



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe final

“Acceso a la regularización migratoria e integración social de las personas migrantes en Costa Rica”

Investigadora (autora)
Gabriela Segura



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XXII Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de contenido

Introducción	1
1. Perfil migratorio	2
2.1. Perspectiva histórica y regional	2
2.2. Dimensión cuantitativa	4
2.3. Características sociodemográficas	6
2.4. Ocupación laboral	7
3. Integración social de los migrantes	8
3.1. Apuntes sobre la integración	8
3.2. Panorama normativo	10
3.3. Regularización migratoria: condición para la integración y acceso a la justicia... ..	11
3.4. Acceso al seguro social e implicaciones del requisito del seguro de salud	15
3.5. Situación de los derechos laborales y la integración	19
3.6. Irregularidad vs integración	22
4. Avances y Desafíos	24
4.1. Seguro social	24
4.2. Ámbito Laboral	27
5. Consideraciones finales	29
6. Bibliografía	31

Introducción

En las últimas décadas los movimientos migratorios en la región centroamericana se intensificaron y diversificaron dramáticamente, provocando cambios notables en sus patrones migratorios. A los flujos migratorios históricamente presentes en la región, de carácter interno e intrarregional, se sumaron los movimientos forzados de amplios sectores de la población producto de conflictos bélicos y condiciones políticas que ponían en riesgo la vida de las personas. A esto se suma el aumento marcado de la emigración extrarregional que configuró un nuevo patrón migratorio hacia afuera de la región — mayoritariamente hacia Estados Unidos y, en menor medida, a México y Canadá—, así como los efectos devastadores de fenómenos meteorológicos como el Huracán Mitch.

A partir del decenio de los noventa del siglo XX, ya superada la crisis política de algunos países de la región, el peso relativo de los determinantes de carácter económico sobre la decisión de migrar de amplios sectores de la población centroamericana ha sido cada vez mayor.

Costa Rica se ha caracterizado como un país de inmigración, con alrededor del 9% de su población nacida en el extranjero en 2013, el nivel más alto en América Latina. Nicaragua ha sido históricamente el país causante del origen migratorio de tres cuartas partes de las personas migrantes. Por su parte, la participación de trabajadores agrícolas indígenas migrantes en las plantaciones de banano y café en períodos de cosecha, especialmente de indígenas Ngöbe Buglé provenientes de Panamá, es significativa e importante de destacar.

La regularización migratoria representa el principal mecanismo para ordenar las prácticas laborales, proteger los derechos de las personas migrantes y promover la inserción de estos trabajadores dentro del régimen de protección social nacional. Sin embargo, la Ley migratoria de 2010 ha impuesto medidas que se convierten en obstáculos serios que en la práctica se traducen en impedimentos para acceder a la regularización, y por lo tanto, para alcanzar la integración social de las personas migrantes.

En este estudio realizaremos un análisis de la integración social de las personas migrantes en relación con el acceso a la regularización migratoria, considerando la situación de los sectores laborales donde estas personas se insertan principalmente, y su difícil acceso al seguro social, requisito establecido por la Ley para alcanzar la condición de regularidad migratoria.

1. Perfil migratorio

2.1. Perspectiva histórica y regional

En las últimas décadas los movimientos migratorios en la región centroamericana se intensificaron y diversificaron dramáticamente, provocando cambios notables en sus patrones migratorios. A los flujos migratorios históricamente presentes en la región, de carácter interno e intrarregional, se sumaron los movimientos forzados de amplios sectores de la población producto de conflictos bélicos y condiciones políticas que ponían en riesgo la vida de las personas. A esto se suma el aumento marcado de la emigración extrarregional que configuró un nuevo patrón migratorio hacia afuera de la región — mayoritariamente hacia Estados Unidos y, en menor medida, a México y Canadá—, así como los efectos devastadores de fenómenos meteorológicos como el Huracán Mitch.

A partir del decenio de los noventa del siglo XX, ya superada la crisis política de algunos países de la región, el peso relativo de los determinantes de carácter económico sobre la decisión de migrar de amplios sectores de la población centroamericana ha sido cada vez mayor. Tal como expone Morales, “entre el 11% y 15% de centroamericanos ha emigrado al exterior, pero más del 50% de la población depende de ellos a través de diversas vías. Entre 14 y 20% de la Población en Edad de Trabajar y de trabajadores calificados, respectivamente, han emigrado. Tres de cada cuatro emigrados se fue a EE. UU. Uno de cada cuatro es un migrante transfronterizo en la misma región. El 80% de inmigrantes intrarregionales son nicaragüenses y el 50% de inmigrantes transfronterizos son nicaragüenses en Costa Rica” (2012: 78).

Recuadro 1. Factores económicos para migrar a Costa Rica

Entre los factores de preferencia de los nicaragüenses para migrar a Costa Rica se encuentra la cercanía geográfica, el idioma común y una cultura muy semejante. De igual manera, es atractivo el hecho de que en Costa Rica las remuneraciones son superiores a las de otros países del área, y las mayores oportunidades de trabajo. Por último, es mucho más accesible, en términos monetarios y de requisitos de ingreso, emprender un viaje a Costa Rica que a los Estados Unidos, dadas las características socio económicas de quienes emigran hacia el país (OIM, OIT, MTSS, 2011: 49).

No debe olvidarse, además, los factores de carácter estructural que impulsan la emigración de nicaragüenses: condiciones de pobreza, desempleo y subempleo, salarios insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, etc., por lo que la emigración se convierte en la única opción para encontrar un trabajo y mejorar el nivel de vida. A esto se suman las ventajas comparativas y salariales que ofrece el mercado laboral costarricense a los trabajadores migrantes en relación con su país de origen. En Nicaragua un importante segmento de población se inserta en actividades de baja productividad y bajos ingresos —que representan más del 60% de los ocupados totales—, que puede desplazarse de manera temporal o permanente hacia otros países en búsqueda de mayores remuneraciones (Baumeister y otros, 2008: 70).

Por su parte, la situación de pobreza extrema por la que atraviesan los pueblos indígenas en Panamá es la causa principal de la emigración. A esto se suma la ausencia de acciones por parte del Estado panameño para actuar en la protección de estas poblaciones, lo que provoca su desplazamiento a Costa Rica en condiciones de vulnerabilidad jurídica y laboral.

El corredor migratorio intrarregional conformado por Costa Rica como país de destino tiene a Nicaragua, en mayor medida, y a Panamá (comunidades indígenas transfronterizas) como países de origen.

Según datos del Banco Central de Nicaragua, para el 2015 el empleo informal alcanzó el 75,2% y el desempleo el 6,8% (La Prensa, 22.09.15). Según el BID, Nicaragua forma parte de los países con los niveles de informalidad más elevados, donde más del 60% de los trabajadores de clase media, y más del 78% de los trabajadores de clase media vulnerable no contribuye al seguro social (BID, 2015: 34). Además, según el BID, se trata de la segunda nación de América Latina con los costos más elevados para crear un empleo formal, llegando a 70% del PIB por trabajador (BID, 2015: 58). Por su parte, según el Banco Mundial, Nicaragua constituye el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe (La Prensa, 22.01.16). Además, es el país donde se presenta la mayor incidencia de personas en situación de pobreza multidimensional, alcanzando la cifra del 74,1% de la población (CEPAL, 2014: 18).

El Banco Mundial calculó que en el año 2013 la población inmigrante radicada en el país generó 394 millones de dólares en la salida de remesas. Para el caso de los costarricenses emigrados, según datos del BID, el estimado anual de entradas de remesas hacia Costa Rica por este concepto fue de 561 millones de dólares. Si bien el monto de remesas generado por costarricenses en el exterior es mayor, en Nicaragua las remesas representan el 12,4% del PIB, ocupando el tercer lugar en la región después de Honduras (20,1%) y El Salvador (17,2%), y el 7,19% del total de las remesas en América Latina y el Caribe en 2015 (FOMIN, 2015).

Por otra parte, del total de emigrantes panameños, Centroamérica es destino para el 6,3% (11.594 personas), del cual Costa Rica recibe al 5,6% (10.270 personas) (Estado de la Nación, 2008: 252). A nivel regional, la población Ngäbe Buglé es el grupo étnico más numeroso del Sur de Centroamérica. Los que llegan a Costa Rica lo hacen prácticamente forzados por el hambre: son la población más pobre de una región ya de por sí marginada y deprimida. Se trata además de una población con necesidades de protección en materia de derechos laborales, involucrada en los flujos de la movilidad laboral entre Panamá y Costa Rica, el segundo y el tercer país más competitivos de la región (RT, 01.10.15).

El pueblo Ngäbe Buglé constituye una sola entidad sociocultural e histórica que comparte territorio de dos países vecinos. Además de la movilidad, imperan la pobreza y la exclusión entre las fronteras imaginarias creadas entre Costa Rica y Panamá. En cuanto a su situación en Panamá, el nivel de vida de las poblaciones indígenas es el más bajo del país, con una pobreza extrema que afecta al 66,8% de su población. El grupo de los Ngöbe Buglé es el más numeroso, a él pertenece el 78,4% del total de población indígena de las comarcas (192.862 personas para el 2014, según el INEC), donde 89,2% se encuentra en situación de pobreza y 69,7% en situación de pobreza extrema (MEF, 2014).

2.2. Dimensión cuantitativa

Costa Rica se ha caracterizado como un país de inmigración, con alrededor del 9% de su población nacida en el extranjero en 2013, el nivel más alto en América Latina. Los flujos de inmigración muestran una tendencia creciente, el número de inmigrantes permanentes anual que llega a residir en el país se duplicó entre 2010 y 2013, mientras que los inmigrantes temporales se incrementaron en un 26% en el mismo periodo (SICREMI, 2015: 91)

En el análisis de los datos del último censo, el INEC ha señalado que la tasa de crecimiento de las personas nacidas en el extranjero “descendió de 7,5% en el periodo 1984-2000 a 2,4% para el presente periodo intercensal. Dichos resultados indican que la inmigración internacional ha tendido a una estabilización a partir del año 2000, lo cual incide también en el menor ritmo de crecimiento de la población total del país” (INEC, 2012: 16).

Para Costa Rica, Nicaragua ha sido históricamente el país causante del origen migratorio de tres cuartas partes de las personas migrantes (DGME, 2011: 11, 15). La población nacida en Nicaragua sigue siendo más representativa en términos absolutos y relativos. Según datos censales, en 2010 la población residente en el país nacida en el exterior constituyó el 8% y en 2011 el 9%, siendo la población nicaragüense la mayoritaria, con 75%¹ (DGME, 2012: 17).

Según el INEC, las personas provenientes de Nicaragua continúan siendo mayoritarias (casi 300 mil nicaragüenses), pues representan el 74,6% del total de inmigrantes residentes en el país, aunque sin mayor cambio porcentual desde el 2000 (76,4%) (2012: 16).

Tal como Gatica, la información que nos brindan los Censos es útil para demostrar que la población inmigrante no ha llegado como una avalancha amenazante al país. Su presencia se convierte en buena noticia en tanto se cuenta con un grupo de personas jóvenes, que se incorporan rápidamente a la estructura productiva del país y contribuyen al desarrollo nacional. En general, Costa Rica se ve beneficiado de contar con una población que no le reportó una inversión en los primeros años de vida (2013a: 159).

Por otra parte, entre 1970 y el 2010 la cantidad de costarricenses que migraron hacia Estados Unidos pasó de 16.691 a 126.418 (Acontecer Digital, 17.12.15), lo que evidencia el incremento de las personas que migran desde Costa Rica. Si bien menos del 2% de la población costarricense ha emigrado al exterior, este fenómeno tiene importantes efectos en el país, especialmente en algunas zonas específicas donde se presenta importante concentración de emigrantes, tales como la zona norte de la Gran Área Metropolitana y la zona de Los Santos y Pérez Zeledón² (Vargas, 2005), donde se presenta una

¹ El peso relativo de quienes provienen de otros países muestra un aumento significativo, particularmente de Colombia (4,3%) y Estados Unidos (4,1%) (INEC, 2012: 16).

² Según investigación dirigida por Gustavo Gatica, los cantones de Pérez Zeledón, León Cortés, Dota y Tarrazú son los que tienen más hogares como miembros en el extranjero. Duplican el promedio del promedio nacional, según el Censo 2011 (Acontecer Digital, 17.12.15).

transformación de la estructura laboral debido a la emigración de personas en edad productiva.

Por su parte, si bien las remesas representan monto modesto, éstas tienen importante participación en la economía nacional. En el 2014, Costa Rica recibió 684 millones de dólares en remesas, el 1,38% en términos del Producto Interno Bruto (PIB), esto representa el doble de las exportaciones de café en el término de un año (Acontecer Digital, 17.12.15). Según el investigador Gustavo Gatica, “las remesas familiares estarían permitiendo que el 1,76% del total de hogares de los cuatro cantones en estudio no sean contabilizados como hogares pobres por el incremento de los ingresos que perciben gracias a estas transferencias” (La Nación, 20.11.15).

Sin embargo, Panamá y Costa Rica presentan un importante flujo circular de migrantes trabajadores temporales agrícolas, fundamentalmente alrededor de las plantaciones de banano y café en períodos de cosecha. En estos rubros, la participación de trabajadores indígenas, especialmente de indígenas Ngöbe Buglé, es significativa e importante de destacar, no sólo por su número e importancia como recolectores de una buena parte de la cosecha, sino también por las malas condiciones laborales y de vida que enfrentan en el país.

En Costa Rica, los indígenas Ngäbe Buglé han ocupado territorios en la zona alta y en la zona baja del Pacífico Sur. El Censo Nacional de Población contabilizaba en 2011 una población de 9543 indígenas Ngöbe, compuesta por 4927 hombres y 4616 mujeres, de los cuales 3015 nacieron en Panamá (OIT, 2015: 7).

Por su parte, de acuerdo con el Banco Central, para los años 2011-2012 la cantidad de trabajadores de nacionalidad extranjera que ingresa al país de manera temporal a laborar se aproxima en un total de 34.040 personas (BCCR, 2012: 8). Por su parte, para el período 2013-2014 se aproxima en un total de 40.886 personas; de las cuales 33.478 trabajan en café, en melón 1.836, en caña de azúcar 4 322 y en naranja 1.250 trabajadores. Para los cultivos de melón, naranja y caña de azúcar el 100% de los trabajadores temporales son de nacionalidad nicaragüense, para el caso del café aproximadamente el 69,5% son panameños³, 30% son nicaragüenses y un 0,5% salvadoreños (BCCR, 2014: 2).

Por otra parte, según datos de ACNUR, actualmente Costa Rica cuenta con 12.700 refugiados, provenientes en su mayoría de Colombia⁴. Durante el 2013, 954 personas solicitaron asilo en Costa Rica, en su mayoría provenientes de Colombia, seguida por El Salvador y Cuba, cifra 18% inferior a la registrada en el año 2012. Además, se han multiplicado la cantidad de solicitudes de asilo por parte de guatemaltecos, salvadoreños

³ Esta información indica que la población indígena nacional y extranjera se está desplazando (alrededor de actividades productivas como el café, el banano y otros cultivos), y está estableciendo nuevas formas de territorialidad (posibilitadas por las oportunidades laborales de la agroindustria) que incluyen espacios “nuevos”, dentro de los dos Estados a los que son constitutivos como pueblo y como individuos (Morales y otros, 2014: 25).

⁴ Véase: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/costa-rica/>

y, sobre todo, hondureños, que huyen de la violencia en sus respectivos países⁵. En 2015 se registraron 2.203 solicitudes de tal índole, un 176% más que las del 2013 y 16% en relación con el 2014 (ACNUR, 05.04.16; La Nación, 08.06.16).

Recuadro 2. Migración de tránsito reciente

En cuanto a los acontecimientos recientes, hacia finales del año 2015 alrededor de 7.800 ciudadanos cubanos recibieron una visa de tránsito temporal, ya que su motivo para solicitar el paso por el territorio nacional era continuar su movilización hacia los Estados Unidos. La situación que no era nueva, desencadenó una crisis cuando el gobierno de la República de Nicaragua empezó a negar la visa para ingresar a su país y continuar el recorrido hacia el norte. Migración calcula que actualmente 1.200 están en nuestro territorio, mientras en su punto más crítico llegaron a acumularse más de 8.000 isleños (La Nación, 08.06.16).

Aunque el flujo de cubanos se ha reducido drásticamente, durante las últimas semanas se ha incrementado dramáticamente la afluencia de migrantes extracontinentales al país, la mayoría de ellos africanos, los cuales huyen de situaciones de guerra, persecución, privaciones y desesperación. En una nueva ruta migratoria, miles de africanos han cruzado el Atlántico en los últimos meses con el fin de llegar por tierra a Estados Unidos, sin embargo, la crisis de inmigrantes cubanos en Centroamérica los dejó atrapados en Costa Rica. Tanto cubanos como africanos tienen como propósito final llegar a Estados Unidos. Sin embargo, mientras basta que los primeros pasen la frontera mexicano-estadounidense para ser aceptados por este país, gracias a una ley especial, los africanos no disponen de tal beneficio por lo que su horizonte es mucho más incierto.

2.3. Características sociodemográficas

Los niveles de pobreza que presenta la población migrante en el país se explican por varios factores. Uno de ellos es el mercado inmobiliario ejemplificado en los últimos años por una demanda creciente por las viviendas residenciales que produjo un incremento sustancial de los alquileres y rentabilidades del suelo. Esta tendencia económica promovió el crecimiento de áreas de residencia informales (DGME, 2011: 51).

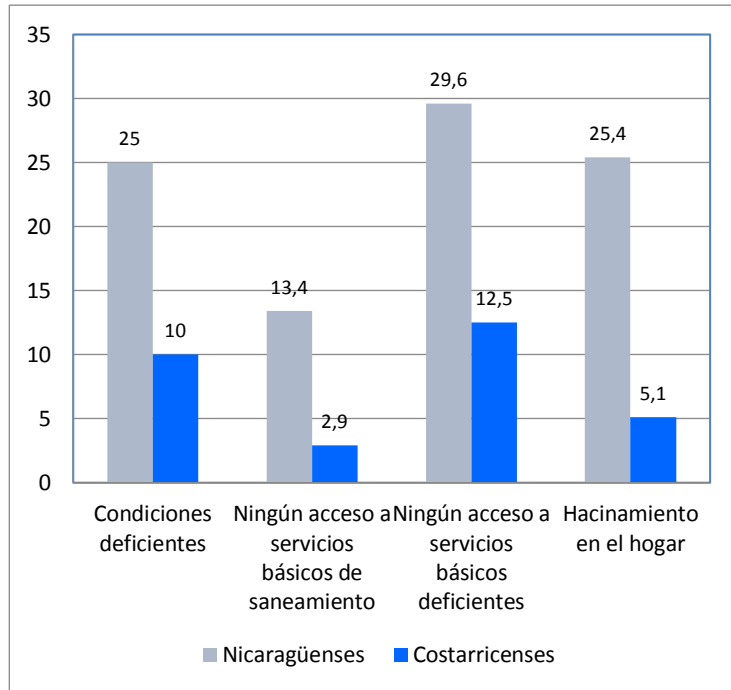
Según el *Primer Informe de Migración e Integración en Costa Rica*, realizado por la Dirección General de Migración y Extranjería, el porcentaje de hogares con jefe nicaragüense que reside en tugurios (7,10%) o en condiciones precarias (7,90%), es seis veces más alto con respecto al total de hogares de esta categoría habitados por costarricenses (1,20% y 1,50%, respectivamente). Por otra parte, para el 2010 se identificaron 15.014 tugurios en Costa Rica con un total de 64.070 residentes. Cerca de 30% de los hogares tenían un jefe nicaragüense. En la zona urbana este número subió a 35,4% del total de hogares en los tugurios (DGME, 2011: 51). Además, el estudio indica que las condiciones de casi 25% de los hogares con un jefe nicaragüense eran deficientes. El porcentaje de costarricenses que vivía en estas condiciones era menos del 10%. Tal como muestra el Gráfico 2, la disparidad entre los nicaragüenses y los costarricenses es aún más alta con respecto al acceso a servicios básicos de saneamiento, el acceso a servicios básicos deficientes y al hacinamiento en el hogar.

⁵ El número de personas que huyen de la violencia en Centroamérica ha aumentado a niveles no vistos desde que la región fue azotada por los conflictos armados en la década de los ochenta. En 2015, el número de refugiados y solicitantes de asilo de esos tres países, en conjunto, llegó a los 109.800, en su mayoría con destino a México o los Estados Unidos, y representó un aumento de cinco veces en tres años (ACNUR, 06.0716).

Datos de la ENAHO de 2015 sobre las viviendas de tipo precario, el 9,6% corresponde a hogares conformados por al menos una persona nacida en Nicaragua, frente al 1,2% de los hogares donde todos nacieron en Costa Rica.

Igualmente, en cuanto a viviendas en mal estado, el 19,8% corresponde a hogares conformados por al menos una persona nacida en Nicaragua, frente al 8,1% de los hogares donde todos nacieron en Costa Rica.

Gráfico 1. Porcentaje de los hogares con jefes nicaragüenses y costarricenses según condiciones de la vivienda. 2010



Por otra parte, el alto grado de segmentación y especialización del mercado laboral migrante en ocupaciones poco calificadas tiene que ver con que el nivel educativo de la población ocupada nicaragüense es menor que la población nacional. Esto se evidencia tanto en materia de analfabetismo, años de escolaridad y nivel de instrucción (DGME, 2012: 57, 58), siendo la baja escolaridad una condena a trabajos de mayor desgaste físico, más pesados y peor pagados. Según datos censales, un 44,3% de los migrantes cuentan con primaria incompleta o no tienen ningún nivel de instrucción formal, contrastando

Fuente: Datos de la DGME, 2011. Elaboración propia.

con la población costarricense en que dichos grupos representan apenas el

20,3% (Acuña, 2005: 15). De esta manera, además de otros factores estructurales, las condiciones de pobreza que enfrentan las personas migrantes en Costa Rica tienen como causa y como consecuencia el limitado bagaje de conocimientos y habilidades de este grupo, los cuales restringen sus posibilidades de inserción laboral en trabajos de mayor calificación (OIM, OIT, MTSS, 2011: 57).

2.4. Ocupación laboral

Para el 2015 la fuerza laboral extranjera representó el 10,13% del total nacional, 79% de la cual es de origen nicaragüense. El 54,1% de la PEA nacional se encontraba ocupada y el 40,9% de la población fuera de la PEA. La población nicaragüense muestra un porcentaje mayor de ocupación, 64%, y un porcentaje menor de población fuera de la PEA, 29,1%.

Cuadro 1.
Distribución de la población de 15 años y más por condición de actividad y lugar de nacimiento. 2015

Lugar de nacimiento	Condición de actividad			Total
	Ocupado	Desempleado abierto	Fuera de la PEA	
Costa Rica	1.827.485	169.835	1.381.818	3.379.138
Nicaragua	196.876	20.567	89.295	306.738
Resto de Centroamérica	12.684	1.108	10.126	23.918
Resto del mundo	36.792	808	20.090	57.690
Total	2.073.837	192.318	1.501.329	3.767.484

Fuente: Elaborado por Estado de la Nación con datos de Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples.

La ENAHO muestra la predominancia de la población nicaragüense como empleados en hogares (17,1%), actividad donde se emplea el 39,4% de las mujeres, tal como constata el Cuadro. Le siguen las actividades del sector agrícola, lo cual se explica por la expansión de las actividades agrícolas de exportación, donde se emplean el 23,1% de los hombres nicaragüenses. Le siguen actividades de comercio y reparación de vehículos (15,6%), Seguidamente, se encuentra el sector construcción 14,3%, donde se ocupan el 23,8% de los hombres nicaragüenses. Le siguen las industrias manufactureras (10,2%), y las actividades de alojamiento y de servicio de comidas (8,9%), donde las mujeres ocupan el 14,3%.

Cuadro 2. Ocupados por lugar de nacimiento, sexo y rama de actividad en el empleo principal. Porcentajes. 2015.

	Costa Rica		Nicaragua	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	16,0	3,6	23,1	4,8
Industrias manufactureras	11,5	9,3	9,9	10,5
Construcción	8,5	0,8	23,8	0,5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	17,7	17,1	15,2	16,1
Transporte y almacenamiento	7,2	1,3	4,1	0,3
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	4,3	8,9	5,3	14,3

Fuente: Elaborado propia con datos de Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples.

3. Integración social de los migrantes

3.1. Apuntes sobre la integración

La integración de las poblaciones migrantes a la sociedad receptora pasa por el reconocimiento de los lineamientos internacionales por las cuales avalan y promueve la generación de este tipo de políticas. El marco de derecho internacional que avala la integración social de los migrantes y refugiados deja claro cómo las acciones de los Estados deben adecuarse a los compromisos asumidos. Esto debe darse no solamente

en la naturaleza de la legislación nacional sino también en las políticas concretas que se ejecuten (Montero, 2010: 19, 23).

La Ley de Migración y Extranjería señala que a través de ésta se fomentará “la integración” de las personas migrantes a la sociedad costarricense, con base en algunos principios: 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 (artículo 3). Más adelante, afirma que la “presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país” (artículo 5).

Para Gatica, la noción de desarrollo integra un conjunto de componentes socialmente deseables: la eliminación de la pobreza; la reducción de la desigualdad social; contar con un trabajo decente y formal; el acceso a la salud y a las prestaciones de la seguridad social; contar con educación secundaria, técnica o universitaria; el acceso a las comunicaciones; el incremento de la esperanza de vida; y disponer de una pensión que permita vivir dignamente. Estos componentes pueden convertirse en indicadores que establezcan niveles de avance, estancamiento o retroceso respecto de mediciones que se realicen. Como puede verse, el desarrollo tiene un carácter multidimensional (2013a: 144).

Las políticas de integración deben partir de una valoración positiva de las migraciones, donde se reconozca el aporte que los individuos realizan a la sociedad nacional en su búsqueda de mejores condiciones de vida y de superación nacional (Montero, 2010: 23). En este sentido, la Política Migratoria Integral de Costa Rica, refleja los compromisos del Estado costarricense para los próximos 10 años (2013-2023) a fin de gestionar y controlar los flujos migratorios y procurar una adecuada integración de las personas migrantes, así como la promoción del desarrollo nacional mediante el ordenamiento y articulación de las acciones interinstitucionales en materia migratoria.

El objetivo 10 de la Política Migratoria costarricense es promover la integración y respeto a los derechos humanos de la población migrante y refugiada dentro de la sociedad costarricense, sin perder el acervo cultural propio. Por su parte, el *enfoque de integración* de la Política 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.

La comprensión de las políticas de integración debe basarse en garantizar el respeto de los derechos humanos de forma concatenada a todas las demás acciones que el Estado determine para la ciudadanía nacional en general, tomando como principal consideración las inquietudes estructurales que dificultan o impiden tanto a nacionales como migrantes y refugiados el ejercicio pleno de sus derechos dentro del Estado Costarricense (Montero, 2010: 11).

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.

3.2. Panorama normativo

Las políticas públicas migratorias vienen a ser todas las propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio (Mármora, 1993). Partimos de que la política migratoria como toda política pública, por un lado, “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”; y, por otro lado, son programas de acción que lleva a cabo una autoridad pública y que reflejan las prioridades de una administración (Meny y Thoening, 1993).

Como hemos visto, el modelo económico implementado en la región centroamericana desde los años ochenta significó el aumento de flujos migratorios por razones económicas, que en el caso de Costa Rica se tradujo en el incremento de la inmigración nicaragüense, colocando este tema como uno de los temas centrales de la agenda política en los últimos años. La Ley 7033 del 13 de agosto de 1986, estuvo vigente durante casi veinte años. Esto significa que durante el periodo en que ocurrieron las principales transformaciones económicas y sociales acordadas con el nuevo modelo económico, esta ley reguló en materia migratoria, con un claro enfoque de seguridad y control.

En este contexto, y bajo la percepción de la inmigración como un *problema* de seguridad (ciudadana, social o laboral), comienza a discutirse la necesidad de un nuevo marco institucional. Es así como en el 2001 inició el proceso de reforma de la Ley General de Migración y Extranjería 7033⁶, por medio de la presentación de un nuevo proyecto de ley que el Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica sometió a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, a partir de 2003 el proyecto despertó un debate entre los partidarios de las políticas de control y los de mecanismos de integración.

Después de cuatro años de debate, finalmente en noviembre de 2005 fue aprobada en la Asamblea Legislativa la Ley de Migración 8487⁷, que entró en vigencia en agosto del 2006, derogando así la Ley 7033, que estuvo vigente durante 20 años. El contenido de dicha ley reflejaba el clima de la opinión pública en el momento en que fue gestada, a finales de los años noventa e inicios del 2000. Por un lado, entre 1995 y 2000 se dio el mayor crecimiento de la migración nicaragüense hacia Costa Rica⁸, lo que activó actitudes xenofóbicas en la clase política y en los medios de comunicación, que utilizaban

⁶ La Ley 7033 fue sancionada el 4 de agosto de 1986 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 152, el 13 de agosto de 1986. Fue derogada por el artículo 265 de la Ley N° 8487 del 22 de noviembre de 2005.

⁷ La Ley 8487 fue sancionada el 22 de noviembre del 2005 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 239, el 12 de diciembre del 2005. Entró a regir el 12 de julio de 2006. Fue derogada por el art. 266 Ley 8764.

⁸ El 63% de la población nicaragüense registrada por el censo de 2000 ingresó después de 1990, pero el 40% de los que arribaron durante el decenio lo hicieron después de 1995 (Morales y Castro, 2006: 76, 77; Morales, 2008: 12).

sensacionalistamente cifras alarmistas —hasta de un millón de migrantes nicaragüenses—, para justificar el endurecimiento de las regulaciones migratorias.

La Ley 8487 recibió fuertes críticas por sectores académicos, de sociedad civil y organismos internacionales por su fuerte enfoque de seguridad y control para la gestión de la migración. Dichos sectores consideraban que el texto era represivo y vulnerador de múltiples derechos humanos de la población migrante y que, además, se realizaba sin la necesaria e integral definición previa de una verdadera política en materia de migración y extranjería. Así, por ejemplo, tanto la *Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para las Migraciones*, el *Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada*, como la propia *Defensoría de los Habitantes* (que funge como Secretaría Técnica de dicho Foro), se pronunciaron enérgicamente durante muchos años contra varias de sus disposiciones. Sin embargo, esto no impidió que dicha normativa fuera finalmente aprobada durante la administración de Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006).

Frente a las fuertes críticas que suscitó este texto considerado represivo y draconiano hasta por el Presidente de la República⁹, el Poder Ejecutivo presentó en abril del 2007 un proyecto de reforma de la ley ante la Asamblea Legislativa (proyecto de ley N° 16.594). Tal como señala Karina Fonseca (2007), Directora del Servicio Jesuita para Migrantes, esto representó indudablemente un descrédito a una legislación aprobada por mayoría en la Asamblea Legislativa hacía menos de dos años y que aún no cumplía un año de estar en vigencia. Finalmente, y gracias a la presión ejercida por diversas organizaciones sociales, instituciones públicas y organismos no gubernamentales, el 4 de agosto del 2009 se aprobó en segundo debate y por unanimidad una nueva Ley de Migración (Ley 8764), que entró en vigencia el 1° de marzo del 2010¹⁰.

Esta nueva ley viene a subsanar parte de estas violaciones al derecho internacional y regional de los derechos humanos ya que las disposiciones previstas limitan las posibilidades de arbitrariedad y van hacia un mayor respeto de los derechos humanos. Sin embargo, aunque se establecen importantes avances, esta ley estableció una serie de disposiciones (costos y multas) que vienen a obstaculizar el proceso de regularización de las personas migrantes, condición básica para alcanzar la integración, uno de los objetivos de la ley.

3.3. Regularización migratoria: condición para la integración y acceso a la justicia

El artículo 71 de la Ley 8764 establece que el Poder Ejecutivo podrá establecer, mediante decreto y por un plazo determinado, regímenes de excepción con el objeto de legalizar la situación migratoria de las personas extranjeras que no estén a derecho. Además, la DGME podrá determinar procedimientos especiales y de carácter permanente para la obtención de estatus migratorios, para todas las personas cuyas situaciones nacionales les impidan cumplir los requisitos migratorios exigidos por la legislación.

⁹ El entonces candidato presidencial Oscar Arias Sánchez había manifestado apenas dos días antes de la segunda votación, el 25 de octubre de 2005, que él “no quisiera ver a un policía tico tocando puertas para sacar a un nicaragüense ilegal. Eso no se me parece a Costa Rica, sino a la Gestapo” (Al Día, 27.10.05).

¹⁰ La Ley 8764 fue sancionada el 4 de agosto del 2009 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 170, el 1° de septiembre del 2009. Entró en vigencia el 1° de marzo de 2010.

En este sentido, la DGME ha establecido regímenes de excepción para promover la regularización de las personas migrantes que se encuentran en condición irregular en el país, incluyendo las vinculadas a actividades laborales en los sectores agrícolas, construcción y servicios domésticos.

La implementación de este mecanismo previsto en la Ley General de Migración y Extranjería y que procura promover la regularización de las personas migrantes, deja ver la necesidad que el Poder Ejecutivo tome acciones que permitan la regularización efectiva de las personas migrantes.

Recuadro 3. Procesos de regularización recientes

Por medio de su Reglamento de Extranjería, el cual fue publicado el 17 de mayo del año 2012. Dicho reglamento estableció cuatro transitorios tendientes a regularizar la situación migratoria de grupos específicos de personas extranjeras, cuando no contaran con visa o ingreso irregular, por una vigencia de seis meses (el Transitorio IV por nueve meses) desde la publicación del reglamento, Entre el 17 de mayo de 2012 y el 19 de abril de 2013 se regularizaron 66.367 personas, de las cuales 25.632 se documentaban por primera vez (La Prensa, 21.06.13).

Tal como señala Gatica, los resultados de las disposiciones transitorias no fueron los esperados y la cantidad de personas que realizaron solicitudes ante la DGME fue menor a la planificada. En virtud de lo anterior, el Poder Ejecutivo estableció la creación de un régimen especial temporal para los trabajadores de los sectores agrícolas, construcción y el área del servicio doméstico.

Por medio del Decreto Ejecutivo 37673-G¹¹, se derogó el Transitorio IV y se implementó un segundo periodo de tiempo, del 17 de junio al 17 de septiembre del 2013, con el fin de regularizar la situación migratoria de trabajadores que laboran en los sectores de construcción, agricultura y servicio doméstico, siempre y cuando se demuestre que la persona tiene una relación laboral de dependencia con anterioridad al día 31 de diciembre de 2012.

El Transitorio IV otorgaba nueve meses para la regularización de las personas extranjeras que estuvieran prestando servicios domésticos y trabajos agrícolas, remunerados como mínimo seis meses antes del 17 de mayo de 2012, cuando entró a regir dicho reglamento¹². Por su parte, el período o régimen especial se dirige a quienes demuestren que mantienen una relación laboral de dependencia con anterioridad al día 31 de diciembre del 2012 inclusive. Dicho régimen se implementaría por un lapso de tiempo de tres meses a partir del 17 de junio y hasta el 17 de setiembre del 2013. Posteriormente, el Decreto 37990-G del 30 de septiembre de 2013¹³, extiende el periodo regularización migratoria a partir del 18 de setiembre de 2013 hasta el 31 de julio del 2014, y se modifica el artículo 364 del Reglamento de Control Migratorio del 23 de mayo de 2011, previendo el inicio del cobro de las multas (art. 33 y art. 177 de la Ley 8764) a partir del 01 de agosto de 2014.

¹¹ Publicado en el Alcance Digital N° 79 en el Diario Oficial La Gaceta el 26 de abril de 2013.

¹² Finalizado este periodo el 17 de noviembre de 2012, la DGME, mediante Circular 0056-11-2012-DG, amplió el Transitorio IV del Reglamento de Extranjería, otorgando un período de gracia del 19 de noviembre de 2012 al 19 de abril del 2013, para que todo patrono pudiera regularizar a las personas extranjeras que le estuvieran prestando servicios desde 6 meses antes del 19 de noviembre del 2012. Además, dicha circular amplió la posibilidad de regularización a trabajadores ocupados en puestos de ayudante de albañil, ayudante de carpintero y peón de construcción, por recomendación técnica del MTSS —favoreciendo las habilidades requeridas por los grandes empleadores—.

¹³ El Decreto N° 37990-G fue sancionada el 30 de septiembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 203, el 22 de octubre del 2013.

Posteriormente, por medio del Decreto Ejecutivo N° 38541-GOB-MTSS-MAG del 29 de julio de 2014¹⁴, se estima oportuno y pertinente establecer un nuevo modelo de regularización migratoria laboral con la participación de diversos actores institucionales como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo que se decreta el registro y plazo extraordinario de 6 meses para regularización de trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes, desde el 1° de agosto de 2014. Este Decreto considera “las necesidades expuestas por el sector agrícola y agro-exportador y la condición irregular de las y los trabajadores migrantes en éstos”, y suspende la aplicación de las multas previstas en el artículo 177¹⁵ de la Ley General de Migración y Extranjería a los patronos de las personas migrantes que se acojan a dicho registro.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 39398-G del 11 de diciembre de 2015¹⁶, se posponen los efectos derivados de lo dispuesto en el artículo 364 del Reglamento de Control Migratorio, y se determina que la ejecución del cobro de la sanción correspondiente al artículo 33 inciso 3) de la Ley 8764¹⁷, iniciará a partir del momento en que queden debidamente habilitados los mecanismos de recaudación necesarios o se nombren los funcionarios públicos para el cobro en los puestos migratorios de ingreso y egreso del territorio nacional. Por su parte, las multas establecidas en el artículo 177 de la Ley 8764, se encuentran vigentes. La posposición dispuesta será por el plazo de 12 meses a partir del 18 de diciembre de 2015.

Se ha mencionado que la Ley General de Migración de 2010 surge inspirada en nombre de los derechos humanos, pero termina disminuyendo las posibilidades prácticas de alcanzar la regularización migratoria (Sandoval, 2012: 224). La implementación del cobro de 100 dólares por cada mes de estancia irregular en el país puede dificultar aún más la posibilidad de acceder a la regularidad migratoria por parte de las personas migrantes. Es necesaria la adecuación de los costos y las multas a la realidad de la mayoría de las personas migrantes (situación de exclusión social, bajos niveles educativos, trabajo en la informalidad, etc.), y flexibilizar los requisitos para la obtención de la regularización para que se corresponda con la flexibilidad de los mercados de trabajo.

Para que la Ley promueva una integración efectiva y real deben impulsarse los procesos de regularización de manera permanente, de acuerdo a los derechos de las personas migrantes y no a las necesidades del mercado de trabajo ni a los intereses de los patronos, quienes se ven beneficiados por la mano de obra barata, en situación de desprotección y vulnerabilidad. La demanda de los empresarios se reduce a su necesidad de mano de obra temporal.

¹⁴ El Decreto N° 38541-GOB-MTSS-MAG fue sancionada el 29 de julio de 2014 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 148, el 4 de agosto del 2014.

¹⁵ El artículo 177 establece que las personas físicas o los representantes de las personas jurídicas, públicas o privadas, que proporcionen trabajo u ocupación a personas extranjeras no habilitadas, para que ejerzan actividades laborales en el país o realicen actividades diferentes de las autorizadas, serán sancionadas por la Dirección General con una multa que oscilará entre dos y hasta doce veces el monto de un salario base.

¹⁶ El Decreto N° 39398-G fue sancionado el 11 de diciembre de 2015 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 246, el 18 de diciembre del 2015.

¹⁷ El artículo 33 establece que toda estancia irregular en territorio costarricense hará que las personas extranjeras deban cancelar una multa migratoria equivalente a cien dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$100,00), por cada mes de estancia irregular en el país o, en su defecto, se les prohibirá el ingreso por un plazo equivalente al triple del tiempo de su permanencia irregular.

En cuanto a la población indígena, la Ley no contempla las particularidades culturales y los modos de vida de esta población, y tampoco se les deberían aplicar las mismas disposiciones establecidas en la normativa para cualquier extranjero. En este sentido, la Sala Constitucional ha ordenado al Estado costarricense respetar los mandatos del Convenio 169 de la OIT (Ley 7316)¹⁸, para facilitar la regularización, documentación y cedulação de los indígenas Ngäbe Buglé y, consecuentemente, para hacer valer las garantías constitucionales y del derecho internacional con respecto a esta población.

Por esta razón, en 2010 la Dirección Regional en conjunto con Planificación Institucional de la DGME, inició la elaboración de un proyecto para la regularización de la población indígena Ngäbe Buglé. Fue así como se tomó la decisión de incluir en el Reglamento de Extranjería un título exclusivo para las poblaciones indígenas extranjeras. El 17 de mayo del 2012 se publicó el Reglamento de Extranjería y en el Título V se desarrolla el tema Tratamiento a poblaciones indígenas extranjeras y se establecieron las siguientes categorías migratorias: a) Residente permanente y temporal, b) Categoría especial: Trabajador temporal, c) Categoría especial: Trabajador transfronterizo; d) Categoría especial: estudiante. Además, con el objetivo de facilitar la regularización de la población indígena móvil, se diseñaron procedimientos para simplificar los trámites mediante la reducción de la cantidad de requisitos y la reducción del monto de los pagos relacionados con los costos de los trámites (Morales y otros, 2014: 81).

Igualmente, hay que reconocer los avances en materia de derechos humanos de la DGME, lo cual ha repercutido positivamente en el abordaje de los casos de la migración de cubanos y migración extracontinental. Por ejemplo, el *Protocolo de Actuación para Situaciones Migratorias Especiales* de 2015 es una buena práctica, la cual permite identificar y brindar un tratamiento diferenciado a personas en situaciones especiales.

Por otra parte, como hemos visto el estatus migratorio marca una diferencia importante en el acceso a la justicia y en la legitimidad que sienten para reclamar sus derechos. De ahí la importancia de la creación de la *Política Institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada*, por parte del Poder Judicial, la cual fue llevada a Corte Plena y aprobada en la Sesión No. 32-10 del 8 de noviembre de 2010. El objetivo de la política es garantizar un adecuado acceso a la justicia por parte de las personas migrantes y refugiadas que se encuentren en el país, con independencia de su condición jurídica y basada en los derechos humanos que asisten a las personas que se encuentran en esta condición.

La política del Poder Judicial parte del reconocimiento de un contexto complejo y multidimensional y establece los principales lineamientos y orientaciones que deben asegurar el acceso efectivo a la justicia para las personas migrantes y refugiadas, con independencia de su situación migratoria y las causas que definen el desplazamiento migratorio entre cualquier Estado y el Estado Costarricense.

¹⁸ Véase Voto 1786-93 de la Sala Constitucional de la República de Costa Rica.

Recuadro 4. Sub Comisión de Acceso a la Justicia de las Poblaciones Migrantes y Refugiada

La Sub Comisión de Acceso a la Justicia de las Poblaciones Migrantes y Refugiadas fue creada el 8 de noviembre del 2010, a partir de la ratificación de Costa Rica de las Reglas de Brasilia que fueron aprobadas en la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana de Presidentes de Cortes Suprema de Justicia y de los Consejos de la Magistratura de Iberoamérica, en marzo del 2008 en Brasil. Estas reglas tienen como principal objetivo brindar un acceso a la justicia a personas en condiciones de vulnerabilidad como son los niños, niñas, adolescentes, indígenas, personas migrantes y refugiadas, personas con discapacidad, adultos mayores y privados de libertad.

La Subcomisión es una instancia que tiene entre sus funciones: recomendar acciones y mecanismos necesarios para la implementación de la política, todo orientado al acceso a la justicia de la población migrante y refugiada, así como la protección de sus derechos humanos, en coordinación con instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones sociales; proponer modificaciones de la legislación migratorias o de materias conexas que considere necesarias o convenientes; recomendar al Poder Judicial acciones y programas dirigidos a funcionarias y funcionarios judiciales dentro de los ámbitos de su competencia para la sensibilización y capacitación en el tema y el mejor servicio público.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en este espacio es esencial para el posicionamiento de la problemática que presenta las poblaciones migrantes y refugiadas en Costa Rica para acceder a la Justicia. Gracias a la experiencia del trabajo de las organizaciones, se han realizado varios avances en la construcción de políticas y directrices del Poder Judicial para el acceso justo a la justicia de éstas poblaciones como son: *Directriz sobre validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiadas* (Aprobada por Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 35-13 celebrada el 10 de abril del 2013) y *Circular 220-2014 Disposiciones para el acceso efectivo a los procesos judiciales laborales* (Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 84-14).

3.4. Acceso al seguro social e implicaciones del requisito del seguro de salud

Anteriormente el acceso a la seguridad social no estaba necesariamente supeditado a la condición migratoria. Es a partir de la Ley 8764 de 2010 que la CCSS inicia coordinaciones con la DGME para restringir el acceso al seguro social a quienes estén “legalmente” en el país. Es así como en 2013 se establecen los “Lineamientos para el aseguramiento de migrantes en las modalidades de asegurado voluntario y trabajadores independientes, conforme a la Ley 8764”¹⁹. Estos disponen que el acceso al seguro social por medio de las modalidades de asegurados voluntarios e independientes, está supeditado a la tenencia de cédula de residencia vigente, la resolución de aprobación de residencia o de categoría especial o documento que acredite que se encuentra en proceso de renovación de su cédula de residencia o categoría especial (los dos últimos deben ser extendidos por la DGME) (CCSS, 2015). Esto limita el acceso al seguro social a las personas en condición migratoria irregular, o que no ejercen alguna actividad independiente o lo hacen en la informalidad.

¹⁹ El 31 de mayo de 2013 la Gerencia Financiera de la CCSS emitió los “Lineamientos para el aseguramiento de migrantes en las modalidades de asegurado voluntario y trabajadores independientes, conforme a la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería” (Oficio GF-14.788). Dichas disposiciones espirarían el 2 de junio del 2015, por lo que mediante el oficio GF-13.546 del 26 de mayo de 2015, se prorrogan dichos lineamientos hasta el 3 de junio de 2017. Tal como se menciona, estos han sido emitidos como “resultado de la coordinación y cooperación con la Dirección General de Migración y Extranjería” (CCSS, 2015).

Recuadro 5. Requisito del seguro de salud

La Ley de Migración y Extranjería de 2010 establece la afiliación al sistema público de seguridad social como uno de los requisitos para iniciar el proceso de regularización. El inciso 7 del artículo de la Ley General de Migración establece que la tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Por su parte, el artículo 78 establece que para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los residentes permanentes deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, como mínimo desde el momento en que se les otorgó dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería.

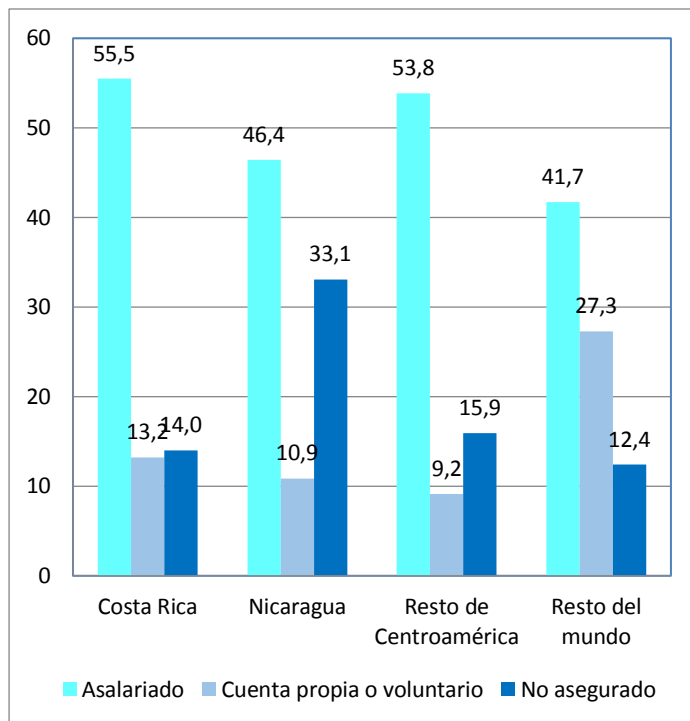
El artículo 97 también dispone que los trabajadores trasfronterizos deberán cotizar para el sistema de seguridad social de la CCSS y el de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).

Por su parte, el Reglamento de Extranjería de 2012²⁰ dedica su capítulo tercero al requisito de aseguramiento. El artículo 210, establece que la persona extranjera que haya obtenido su permanencia legal bajo una categoría migratoria, deberá demostrar para efectos de la renovación de su condición y del documento de permanencia, que se encuentra al día con su adscripción a los seguros de la CCSS así como deberá demostrar su acreditación ininterrumpida desde el momento de haber obtenido su permanencia legal en el país, salvo las excepciones establecidas en el Reglamento.

Una de las problemáticas más directas en materia de salud de la población inmigrante es la referida a las condiciones de aseguramiento. De acuerdo con información disponible, las personas que no están cubiertas por la seguridad social forman parte de los grupos específicos más vulnerables de la población migrante nicaragüense. Se trata de una población en la que 8 de cada 10 no asegurados son niños menores de 12 años, la población económicamente inactiva en su mayoría mujeres, los desocupados y los ocupados en los sectores más rezagados y de más bajos ingresos: el sector informal no agrícola, el sector tradicional agrícola y el servicio doméstico (Ministerio de Salud y otros, 2003: 27).

²⁰ Decreto N°37112-G del 21 de marzo de 2012 y publicada en el Alcance Digital N° 64 el 17 de mayo de 2012.

Gráfico. Ocupados por condición de aseguramiento por lugar de nacimiento. Porcentaje. 2015



Fuente: Elaboración propia. Datos de Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 2015.

Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (ENAH), para el 2015 el 86% de la población costarricense ocupada se encontraba asegurada, frente al 66,9% de la población ocupada nicaragüense. Por su parte, el 68,7% de la población ocupada costarricense eran asegurados contributivos y 17% eran asegurados por otras formas. En el caso de la población ocupada nicaragüense estos datos corresponden a 57,3% y 9,5%, respectivamente.

La ENAH muestra que la población ocupada nicaragüense que no posee seguro es de 33,1%, más del doble que la población costarricense. Esto no solo indica la vulnerabilidad social que enfrenta esta población, sino que también sugiere que, a pesar del requisito de aseguramiento para

alcanzar la regularización migratoria, el porcentaje de población nicaragüense que no posee seguro social no ha disminuido significativamente desde que la Ley 8764 entró vigencia, lo que cuestiona el principio de integración que fundamenta este cuerpo normativo.

Los bajos niveles de aseguramiento presentados por parte de las personas migrantes, se explica por las características de los sectores laborales en las que se insertan. Como hemos visto, estos trabajadores se enfrentan a prácticas como morosidad de sus patronos, deducciones de los salarios de las cuotas correspondientes y no reportadas al Estado, así como una alta rotación de personal para eximirse del pago de los derechos sociales entre los cuales se incluye el acceso a la salud (Ministerio de Salud y otros, 2003: 25).

A esto se suma la persistencia de dificultades que enfrentan las Ngäbe Buglé, como la no inscripción en el Registro Civil debido al no reconocimiento del estado civil de los indígenas, lo que deviene en la negación de una serie de derechos para las parejas y las personas menores de edad. Por ejemplo, los hombres son asegurados por las compañías bananeras, pero ni los hijos ni las hijas, y tampoco sus parejas pueden gozar de esa condición de aseguramiento social por la falta de documentos que prueben la relación familiar (Morales y otros, 2014: 69).

El esquema de universalidad y solidaridad de la salud pública en Costa Rica no discrimina por razón de nacionalidad. Sin embargo, el establecimiento del requisito el aseguramiento

para acceder a la regularidad migratoria por medio de la Ley 8764, limita las posibilidades de acceder a los servicios públicos de salud a las personas migrantes en situación vulnerable.

Por otra parte, al 6 de febrero de 2015 solo un 3% de 2.500 empresas agrícolas habían llenado el formulario para regularizar la situación de sus trabajadores, lo cual es su obligación según el artículo 177 de la Ley de Migración (Diario Extra, 02.03.16; 10.02.15; 11.02.15; 31.01.15). Esto supone que la carga de la regularización y el aseguramiento recaiga sobre las personas migrantes, eximiendo a las personas de su responsabilidad.

Ciertamente, el condicionamiento de la regularización al requisito de aseguramiento deja abierto un portillo para que el aseguramiento que se exige, pueda ser asumido por la persona trabajadora. De esta manera, este requisito ha estimulado que sea la persona que desea obtener una categoría migratoria y no la persona o empresa empleadora quien asuma esa responsabilidad. Esto supone el incremento de costos para la persona migrante y la desventaja respecto de otros trabajadores en el acceso a la seguridad social, dadas las limitaciones de los seguros voluntarios que adquieren (Gatica, 2013b: 22, 26), ya que se enfrentan a prestaciones de dinero menores que el aseguramiento asalariado.

Las personas migrantes optan por las modalidades de seguro independiente o voluntario, cuando en realidad muchas veces se trata de personas asalariadas. Además, bajo la modalidad de aseguramiento voluntario “se entiende que su aseguramiento adquiere el carácter de irrenunciable, convirtiéndose en obligatorio” (Art.9, Reglamento del Seguro de Salud)²¹. Esto genera deudas significativas sin posibilidad de condonaciones o arreglos de pago, así como una serie de situaciones económicas y legales de las que las personas migrantes no pueden salir fácilmente, que a la larga también limitan el acceso a la seguridad social.

Los y las funcionarios de la CCSS entrevistados para este estudio reconocen que el tema del requisito del aseguramiento para acceder a la regularización más bien puede venir a restringir el acceso a la seguridad social. Tal como indicara una funcionaria, “no puedo decir si al final ese impacto ha sido para que la gente pueda gozar del derecho de protección de la seguridad social”. En este sentido, para los funcionarios este requisito puede suponer de alguna manera un conflicto con la Ley constitutiva de la CCSS: “el tema migratorio es un tema de Migración nosotros no podemos condicionar y creo que eso este se le ha dicho a Migración no podemos condicionar la protección a un tema de que la persona este regular. Y ese es un reto importante ¿Por qué? Porque eso le limita mucho al extranjero el acceso a la salud ¿Por qué? Porque Migración dice que es una Ley, sí pero la Ley de ustedes no estar sobre la Ley de la Caja” (Entrevista a funcionarios

²¹ El artículo 13 del Reglamento del Seguro Voluntario establece que, si bien la afiliación a este Seguro es voluntaria, una vez adquirida se convierte en irrenunciable, salvo si el asegurado pasa a ser asalariado, trabajador independiente, se acoge a pensión, adquiere derecho al beneficio familiar o se acoge al Seguro por el Estado. Cuando el asegurado voluntario se ausentare del país por tres meses o más, lo cual debe probar a satisfacción de la Caja, puede decidir su continuación o su exclusión del régimen. Si su decisión fuere lo segundo, debe así comunicarlo por escrito. El artículo 14 señala que, si el asegurado voluntario deja de cotizar durante seis meses consecutivos, se suspende la facturación de los comprobantes de pago, condición que sólo podrá activarse si paga las cuotas adeudadas hasta un máximo de seis mensualidades.

de la CCSS, 18 mayo 2016, Entrevista a Entrevista a Contraloría de Servicios de Salud, 17 mayo 2016).

Por otra parte, además de las dificultades para acceder al seguro social, persisten de prácticas de exclusión y negación del derecho a la salud que se deben al trato inapropiado por parte del personal de salud, debido a la falta de receptividad, ánimo y disposición para cumplir su labor en forma adecuada. De esta manera, la actitud de los funcionarios de salud puede estar produciendo la auto-negación del derecho a recibir atención médica en igualdad de condiciones que el resto de la población (Morales y otros, 2014: 77). Esto se evidencia claramente en el caso de las personas Ngäbe Buglé, ya que la actuación específica de los funcionarios depende de su discrecionalidad (muchas veces basada en prejuicios) y su sensibilidad respecto de esta población, más que en directrices claras y definidas relacionadas con el tratamiento, cuidado y seguimiento de estas personas.

La Defensoría de los Habitantes ha señalado en sus informes anuales que se utiliza un modelo de atención no adecuado para la cultura indígena, que la mayoría de los funcionarios y funcionarias del sector público no están sensibilizados para atender la especificidad cultural, y que no se respeta la medicina tradicional. Aunque el Ministerio de Salud realiza diversos esfuerzos para corregir estos problemas, son muy pocos los programas que cuentan con la base política y económica necesaria para mantenerse y generar verdaderos cambios en la situación de la salud indígena (Unicef, 2012: 13).

3.5. Situación de los derechos laborales y la integración

El vigésimo Informe del Estado de la Nación evidenció fuertes debilidades en el mercado laboral y un débil progreso en el respecto de los derechos laborales. A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga) (Programa Estado de la Nación, 2014: 79). La posibilidad de ubicarse en cualquiera de los tres escenarios se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es inmigrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico (Programa Estado de la Nación, 2014: 117-118).

En efecto, un tercio de los trabajadores en pobreza extrema es víctima de un incumplimiento total de sus garantías. Entre los que laboran en construcción la proporción triplica el promedio nacional, en tanto que los ocupados en agricultura y servicio doméstico, así como los inmigrantes y los jóvenes, duplican ese promedio. En la situación de doble incumplimiento (sin ninguna garantía laboral y salarios por debajo del mínimo) están principalmente los pobres extremos, uno de cada diez. Las servidoras domésticas tienen porcentajes que triplican el promedio nacional; los agricultores, los jóvenes, los inmigrantes y los obreros de construcción lo duplican. En la triple condición de incumplimiento (sin garantías laborales, salarios por debajo del mínimo y con jornadas inapropiadas) están, nuevamente, los pobres extremos, uno de cada seis trabajadores.

Las servidoras domésticas y los pobres no extremos triplican el promedio nacional, mientras que los agricultores y los jóvenes lo duplican (Programa Estado de la Nación, 2014: 118).

En materia de desempleo, en 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población (el desempleo femenino fue de un 10,6%, frente a un 7,2% del masculino). Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía benefician claramente a las personas con más niveles educativos (Programa Estado de la Nación, 2014: 129; 2015: 76).

Por un lado, para un sector de la fuerza de trabajo es cada vez más difícil encontrar un empleo, sobre todo si la persona es poco calificada, tal como reflejan las altas tasas de desempleo que se mantienen desde 2009. Por otro lado, a muchas personas tener un empleo no les asegura ingresos suficientes para vivir dignamente, ni tampoco el disfrute de derechos básicos reconocidos por ley. Las características de los trabajadores más afectados por el incumplimiento de garantías muestran una relación directa entre precariedad laboral, pobreza y exclusión social (Programa Estado de la Nación. 2014: 118).

Es en este contexto es que debemos ubicar la situación de las personas migrantes, las cuales tienen bajos niveles educativos, una gran parte se ubica en el sector informal y muchas veces se encuentran en condición migratoria irregular.

El alto grado de segmentación y especialización del mercado laboral migrante en ocupaciones poco calificadas tiene que ver con que el nivel educativo de la población ocupada nicaragüense es menor que la población nacional. En materia de generación de puestos de trabajo, el sector informal ha sido el más dinámico de la economía caracterizado por alta precariedad laboral y escasas remuneraciones. En el país, el 45% de las mujeres y el 42% de los hombres realizan empleos informales (UCR, 05.04.16). Tal como ha señalado el Estado de la Nación, las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años. Tal como indica el Informe, un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Los más perjudicados son los residentes de zonas rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como los migrantes y las mujeres asalariadas. Además, un 42,5% de los trabajadores que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales no gozan de este derecho (Programa Estado de la Nación, 2014: 79).

Por su parte, las diferencias salariales de la población migrante respecto de la población nacional pueden atribuirse tanto a una estructura de ocupaciones segmentada por nacionalidad —los nicaragüenses tienden a concentrarse en las ocupaciones menos calificadas y peor pagadas—, como a salarios efectivamente menores para los migrantes (Castro, 2002: 215). Esta situación no siempre conlleva necesariamente “discriminación”, sino que corresponde a la diferenciación social entre ocupaciones calificadas y no calificadas. Sin embargo, esta diferenciación o segmentación puede inducir a la

discriminación, en la medida que los migrantes se concentran en las ocupaciones peor pagadas, con un restringido acceso a los derechos sociales o con una legislación discriminatoria, como ocurre con el servicio doméstico y la agricultura (Morales y Castro, 2006: 137, 232). Se “trata de la constitución de nichos laborales ‘étnicos’ en los que se repiten problemáticas como la inestabilidad laboral, las irregulares condiciones de contratación, los bajos niveles salariales y la violación constante a sus derechos laborales” (Acuña, 2005: 16).

El peso principal de la participación de los migrantes nicaragüenses en la fuerza laboral costarricense se ubica en el segmento de la *construcción*, que para el 2015 constituyó el 21,74% del total de la fuerza laboral del sector, predominado por población masculina.

Si bien una proporción significativa de los trabajadores del sector construcción no cuenta con seguro, es más común entre los nicaragüenses (46%) que entre los costarricenses (36%) (Voorend y Robles, 2011: 51). Por otra parte, prevalecen diferencias salariales entre trabajadores nacionales y migrantes. En promedio, para el 2009 los nicaragüenses ganaban un 20% menos que los costarricenses en el sector construcción. Además de la brecha salarial, al igual que en el sector agrícola, los trabajadores nicaragüenses en el sector construcción tienen jornadas significativamente más largas —56 horas semanales frente a 49 horas semanales de los trabajadores nacionales— (Voorend y Robles, 2011: 51, 49).

Por otra parte, para el 2015 los hogares como empleadores generaron 156.861 empleos, de los cuales el 21,50% fue cubierto principalmente por mujeres nicaragüenses, lo que lo constituye el segundo campo laboral más significativo de participación de personas migrantes.

Los registros administrativos de la CCSS muestran que las trabajadoras domésticas en Costa Rica figuran entre los sectores con menor cobertura de aseguramiento. El bajo porcentaje de personas que laboran en servicio doméstico que están aseguradas de forma directa por sus empleadores es un rasgo distintivo del sector. La tendencia observada es que cerca de un 30% tiene seguro directo, solo un 15% es asegurada asalariada y cerca de 15% tiene seguro voluntario o independiente. La mitad restante tiene seguro de tipo familiar (alrededor de un 40%) u otras formas de aseguramiento, por el Estado o pensionados. La baja cobertura del aseguramiento bajo la modalidad de asalariado se traduce en el bajo nivel de cobertura del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de este grupo de trabajadoras. De todas las trabajadoras del servicio doméstico, únicamente el 10% consolida el derecho. Las personas que laboran como trabajadoras domésticas además evidencian un elevado nivel de no aseguramiento. A nivel nacional, según los datos de la Dirección Actuarial, los no asegurados constituyen un 6,1% del total. Sin embargo, en el caso de las trabajadoras domésticas asciende a un 16% es decir, casi tres veces mayor (CCSS, 2016).

A esto se suma que las remuneraciones de las mujeres siempre son menores que las de los hombres. Estas brechas parecen estar directamente asociadas a la valoración social de las tareas que desempeñan mujeres y hombres (Martínez y otros, 2010: 43).

Recuadro 5. Situación de las personas migrantes recolectoras de café

Las autoridades del sector cafetalero en Costa Rica niegan la existencia de la subordinación en su relación con los recolectores de café y, por ende, la existencia de una relación obrero-patronal. Según el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), ente rector del sector cafetalero²², la subordinación no se presenta debido a que el cafetalero no “obliga” a los trabajadores a realizar ninguna tarea específica, solo paga por el fruto recolectado y entregado. El ICAFE, incluso, ha instruido a los productores de café sobre su criterio en relación con esta materia, a partir de un litigio que ha entablado con la CCSS²³.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante oficio DAJ-AE-37-0719 de enero 2007, considera que la contratación de personal para recolectar café configura un contrato de temporada en la que media relación laboral entre las personas recolectoras y los productores, obligándose estos últimos a cumplir con todos los deberes patronales. Resoluciones de la Sala Segunda, en sentencia N-1160-2014, confirman lo anterior y ahondan en los elementos que determinan la existencia de la relación laboral: la prestación personal del servicio, el salario y la subordinación de la persona trabajadora a la empleadora²⁴.

Sin embargo, un criterio distinto ha mantenido el Tribunal Contencioso Administrativo en sentencia 274-2011-VI. Al conocer de resoluciones administrativas dictadas por la CCSS, en que sancionaba el incumplimiento de la afiliación de recolectores de café por parte de una empresa, dicho Tribunal consideró que entre el productor y el recolector de café, particularmente ocasional, no se constituye una relación de carácter laboral. Considerar que el productor no es patrono del recolector de café ocasional, lleva a juzgar que no incurre en las obligaciones laborales correspondientes y, en concreto, en el deber de asegurarlo. Circunstancia que, evidentemente, deja desamparado en su derecho a la salud al recolector.

De esta manera, los jueces estiman, en concordancia con la postura del ICAFE, que de hecho no existe subordinación de ningún tipo en esta relación y, por ende, tampoco un vínculo obrero-patronal. Este pronunciamiento judicial tiene una gran trascendencia, particularmente en la medida que ya no se trata solamente de la opinión de una entidad con intereses corporativos, que es, además, parte de una contienda administrativa, sino que ahora cuenta con una resolución judicial de respaldo (Morales y otros, 2014: 60).

El desconocimiento de la relación obrero-patronal supone que las condiciones de aseguramiento y formalización del trabajo sean casi inexistentes. Ciertamente, la informalidad extendida en el sector cafetalero implica una severa desprotección laboral y tiene graves repercusiones sobre el acceso de derechos de las personas migrantes, especialmente Ngäbe Buglé, a lo cual se suman los prejuicios étnicos y raciales contra los indígenas.

3.6. Irregularidad vs integración

Tal como señala Sandoval, la legislación vigente combina un encuadre de derechos humanos y disposiciones específicas, que vuelven el proceso de regularización

²² En Costa Rica la comercialización de café se encuentra en manos del sector privado. Sin embargo, el Estado mantiene la supervisión y control por medio del ICAFE, institución pública de carácter no estatal, fundada en 1933 como rectora de la caficultura costarricense. El ICAFE se reglamenta en la Ley de la República de Costa Rica No. 2762. Su objeto es promover y fortalecer el desarrollo de la actividad cafetalera. En la Junta Directiva del ICAFE están representados todos los actores que intervienen en la actividad cafetalera. La industria del café costarricense está conformada por cuatro sectores, regulados por las disposiciones de la Ley 2762 del 21 de junio de 1961 y sus reformas y por el Reglamento a esa ley. Esto con el propósito de garantizar una participación justa a cada sector. Todos tienen una interacción constante y conforman un sistema agroindustrial típico, en el que participan productores agrícolas, procesadores primarios (fruta) de materia prima (beneficios de café), procesadores de producto terminado (torrefactores) y exportadores (Véase: <http://www.icafe.cr/nuestro-cafe/estructura-del-sector/>).

²³ Véase: La Nación, 16.12.09.

²⁴ Este criterio también se mantuvo en resoluciones Ns. 146-2014 y 145-2014, ambas del 12 de febrero de 2014.

migratoria aún más oneroso y difícil (2012: 222). De esta manera, se está en riesgo de que la ley produzca la “ilegalidad” que ella misma dice que procura erradicar, es decir, los requisitos son tales que fomenta la ausencia de la documentación (Sandoval y otros, 2012: 32).

A esto se suman la severidad de las multas²⁵ y los elevados costos²⁶, los cuales son asumidos por las personas migrantes, y que pueden favorecer la irregularización. La Ley dispone que las personas extranjeras admitidas como no residentes podrán cambiar de categoría migratoria mientras estén en el país. Sin embargo, cualquier cambio de categoría o subcategoría migratoria tendrá un costo de 200 dólares (art. 89, 96, 125). Igualmente, las personas extranjeras autorizadas para ingresar al país y permanecer en él bajo la categoría migratoria de turista, tendrán la posibilidad de prorrogar su permanencia. Sin embargo, dicho trámite tiene un costo de 100 dólares (art. 90, Ley 8764).

La condición de irregularidad subsume a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad tal que ni siquiera se consideran sujetos de derecho, como ya ha sido mostrado en varios estudios²⁷. La vulnerabilidad vinculada al estatus migratorio se acrecienta por la exclusión social o la discriminación que viven por su condición de persona extranjera, que les refuerza sus creencias de que no gozan de los mismos derechos que las personas nacionales (OIT, 2015: 27).

Es posible afirmar que el estatus migratorio marca una diferencia importante en el acceso a la justicia y en la legitimidad que sienten para reclamar sus derechos. Según el diagnóstico de la OIT sobre el acceso a la justicia, la falta de un estatus migratorio regular en el país, es mencionada de forma recurrente por las personas entrevistadas como uno de los obstáculos que más influye en la persona trabajadora migrante a la hora de plantearse acudir a los estados judiciales. Conlleva, por un lado, a la creencia de parte de esta población de que por no tener un estatus migratorio regular no pueden acceder a la justicia y, por otro lado, el miedo a ser deportados, esto último es particularmente sensible para la población de origen nicaragüense. Ello comporta una marcada sensación de no tener derechos o de no tener los mismos derechos que las personas nacionales y, por ende, de inseguridad jurídica. Esta sensación se traduce en temor, factor determinante por el cual esta población no acude a los Tribunales de Justicia, incluso

²⁵ El Decreto Ejecutivo No. 37327-G estableció que el cobro de las multas referidas en los artículos 33 inciso 3) y 177 de la Ley General de Migración y Extranjería N°8764 comenzaría a regir el 23 de abril del año 2013, en tanto que las multas indicadas en los artículos 149, 164, 170, 171 y 182 de la Ley General de Migración y Extranjería se aplicarían a partir del 28 de septiembre del año 2013. Posteriormente, se ha aplazado el cobro de estas multas por medio de varios decretos.

²⁶ Véase los artículos 33 inciso 4 e inciso 5, 89, 90, 96, 125, 133, 251, 252, 253, 254, 255, 256 y 257.

²⁷ Según la encuesta realizada a 300 trabajadores migrantes, en el marco del estudio realizado por OIM, OIT y el MTSS, no es común que los migrantes presenten denuncias o reclamos contra sus empleadores u otra entidad, debido al temor de represalias y la posible expulsión del país. Afirman que, al no contar con el permiso laboral, no se consideran “en posición” para presentar las denuncias correspondientes (2011: 102). Tal como señala este estudio, la condición de “trabajador migrante” inhibe a estas personas a presentar reclamos sobre el incumplimiento de sus derechos laborales, ya que existe la impresión de que, al no contar con el permiso migratorio o laboral ni contrato de trabajo, no se está en condición de demandarlos. En otras palabras, estas personas creen que su condición migratoria les resta legitimidad como sujetos de derecho, por lo que las acciones tomadas por ellas ante los incumplimientos en los que incurrían los empleadores son escasas.

llega a inhibir a las personas trabajadoras migrantes de hacer consultas o buscar información (2015: 19).

En este sentido, la persona trabajadora migrante que no cuenta con permiso de trabajo ni cédula de residencia en el país y que se encuentra en un estado migratorio irregular, no sólo es aquella que sufre mayor vulnerabilidad frente a situaciones de incumplimiento de la ley laboral, sino que experimenta mayor desprotección jurídica y menor acceso a la justicia. Tal y como lo remarcan las propias personas migrantes trabajadoras, el no tener un estatus migratorio regular en el país es el punto más débil, ya que toda la relación laboral a partir de ahí se desarrolla en la informalidad. La falta de esta documentación hace que las personas trabajadoras sientan que no tienen respaldo para exigir sus derechos, y genera un gran temor a ser deportadas en caso de exponer su situación o reclamar sus derechos ante las autoridades, tanto administrativas como judiciales (OIT, 2015: 19).

Por otra parte, la indocumentación y la irregularidad migratoria son situaciones que minan los derechos humanos de estas personas, como el acceso a la salud o a la educación. A las condiciones de vida deplorables y la escasa atención institucional a las necesidades básicas de la población Ngäbe Buglé durante su estancia en el país, se suma la indocumentación existente entre niños (as), adolescentes y adultos, muchos de ellos nacidos en Costa Rica, lo que los pone en riesgo de apatridia²⁸. A esta situación se suma la irregularidad migratoria. Ciertamente, la indocumentación o condición migratoria irregular les inhibe de acudir a centros médicos por considerar que no tienen derecho a recibir atención. Ciertamente, la auto-negación del derecho a recibir atención médica es parte de un círculo vicioso que se origina en la falta de documentos y que termina en la privación de toda fuente de derecho, como principio de la no ciudadanía (Morales y otros, 2014: 77).

La indocumentación deviene también en la inasistencia a la educación formal básica de cientos de niños, niñas y adolescentes indígenas, ya que no pueden ser inscritos en los centros educativos por la solicitud de documentación, entre otros aspectos.

4. Avances y Desafíos

4.1. Seguro social

Una de las principales preocupaciones de los funcionarios de la CCSS entrevistados para este estudio, es cómo aumentar la cobertura de seguridad social de manera que toda la población esté cubierta bajo alguna modalidad de aseguramiento, para garantizar el

²⁸ La documentación no tiene el mismo valor para los indígenas como para los “latinos” y, por esta razón muchos precinden o dan importancia relativa a estos. De esta manera, las disposiciones administrativas basadas en la solicitud de documentos, pueden resultar en un obstáculo para la integración de la población Ngäbe Buglé, debido a las diferencias culturales. A esta situación se suman las dificultades respecto a la inscripción en el Registro Civil, ya que el asentamiento definitivo de la inscripción de la persona menor de edad se debe hacer con la comparecencia del padre, pero ello no ocurre. En consecuencia, se está frente a un procedimiento administrativo que, debido a obvias razones, impide al niño nacido disfrutar de su completa identidad (Morales y otros, 2014: 70, 68).

acceso a la salud, así como la sostenibilidad financiera de la institución. Tal como mencionan, es importante que la persona “tenga una protección en salud para el su familia verdad y dejar nosotros de estar haciendo facturas para no asegurarlos que al final aumentan la cuenta por cobrar, aumentan la por la morosidad la gente al final no termina de pagando y siempre el sistema de salud es el que sigue asumiendo todo esto”...“nosotros hemos entendido que lo importante es ver cómo se otorga digamos un aseguramiento a las personas, en lugar de hacerles una factura por ejemplo como no asegurados, eso lleva un reto porque hay que modificar muchas normas, hay que hacer muchos cambios (Entrevista a funcionarios de la CCSS, 18 mayo 2016).

Bajo esta lógica, la Ley migratoria y el Reglamento del Seguro de Salud restringen al acceso a los beneficios del seguro social a las personas residentes “legales”, lo que eventualmente supone más bien un costo mayor para la institución, ya que el no permitir el aseguramiento de quienes se encuentran en condición de irregularidad se traduce en menos ingresos contributivos para la CCSS. Para los entrevistados la facturación de los servicios a las personas no aseguradas no es la solución, ya que en algunos casos se trata de personas que no pueden asumir dichos costos. Además, se trata de personas que se encuentran en un estado de mayor desprotección y vulnerabilidad, pero su condición de no aseguramiento puede suponer que no sean alcanzados por controles y programas preventivos, por lo que en el momento en que se acercan al sistema pueden requerir tratamientos y servicios de hospitalización que a la larga resultan más costosos para la institución.

Por otra parte, según fue valorado por los funcionarios, es fundamental la educación y la información correcta y oportuna hacia la población migrante sobre la importancia del pago de las cuotas del seguro social ininterrumpidamente para alcanzar la regularización por primera vez y su posterior renovación, y evitar obstáculos económicos y legales posteriores que eventualmente impedirán su acceso a la regularización y a los servicios de salud.

Recuadro 6. Depósito de Garantía y Fondo Social Migratorio

La Ley 8764 establece una figura legal que resulta de interés, el Depósito de Garantía (art. 134), el cual obliga a los patronos de las personas extranjeras autorizadas para ingresar al país ya sea como trabajador temporal, transfronterizo o ligado a proyectos específicos, a depositar una garantía de dinero en efectivo por cada trabajador contratado, que se dirigirá al fondo de depósitos de garantías (art. 237 Ley 8764). Sin embargo, dicha garantía de dinero será utilizada con el fin de sufragar los gastos de deportación correspondientes de los trabajadores extranjeros, y no como una garantía que se pueda utilizar para “afianzar” una posible disputa de reconocimiento de derechos laborales. Tal como señalan Rojas y Ruíz, se podría incrementar el depósito de garantía por patrono, a fin de crear una especie de fondo de solidaridad que sirva de garantía en caso de que haya una condenatoria en firme contra el empleador y a favor del trabajador migrante temporal (2012: 240). En cualquier caso, el depósito de garantía evidencia que existe más interés en penalizar a las personas debido a su condición irregular, que en garantizar sus derechos laborales.

Por otra parte, la Ley 8764 estableció un Fondo Social Migratorio dirigido a apoyar el proceso de integración social de la población migrante en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia. Sin embargo, dichos recursos no serán aportados por medio del cobro de un dólar en el impuesto de salida (como en el caso de la Ley contra la trata de personas), sino por los recursos provenientes por concepto del pago migratorio establecido en el artículo 33, el cual empezará a ser

cobrado a partir de diciembre de 2016, según el Decreto Ejecutivo N° 39398-G del 11 de diciembre de 2015.

Por un lado, a diferencia de la Ley contra la trata, la Ley de migración no creó un mecanismo de dotación de fondos a las acciones de integración, lo que hace inoperativa la política migratoria. Por otro lado, el fondo social creado para apoyar el proceso de integración será financiado por las propias personas migrantes en situación migratoria irregular, a partir de una multa desproporcionada que desconoce la realidad social a la que la mayoría de estas personas se enfrentan en el país. En suma, se trata de un mecanismo perverso de financiamiento para apoyar el proceso de integración de estas personas, ya que se carga a las personas migrantes el costo de su propia integración, o más bien, se carga a las personas irregulares el costo de una integración a la cual no tendrán acceso, ya que no tienen permiso para trabajar, ni acceso a seguro social, y tienen restringido el disfrute de otros derechos que son condición para una plena integración.

Por otra parte, considerando que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) tiene importantes debilidades por la falta de recursos suficientes para cumplir con su mandato, es preocupante que ningún porcentaje haya sido destinado al MTSS para fortalecer las capacidades que le permitan velar por el cumplimiento de la normativa laboral y las condiciones laborales. Es fundamental dedicar recursos para hacer posible la supervisión de los mecanismos de reclutamiento y contratación, y las labores de inspección por parte del MTSS, en aras de proteger los derechos laborales de las personas migrantes, condición básica para lograr una plena integración.

Las personas entrevistadas sugirieron destinar un porcentaje del Fondo Social Migratorio a cubrir estos costos o las deudas por cuotas atrasadas, en los casos de las personas migrantes que por su demostrada situación de pobreza no sean capaces de cumplir con el pago pero que requieren de los servicios de salud. Ciertamente, la idea de destinar fondos a los costos de atención a personas migrantes no aseguradas, en condición de irregularidad y en situación de pobreza, debería ser una propuesta a considerarse. De esta manera, la condición de contribuir con el sostenimiento del régimen de seguridad social para alcanzar la regularización, no sería obligatoria, y contrarrestaría la idea tan generalizada en el imaginario de que estas personas suponen una carga para el Estado. Este fondo también contribuiría a cubrir el caso de los extranjeros en condición migratoria irregular que no pueden acceder al beneficio de un seguro por el Estado, según lo establece el artículo 74 del Reglamento del Seguro de Salud, ya que habría fondos creados por Ley para tales efectos. Dichos fondos también permitirían hacer frente a situaciones especiales como las presentadas por los grupos de cubanos y de migrantes extracontinentales que se han desarrollado en los últimos meses en la frontera sur.

El sistema de seguridad social de Costa Rica muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región latinoamericana, lo que en buena medida se debe a sus altos grados de cobertura e integración. Por su parte la CCSS constituye la institución emblemática del régimen de política social costarricense, y sin duda alguna tiene un rol fundamental en la integración de la población migrante, en coordinación con la DGME y otras instituciones. A esto se suma el importante papel que la institución ha obtenido a partir de la última reforma de la Ley migratoria. Sin embargo, pareciera que el requerimiento de aseguramiento no se fundamenta en el principio del régimen de política social costarricense, sino en la idea persistente de que las personas migrantes, especialmente nicaragüenses, constituyen un riesgo para la seguridad social del país. Tal como señala Sandoval, “la legislación migratoria expresa valores arraigados en el imaginario social, por lo que intentar cambiarla no es un asunto meramente jurídico

—aun y cuando esta dimensión sea muy importante— sino que remite a un plano si se quiere más ideológico” (Sandoval, 2012: 230).

4.2. **Ámbito Laboral**

El valioso aporte a la economía local proveniente de la participación de los y las trabajadoras migrante resulta indiscutible, considerando la magnitud de la riqueza que producen. Sin embargo, este no siempre es reconocido, remunerado y valorado en forma equitativa. En muchas ocasiones la retribución de su esfuerzo no se traduce en “buen trato”, sino en “mal trato”. Además, parece no haber claridad sobre los mecanismos que aseguren la protección de los derechos de los trabajadores, y la responsabilidad de las instituciones del Estado costarricense en esta materia, así como los deberes de los contratantes. A eso se suman situaciones como el no reconocimiento de la relación laboral de los trabajadores recolectores café, donde se ubican principalmente trabajadores nicaragüenses e indígenas panameños Ngäbe Buglé.

El Convenio 169 de la OIT ratificado por Costa Rica en 1989, dentro del marco de respeto de los derechos humanos establece que los Estados tienen obligaciones y responsabilidades especiales para con la población indígena. Sin embargo, la presencia de mecanismos y practicas propios de la informalidad, al margen del Estado, sumado a actitudes y prácticas de los empleadores que se sustentan en estigmatizaciones y prejuicios, tratos discriminatorios y diferenciados, suponen la imposición de prácticas laborales no deseables a esta población. Esto da las condiciones para que se presenten otras formas de explotación o sobreexplotación de la fuerza de trabajo indígena. Este tipo de prácticas no pueden ser toleradas en un país que se ha comprometido internacionalmente con la erradicación de todas las formas de discriminación, xenofobia y racismo, por lo que deben ser erradicadas.

Además, la no definición por parte del Estado costarricense de la condición laboral de los trabajadores recolectores de café, en un marco de relaciones de trabajo, afecta en forma directa y particular a la población indígena, por ser esta, junto a los inmigrantes nicaragüenses, la fuerza de trabajo que mayoritariamente se dedica a esas labores. Además, impiden una intervención más efectiva por parte de las instituciones responsables de lo laboral en la protección de los derechos de estas personas.

Considerando la trascendencia económica de los sectores que emplean población migrante, es recomendable procurar la sensibilización del sector de los empleadores, con el fin de que las responsabilidades dirigidas al mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida, así como la protección de los derechos laborales y humanos de estas personas, sea compartida por quienes también se benefician de su participación económica en los mercados de trabajo. Tal como señalara el Jefe del Departamento de *Migraciones Laborales* del MTSS, “es muy fácil individualizar la ganancia, más fácil socializar la pérdida, ahí hay un tema de fondo”. Asimismo, los empresarios “lo que llegaban pensando es que ellos lo estaban haciendo era un gran favor a los que les dan trabajo, pero nunca decían, ah es que es la contribución que están dando a la cuestión productiva”. En vista de la importancia de las personas migrantes al sistema productivo, “los empresarios, los sectores que contratan van a tener que ir revisando van a tener que

hacer más esfuerzo porque si esa mano de obra no estuviera no sé qué pasaría” (Entrevista a Jefe de Departamento de *Migraciones Laborales* del MTSS, 17 mayo 2016).

Ciertamente, algunas actividades económicas dependen estructuralmente de la participación de las personas migrantes, como es el caso de la construcción, la agricultura de exportación y el trabajo doméstico remunerado. De esta manera, el éxito económico de estas actividades debería verse reflejado en la protección y estímulo del bienestar de aquellos que hacen posible su desarrollo. Por eso son importantes las iniciativas que promueven el compromiso de un empleador con el buen trato a sus trabajadores y con el bienestar promovido en el ámbito del trabajo, como lo es la propuesta del ICAFE de creación de un seguro facultativo²⁹.

Es necesario desarrollar prácticas de responsabilidad empresarial e incentivar a los emperadores y productores a cumplir los derechos laborales por medio de beneficios tributarios u otros incentivos que favorezcan y promuevan las buenas prácticas, y que a la vez devengan en éxito económico. Además, “globalmente, son cada día más famosas ypreciadas las prácticas genuinas de responsabilidad patronal, social y ambiental. Esto demuestra que gran parte de los consumidores están interesados en conseguir productos que garanticen el respeto a los obreros, a las comunidades y al medio en el cual se desarrolla la producción” (Morales y otros, 2014: 94).

Tal como señala Morales y otros, particular atención se debe brindar a las deficiencias de los sistemas de inspección laboral en los centros de trabajo y actividades en las cuales se emplean los trabajadores migrantes para prevenir prácticas no deseables de empleo. Las omisiones en esta materia no pueden continuar justificándose por la discrecionalidad de los funcionarios públicos responsables de dicha inspección, tampoco el cumplimiento de las obligaciones del Estado puede ser atribuido a la disponibilidad de recursos humanos y financieros (2014: 104).

En este sentido, es necesario un rol más protagónico por parte del Ministerio de Trabajo, fortaleciendo las labores de inspección, en especial en las temporadas de cosecha de algunos cultivos, los cuales demandan un importante número de trabajadores temporales. Esto puede suponer retos importantes relacionados con cambios en la cultura institucional, para alcanzar mayor flexibilidad acorde con las demandas de mayor inspección en algunas épocas, así como en la direccionalidad de los recursos, para asegurar su máximo aprovechamiento. Es fundamental que el MTSS lidere y se apropie del tema, velando por el cumplimiento del contrato de empleo y las condiciones de reclutamiento de las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, especialmente en la zona norte del país y en la zona de Los Santos, donde se han detectado casos de explotación laboral hacia la población indígena Ngäbe Buglé

²⁹ Si bien el ICAFE no reconoce la relación laboral de los trabajadores recolectores, se encuentra trabajando en diferentes ejes para mejorar la relación que se da entre los productores y los recolectores de café (TvSur, 06.05.16). La institución consultó el criterio de la Procuraduría General de la República sobre la posibilidad de utilizar recursos del medio por ciento del valor FOB del café que se exporta, por cada unidad de 46 kilogramos de café oro o su equivalente, para que el ICAFE cree un fondo y aporte recursos para auxiliar un seguro facultativo a plazo determinado, específicamente para un seguro de salud a los recolectores de café, como parte de las actividades de desarrollo sostenible de la actividad cafetalera nacional. Se trataría de un avance significativo en el reconocimiento del derecho al seguro social por parte de una entidad corporativa que usualmente vela solamente por los intereses de los productores.

proveniente de Panamá. Además, a la luz del Art. 20 del Convenio 169, el Estado está llamado a mejorar los sistemas de inspección laboral en las localidades y actividades del mercado de trabajo donde se encuentren laborando los trabajadores indígenas, responsabilidad que de oficio le corresponde al Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo ha tenido participación en esfuerzos interinstitucionales, tales como la elaboración del *Manual para la atención interinstitucional de personas menores de edad en explotación: sexual, trata, trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso*. Sin embargo, considerando que el fenómeno de la inmigración hacia Costa Rica tiene un carácter predominantemente laboral, es necesaria una participación más activa y un mayor involucramiento para parte del MTSS, para evitar situaciones de explotación laboral.

Las privaciones a los derechos laborales, el desamparo institucional y la desprotección laboral, redundan en un incremento de las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de los trabajadores migrantes. Es necesario el desarrollo de procesos de colaboración entre instituciones y organismos con las personas migrantes, como insumo en la generación de políticas públicas. Esto en el marco de un enfoque integral e interinstitucional para prevenir prácticas no deseables de empleo y para hacer valer las garantías constitucionales y del derecho internacional respecto con esta población. En el ámbito laboral, es preciso que el Estado costarricense defina una estrategia interinstitucional para organizar los sistemas de gestión, inspección y regulación de los flujos laborales de las personas migrantes, de manera que se establezcan objetivos, metas y responsabilidades a las instituciones públicas con competencia en la materia.

5. Consideraciones finales

La Ley migratoria costarricense establece que la política migratoria estará orientada “a promover la regularización y la integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense” (art.6, inc.1).

Las políticas de integración deben establecer su línea de acción a partir del paradigma de los Derechos Humanos y de esa manera atender los rezagos e inequidades que tanto las poblaciones nacionales como migrantes y refugiados evidencian en sus niveles de vida y en sus capacidades de acceder a los servicios públicos de atención social (Montero, 2010: 23). Tal como señala Gatica:

“Como Costa Rica es un país receptor de población inmigrante, al reflexionar en la relación desarrollo y migración, debe asegurarse que quienes llegan se beneficien de los logros sociales que en esta nación pueden alcanzar. Los datos censales muestran rezagos sociales importantes de esta población, los cuales requieren ser atendidos con prontitud. [...] Solo así se logrará la pretendida y discursiva aspiración de integrar a las personas inmigrantes que llegan al país” (2013a: 166-167), especialmente de la población migrante de origen nicaragüense e indígena panameña, las cuales enfrentan particulares formas de vulnerabilidad social.

La regularización migratoria representa el principal mecanismo para ordenar las prácticas laborales, proteger los derechos de las personas migrantes y promover la inserción de estos trabajadores dentro del régimen de protección social nacional. Sin embargo, la Ley migratoria ha impuesto medidas que se convierten en obstáculos serios que en la práctica se traducen en impedimentos para alcanzar la regularización, tales como los costos, las multas y el requisito del seguro social.

El nivel educativo de la población ocupada migrante es menor al de la población nacional, lo cual condiciona la forma y posibilidades de inserción en el mercado laboral. Ciertamente, esta situación es causa y consecuencia de las condiciones de pobreza y el alto grado de segmentación y especialización del mercado laboral migrante en ocupaciones poco calificadas, que es donde se presentan las mayores violaciones a los derechos laborales. Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico constituyen áreas estratégicas de la economía nacional, sin embargo, concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Es en estas actividades donde se concentra la mayoría de la población migrante en situación vulnerable, en su mayoría nicaragüense: 75% de la población extranjera en Costa Rica. Por lo tanto, considerando las situaciones de irregularidad migratoria e informalidad laboral en las cuales se encuentran inmerso el grueso de las personas migrantes, es contraproducente la exigencia del requisito del seguro de salud para alcanzar la regularidad migratoria, y por lo tanto la afamada integración que la legislación busca alcanzar.

La irregularidad migratoria sumada a la informalidad laboral, contribuyen a un mayor grado de precarización de las condiciones de trabajo de las personas migrantes. Ciertamente, las limitaciones relacionadas con el acceso y disposición de documentos o la regularidad migratoria, y por tanto, para alcanzar suficiente seguridad jurídica, se convierte en un obstáculo para acceder a servicios sociales y para la defensa de sus derechos como personas, como migrantes y como trabajadores.

Ciertamente, el Estado debería adoptar medidas que garanticen que la irregularidad o la falta de documentos no se conviertan en una fuente para la negación de los derechos y que, adicionalmente, adopten procedimientos que les faciliten a las personas la obtención de un estatus regular o su respectiva documentación, tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de la población migrante.

Si bien el país cuenta con una política pública en materia migratoria, la política no tiene la capacidad de articular las distintas iniciativas de la institucionalidad pública —en vista de la dispersión de esfuerzos en relación con la atención del tema migratorio—, ni tampoco destina recursos específicos para hacer operativa la política en materia de integración. Por otra parte, la política tampoco incorpora el tema de la inmigración costarricense. El Estado costarricense tendrá que analizar el posible impacto del aumento en la emigración de costarricenses hacia otros países y particularmente a los Estados Unidos, y su trascendencia en términos de política pública, especialmente en zonas claramente diferenciadas.

Por otra parte, es necesaria la adecuación de los sistemas de información institucional a las nuevas realidades migratorias. La necesidad de contar con información actualizada desagregada por nacionalidad en cuanto al acceso a los servicios sociales es necesaria para la elaboración de políticas de integración dirigidas a esta población. Igualmente, es importante la generación de nuevos estudios relacionados con la migración forzada que se ha manifestado en los últimos años, y que se ha evidenciado claramente en tiempos recientes en relación con la migración de centroamericanos y de africanos, lo cual supondrá retos específicos en materia de política social e integración.

En este sentido, sin olvidar los problemas de fondo que dificultan la regularización y la efectiva integración de las personas migrantes en Costa Rica, la multidimensionalidad de la migración cubana y extracontinental lo hace sumamente complejo, además de extendido en magnitud y tiempo. Podemos decir, que las crisis acontecidas han puesto en evidencia que el país no está preparado para atender estos fenómenos, por lo que es necesario atender los nuevos retos institucionales, en materia sanitaria y de asistencia social para darles una respuesta efectiva a estas situaciones por medio políticas públicas integrales, estratégicas, especialmente en zonas fronterizas como Peñas Blancas. De lo contrario, estas crisis se seguirán presentando, ya que las razones que provocan la movilización de estas personas obedecen a fenómenos y factores de carácter internacional y estructural, más allá de nuestro control.

6. Bibliografía

Acuña, Guillermo (2005). “La inmigración en Costa Rica: dinámicas, desarrollo y desafíos”, Proyecto Fondo OPEC-UNFPA, San José.

Baumeister, Eduardo; Fernández Edgar y Acuña, Guillermo (2008). *Estudio sobre las migraciones regionales de los nicaragüenses*, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de Guatemala.

BCCR (2012). “Informe metodológico: Trabajadores transfronterizos y de temporada en Costa Rica. 2011-2012”, División Económica, Banco Central de Costa Rica, San José.

BCCR (2014). “Informe metodológico: Trabajadores transfronterizos y de temporada en Costa Rica. 2013-2014”, División Económica, Banco Central de Costa Rica, San José.

BID (2015). *Empleos para crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Castro, Carlos (2002). “Migración nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas insatisfechas”, Informe final de investigación, Proyecto Escenarios alternativos para la reducción de la pobreza en Centroamérica: repensando la cuestión de la transferencia de recursos, FLACSO, San José.

CCSS (2015). GF-13.546, “Lineamientos para el aseguramiento de migrantes como asegurados voluntarios y trabajadores independientes, conforme la Ley N° 8764, Ley

General de Migración y Extranjería”, 26 de mayo de 2015, Comunicación interna 01.06.15, CCSS, San José.

CCSS (2016). “Diagnóstico y propuesta para la extensión de la Cobertura del Servicio Doméstico”, Caja Costarricense de Seguro Social, Gerencia Financiera, mayo (versión en revisión).

CEPAL (2014). *Panorama social de América Latina 2014*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

DGME (2011). *Migración e integración en Costa Rica: Informe Nacional 2011*, Dirección Nacional de Migración y Extranjería, ACNUR, UNFPA, San José.

DGME (2012). *Migración e integración en Costa Rica: Informe Nacional 2012*, Dirección Nacional de Migración y Extranjería, ACNUR, UNFPA, UNICEF, San José.

FOMIN (2015). *Las remesas en América Latina y el Caribe superan su valor histórico en 2014*, Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BID.

Fonseca, Karina (2007). Reformas a la Ley Migratoria: lo bueno, lo malo, lo feo”, en: *Envío*, nro. 303 [en línea]. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/3569>

Gatica, Gustavo (2013a). “Desarrollo y migraciones internacionales: notas para la discusión”, en: *Revista Rupturas* 3 (2), Jul-Dic, San José.

Gatica, Gustavo (2013b). “Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica”, XIX Informe Estado de la Nación, Programa Estado de la Nación.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Resultados generales del X Censo Nacional de Población y VI de vivienda 2011*, INEC, San José, Costa Rica.

Mármora, Lelio (1993): “La Definición de las políticas de Migraciones Internacionales”, en XIII Curso Interamericano sobre Migraciones Internacionales, Argentina.

Martínez, Juliana; Mora, Sindy y Voorend, Koen (comp.) (2010). *Entre ocupación y pilar de los cuidados: el trabajo doméstico remunerado en Costa Rica*, Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica del Sistema de Integración Centroamericana(COMMCA/SICA), Secretaría Jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), San José.

MEF (2014). *Pobreza e indigencia*, Encuesta de Mercado Laboral, Ministerio de Economía y Finanzas, marzo.

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992). *Las Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.

Ministerio de Salud, FLACSO, OPS, OMS (2003). *Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, San José.

Montero, Freddy M. (2010). *Migración e integración en Costa Rica: estado actual y tendencias*, Serie de Cuadernillos de Trabajo, Programa Entre Vecinos, DGME, San José.

Morales, Abelardo (2008). “Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas”, en: *Serie Población y Desarrollo*, nro. 85, CEPAL, Santiago de Chile.

Morales, Abelardo (2012). “Cruzando las fronteras del riesgo: el sistema de de las migraciones laborales internacionales en Centroamérica”, en: Álvarez, Isabel (comp.). *Mirando al Norte: algunas tendencias de la migración latinoamericana* (San José: FLACSO).

Morales, Abelardo y Castro, Carlos (2006). *Migración, empleo y pobreza* (San José: FLACSO).

Morales, Abelardo; Lobo, Diego y Jiménez, Jaqueline (2014). *La travesía laboral de la población Ngäbe y Buglé de Costa Rica a Panamá: características y desafíos*, FLACSO, San José.

OIM, OIT, MTSS (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica*, OIM, OIT, CECCSICA, MTSS, Red de Observatorios del Mercado Laboral, San José.

OIT (2015). *Diagnóstico sobre acceso a la justicia laboral por parte de trabajadores y trabajadoras migrantes en Costa Rica*. Organización Internacional del Trabajo, Poder Judicial, CONAMAJ.

Programa Estado de la Nación (2008). *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación, San José.

Programa Estado de la Nación (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación San José, San José.

Programa Estado de la Nación (2015). *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación San José.

Rojas, Luis y Ruíz, Oscar (2012). “El régimen jurídico aplicable a los trabajadores migrantes temporales y transfronterizos en Costa Rica: Aplicación al sector agrícola”, Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José

Sandoval (2012). “Contestar la hostilidad antiimmigrante en Costa Rica. Un proyecto de ciencias sociales públicas en curso”, en: Llona, Miren (Coord./Ed.). *Entreverse. Teoría y metodología de las fuentes orales*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

SICREMI (2015). *Migración internacional en las Américas*, Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), Organización de Estados Americanos, Washington D.C.

Unicef, 2012. *Sistematización de Buenas Prácticas desarrolladas para la promoción de estilos de vida saludables y la atención de la salud materno-infantil en la población indígena Ngöbe Área de Salud de Coto Brus*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Costa Rica.

Vargas, Juan Carlos (2005). “Migración de costarricenses a los Estados Unidos”, Centro Centroamericano de Población [en línea]. Disponible en: www.ccp.ucr.ac.cr/

Voorend, Koen y Robles, Francisco (2011). *Migrando en la crisis: la fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense; construcción, agricultura y transporte público*, OIM, MTSS, Gobierno de Canadá, San José.

Fuentes de prensa:

Acontecer (17.12.15). “La realidad de las migraciones costarricenses”, en: <http://www.uned.ac.cr/acontecer/a-diario/investigacion/2553-la-realidad-de-las-migraciones-costarricenses>

ACNUR (05.04.16). “Se requiere acción urgente ante el rápido aumento de solicitudes de asilo de centroamericanos”, en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2448-2016-04-06-09-31-23>

ACNUR (06.07.16). “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”, en: <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/2016/llamado-a-la-accion-necesidades-de-proteccion-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica/>

Al Día (27.10.05). “Temer cacería de nicas”, en: http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/octubre/27/nacionales1.html#527075

Diario Extra (31.01.15). “Empresas agrícolas cundidas de ilegales”, en: <http://diarioextra.com/Noticia/detalle/251799/empresas-agricolas-cundidas-de-ilegales>

Diario Extra (10.02.15). “¡De la miseria tica al gourmet europeo!”, en: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/252547/de-la-miseria-tica-al-gourmet-europeo>

Diario Extra (11.02.15). “Costa Rica sería demandada por violar derechos humanos”, en: http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/252661/costa-rica-seria-demandada-por-violar-derechos-humanos?fb_comment_id=927409890632338_927587267281267#f17faf4c900252c

Diario Extra (02.03.16). “Cura de Tarrazú denuncia miseria en niños indígenas”, en: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/285721/cura-de-tarrazu-denuncia-miseria-en-ninos-indigenas>

La Nación (16.12.09). Caja suspende inicio de cobro de seguro para recolectores, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/diciembre/16/economia2195747.html

La Nación (20.11.15). “26.000 ticos buscaron vida en Estados Unidos en los últimos 40 años”, en: http://www.nacion.com/nacional/ticos-buscaron-EE-UU-anos_0_1525447472.html

La Nación (08.06.16). “Otro gran reto migratorio”, en: http://www.nacion.com/opinion/editorial/gran-reto-migratorio_0_1565643425.html

La Prensa (21.06.13). “Costa Rica multará a quienes no legalicen a trabajadores extranjeros”, en: <http://www.laprensa.com.ni/2013/06/21/ambito/151721-costa-rica-multara-a>

La Prensa (22.09.15). “Nicaragua frena el empleo formal”, en: <http://www.laprensa.com.ni/2015/09/22/economia/1905715-nicaragua-frena-el-empleo-formal>

La Prensa (22.01.16). “Nicaragua aún es el tercero más pobre, según el BM”, en: <http://www.laprensa.com.ni/2016/01/22/economia/1973476-nicaragua-aun-tercero-mas-pobre-segun-bm>

RT (01.10.15). “Foro Económico Mundial: Los diez países más competitivos de América Latina”, en: <https://actualidad.rt.com/economia/187399-diez-paises-competitivos-america-latina>

TvSur (06.05.16). “Icafe trabaja en propuestas para mejorar la relación laboral entre productores y recolectores”, en: <http://www.tvsur.co.cr/noticias/icafe-trabaja-en-propuestas-para-mejorar-relacion-laboral-entre-productores-y-recolectores/>

UCR (05.04.16). “Visibilizan el trabajo no remunerado de las mujeres en el país”, en: <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2016/04/05/visibilizan-el-trabajo-no-remunerado-de-las-mujeres-en-el-pais.html>