

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE
BRASIL EN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y
SOLICITANTES DE ASILO 2014-2019: EL CASO DE COSTA
RICA**

MELANY PÉREZ PICADO

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Relaciones
Internacionales con énfasis en Cooperación Internacional

Heredia

2020

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE
BRASIL EN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y
SOLICITANTES DE ASILO 2014-2019: EL CASO DE COSTA
RICA**

MELANY PÉREZ PICADO

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Relaciones
Internacionales con énfasis en Cooperación Internacional

Heredia

2020

DEDICATORIA

A mi familia por darme todo el apoyo que he necesitado durante esta etapa de formación,
por estar ahí para mí en cualquier adversidad.

Especialmente a papá, quien se fue de esta tierra tan pronto, su recuerdo
sigue en mi corazón y en mi mente.

A mis amigas: Susana y Melanie, por estar siempre escuchándome, apoyándome
y creer en mí.

¡Los amo!

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL EN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO 2014-2019: EL CASO DE COSTA RICA

MODALIDAD DE TESIS EN RELACIONES INTERNACIONALES, CON ÉNFASIS EN GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL


Postulante

MELANY PÉREZ PICADO, CÉDULA: 1-1668-0030

Miembros del Tribunal Examinador, mediante sesión virtual por excepcionalidad producto de las instrucciones de Rectoría comunicadas mediante circulares instrucción UNA-R-DISC-009-2020 del 17 de marzo y UNA-R-DISC-010-2020 del 19 de marzo y la alerta sanitaria emitida por el Ministerio de Salud, por medio de la plataforma zoom que garantizó la simultaneidad de participación de los miembros del jurado y la estudiante desde sus respectivas casas de habitación.

M.Sc. Alonso Arley Alvarado, representante del Decano, Facultad de Ciencias Sociales
M.Sc. María Fernanda Morales Camacho, representante Unidad Académica, Escuela de Relaciones Internacionales
M.Sc. Juan Carlos Méndez Barquero, tutor
M.Sc. Francisco Flores Zúñiga, lector
Licda. Justine Vargas Salazar, Lectora
Bach. Melany Pérez Picado

ALONSO
GERARDOARLEY
ALVARADO
(FIRMA)



Firmado digitalmente
por ALONSO GERARDO
ARLEY ALVARADO
(FIRMA)
Fecha: 2020.09.01

Firma del Presidente

31 de agosto de 2020

RESUMEN

El presente documento desarrolla la investigación sobre las acciones que ha realizado el Estado costarricense para el período 2014-2019 en el marco del Plan de Acción de Brasil en favor de la protección de la población solicitante de la condición de refugiado y refugiada en el país. Ante ello, la finalidad del estudio es analizar los compromisos que ha asumido el Estado en materia de refugio, según sus obligaciones internacionales y legislación nacional para identificar los alcances y limitaciones en la atención en ámbitos educativos, sanitarios, laborales, de procedimiento y acceso a la justicia para esta población.

Se pretende aportar a la construcción del conocimiento en torno al tema de refugio, ya que la migración es un tema de interés público. Se considera el escenario de Costa Rica por ser un país que alberga la mayor cantidad de refugiados y solicitudes de asilo en la región centroamericana, según datos de la ACNUR (2017).

Además, es importante señalar que desde el énfasis de Cooperación Internacional, el tema de refugio se ha abordado a través de la voluntad política, la distribución de la carga y la responsabilidad compartida. El Presidente Carlos Alvarado ha expresado la necesidad de la cooperación internacional para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas de asistencia social. "Necesitamos ayuda para cumplir nuestra tarea, si no le estaremos fallando a los más vulnerables. Los refugiados se han convertido en una parte vulnerable de nuestra sociedad, la cooperación debe ser encajada en esta realidad" (Casa Presidencial, 2019).

DESCRIPTORES

Cooperación Internacional

Población refugiada

Relaciones Internacionales

Asilo

Protección Internacional

AGRADECIMIENTO

Le quiero externar mi agradecimiento a mi tutor Juan Carlos, a mis lectores Justine y Francisco por guiarme en este proceso.

A las personas entrevistadas por enriquecer esta investigación con sus experiencias y conocimientos que son gratamente recibidos.

A todos ellos: ¡Muchas gracias!

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria	ii
Resumen	iii
Agradecimiento	v
Capítulo I. Generalidades del planteamiento de investigación	1
A. Antecedentes sobre la figura de refugio	1
B. Justificación	7
C. Planteamiento del problema de investigación	9
D. Preguntas de investigación	12
1. Pregunta principal	12
2. Preguntas secundarias :.....	12
E. Objetivos de la investigación	13
1. Objetivo general	13
2. Objetivos específicos	13
F. Diseño metodológico	14
1. Tipo de estudio	14
2. Diseño de investigación	15
3. Delimitación temporal y espacial	15
4. Técnicas de investigación	16
Capítulo II. Perspectivas teórico-conceptuales	18
A. ¿Quiénes son personas refugiadas?	20
B. Diferencias terminológicas entre «solicitante de asilo», «migrante» y «refugiado» ..	24
C. Protección internacional: aproximaciones conceptuales	25
D. Pilares de la protección	28
1.El refugio desde la perspectiva de los derechos humanos	29
2. La contribución del derecho humanitario al refugio	31
3. El derecho de los refugiados	32
Capítulo III. Arquitectura internacional	35
A. Cooperación a nivel internacional	35
1. Declaración universal de derechos humanos (1948)	36
	vi

2. Convención del estatuto de refugiado (1951)	36
3. Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados (1967)	39
4. Convención de la Organización por la Unidad Africana	40
5. Declaración de Asia del Sur sobre refugiados	41
6. Declaración de Nueva York para los refugiados (2016)	42
7. Marco de respuesta integral para los refugiados (crrf)	43
8. Marco Integral regional de protección y soluciones	44
9. Pacto mundial sobre los refugiados (2018)	45
B. Cooperación a nivel regional	48
1. Declaración de Cartagena (1984)	48
2. Declaración en favor de refugiados centroamericanos	50
3. Declaración de San José sobre refugiados (1994)	51
4. Declaración y Plan de Acción de México (2004)	52
5. Declaración de Brasilia (2010)	53
6. Declaración y Plan de Acción de Brasil	54
<i>a.. Asilo de calidad</i>	55
<i>b. Fronteras solidarias y seguras</i>	56
<i>c. Integración local</i>	57
<i>d. Repatriación voluntaria</i>	57
<i>e. Reasentamiento solidario</i>	58
<i>f. Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento</i>	58
<i>g. Prevención</i>	59
<i>h. Tránsito digno y seguro</i>	59
Capítulo IV. El papel del Estado costarricense	61
A. Marco jurídico estatal	61
1. Constitución Política de Costa Rica (1949)	61
2. Ley General de Migración y Extranjería n° 8764	63
3. Reglamento de personas refugiadas n° 36831-g	70
4. Política Migratoria Integral	73
5. Plan Nacional de Integración para Costa Rica	77
B. Estrategias institucionales	79

1. Abordaje migratorio regional e internacional	79
<i>A. Ministerio de relaciones exteriores y culto</i>	79
2. Abordaje nacional en atención a la población solicitante y refugiada	82
<i>a. Dirección general de migración y extranjería</i>	82
<i>b. Ministerio de salud</i>	83
<i>c. Ministerio de educación pública</i>	86
<i>d. Ministerio de trabajo y seguridad social</i>	87
Capítulo V. Compromisos de Costa Rica	89
A. Refugio	89
B. Acceso a la justicia	99
C. Acceso al sistema de salud	101
D. Acceso al sistema educativo	105
E. Acceso a empleo	107
Capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones	111
Referencias bibliográficas	122
Anexos	136

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1 <i>Criterios de selección de expertos</i>	17
Tabla 2.1 <i>Categorías y ejemplos de derechos humanos</i>	30
Tabla 2.2 <i>Ejemplos de derechos de los refugiados</i>	33
Tabla 4.1 <i>Autoridades migratorias</i>	66
Tabla 4.2 <i>Avances y desafíos de la Ley de Migración</i>	69
Tabla 4.3 <i>Refugio, asilo y apatridia</i>	75
Tabla 4.4 <i>Alcances del Plan Nacional de Integración</i>	77
Tabla 5.1 <i>Subtemas del eje de integración</i>	90
Tabla A.10 <i>Resoluciones de aprobación y denegatorias (2019)</i>	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico A.1 <i>Solicitudes de refugio del 2014 al 2019</i>	136
Gráfico A.2 <i>Expedientes por resolver (2017-2018)</i>	136
Gráfico A.3 <i>Expedientes por resolver (2019)</i>	137
Gráfico.A.4 <i>Solicitudes aprobadas y denegadas (2015)</i>	137
Gráfico A.5 <i>Solicitudes aprobadas y denegadas (2016)</i>	138
Gráfico A.6 <i>Solicitudes aprobadas y denegadas (2017)</i>	138
Gráfico A.7 <i>Solicitudes aprobadas y denegadas (2018)</i>	139
Gráfico A.8 <i>Permisos laborales (2018)</i>	139
Gráfico A.9 <i>Permisos laborales (2019)</i>	140

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CATEM	Centros de Atención Temporal a Migrantes en Tránsito
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIDEHUM	Centro Internacional para los Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de los Derechos Humanos
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNM	Consejo Nacional de Migración
CONAMAJ	Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CRRF	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
GdCR	Gobierno de Costa Rica
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Ley de Migración ...	Ley General de Migración y Extranjería No. 8764
MEP	Ministerio de Educación Pública
MGyP	Ministerio de Gobernación y Policía
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINARE	Marco Integral de Atención y Respuesta a los Refugiados
MIRPS	Marco Integral Regional de Protección y Soluciones
MINSAL	Ministerio de Salud
MRREEyC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
TNCA	Triángulo Norte de Centroamérica
NNA	Niños, niñas y adolescencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PAB	Plan de Acción de Brasil
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIMR	Política Institucional de la Población Migrante y Refugiada
PMI	Política Migratoria Integral de Costa Rica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
QAI	Quality Assurance Initiative
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL PLANTEAMIENTO DE INVESTIGACIÓN

Las migraciones internacionales vienen adquiriendo un papel crítico en la agenda de los Estados en el escenario internacional, en particular en lo que se refiere a las cuestiones de los refugiados. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006), la migración es el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o en su propio territorio, abarcando todo movimiento de personas, sea cual sea el tamaño, su composición o sus causas, incluida la migración económica y la migración forzada (de refugiados, de personas desplazadas y de personas desarraigadas).

La OIM (2006) entiende la migración forzada como un término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas, en que se observa la coacción, incluyendo la amenaza de vida y de subsistencia, así como por causas naturales o humanas, tales como movimientos de refugiados y desplazados internos, personas desplazadas por desastres naturales o medioambientales, por desastres nucleares o químicos, por hambre o por proyectos de desarrollo.

La temática sobre la población solicitante y refugiada ha ganado importancia en el campo de estudio de las Relaciones Internacionales. A lo largo del siglo XX, varias organizaciones surgieron con el objetivo de proteger a los refugiados, de las cuales la más importante y que permanece hasta hoy es la agencia de las Naciones Unidas sobre la temática: el ACNUR (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1950). Los refugiados han sido objeto de considerable preocupación pública en los últimos años y de una gama de respuestas gubernamentales y comunitarias debido a las cifras significativas que se evidencian a nivel mundial.

Según datos del ACNUR (2017), existen 68.5 millones de personas desplazadas en todo el mundo debido a la persecución, el conflicto y la violencia o violaciones de derechos humanos. Dicha cifra se divide en 25,4 millones de población refugiada, 40 millones de personas desplazadas internamente y 3,1 millones solicitantes de asilo. En el 2017, se aumentó en más de 2,9 millones de personas, de las cuales 4,4 millones son nuevos

refugiados y nuevos solicitantes de asilo. Las regiones en desarrollo acogían al 85% de esa cifra bajo el mandato de ACNUR: unos 16,9 millones de personas mientras que países menos desarrollados dieron asilo a un tercio del total mundial, es decir, 6,7 millones de refugiados.

La importancia de este estudio reside en las relaciones que involucran al refugiado en su condición de vulnerabilidad y de la sociedad acogedora. Muchos países, incluso lejos de las persecuciones por tierras, religión o pensamientos, viven directamente los reflejos de la diáspora y se transforman en una especie de lugar de esperanza para la población refugiada que allí se instala. De esa manera, representa impacto significativo en distintos ámbitos (economía, agendas políticas y sociales de Estados receptores) y el involucramiento de actores (agencias intergubernamentales, los grupos de la sociedad civil, entre otros).

En un mundo dividido entre los progresos de la globalización y la masa creciente de excluidos, la solidaridad despunta como una solución para disminuir las diferencias. Dentro de ese panorama, los Estados ejercen un rol dentro de redes de apoyo para crear acuerdos y fomentar la cooperación entre ellos, con el fin tanto de atender la situación como de prevenir sus efectos negativos. La Declaración y Plan de Acción de Brasil firmada en el 2014 surge con el fin de responder a los nuevos desafíos de protección internacional y toma en consideración la necesidad de soluciones duraderas en favor de los refugiados y solicitantes de refugio en América Latina y el Caribe. Este trabajo tiene como objetivo analizar la ejecución del Plan de Acción de Brasil considerando particularmente el escenario de Costa Rica, país que alberga la mayor cantidad de refugiados y solicitudes de asilo en la región centroamericana, según datos de la ACNUR (2017). De esa manera, este documento examinará la situación en Costa Rica, uno de los países firmantes y cómo se ejecutan los compromisos acordados.

En cuanto a la estructura de la investigación, se presentarán los aspectos generales de la investigación que orientará al lector en el abordaje de la unidad de análisis. En el segundo capítulo se conceptualizarán y analizarán algunas dimensiones y conceptos sobre el tema del refugio y, así lograr que la investigación posea un enfoque más comprensible para el lector. En el tercer capítulo se hará énfasis en la arquitectura internacional en la protección de población refugiada. En el cuarto capítulo se estudiará el papel de Costa Rica en la

protección de esta población a nivel gubernamental. Posteriormente, en el quinto capítulo, se analizarán las acciones ejecutadas y se abordarán los límites o avances que ha tenido Costa Rica en ejecutar dicho marco de cooperación regional.

A. ANTECEDENTES SOBRE LA FIGURA DE REFUGIO

El estatuto de refugiado surge a partir de una serie de transformaciones que se generan a través de la historia y que dan pie al fenómeno como se conoce hoy día. Los procesos de convertirse en refugiado, de migrar, ser admitido a un nuevo país y de tratar de construir una nueva vida están entrelazados con las historias del surgimiento de los Estados, la diplomacia internacional y los fenómenos transnacionales como la guerra y sus efectos, y la operación de organizaciones internacionales.

Los orígenes del refugio empiezan con la figura del asilo, la cual tiene sus bases en el surgimiento de la organización política de la sociedad, en el que los Estados establecieron normas relativas al asilo de manera independiente, según su propia voluntad soberana (Machado, 2013, p. 87). El individuo que es violentado por su propio país se encuentra en una situación dramática por ese hecho. La persona refugiada es alguien desarraigado, en condiciones materiales a menudo extremadamente escasos y también es una persona privada del vínculo esencial de apego a un Estado, del cual conserva la nacionalidad, pero es perseguido por distintas razones de manera arbitraria.

La comunidad internacional se movilizó por primera vez en 1919 para elaborar la Sociedad de las Naciones tras la Primera Guerra Mundial que dejó grandes pérdidas humanas y materiales; además, países europeos se desintegraban, los países victoriosos estaban desunidos, se creaban conflictos entre los Estados (imperio alemán, el imperio austrohúngaro y sus aliados contra Francia, Inglaterra, entre otros), mientras que en Rusia se desarrollaba una terrible guerra civil. En razón de estos acontecimientos, cientos de miles de personas fueron desplazadas, deportadas en condición vulnerable (Namihas, 2001, p. 26).

Los países europeos y las sociedades de la Cruz Roja (organización humanitaria) celebraron una conferencia para iniciar un programa de asistencia a todas las personas desplazadas y que vivían en condiciones inhumanas. La conferencia pidió a Fridtjof Nansen, el representante de Noruega, que tomara a cargo el programa. Para garantizar una

protección particular a ciertos grupos de migrantes se estableció el "Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos" y gracias al "pasaporte Nansen" (primer documento emitido para atender la problemática) se le permitió a los refugiados rusos, huyendo del recién nacido régimen soviético, viajar entre los países signatarios del acuerdo fundacional, además, alrededor 380 000 rusos salieron por repatriación voluntaria (Namihas, 2001, p. 26).

Posteriormente, en 1924, otro acuerdo reconoció el estado de "refugiados armenios" para las personas de origen armenio que huían de Turquía tras la disolución del Imperio Otomano.¹ Los acuerdos posteriores rigieron el Estado de refugiados asirios, asirios-caldeos y turcos. El elemento común en las definiciones contenidas en estos instrumentos era la dimensión territorial: la protección estaba garantizada a una población establecida en un territorio muy específico, la cual estaba privada de la protección que normalmente tendría el Estado de origen o el Estado de residencia habitual.

En el contexto de los años treinta, la situación europea no era precisamente muy alentadora por la crisis económica de 1929-1933. Aunado a ello, surgieron fuerzas políticas fascistas a causa del Tratado de Paz de Versalles por los resultados obtenidos durante la Primera Guerra Mundial, principalmente en España, Italia y Alemania, esta última como la mayor culpable.

En Alemania, cuando Hitler toma el poder autonombrándose el *Führer* (líder) a comienzos de los años 30, se logra institucionalizar la persecución sistemática respaldada por un marco legal establecido. Los judíos alemanes fueron los primeros en abandonar su país de residencia, huyendo por su vida (Calvet, 2015, p. 25). Este contexto internacional permitió que el estadounidense diplomático James McDonalds fuese seleccionado para dirigir el "Alto Comisionado para los Refugiados (judíos y otros) precedentes de Alemania

¹En 1915, los armenios fueron perseguidos por los otomanos, lo que provocó así el genocidio armenio que consistió en la deportación forzosa y la masacre de un número indeterminado de civiles armenios, calculado aproximadamente en más de un millón y medio, durante el gobierno de los Jóvenes Turcos, en el Imperio otomano, desde 1915 hasta 1917, durante la Primera Guerra Mundial. Se caracterizó por su brutalidad en las masacres y por la utilización de marchas forzadas con las deportaciones en condiciones extremas que generalmente llevaban a la muerte a muchos de los deportados. Posteriormente, en 1923, con la caída del Imperio, los armenios se convirtieron en apátridas y comenzaron a abandonar la "nueva Turquía" en busca de protección (Granovsky, 2014, p. 25).

"a causa del desplazamiento de personas a raíz del miedo al nazi fascismo (Burgess, 2016, p. 53).

El trabajo de Nansen y McDonalds marcó una nueva visión sobre la figura del refugio y la ayuda humanitaria a esta población. Gracias a sus esfuerzos se empezó a tratar el tema a nivel internacional y a precisar quiénes eran los refugiados a través de una serie de acuerdos, los cuales mostraron así una perspectiva más humana y no solo política, lo que fue una base para formar el derecho y la protección internacional de los refugiados. Cabe destacar que entre los dos dejaron escritos varios documentos que han sido los precedentes del actual Estatuto de los Refugiados, según Namihas (2001, p.30) algunos de los escritos fueron:

- "El Acuerdo sobre Refugiados Rusos" del 5 de julio de 1922
- "El Acuerdo sobre Refugiados Armenios" del 31 de mayo de 1924
- "El Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados (Sirios y Turcos)" de junio de 1928
- El "Plan para brindar certificados de Identidad a los Refugiados del Saar" julio de 1935
- "El Acuerdo sobre la condición de Refugiados venidos de Alemania" julio de 1936
- La "Convención de Refugiados venidos de Alemania" de 10 de febrero de 1938
- El "Convenio para brindar documentos de viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España" del 15 de octubre de 1946.

Luego de fracasar la Sociedad de Naciones, surgió la Organización de la Naciones Unidas, la cual considera necesaria la creación de un organismo que se dedicara exclusivamente a los refugiados. En 1946, la Asamblea General aprobó la creación del OIR (Organización Internacional para Refugiados). Sin embargo, dicha entidad tenía un plazo fijado de año y medio, pero al acabarse este, se tomó la decisión de crear en 1950 un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el estatuto sobre el cual trabajarían, el actual ACNUR (Namihas, 2001, p. 30).

En el contexto de los años ochenta, se desarrollaron cambios en el orden económico y político en el Sistema Internacional que generaron el desplazamiento de cierta parte de la

población mundial. El ACNUR tuvo que actuar mayoritariamente en tres continentes: África, Asia y América. Por ejemplo, en el primer caso, cientos de etíopes se movilizaron a países vecinos (Sudán, Somalia y Yibuti), en Asia se presentó además la expulsión de millones de afganos hacia Pakistán (tres millones) e Irán (otros tres millones) por la invasión soviética. Por último, en América, más de dos millones de centroamericanos abandonaron su país de origen (Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras) por la situación sociopolítica, , sin embargo, no fueron reconocidos como refugiados por la difícil tarea de distinguir quiénes migraban por razones económicas o los que salían por factores político-ideológicos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, 2006a, p. 90).

Desde el siglo XX -caracterizado por las constantes guerras entre naciones- las relaciones internacionales y, recientemente la cooperación internacional, han sido marcadas por una serie de emergencias causadas por los mismos gobiernos. Esto ha traído consigo grandes consecuencias para la sociedad civil que parte de ella no ha tenido otra opción que desplazarse y aún en la actualidad estos problemas son de importancia para las agendas políticas.

B. JUSTIFICACIÓN

En el mundo existe gran cantidad de personas que migran de sus países de origen por diversos motivos. Sin embargo, la población solicitante de asilo y refugiada se ve en la necesidad de hacerlo forzosamente en busca de protección debido a situaciones en sus lugares de residencia que ponen en riesgo su integridad. Aunado a eso, los procesos de reconocimiento del estatuto de refugiado pueden complicarse en los Estados de acogida, lo que aumenta el largo período de incertidumbre de los solicitantes de refugio.

Por tanto, le incumbe a la comunidad internacional buscar soluciones para resguardarlos principalmente por el impacto significativo que genera la figura del refugio en las agendas económicas, políticas y sociales de los Estados, las organizaciones internacionales y los grupos de la sociedad civil con el fin de prevenir estos éxodos masivos y asegurar los derechos humanos.

Pese a las complejidades que esto representa, la comunidad internacional ha demostrado un creciente interés en realizar acuerdos, planes estratégicos o cartas direccionadas a establecer compromisos en pro del mejoramiento de la calidad de vida y la integración de las personas refugiadas y solicitantes de refugio para comprometerse con este fenómeno.

Por esa razón, es pertinente evaluar instrumentos específicos como lo es la Declaración de Brasil y su plan de acción por ser el más reciente (2014) y más cercano a la realidad regional contemporánea. En ella se desarrolla el tema de crisis de refugiados, lo cual ayuda a consolidar la solidaridad de la región y los avances en la responsabilidad compartida durante las últimas décadas en materia de refugiados y la elaboración de una hoja de ruta para los próximos 10 años.

Por otro lado, es conveniente analizar la ejecución de dichos instrumentos para obtener una visión de los alcances y limitaciones en la atención conjuntamente con la integración dimensional de la población refugiada a la sociedad, pero, al ser bastantes Estados que han adoptado sus compromisos, se especifica un escenario: Costa Rica. Este es uno de los países que forma parte del acuerdo y, además, es el segundo país en la región latinoamericana donde se focaliza la mayor concentración de personas en condición de

refugio (ACNUR 2016d) y, además, alberga 4.493 de personas refugiadas en conjunto con 7.451 de solicitudes de asilo pendientes (ACNUR, 2017).

La Ley General de Migración y Extranjería n° 8764, en su artículo dos, expresa que: "La materia migratoria es de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública" (Dirección General de Migración y Extranjería, 2010). De esta manera, también se refiere a poblaciones solicitantes de asilo y refugiadas, lo cual le compete a Costa Rica en garantía de los intereses individuales y colectivos simultáneamente, y esta se concreta en normas protectoras, las cuales son deber de la administración pública, es decir, actuar en conformidad con lo dispuesto.

La figura del refugio en Latinoamérica y, específicamente en Costa Rica, ha jugado un papel de importancia debido a la fuerza que ha tomado en los últimos años. Precisamente, este es el motivo de la investigación debido a la relevancia social, es decir, al impacto que generan los marcos de cooperación regional en el asilo y la calidad de vida a la población solicitante de asilo y refugiada en cada país receptor y de cómo el Estado cumple con las responsabilidades adoptadas no solo en el papel sino en la práctica. De esa manera, se busca analizar los compromisos u acciones concretas existentes que aborden estas situaciones de desplazamiento desde una perspectiva nacional.

A nivel regional, la Declaración de Cartagena –y su más reciente conmemoración de sus 30 años adoptado en la Declaración de Brasilia y su plan de acción–son importantes para el país, ya que al buscar soluciones duraderas en la región, también podrían ayudar a aliviar las presiones sobre países de acogida como Costa Rica e implicar a terceros países, Asimismo, podrían apoyar condiciones existentes en los países de origen para que se reduzcan los casos de migración y, así, que el país no tenga una sobrepoblación que no pueda amparar. Por ende, esta investigación busca contribuir con el estudio de la implementación del Plan de Acción de Brasil en Costa Rica, que aunque su aplicación no está integrada al derecho público, pues es un instrumento no vinculante, este marco de cooperación regional ha influido indirectamente en el abordaje de la situación de refugio.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Históricamente, se ha buscado solucionar la situación de vulnerabilidad que han enfrentado los refugiados. La región latinoamericana no ha sido una excepción, precisamente por los antecedentes de los países en ámbitos de violencia, regímenes autoritarios o por persecución, lo cual constituye un historial de violación a los derechos humanos. Según Alvarado (2012, p. 37) a pesar de que entre 1946 y 2008 países latinoamericanos con regímenes democráticos aumentaron, éstos fallaron en la protección de sus derechos fundamentales (protección a la vida, a la propiedad, impartición de justicia expedita y equitativa) debido a factores como el débil control civil por parte de gobernantes democráticamente electos por militares y policía, un Estado de derecho casi inexistente y conflictos internos civiles de larga data (Ejército Zapatista en México o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), de manera que los derechos políticos fueron vulnerados y con ellos aparecieron nuevas formas de violencia política.

Aunque el contexto actual no es completamente diferente, los desplazamientos forzados en búsqueda de refugio no son simplemente causados por regímenes autoritarios, también se involucran otros actores o nuevas coyunturas como: las redes internacionales de crimen organizado o los conflictos armados internos, lo cual genera que estas poblaciones se trasladen a países vecinos. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (s.f), en los últimos años las personas solicitantes de asilo y los refugiados han aumentado en la región, lo que genera que los países sirvan como zona de tránsito, de asilo o de retorno.

De esa manera, la comunidad internacional con el fin de responder a esta problemática y promover la colaboración entre los países ha establecido acuerdos internacionales para fortalecer la protección de esta población. El acuerdo más reciente vinculado a esta temática es la Declaración y Plan de Acción de Brasil en el 2014, el cual es un marco regional de cooperación y de responsabilidad compartida que fomenta soluciones a los desafíos de protección al refugiado (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f).

Dicho instrumento enfrenta obstáculos originados tanto por la vulnerabilidad externa de la región como por las restricciones de carácter estructural del desarrollo, debido a la

persistencia de problemas (sociales, fiscales) que presenta cada país, lo cual genera que la percepción del refugio no sea una prioridad, pese a los compromisos adoptados. Por esa razón, se presentan dificultades en la ejecución de los planes de acción y los efectos esperados en la atención de la población solicitante de asilo y refugiada.

En consecuencia, la presencia de personas en condición de solicitante de asilo y personas refugiadas en el territorio de un Estado implica una serie de desafíos para los países receptores. A grandes rasgos, un reto reside en que no todos los países tienen la capacidad de recibir a esta población, pues no pueden ofrecerles las condiciones necesarias, Estados que no cuentan con una estructura institucional sólida que limitan la capacidad de respuesta ante éxodos masivos.

Además, el desplazamiento de refugiados representa consecuencias ya que por su importancia demográfica, modifican la morfología social, además, generan un impacto para las economías de los países receptores, por esto, en algunos casos se han endurecido las políticas migratorias, lo que obstaculiza de cierta forma la protección, tal como lo ha hecho Estados Unidos en los últimos años. En los inicios de la crisis humanitaria de refugiados, el gobierno de Obama aumentó el límite máximo de admisión de refugiados de 70,000 en el año 2013 a 110,000 en el 2017. Citando preocupaciones de seguridad sobre el programa, la administración de Trump inmediatamente tomó medidas para reducirlo y, para el 2018, la administración bajó la admisión a 45,000 refugiados, el nivel más bajo alcanzado en los últimos años (Pierce et al., 2018, p. 6).

En el discurso político pueden haber dos tipos de discursos: el primero, gobiernos que se comprometen a nivel internacional y cumplen con atender a esta población. El segundo, Estados que ganan influencia pues no ven la crisis de los refugiados como un desafío central, sino que colocan límites en la receptividad para que no invadan la soberanía estatal, es decir, el control de la migración de refugiados tiene más peso que el respeto por los principios de los derechos humanos y el estado de derecho. Tal como lo fue en el 2015, cuando la Unión Europea estableció un Plan de Acción con Turquía para poner freno al flujo migratorio de refugiados en el Mediterráneo (Comisión Europea, 2015).

Los refugiados pueden ser vistos como una amenaza para la prosperidad y la seguridad. La crisis de refugiados se está redefiniendo por un desastre humanitario en una crisis de

control estatal de las fronteras exteriores. Esto conduce lógicamente a la demanda de establecer un régimen de control de fronteras que sea impermeable a los refugiados no deseados, solo así se podría aplicar efectivamente un control consistente de la inmigración y un límite superior numérico.

En el caso específico de Costa Rica, el Estado se ha comprometido en la promoción y respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas, lo ha mostrado mediante la ratificación de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951. Por otro lado, en cuanto al nivel regional, se rescata su participación en la Declaración de Cartagena, que aunque su aplicación no estaba integrada al derecho público, pues es un instrumento no vinculante, su asistencia ha sido destacable como tal se presentó con el Plan de Acción de Brasil (conmemoración de los treinta años de Cartagena), justamente porque Costa Rica se posiciona como el segundo país receptor en América Latina de población refugiada después de Ecuador (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2016d, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f).

De esa manera, el tema de los refugiados es de interés para el país, pues se recibe bastante población en dicho estado, precisamente proveniente de territorios latinoamericanos. Por ejemplo, desde el 2001 al 2018, los países de origen de los solicitantes de asilo son Nicaragua, Colombia, Venezuela y El Salvador, las cuales contabilizan el 93% de todas las solicitudes de refugio que ha recibido en ese plazo. No obstante, surge un problema central: el 90% o 95% de las solicitudes de refugio son negadas, según el subdirector de la Dirección General de Migración y Extranjería, lo que representa un índice de aprobación de 6%, pues la mayoría de los casos no logra demostrar su condición (Presidencia de Costa Rica, 2018; Rodríguez, 2019).

Por tanto, no solo basta con ser parte de los acuerdos internacionales, ¿de qué forma se traducen esos compromisos a la realidad? Este panorama plantea retos complejos para toda la comunidad nacional, especialmente, es importante analizar el caso de Costa Rica y su capacidad para recibir o atender de forma adecuada la gran demanda mediante su accionar institucional para ejecutar los marcos estratégicos regionales. A su vez, esos planes son claves para el país, pues generan el involucramiento, la cooperación y la disposición de la comunidad internacional.

D. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. PREGUNTA PRINCIPAL

¿Cuál ha sido el avance en la implementación del Plan de Acción de Brasil en la protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo en término del cumplimiento de compromisos de las acciones estatales de Costa Rica por parte de la institucionalidad gubernamental entre los años 2014 y 2019?

2 PREGUNTAS SECUNDARIAS:

- I. ¿Cuáles son los elementos conceptuales y teóricos en el contexto de la figura de refugio y solicitante de asilo?
- II. ¿Cuál es la arquitectura internacional y regional en la protección de población solicitante de asilo y refugiada?
- III. ¿Cuáles son las acciones ejecutadas por la institucionalidad estatal costarricense en la protección de personas solicitantes de asilo y refugiadas en el marco del Plan de Acción de Brasil en el período 2014-2019?
- IV. ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de la ejecución del Plan de Acción de Brasil en el caso de Costa Rica en el período 2014-2019?

E. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. OBJETIVO GENERAL

Analizar el avance en la implementación del Plan de Acción de Brasil en la protección de personas solicitantes de asilo y refugiadas en términos del cumplimiento de compromisos de las acciones estatales de Costa Rica por parte de la institucionalidad gubernamental en período 2014-2019.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Sistematizar los elementos conceptuales y teóricos en el contexto de la figura de refugio y solicitante de asilo.
- II. Reconocer la arquitectura internacional y regional en la protección de población solicitante de asilo y refugiada.
- III. Identificar las acciones ejecutadas por la institucionalidad estatal costarricense en la protección de refugiados y solicitantes de asilo en el marco del Plan de Acción de Brasil en el período 2014-2019.
- IV. Determinar los alcances y limitaciones de la implementación del Plan de Acción de Brasil en la situación de refugio y solicitud de asilo en el caso específico de Costa Rica.

F. DISEÑO METODOLÓGICO

1. TIPO DE ESTUDIO

La investigación se enmarca dentro de una perspectiva metodológica de enfoque cualitativo. De acuerdo con Bonilla y Rodríguez (2000), se orienta a profundizar detalles específicos y no a generalizar, es decir, el objetivo no es medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada sin que medie la manipulación de sus partes.

Los investigadores que utilizan el método cualitativo buscan entender una situación social, considerando sus propiedades y su dinámica con el fin de estudiar la unidad de análisis, en este caso, la figura del refugio y asilo. El trabajo busca ser mayoritariamente analítico e interpretativo, ya que al ser de enfoque cualitativo, se intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas e instituciones les otorguen (Hernández et al., 2010). De esa manera, se busca determinar la situación de refugio en Costa Rica y el compromiso de las instituciones estatales para cumplir con las obligaciones internacionales.

A su vez, la investigación implica un alcance descriptivo, ya que busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice y describir las tendencias de esta población (Hernández et al., 2010). Por ejemplo, en este trabajo, para conocer elementos particulares entorno a los compromisos sobre la situación de refugio y asilo.

Por otro lado, el diseño de estudio se engloba en la categoría observacional, específicamente enfocado en un diseño de caso, el cual permite acercarse a un escenario que interactúa en un contexto específico con características propias, principalmente porque no se tiene un control directo sobre los acontecimientos y para trabajar en asuntos próximos a la realidad.

2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se engloba en un tipo de diseño no experimental descriptivo debido a que según Bonilla y Rodríguez (2000), el control de las variables es mínimo, no se efectúa asignación aleatoria de los sujetos participantes de la investigación ni hay grupo control. Asimismo, Hernández et al. (2010) explican que se hace es simplemente observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para posteriormente analizarlos. Entre los tipos de diseño no experimental, esta investigación se suscribe en un diseño transversal descriptivo, ya que de acuerdo con los autores son investigaciones que recopilan datos en un momento único.

En este trabajo, el fenómeno social a analizar es la situación de refugio sin intervenir o manipular los elementos, sino simplemente determinar los acontecimientos que se desarrollan para lograr dar conclusiones sobre el tema. Por tanto, el objetivo es determinar las acciones que el estado costarricense ha ejecutado para cumplir con los compromisos la Declaración y Plan de Acción de Brasilia sin cambiar el panorama, pues consiste en identificar cuáles planes, programas u otras decisiones se han tomado para velar por la población refugiada.

3. DELIMITACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL

El análisis tiene una orientación nacional más que global en razón de evaluar la ejecución de los instrumentos regionales en el contexto de la protección de personas refugiadas en Costa Rica, principalmente desde el sector público. Pero ¿por qué Costa Rica? De acuerdo con un artículo del El Financiero por la autora María Madrigal (2019), entre el 2001 y el 2018, Costa Rica recibió 50.116 solicitudes de refugio. Casi la mitad se presentaron entre junio y diciembre del 2018, de las cuales unas 23.000 solicitudes fueron por refugio. Estas solicitudes vinieron de nicaragüenses que en su mayoría tuvieron que salir de su país desplazados por el conflicto político y económico.

Además, la vigencia actual de las discusiones en el ámbito académico y la importancia reciente en materia de la figura del refugio de la Ley de Migración y Extranjería y la

Política Migratoria Integral del 2013 hace especialmente útil el análisis bajo un prisma de actualidad.

El período a analizar en esta investigación comprende desde el 2014, cuando se conmemora el 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y para acordar la Declaración y Plan de Acción de Brasil, cuyos compromisos fueron aceptados por Costa Rica hasta el 2019 (un total de cinco años).

4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Es clave para la investigación la recolección y el análisis de datos o información sin medición numérica para descubrir, responder y ahondar en las preguntas de investigación que permita el análisis. Por tanto, se plantea la aplicación de entrevistas semiestructuradas, las cuales funcionan como una guía de preguntas donde el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales sin estar predeterminadas para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (Hernández et al., 2010).

Para ello, se pretende entrevistar a expertos en el tema de refugio en Costa Rica, principalmente funcionarios de instituciones públicas, que se involucren directamente con la población refugiada con el fin de obtener hallazgos de índole teóricos, jurídicos y políticos. Para la realización de las entrevistas se debe escoger una muestra, por eso se selecciona una no probabilística para definir los criterios de elección de expertos de acuerdo con sus años de experiencia, formación, conocimiento del objeto de estudio, a partir de los cuales se infiere su adecuación y pertinencia para la investigación. Sin embargo, esta selección depende de aspectos tales como: la facilidad para acceder a ellos o la posibilidad de conocer expertos suficientes sobre la temática.

Las categorías de entidades públicas a estudiar se seleccionaron de acuerdo con uno de los compromisos de la Declaración de Brasil que busca el cumplimiento estatal efectivo y el acceso de las personas refugiadas a “servicios públicos solidarios”, como salud, educación, empleo y justicia, y es a partir de esos ámbitos que se escogieron a los ministerios estatales (ACNUR, 2014, p. 12). En la tabla a continuación, se desglosan los criterios de selección tomados en cuenta para las entrevistas a expertos.

Tabla 1.1

Criterios de selección de expertos

Temática	Criterios de Selección
Refugio	I. Profesional que labore en la Dirección General de Migración y Extranjería de la Unidad de Refugio.
Salud	I. Profesional del Ministerio de Salud de la Dirección de Garantía de Acceso a los Servicios de Salud
Educación	I. Profesional del Ministerio de Educación
Empleo	I. Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Departamento de Relaciones de Trabajo
Justicia	I. Profesional que labore en el Tribunal Administrativo Migratorio

Elaboración propia.

Con el fin de complementar las técnicas de investigación, se emplea la revisión documental para contrastar datos obtenidos en las entrevistas, lo que favorece la credibilidad de la tesis haciendo uso de fuentes primordiales como la normativa nacional, reglamentos, libros, entre otros.

Finalmente, es importante mencionar que esta metodología es óptima para una aproximación comprensiva y crítica acerca de la ejecución del Plan de Acción de Brasil en términos del cumplimiento de Costa Rica en la protección de personas en condición de refugiado y solicitante de asilo, que implican un estudio sobre la puesta en práctica de instrumentos de cooperación en esta materia.

CAPÍTULO II

PERSPECTIVAS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA FIGURA DEL REFUGIO

Este capítulo establece la necesidad académica y humanitaria del valor conceptual de la persona refugiada y solicitante de asilo. El debate de este significado puede llevar a que se confunda con otros o no se entienda bien, lo que genera que en medios públicos o institucionales no se aplique de forma correcta, lo que afecta los derechos "especiales" de esta población por su condición. Teniendo en cuenta esa problemática, el capítulo examina diversas perspectivas de ciertos autores entorno a terminologías precisas (refugiados, protección, etc.), los enfoques desde tres distintos pero complementarios cuerpos normativos de protección y la perspectiva desde la cooperación internacional.

En América Latina existe una larga historia de cooperación regional. Una de sus tantas áreas abarca la protección de migrantes, apátridas, asilados políticos y refugiados. La Declaración de Cartagena de 1984 ,establece en primer instancia las disposiciones y reconocimientos de los Estados de proteger a esta población (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017).

Posteriormente, se establecieron otros acuerdos en esta materia como la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951y, tomando dichos instrumentos como referencia, se constituyó el Plan de Acción de Brasil (2014) como mecanismo de cooperación y de responsabilidad compartida en la protección de personas refugiadas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017).

Esta investigación se nutre de diferentes fuentes o antecedentes que fueron consolidando el interés por el objeto de estudio. Especialmente, estos antecedentes tratarán fundamentalmente dos temas: publicaciones referentes al Plan de Acción de Brasil (PAB) y en materia de la situación del refugio en Costa Rica. En relación con la primera, se mencionarán publicaciones del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (2018) que analiza los avances, retos y desafíos en la protección de las personas refugiadas

en el marco del PAB. Estos trabajos son guiados por el interés para profundizar el contexto e influencia de estos instrumentos de cooperación regional.

En el primer caso, la publicación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (2018) le aporta a esta investigación un tipo de metodología para evaluar los avances y retos del instrumento mencionado, ya que se analizaron seis programas entre los once que incluye el PAB, por ejemplo: el programa “Asilo de Calidad”, programa “Fronteras Solidarias y Seguras”, programa “Integración Local”, programa “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”, etc.

Por otro lado, el trabajo de la autora Ruth Prado (2016) contribuye en esta investigación para contextualizar la situación en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) a partir de ciertos elementos causales y condicionantes de la problemática de la región. También el trabajo de Everardo Jiménez (2016) permite profundizar en ciertos criterios que originan el desplazamiento y diversas dimensiones de su manifestación en la región centroamericana. Aunado a esto, "El llamamiento Suplementario" de ACNUR (2016e) da un informe sobre el seguimiento a la estrategia de protección y soluciones para la situación del TNC enmarcado en el contexto de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil.

En cuanto a la segunda temática relativa a la situación de refugio en Costa Rica, se tratarán algunos trabajos, entre ellos, un estudio del ACNUR publicado en el 2012, el cual contribuirá a este trabajo en la definición de los desafíos y oportunidades que enfrentan las personas en condición de refugiados en su proceso de integración en la sociedad costarricense y cómo ha actuado la institucionalidad estatal ante este hecho.

La integración local es considerada como una de las soluciones duraderas para las personas refugiadas estipuladas en varios acuerdos, de ese modo, la autora Ng (2008) establece que la integración comprende varias dimensiones: la económica, la legal, la social y cultural. A su vez aporta un estudio de la situación en Costa Rica lo que ayuda a la investigación sobre el accionar estatal entorno a este tema.

En el caso de Costa Rica, de acuerdo con la autora, el principal desafío que se encuentra en ámbitos de la integración local es el derecho al trabajo, pues aunque desde el 2000 el Consejo Nacional de Migración dispuso el permiso de trabajo libre de condición a todos aquellas personas con estatus de refugiado, el país cuenta con dificultades debido a su

situación económica y social. De esa manera, debe enfocarse en sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. A su vez, como parte de sus reflexiones establece que se debería potencializar la coordinación y la cooperación entre instituciones gubernamentales y organizaciones que impulsan diversos programas y proyectos de desarrollo en el país (Ng, 2008, p. 253).

Se destaca también otro documento publicado en colaboración con U.S. Committee for Refugees and Immigrants et al. (2013), el cual establece un análisis de los procesos de determinación de la condición de refugiado, las normativas nacionales y las garantías adecuadas para esta población de diferentes países, entre ellos, Costa Rica. Esto contribuye a este trabajo en sentido de que permite profundizar y obtener más información de la situación en el país, precisamente sobre los avances y limitaciones para atender o cumplir con la responsabilidad internacional adquirida.

En este mismo ámbito, se distingue el trabajo de Evelyn Badilla et al. (2016) de la Universidad de Costa Rica, a través de su tesis: “Costa Rica, casa abierta, ¿puertas cerradas? Acciones estatales para la atención a la población refugiada en el periodo 2002-2014”, en el cual se realiza un análisis de los compromisos adquiridos internacionalmente por el Estado, cuáles son sus acciones y cómo se ha atendido a esta población. Este documento sirve de apoyo a esta investigación debido a que un objetivo planteado es identificar las acciones estatales en la protección de refugiados, sin embargo, se diferencia por contemplar acciones provenientes del PAB a lo largo de su ratificación.

A. ¿QUIÉNES SON PERSONAS REFUGIADAS?

Se han creado una serie de instrumentos que permiten entender, incluso en la actualidad, generalidades dirigidas a la población refugiada. La definición principal, para fines internacionales, de la figura del refugio y específicamente a la persona refugiada es la que se establece en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 en Ginebra. Ésta toma como referente la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 en la que se afirma que todos seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales. Así pues, aquella persona refugiada, según la Asamblea General de las Naciones Unidas (1951) es quien:

como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (p.2)

La formulación de este concepto se vuelve extremadamente importante para determinar a quiénes o a qué se engloba. Dicha definición permite orientar la visión del estatuto de refugiado, o bien, la particularidad que subsiste cuando una persona es víctima de persecución en su país de origen, ya que tiene un credo, un pensamiento o una visión diferente de la impuesta.

Por otro lado, es necesario aclarar algunas terminologías dentro de la definición del refugiado, por ejemplo: el "temor fundado", el cual es un elemento clave que puede interpretarse de dos maneras: ya sea el componente subjetivo, es decir, al miedo psicológico a los actos persecutorios; y el objetivo, al hecho real de tales actos (ACNUR, 2011b).

Por ende, los dos componentes deben estar necesariamente conectados el uno con el otro para considerar a una persona como refugiada. Principalmente, se destaca la relación objetiva-subjetiva, es decir, que sin la ocurrencia de ciertas circunstancias externas (lo objetivo) no existiría siquiera el estado mental de miedo (lo subjetivo). También es necesario considerar que haya pasado antes o la preocupación de que pase en el futuro y que esté frente a una situación que ponga en peligro a la persona (ACNUR, 2011b). A su vez, se entiende que estos temores fundados surgen debido a una motivación poderosa de la actividad humana vinculada, en estos casos, con factores múltiples como: la acción política, a la violencia psicológica o física, entre otros.

En términos de persecución se puede inferir —a partir de la misma definición— que son aquellas amenazas contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social o por posiciones políticas.

Asimismo, debido a la generalidad del concepto, que incluso podría ser una inconsistencia pues no aclara más allá, se podría considerar ese acto abusivo por parte de los propios gobiernos de los países de origen o por grupos organizados.

Es menester definir estos términos pues, aunque la Convención no regula el derecho de admisión en el país, lo que se busca con estos acuerdos y el papel de la comunidad internacional es reconocer y enfocar la asistencia a esta población que se ve en necesidad de desplazarse. Por ende, cuando cada entidad se involucra en atender a las personas refugiadas debe establecer criterios de quién exactamente merece o tiene derecho a su ayuda.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿quiénes son elegibles para ser reconocidos con el estatuto de refugiado? Solo aquellas personas que entran dentro de la definición de la Convención o el Estatuto son elegibles para recibir los beneficios provistos (Fragomen, 1970). Por esa razón, la definición general del término "refugiado" puede contener ciertas inconsistencias o, inclusive, una imprevisibilidad ulterior. En el futuro, la dinámica de movilización puede cambiar y la condición de más personas podría abarcarse dentro de conceptualización.

Según las reflexiones de Fragomen (1970) esta Convención tiene efectos directos e indirectos. El primero consiste en la estipulación de ciertas normas básicas para el tratamiento de los refugiados y el reconocimiento de ciertos derechos y libertades. En cuanto al segundo efecto, los criterios de elegibilidad establecidos por el Convenio se incorporan con frecuencia en las normativas de los Estados para determinar el estatuto del refugiado en ese país en particular, siempre y cuando el Estado reconozca el Estatuto.

Además, la Convención de Ginebra era muy específica por el espacio y tiempo, lo cual impedía la posibilidad de solicitar la protección garantizada por la Convención para aquellos que habían sido objeto de persecución después de esa fecha. También el límite espacial restringió el ámbito de aplicación de la Convención solo a Europa, lo que convertía a este documento como inadecuado para proporcionar un marco legal internacional con aspiraciones de universalidad y capaz de abordar los nuevos tipos de crisis que generan flujos migratorios. Por lo tanto, se arriesgaba a volverse obsoleto.

Con el Protocolo sobre el Estatuto de refugiados de 1967, se eliminaron las restricciones espaciales y temporales, ya que se omitieron las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y "... a consecuencia de tales acontecimientos" (ACNUR, 1967). Esto porque en ese contexto, el refugiado representaba un interés estratégico, temporal y además, territorial, pues principalmente se englobaba a la comunidad europea.

Por otro lado, la Convención de África sobre refugiados reconoce la definición de la Convención de Ginebra, pero también agrega que un refugiado es aquella persona que huye en razón de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de hechos que perturben gravemente el orden público en el país de origen o de su nacionalidad(es) (ACNUR, 1969).

Es decir, el carácter individualista de la definición de 1951 no respondía a las necesidades africanas que requerían un enfoque comunitario en el que la dimensión colectiva era un criterio para otorgar protección. La definición de la Convención de OUA no se centra en las razones que causan la fuga, sino en el papel del individuo o grupo que solicita protección en los disturbios en curso en el país de origen. Además, se aclaran los motivos de colonización por su realidad histórica, de esta manera, la protección otorgada a los refugiados que huían de una ocupación extranjera estaba justificada, a pesar de que no tenían un temor fundado de ser perseguidos.

Siguiendo la línea de la Convención de la OUA, se adoptó un enfoque similar en el contexto interamericano escrito en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el cual afirma la necesidad de ampliar la definición de refugiado siguiendo el ejemplo para proporcionar una definición más amplia y de mayor alcance que reconozca como refugiados:

a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ACNUR, 1984).

Esta definición tiene puntos en común con el Convenio de la OUA, de hecho, legitima el reclamo de estatus basado en la agresión extranjera, también acepta la noción de la determinación por grupos, pero difiere de hecho, que los fenómenos generalizados no son suficientes para atribuir el estado de refugiados, los solicitantes deben demostrar que estos factores son realmente una amenaza para su vida, seguridad y libertad. Además, la protección no viene extendido a aquellos que huyen de circunstancias que afectan solo a una parte del país de origen.

Además, la Declaración de Cartagena utiliza una terminología que no estaba establecida internacionalmente en otro documento sobre refugiado, por eso fue aún más expansivo. Expresiones como "violencia generalizada", los "conflictos internos" y las "violaciones masivas de los derechos humanos" no tienen su origen en la práctica internacional, pero en la tradición centroamericana sí. Por lo tanto, puede concluir que la Declaración de Cartagena reafirma y expande los principios establecidos en el sistema interamericano.

B. DIFERENCIAS TERMINOLÓGICAS ENTRE «SOLICITANTE DE ASILO», «MIGRANTE» Y «REFUGIADO»

Las palabras que elegimos son importantes. Tienen peso, una connotación específica o historia. Entonces, por ejemplo, cuando un grupo en particular está etiquetado como "migrantes" o "refugiados" se necesita saber identificarlos para luchar por sus derechos. Los supuestos se hacen con base en la etiqueta dada y ciertos derechos son asignados o eliminados. En ocasiones, en la cotidianidad existe o ha habido confusión y debate sobre el uso de estos términos para describir la difícil situación de quienes están en movimiento. Por esa razón, es menester reconocer las diferencias entre un refugiado, un solicitante de asilo y un migrante.

El «solicitante de asilo» se refiere a una persona quien ha solicitado el estatuto de refugiado y aún no ha recibido una decisión final sobre su reclamo. Si la resolución es negada, debe dejar el país e incluso puede ser expulsada a menos que se le permita permanecer según ciertas consideraciones (Organización Internacional para las Migraciones, 2006, p. 69).

Es decir, es una designación general para alguien que busca protección internacional en términos legales. Además, el solicitante de asilo no debería ser devuelto a su país de origen hasta que su solicitud sea examinada en un procedimiento justo. Según el estudio de cada país, si la resolución es positiva, el solicitante de asilo será finalmente reconocido como refugiado.

Los términos «migrante» y «refugiado» usualmente se usan indistintamente, pero es importante distinguirlos ya que existe una diferencia legal. Según la Organización Internacional para las Migraciones (2006, p. 41) un migrante es un término muy amplio, que refleja la dificultad de su aprehensión y su asimilación con otras nociones ya que abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello para mejorar sus condiciones sociales y materiales, y sus perspectivas.

De esa manera, un migrante toma la decisión como una aventura voluntaria, calculada y preparada, es decir, no se debe a una situación repentina acompañada de fuerza y restricción. Los inmigrantes a menudo pasan por un largo proceso de investigación para emigrar a un nuevo país, exploran oportunidades de empleo y estudian el idioma del país donde planean vivir. A menudo eligen su país de inmigración, generalmente se asientan en países desarrollados donde pueden vivir fácilmente con un trabajo rentable. Muchos se podrían convertir en residentes permanentes legales y, eventualmente, en ciudadanos. Lo más importante es que son libres de regresar a su lugar de origen cuando lo deseen, por tanto, no pierden la protección de su país de origen, sino que lo disfrutan plenamente.

C. PROTECCIÓN INTERNACIONAL: APROXIMACIONES CONCEPTUALES

El término «protección» en la frase «no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.» en la Convención de 1951, se refiere al resguardo de los derechos y las libertades fundamentales que el país de origen debería cumplirle a la persona. Este enfoque de protección a los refugiados brindada por la comunidad

internacional se interpreta como una forma de protección subsidiaria de la protección nacional que deberían proporcionar los Estados (Hathaway, 1991, pp. 104, 135).

Es decir, la protección internacional de los refugiados, según dicha interpretación, se entiende como sustituto de la protección nacional, se produce únicamente en relación con las personas que no pueden beneficiarse de la protección de su propio Estado o que no estén dispuestos a aceptar la protección de ese Estado debido a un temor fundado de persecución. Esta ausencia de protección es una característica de una persona que cumple con los criterios del Convenio. Podría inferirse que esta protección tiene un carácter territorial relacionado con la posibilidad de protección en otro lugar que no sea el de origen.

Las iniciativas de la comunidad internacional en torno al reconocimiento y búsqueda de soluciones para la atención de la población refugiada son oportunidades para demostrar las capacidades de respuesta conjunta aunque diferenciada, pero también implica grandes esfuerzos en términos de la calidad de la protección que se brinda. Por esa razón, la ausencia de estándares comunes sobre las concepciones de la "protección" puede conducir a situaciones confusas, aunque en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados no aparece la terminología, se entiende ésta como:

todas las actividades destinadas a garantizar el pleno respeto de los derechos del individuo de conformidad con la letra y el espíritu de los corpus legales relevantes, en especial, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Las organizaciones de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial (no por motivos de raza, origen nacional o étnico, idioma o género) (Giossi, 2001, p. 19, traducción propia).¹

En términos de la protección de personas refugiadas, se podría interpretar como un estado legal otorgado por un Estado en su territorio a una persona que no puede vivir de manera segura en su propio país de residencia, proceso que implica la adopción de medidas

¹ Esta definición fue originalmente desarrollada en una serie de talleres patrocinados por el Comité Internacional de la Cruz Roja en los que participaron unas 50 organizaciones humanitarias y de derechos humanos, y, que a su vez, fue adoptada por el Comité Permanente entre Organismos humanos (Giossi, 2001, p. 19).

apropiadas para prevenir y actuar frente a los casos de persecución a los que se enfrentan, aprovechando, entre otros, de un sistema que permita identificar en el acceso del solicitante a ellos.

Sin embargo, la definición ha sido cuestionada, lo que ha causado una crítica por ser demasiado abierta a la interpretación y por no proporcionar un claro, común y operacional marco de referencia. Principalmente, ha sido debatida por el informe del Sistema de Protección en el Contexto de Acción Humanitaria, que concluye que la definición existente se debe cambiar para que sea accesible a todos los actores y a otras partes interesadas. (Niland et al., 2015).

No obstante, para apreciar un concepto más preciso, surge la interrogante: ¿qué acciones comprende la protección? Es comprensible que cada Estado que ratifique o sea parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados deba emprender o delegar ciertas funciones para cumplir con su protección, sin embargo, el desafío para muchos actores humanitarios es la brecha significativa entre la retórica y la realidad.

Entre los mecanismos de protección a nivel internacional se procura alentar a los gobiernos a planificar y financiar el desarrollo nacional mediante las instituciones, sus procedimientos, programas para satisfacer las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados. Por supuesto, es difícil cuantificar todos los costos de proteger a los refugiados, sin embargo, cada vez que un país recibe refugiados, contribuye de manera muy concreta, por ejemplo, facilitando tierras disponibles para los campamentos de refugiados o dando acceso a los refugiados a la salud, educación y otros servicios (Nicholson y Kumin, 2017).

Además de financiar mecanismos nacionales de protección de refugiados, algunos gobiernos pueden estar en condiciones de ofrecer apoyo financiero o técnico a los países que acogen a grandes poblaciones, o para admitir refugiados en su reasentamiento. Estas diferentes formas de internacionalizar la solidaridad son todas contribuciones importantes a la protección de los refugiados. (Nicholson y Kumin, 2017)

Por otro lado, existen varias modalidades de protección. En primer lugar, la persuasión que consiste en convencer a las autoridades a través de un diálogo privado adicional para cumplir con sus obligaciones y para proteger a individuos y a la población meta. La denuncia trata sobre presionar a las autoridades a través de la divulgación pública para que

se reúnan con sus obligaciones y protección de individuos así como a la población refugiada. Seguidamente, la movilización que comprende el intercambio de información de forma discreta con personas, cuerpos o individuos o Estados seleccionados que han influido en las autoridades para cumplir sus obligaciones de protección (Giossi, 2001, p. 31).

Además, existen otros modos de acción, en el que se busca proporcionar directamente servicios o asistencia material a las víctimas. Por último, el apoyo a estructuras y servicios que busca el empoderamiento de las estructuras nacionales y locales existentes a través de ayudas orientadas a proyectos para que puedan llevar a cabo sus funciones de protección individual y colectivo (Giossi, 2001, p. 31).

De esta manera, se observa, por lo tanto, que la protección internacional específica es un poco ambigua para los refugiados, aunque se tengan instrumentos, lo que debe revisarse. En vista del actual escenario internacional, la adopción y la efectividad de nuevos mecanismos de protección deberían buscar la viabilidad, pues existen muchas divergencias entre Estados. Así, es indispensable que, los instrumentos generales de derechos humanos sean aplicados, ya que son de titularidad universal y deben respetarse en cualquier situación. En el ámbito doméstico, cada Estado es libre para legislar internamente, ampliando la protección conferida por el refugio a otras cuestiones no previstas en los instrumentos internacionales.

D. PILARES DE LA PROTECCIÓN DE LA PERSONA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

De acuerdo con los autores Gross, Cançado, Brett y Lester existen tres grandes vertientes o pilares de la protección de la persona —derechos humanos, derecho de los refugiados, derecho humanitario— en gran parte debido a la historia distinta de las tres ramas. Sin embargo, como explica Cançado (1996, p. 62), la relación de cada una no es igual a una homogeneidad total en los ámbitos tanto sustantivo como procesal; de otro modo, ya no se podrían entender como vertientes o ramas de protección internacional de la persona humana.

Una forma de interpretar dicho argumento es considerarlos como tres cuartos en una casa: tres elementos diferentes, pero integrales al conjunto de toda la infraestructura. Cada

uno afronta distintos desafíos, pero se plantean alcanzar un mismo objetivo: la protección de las personas. Por último, las divergencias no están solo en el contenido sustancial de los cuerpos de la ley, sino más bien en las estrategias de ejecución, supervisión internacional, desarrollo y difusión.

1. EL REFUGIO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las violaciones de derechos humanos obligan a innumerables personas a huir de sus hogares y buscar refugio en otros países. Sin embargo, huir no siempre trae el alivio que las víctimas buscan desesperadamente. Debido a su vulnerabilidad, esta población se podría ver sometida a nuevos abusos: agresiones físicas, detención prolongada en condiciones inhumanas, la expulsión o el límite de acceso a servicios básicos dentro del país receptor, entre otras dificultades en el proceso de búsqueda de refugio.

De esa manera, el término "derechos humanos" tiene una implicación directa con el trato a la población refugiada y de cómo los Estados tienen el deber de protegerlos. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Unión Interparlamentaria (2005, pp. 1-3) se entiende por "derechos humanos" a:

derechos inherentes a todas las personas. Definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente el Estado. Delimitan el poder del Estado y, al mismo tiempo, exigen que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

Los derechos humanos abarcan todos los aspectos de la vida. Su ejercicio permite a hombres y mujeres conformar y determinar su propia vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana. Los derechos humanos comprenden no sólo derechos civiles y políticos y derechos sociales, económicos y culturales, sino también derechos colectivos de los pueblos a la determinación, la igualdad, el desarrollo, la paz y un medio ambiente limpio (tabla 2.1).

Es decir, se reconoce que los derechos humanos se derivan de la dignidad y el valor de la persona humana, lo que les presta considerable autoridad moral. Pueden definirse en

términos generales como una serie de derechos básicos que la comunidad internacional ha acordado que son esenciales. Los gobiernos tienen la responsabilidad particular de garantizar que las personas puedan disfrutar de sus derechos, se les exige que establezcan y mantengan leyes y servicios que permitan a las personas disfrutar de una vida en la que se respetan y protegen sus derechos.

Tabla 2.1
Categorías y ejemplos de derechos humanos

Derechos civiles y políticos	Derechos económicos, sociales y culturales	Derechos colectivos
La libertad de circulación	El derecho a trabajar	La libre determinación
El derecho a no sufrir torturas ni tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	El derecho a la seguridad social	Derechos de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas
El derecho a la libertad y la seguridad de la persona	El derecho a un nivel de vida adecuado, incluidos alimentos, vestido y vivienda adecuados	Un medio ambiente saludable
El derecho a un juicio imparcial	El derecho a la salud	La paz
La prohibición de la propaganda en favor de la guerra y de la apología del odio nacional, racial o religioso	El derecho a la educación	El desarrollo

ACNUR y Unión Interparlamentaria. 2005. *Derechos humanos: Manual para parlamentarios*.

Los derechos humanos se componen de algunos principios: son universales, ya que son propios de todas las naciones; son inalienables, pues ninguna persona puede ser despojada de ellos, salvo en casos legales justificados; son indivisibles e interdependientes, dado que cada derecho humano deriva otros y depende de ellos; y son antidiscriminatorios, pues todas las personas tienen derechos por igual. Sin embargo, ciertas poblaciones específicas necesitan protección particular y derechos especiales, tal es el caso de las personas refugiadas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Unión Interparlamentaria, 2005, pp. 4-7).

Por esa razón, los solicitantes de asilo y los refugiados tienen derecho a todos los derechos y libertades fundamentales estipulados en los instrumentos internacionales de

derechos humanos. Si ciertas constituciones nacionales prevén la posibilidad de privar a las personas de ciertos derechos humanos y políticos en circunstancias particularmente graves iría en contra de la legislación internacional de derechos humanos existente.

Como los derechos humanos son inalienables, nadie puede renunciar a ellos; sin embargo, una persona puede renunciar al ejercicio de un derecho particular en una situación específica. Por ejemplo, al solicitar asilo para entrar a un país, la persona cuya solicitud ha sido rechazada puede decidir no apelarla. Sin embargo, al mismo tiempo, no puede renunciar a su derecho de estar protegido contra la devolución a su país de origen (ACNUR, 2006b, p. 32). Por lo tanto, la protección de los refugiados debe contemplarse en el contexto más amplio de la protección de los derechos humanos.

2. LA CONTRIBUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO AL REFUGIO

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) son órganos derivados del derecho internacional que comparten algunos de los mismos objetivos, sin embargo, cada uno cuenta con particularidades exclusivas y se mantienen como cuerpos separados. Estas dos ramas del derecho tienen mucho peso a nivel internacional en organizaciones, tanto mundiales como no gubernamentales.

A diferencia de los derechos humanos, el DIH es el conjunto de normas que buscan proteger a las personas que no participan —o han dejado de participar— en las disputas y, por otra, limitar los procedimientos y los recursos de hacer la guerra. Es otras palabras, se entiende como las normas internacionales (convencionales o consuetudinarias) formuladas para resolver problemas de carácter humanitario que proceden de los conflictos armados (nacionales o internacionales) y restringen, por motivos humanitarias, el derecho de las partes en conflicto, de los medios y estrategias de hacer la guerra para salvaguardar a las personas, medio ambiente o bienes que pueden verse afectados (Comisión Internacional de la Cruz Roja, 2005, p. 1).

Básicamente, el DIH es aliviar el sufrimiento de todas las víctimas de los conflictos armados y garantizar la protección de las poblaciones civiles, dado que la guerra (internacional o nacional) es cierta y desafortunadamente el fenómeno social más constante

en la historia de la humanidad. Además, establece las responsabilidades de Estados y grupos armados no estatales en conflictos armados. Este conjunto de reglas define, entre otras cosas, el derecho a recibir asistencia humanitaria. Es así como las circunstancias, los seres humanos (amigos o enemigos) deben ser protegidos y respetados.

Además, la relación entre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no es estática, sino dinámica. Más allá de una simple complementariedad, existe una influencia mutua entre estas dos ramas del derecho internacional a nivel estructural y sustancial. A nivel estructural, el acercamiento entre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos ha llevado a una extensión de los campos de aplicación y una mejora en la implementación de estas dos ramas. A nivel sustantivo, parece que la protección coherente y óptima de las personas en los conflictos armados solo es posible cuando se tienen en cuenta el derecho internacional humanitario y los derechos humanos en combinación (Droege, 2008, pp. 1-10).

Por último, sólo puede conferir protección a los refugiados cuando se aplica en las situaciones de conflicto armado internacional o no internacional, de esa manera se afirma que: "Un refugiado que huye de un conflicto armado y encuentra asilo en un país que no se ve afectado por un conflicto armado internacional o no internacional, ya no es de la competencia del derecho humanitario" (ACNUR, 2012a).

3. EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS

Si bien, a nivel internacional se crearon cuerpos jurídicos que comparten un objetivo común: la protección de la vida, el bienestar y la dignidad de las personas, como lo son los derechos humanos y el derecho humanitario, existe otro régimen internacional que ofrece un estándar de tratamiento específico y único para la protección de los refugiados. Cabe resaltar que los dos primeros fortalecen el marco legal al ser más generales, lo que permite a la población refugiada solicitar protección amparada por estas normas, cuyo ámbito de aplicación puede ser más extenso que en el régimen de refugiados.

Los refugiados disfrutan de un estándar de protección distinto y único bajo derecho internacional en el marco del régimen internacional para su protección, que se basa en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. A esto se le conoce

como el derecho de los refugiados, que se define como: "Cuerpo de derecho internacional consuetudinario y de instrumentos internacionales, regionales y nacionales que definen las normas de protección de los refugiados" (ACNUR, 2012a).

La normatización de los derechos de los refugiados ha sido posible a la definición de qué es un refugiado y cómo una persona se encuadra en este concepto. Es así como su significado es necesario para aspectos normativos, socioculturales, económicos y políticos. Al ser considerados refugiados, éstos tienen como obligación respetar las leyes y los reglamentos del país que los acoge y que les garantiza, así, ciertos tipos de derechos como: la garantía de un asilo seguro y protección, no sólo a su integridad física, sino, también acceso a los mismos derechos y la asistencia básica que cualquier otro residente extranjero legal pueda tener (tabla 2.2).

Tabla 2.2
Ejemplos de derechos de los refugiados

Acceso a los tribunales	Ayuda administrativa	Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
Empleo remunerado, trabajo por cuenta propia	Libertad de circulación	Reconocimiento de la personalidad jurídica
Vivienda	Derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad „	Garantía contra la esclavitud y la servidumbre
Educación pública	Libertad de opinión y de expresión	La paz
Legislación de trabajo y seguros sociales	Garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios	El desarrollo

ACNUR y Unión Interparlamentaria. 2001. *Protección de los refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los refugiados.*

El derecho de los refugiados se vincula con el "derecho de sociedad natural y comunicación" o "derecho de circulación o residencia". Al perder la persona humana la protección de su país y ser perseguida injustamente, aparece como remedio el refugio. En el derecho de los refugiados se pueden encontrar principios *ius cogens*, existen al menos dos. El primero es el principio de no devolución, "columna vertebral" del sistema jurídico protector de los refugiados, protege a cualquier persona de ser transferida (devuelta, expulsada, extraditada, sea cual sea el término que se use). El segundo es un elemento

esencial de la solución: la repatriación, que requiere responder a una decisión voluntaria del refugiado (Ruiz, 1993).

Ambos principios son fundamentales del derecho internacional de manera que deben ser aceptados por la comunidad internacional como una norma a acatar sin excepción (a menos que se respalde con un estudio pertinente en cual se indique que la persona no es apta). Los Estados están obligados a cumplirlo, independientemente de que sean parte o no de la Convención de 1951, sin embargo, en la práctica puede que se vea omitido o ignorado intencionalmente.

El derecho internacional de los refugiados posee sin duda características especiales y requiere medios de aplicación específicos que suponen procesos y órganos propios, tal es el caso de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuya misión es proteger a los refugiados a nivel internacional, incluso promoviendo la adhesión a los refugiados internacionales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Las actividades del ACNUR también tienen como objetivo contribuir al fortalecimiento de las estructuras legales que promueven el estado de derecho, incluso en el área de la justicia de transición (ACNUR, 2012b, p. 5).

La población refugiada puede ser potencial víctima en riesgo de negligencia. El derecho internacional de los refugiados afirma el compromiso con el estado de derecho y provee una entidad que se compromete a garantizar dicha protección y apoyar el establecimiento de mecanismos de justicia, en los cuales la asistencia legal y la representación, así como el acceso a los tribunales, son unos de los componentes clave de la estrategia de compromiso judicial del ACNUR, la cual representa una parte integral de la entrega de protecciones.

CAPÍTULO III

ARQUITECTURA INTERNACIONAL EN LA PROTECCIÓN DE SOLICITANTES Y REFUGIADOS

En complemento al capítulo anterior y con el fin de pensar de manera sistemática la interacción entre la protección de los derechos humanos y la figura de refugio, resulta también necesario adoptar una perspectiva global de las acciones de la comunidad internacional para favorecer la responsabilidad compartida frente a este fenómeno migratorio. La arquitectura internacional responderá por el papel de los marcos de cooperación en la protección internacional de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y personas en condición de refugiados.

A. COOPERACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

Es responsabilidad de los Estados proteger a sus ciudadanos. Cuando los gobiernos no actúan u omiten por alguna razón, proteger a sus habitantes, los ciudadanos pueden sufrir violaciones de sus derechos que los obligan a abandonar sus lugares de residencia y, a menudo, incluso a sus familias para buscar refugio en otro país. Cuando los gobiernos de los países de origen ya no protegen sus derechos fundamentales, la comunidad internacional ha intervenido para garantizar que se respeten. Desde diversas organizaciones, la comunidad internacional ha llevado debates y acuerdos para buscar formas más efectivas de proteger y asistir a estos grupos particularmente vulnerables.

Existen acuerdos o cartas de buenas intenciones que abogan por los derechos humanos y específicamente por los derechos de las personas refugiadas. El problema de los desplazamientos de la población refugiada y los solicitantes de asilo en el mundo es un tema complicado que la comunidad mundial tiene hoy día, pues implica aspectos multidimensionales como globales. Los enfoques y las soluciones entre los Estados u organismos internacionales han buscado ser exhaustivos y abordar todos los aspectos del tema, desde las causas de los desplazamientos hasta la elaboración de las respuestas necesarias para cubrir la gama de situaciones de refugiados.

1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948)

La referencia a los derechos humanos está presente no solo en la esfera del discurso político, sino también en el ámbito social, judicial y demás. Por ejemplo, en 1948, la comunidad mundial respondió a un contexto de persecución de millones de personas durante el nacionalsocialismo y el sufrimiento de los refugiados. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 14 también enumera el derecho de asilo: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país". No obstante, una persona que se encuentre juzgada algún delito no podrá acudir a él (Naciones Unidas, 1948).

Esta Declaración habla del derecho de asilo, sin embargo, no es un concepto que abarque a los refugiados que abandonan su país no porque sean perseguidos políticamente, sino por la simple razón de querer garantizar su supervivencia. Además, se rompe el vínculo clásico entre nacionalidad y ciudadanía, y establece el principio de no discriminación ya que le pertenece a todos los seres, independientemente de su condición.

Por lo tanto, cuanto más se difunden los derechos humanos como norma contenciosa, los Estados verán más restringidas sus prerrogativas en su capacidad soberana para distinguir a los individuos según su nacionalidad. Dadas estas premisas, ciertamente no se puede negar a un Estado soberano el derecho a regular y gestionar el fenómeno, siempre y cuando lo haga protegiendo e implementando los derechos de cada persona.

2. CONVENCIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO (1951)

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados sigue siendo la piedra angular de esta protección. El derecho moderno de asilo, tal como se conoce hoy, nació en un contexto de las consecuencias surgidas por la Segunda Guerra Mundial, cuando la Convención fue adoptada en Ginebra en 1951 por los plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Desde entonces, este convenio ha sido el principal marco legal para el estatuto de refugiado en todo el mundo.

Este instrumento es una de las primeras normas positivas con alcance político, jurídico y social para concientizar sobre las causas y el fenómeno del refugio, además de que reconoce las experiencias de las personas refugiadas y, principalmente, busca o da mayor relevancia a la necesidad de la cooperación internacional para atender a esta población respetando sus derechos humanos.

En la Declaración básicamente se define quién es una persona refugiada, quiénes no lo son, los derechos tanto de protección como de asistencia pública (educación, vivienda, trabajo, salud y otras medidas administrativas) que los Estados contratantes deben cumplir. Es así como el artículo siete del primer capítulo establece que las personas refugiadas deben recibir casi el mismo trato que los extranjeros e incluso los mismos ciudadanos. Además, no solo tienen derechos, pues las personas refugiadas también tienen deberes en los países receptores (ACNUR, 1951).

Los derechos que no se pueden modificar son los cuales hacen referencia a la no discriminación, la libertad de religión, al acceso a la justicia y a no devolución (*non refoulement*). Eso en la teoría, sin embargo, en la práctica, a través de reservas o declaraciones interpretativas, países contratantes han omitido o cambiado ciertos puntos de la Convención a su beneficio, tal es el caso derecho del refugiado a la igualdad de trato respecto de los extranjeros por el acceso a empleo mejor remunerado, así como el acceso a la educación pública, en la legislación de trabajo y seguros sociales y a la libertad de circulación (Mariño, 2008).

Sin embargo, la Convención no especifica si existiera una situación prolongada de refugiados, cuánto tiempo se quedarían, si volverían eventualmente a su país de origen o si los Estados deberían satisfacer sus necesidades para siempre. La ley no responde a este tipo de situación. Por otro lado, la Convención ofrece poca orientación sobre cómo los países en conjunto deberían compartir la carga de las afluencias de refugiados y solamente enfatiza en la cooperación con las Naciones Unidas, tal como se expresa en el artículo 35:

Artículo 35. Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con

cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados (ACNUR, 1951).

La incapacidad para lidiar con la situación en diferentes lados, es decir, entre países de origen, receptores y países terceros, es una de las razones por las que la migración en su conjunto es tan problemática y precisamente se percibe un vacío en la Convención sobre cómo afrontar el fenómeno entre ellos. Si bien los países desarrollados son generalmente los que más se quejan del costo de tratar a los refugiados y ayudarlos, la población refugiada por lo general se dirige a países vecinos, a menudo con bajos ingresos que ya luchaban por satisfacer las necesidades de sus propios ciudadanos. Por ejemplo, en el 2018, más del 88% de los refugiados afganos fueron acogidos por los vecinos Pakistán y República Islámica de Irán. Otro ejemplo es que la mayor parte de los refugiados de Myanmar fueron acogidos por Bangladesh y prácticamente todos permanecieron en países vecinos (ACNUR, 2018b, pp. 14-15).

Es así que en cuanto a la defensa de derechos humanos de los refugiados el alcance de la Convención de 1951 era demasiado limitada y se necesitaba la creación de marcos de referencia complementarios para llenar los vacíos en la Convención garantizando una mejor interpretación del acuerdo.

3. PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1967)

El Protocolo nace con el objetivo de desarrollar más los términos de la Convención, ya que exclusivamente se consideraba a los refugiados europeos por causa de los acontecimientos ocurridos antes de enero de 1951. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados y la Unión Interparlamentaria (2001) establecen que se cubran tres temas principales:

- i. La definición del término refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado.
- ii. El estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre.
- iii. Las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención. (p. 10)

En cuanto al primer tema, el Protocolo abre el debate del surgimiento de nuevas situaciones a las cuales se puede enfrentar la población refugiada, pues se omiten las frases "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y "a consecuencia de tales acontecimientos", que habían surgido en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, los Estados partes tienen el compromiso de acoger refugiados y darles la protección y atención necesaria. Además, en el artículo tres expresa que "será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica" (ACNUR, 1967).

De esa manera, el protocolo busca eliminar elementos (temporales, geográficos y coyunturales) estrictamente determinados en la Convención, pues pueden surgir nuevos fenómenos que no necesariamente sean en un continente en específico o un tiempo definido, que impliquen cambios profundos y sustanciales en el Sistema Internacional y sus países.

En relación con el segundo tema del Protocolo, se menciona el aspecto jurídico al artículo IV en la que se alude a la protección jurídica internacional cuya competencia le corresponde a la Corte Internacional de Justicia valer los derechos humanos de la población

refugiada si ninguna de las partes (países de origen, de acogida y personas refugiadas) tengan un acuerdo (ACNUR, 1967).

El último punto importante que trató el Protocolo subraya la esencial necesidad de que haya una estrecha y constante cooperación y confianza entre el Alto Comisionado y los gobiernos. Para lograr esto, se necesita de relaciones fuertes y de una comunicación asertiva entre ambas partes. Por último, el cumplimiento del Protocolo por sí solo es suficiente para que la mayoría de las disposiciones de la Convención sean aplicables a los países signatarios, por eso, tanto ésta como el Protocolo fortalecen así la autoridad como piedras angulares del derecho internacional de los refugiados.

4. CONVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POR LA UNIDAD AFRICANA (1969)

El contexto histórico de los sesentas en África se basaba en la era de la descolonización: la resistencia contra el apartheid (una política diseñada para mantener separados a los africanos blancos y para oprimir a los africanos negros) que buscaba restaurar la conciencia negra y la conciencia africana, que había sido reprimida por la esclavitud, el colonialismo y el racismo; así como los levantamientos políticos y militares internos producto de los acontecimientos anteriores.

Debido a la persecución hacia la población africana negra, la migración desempeñó un papel clave en el cambio social y político en África. Por esa razón, en 1969 en Addis Abeba, los Estados miembros de la OUA reconocen la existencia de un número cada vez mayor refugiados en África y establecen así la Convención, en la cual se acuerda que los Estados africanos se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance, dentro del ámbito de sus legislaciones respectivas, para acoger a los refugiados y para asegurar su establecimiento así como acudir a la cooperación internacional para aliviar la carga de los países de acogida que tengan problemas concediendo el derecho de asilo (ACNUR, 1969).

La relevancia de la Convención de la OUA sigue siendo relevante ya que África ha estado sujeta a movimientos de población a gran escala desde la década de 1960: los refugiados que huyen de la dictadura, violaciones masivas y reiteradas de los derechos humanos o conflictos armados. Además, esta convención regional internacional formaliza los conceptos de responsabilidad compartida, protección temporal y repatriación voluntaria.

5. DECLARACIÓN DE ASIA DEL SUR SOBRE REFUGIADOS

Hay alrededor de 3,26 millones de personas refugiadas de interés para el ACNUR en los países del sur de Asia, un aumento del 15,4% en comparación con fines de 2017, y la mayoría de ellos reside en Pakistán, Bangladesh e India. Al mismo tiempo, los países del sur de Asia son el lugar de origen de al menos 3 millones de refugiados, y Afganistán es el país de origen de casi 2,7 millones de estos. Evidentemente, hay una importante población de refugiados en los países del sur de Asia y, considerando la crisis de los rohingya, estos números aumentarán (ACNUR 2018).

A nivel regional, solo existió la Declaración de Asia del Sur sobre Refugiados que fue adoptada en 2004 por el Grupo de Personas Eminentes (el cual se disolvió), pero en la cual los Estados no tenían la obligación de adherirse a las disposiciones de la declaración. El propósito era proporcionar un foro para discutir temas de refugiados a nivel regional del sur de Asia para idear estrategias y enfoques comunes para fortalecer protección de refugiados y buscar soluciones duraderas. Esta incluyó una "ley nacional modelo sobre refugiados". Una GPE revivida a nivel regional, apoyada con fondos del ACNUR, podría jugar un papel valioso en alentar nuevos esfuerzos para abordar la situación de los refugiados rohingya en Bangladesh (ACNUR, 2011b).

Cabe resaltar que ninguno de los países del sur de Asia, excepto Afganistán, son signatarios de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Esto se debe quizás a razón de que no se vea la importancia o tal vez la correlación con la región. Como se explicó anteriormente, la Convención se desarrolló en Europa y, por eso, no se está en consonancia con el sur de Asia. O también puede que los países no firmaron para evitar que su autonomía en la formulación de políticas se vea amenazada si se adhieren a la Convención.

La región de Asia del sur tiene que trabajar para brindar una mejor protección a los refugiados de su región, además de garantizar que ninguno de los países miembros se vea drenado económicamente como resultado de acoger a la población de refugiados, por tanto, existe una gran necesidad de desarrollar un marco regional que sea vinculante para el Estados miembros del sur de Asia, de manera similar a la de la Convención de la OUA de 1969.

6. DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS (2016)

En el año 2016, representantes de los 193 estados miembros de la ONU participaron en la cumbre de la ONU sobre Migrantes y Refugiados, organizada como parte del trabajo de la Asamblea General. El fruto de la cumbre es la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes, la cual representa un primer paso para enfrentar la migración humana sin precedentes que enfrenta el mundo.

A pesar de que se elaborarán principios rectores, la debilidad de la Declaración es la relación no vinculante para los países que la han firmado. No debemos subestimar su importancia como marco de referencia y coordinación de iniciativas. Sobre todo, como veremos, la Declaración ha puesto en marcha un proceso internacional articulado de comparaciones y diálogos para abordar los problemas de los migrantes y refugiados que culminarán en 2018. La Declaración describe una respuesta más completa y sostenible al desplazamiento forzado y un sistema de gobernanza para la migración internacional para compartir verdaderamente las responsabilidades hacia los refugiados.

La Declaración de Nueva York pide a los países, que tengan la posibilidad con la cooperación con donantes multilaterales y el sector privado, aumentar el número de cuotas de reasentamiento y reunificación para refugiados. Los países más ricos también deben reconocer su responsabilidad de proporcionar fondos humanitarios de manera oportuna y confiable e invertir significativamente en las comunidades que albergan al mayor número de refugiados. Se pide a los países de acogida que aumenten las oportunidades laborales para los refugiados adultos y la educación para los niños. La Declaración también incluye el compromiso de los gobiernos de abordar las causas fundamentales que subyacen a la cantidad récord de personas que huyen del mundo (ACNUR, 2016b).

La Declaración también instruye al ACNUR a desarrollar una estrategia integral para responder a la crisis de refugiados mediante la creación de un modelo para un sistema más fuerte que brinde mecanismos de financiamiento más confiables y un compromiso más oportuno por parte de los actores del desarrollo, con el objetivo de ayudar tanto a los obligados a abandonar sus hogares como a las comunidades de acogida (ACNUR, 2016c).

Algunos países heredan una parte desproporcionada de responsabilidades como país de tránsito o de recepción, mientras que otros contribuyen financieramente al régimen de

protección internacional. Estos esfuerzos internacionales reafirman la importancia de la colaboración continua de los Estados y el intercambio de responsabilidades a lo largo del ciclo de migración.

La Declaración también contiene algunas sugerencias sobre cómo lograr estos compromisos, pues incluye unos de los puntos más importantes: iniciar las negociaciones que conduzcan a una conferencia internacional y adoptar un acuerdo global para una migración segura, ordenada y regular en el 2018. Además la clave para afrontar estos fenómenos globales con enfoques y soluciones compartidas es a través de una mayor cooperación internacional (ACNUR, 2016b).

7. MARCO DE RESPUESTA INTEGRAL PARA LOS REFUGIADOS (CRRF)

Este marco contiene una serie de responsabilidades que buscan garantizar una respuesta basada en los principios de cooperación internacional y de la distribución de la carga y la responsabilidad para apoyar el accionar de diferentes sectores nacionales, locales, públicos y privados, así como de organizaciones internacionales y de la sociedad civil para atender a los desplazamientos de refugiados masivos

En cuanto a las buenas prácticas, se dividen en cuatro categorías: medidas de recepción y de admisión; apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes; apoyo a los países y comunidades de acogida; y promueve oportunidades para las soluciones duraderas. Cabe resaltar que aunque se busque una respuesta integral se ajusta según cada contexto específico

La primera básicamente pretende la atención individual, además de la provisión de documentos oficiales a quienes soliciten protección como refugiados en el primer país en que soliciten asilo. Por ende, se trabajaría en conjunto con la tecnología biométrica u otro apoyo técnico y financiero de la ACNUR. Sobre el apoyo a las necesidades inmediatas se busca que los Estados de acogida brinden acceso rápido, seguro y sin obstáculos a la asistencia humanitaria, y busca fomentar la planificación conjunta con otras entidades (ACNUR, 2016e).

Para apoyar a los países receptores de población refugiada se busca la planificación previa a un posible desplazamiento masivo. Éste en específico necesitaría de la cooperación para proporcionar con recursos suficientes, sin perjuicio de la ayuda oficial para el desarrollo, a las autoridades gubernamentales nacionales y locales para beneficiar a los refugiados y a los países de acogida (ACNUR, 2016e).

Por último, como soluciones duraderas se indican en el Marco Integral, por importancia para esta investigación, apoyar a los países de origen la rehabilitación, la reconstrucción para el desarrollo y las garantías legales necesarias que permitan a los refugiados acceder a la debida protección nacional y su reintegración (ACNUR, 2016e). Además, se menciona la necesidad de tomar medidas necesarias para fomentar la autosuficiencia de los refugiados en el país de acogida para que estos cuenten con el acceso a la educación, la atención de la salud y los servicios, el sustento y los mercados de trabajo, sin discriminar a los refugiados así como ayudar a los países receptores.

8. MARCO INTEGRAL REGIONAL DE PROTECCIÓN Y SOLUCIONES

El MIRPS es una iniciativa desde una perspectiva regional en la aplicación de los compromisos del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, que incorpora a los países de origen, destino y tránsito, así como una amplia gama de actores regionales e internacionales para lograr compartir buenas prácticas y rendir cuentas sobre la ejecución real de sus obligaciones políticas en el desplazamiento de refugiados.

El MIRPS busca "aliviar las presiones sobre los países de acogida, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, apoyar condiciones existentes en los países de origen y ampliar el acceso a soluciones que impliquen a terceros países" (ACNUR, 2017). De esa manera, la larga tradición de cooperación regional en materia de protección genera que Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá logren unirse. Para el 2018, se establecieron algunos logros importantes por país, los cuales son:

En **Belice** un grupo inicial de 20 personas con necesidades de protección internacional han tomado clases de inglés que les permitirá integrarse en los ámbitos sociales y económicos del país con mayor facilidad.

En **Costa Rica**, la categoría de refugiado ha sido incorporada en el sistema de registro nacional, lo cual permitirá el desarrollo de planes nacionales y respuestas a emergencias con mayor eficacia.

En **Guatemala** los refugiados con documentación oficial podrán acceder a permisos de trabajo en una semana, haciendo posible que accedan legalmente a oportunidades laborales.

Honduras lidera un proceso de sensibilización y capacitación para oficiales del estado. Esto, a su vez, les ayudará a desarrollar acciones que involucren activamente a las municipalidades dentro de la respuesta al desplazamiento forzado.

México ha incorporado a los refugiados y solicitantes de asilo dentro de su programa de Clave Única de Registro de Población (CURP), lo cual facilitará la emisión de documentos de identificación.

En **Panamá** una carta de entendimiento fue firmada con una empresa privada para facilitar el acceso a capacitaciones y a servicios de inserción al mercado laboral para un primer grupo de 90 personas en Ciudad de Panamá (ACNUR, 2018a).

El MIRPS permite que las mejores prácticas de la región se puedan escalar para llegar a más comunidades en la región y en los alrededores del mundo para apoyar a las personas solicitantes de asilo y refugiados en áreas como la seguridad, la salud y su integración laboral. Además, cabe resaltar que estos países registran altos niveles de violencia, especialmente en áreas controladas por bandas criminales, lo que provoca mayor migración.

9. PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS (2018)

El Pacto surge a partir de la ambición de asegurar nuevos compromisos con respecto a la brecha de larga data en el derecho internacional de refugiados con respecto a la cooperación internacional. Para hacerlo, busca desarrollar un principio de responsabilidad compartida mediante la aplicación de normas que reflejen la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, los instrumentos regionales de refugiados y el derecho internacional humanitario y de

derechos humanos. Los objetivos del Pacto según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2018) son los siguientes:

- i) aliviar las presiones sobre los países de acogida;
- ii) promover la autosuficiencia de los refugiados;
- iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y
- iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad. (p. 4)

El Pacto sigue los mismos puntos que el MIRPS y relacionará esos objetivos mediante "la movilización de la voluntad política, la ampliación de la base de apoyo y acuerdos entre los Estados y otras partes interesadas pertinentes con miras a facilitar contribuciones más equitativas, sostenidas y previsibles" (ACNUR, 2018a, p. 4). Es decir busca la responsabilidad internacional más justa en asuntos de refugiados. Los Estados que no han participado o apenas participan en el contexto de los refugiados deberían asumir un papel también. Esto igualmente significa aliviar la carga de los países que ya han recibido un gran número de refugiados. Además, el Pacto para los Refugiados también tiene claro que para fomentar soluciones duraderas se debe mejorar las oportunidades de los refugiados, por ejemplo, en el mercado laboral o en la educación. Porque los refugiados solo pueden hacer una contribución positiva en su país de acogida si tienen la oportunidad de hacerlo.

Como explica Betts (2009), el derecho a una solución duradera es un elemento importante de la protección internacional de los refugiados, el reparto de las cargas es parte fundamental. El régimen de protección internacional de refugiados se debería basar en una noción de una responsabilidad internacional compartida para garantizar la protección de los refugiados, que puede basarse en términos específicos de la Convención sobre los Refugiados o sobre los principios generales de responsabilidad estatal y cooperación internacional tal como están incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Dentro de un contexto regional, la responsabilidad compartida regional puede facilitar los resultados de protección al atravesar las preferencias conservadoras de los Estados individuales, promoviendo la cooperación en los resultados de protección. La presunta fortaleza de los enfoques regionales para la protección de los refugiados es que conducen a

la armonización de las normas de protección de los refugiados y al intercambio de responsabilidades regionales.

Muchos refugiados no quieren nada más que poder regresar a su tierra natal sin temor a la persecución. Esto es a menudo difícil de lograr debido a las guerras y conflictos en curso o la destrucción de los medios de vida en los países de origen. Por lo tanto, el Pacto también busca mejorar las condiciones para el retorno voluntario a los países de origen con seguridad y dignidad.

El Pacto de los Refugiados también debería mejorar las posibilidades de llevar refugiados especialmente necesitados a terceros países seguros (reasantamiento). Este esfuerzo probablemente alimente en los aspectos de seguimiento, informes, revisión y actualización. El proceso también puede estar vinculado a la necesidad de arreglos para asegurar un seguimiento sistemático y revisar todos los compromisos adquiridos.

Sin embargo, el Pacto no es legalmente vinculante, al igual que la Declaración de Nueva York, sino que representa la voluntad política y la aspiración de la comunidad internacional de intensificar la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida. La soberanía nacional de los Estados miembros sigue protegida. El Pacto de Refugiados no establece nuevas obligaciones legales y, por lo tanto, también habla de contribuciones voluntarias. Al hacerlo, cada país continúa determinando por sí misma qué contribución a la protección global de los refugiados es apropiada o en qué momento.

El principal mecanismo de cooperación internacional es a través de los Foros Mundiales sobre Refugiados en donde todos los Estados miembros de las Naciones Unidas faciliten medidas, ideas y sus contribuciones concretas, por ejemplo, en asistencia financiera, material o técnica. Con respecto a las herramientas fundamentales para lograr la distribución de las cargas, son impredecibles los recursos financieros, dirigidos especialmente a los países que afrontan este fenómeno, esto de acuerdo con su capacidad en forma de asistencia humanitaria (financiación predecible, flexible, no asignada a fines específicos), cooperación para el desarrollo (además de la ayuda oficial al Desarrollo, se asignan donaciones o préstamos en condiciones muy favorables, a través de canales bilaterales y multilaterales a países de acogida o de origen) y contribuciones del sector privado (ACNUR, 2018a, pp. 13-14).

Otro instrumento para fomentar la responsabilidad compartida es a través de un enfoque de asociación con múltiples interesados que involucre la participación de otros actores fuera del Estado (sociedad civil, gobiernos locales, parlamentos, alianzas público-privadas, etc.) (ACNUR, 2018a, pp. 13-14). Además, el conjunto de los datos empíricos forman una parte importante, mientras los Estados faciliten recopilación, el análisis y el intercambio de datos desglosados por edad, género, discapacidad y diversidad sobre los refugiados y los retornados.

B. COOPERACIÓN A NIVEL REGIONAL

Los marcos regionales están diseñados para catalizar aún más la cooperación entre varios países, a través de un proceso que identifique problemas comunes de política social y para formular un nuevo marco cooperativo dentro del cual abordar los problemas transfronterizos compartidos o similares. Es importante comprender que cada región tiene sus propias peculiaridades con respecto a la situación de los refugiados para garantizar su mejor protección y también para que ninguno de los miembros los Estados estén sobrecargados.

Este hecho ayuda a comprender que el marco de refugiados debe adaptarse de acuerdo con las necesidades y requisitos de las regiones específicas para superar los obstáculos burocráticos o políticos pertinentes, y también para establecer formas eficientes de manejar la situación de los refugiados. El caso de América Latina no es excepción, ya que ha diseñado marcos de cooperación según la situación regional.

1. DECLARACIÓN DE CARTAGENA (1984)

En los años ochenta, cuando el contexto que predominaba era el terror estatal y paramilitar en varios estados centroamericanos y varios millones de personas fueron desplazadas más allá de las fronteras de sus países de origen, en medio de esas circunstancias, surge la Declaración de Cartagena. Esta busca responder a los desafíos humanitarios, tanto presentes como futuros, de las necesidades humanitarias y de protección que enfrenten las

personas refugiadas, los desplazados internos y las personas apátridas, además que funcione como un instrumento común para la región.

A partir de los conflictos armados, se crea el Grupo Contadora, el cual estaba conformado por representantes de varios Estados observadores (México, Panamá, Colombia y Venezuela) y que era una instancia para la búsqueda de la paz en la región por medio de negociaciones. Este logró adquirir compromisos para la paz, democratización, seguridad regional y cooperación económica, y se le conoció como “Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica” (Contadora Group, 1984, pp. 103-106).

En consecuencia, en una reunión de un grupo de expertos gubernamentales y académicos provenientes de seis países centroamericanos (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) y el Grupo Contadora se origina la Declaración de Cartagena, la cual era una iniciativa como parte de los esfuerzos de Contadora para brindar solución al problema de las personas refugiadas centroamericanas y fomentar la paz. Por lo tanto, en Cartagena, Colombia en 1984 se celebra el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". En ella se adopta esta Declaración, un instrumento no vinculante destacado para el sistema interamericano.

La Declaración ha sido firmada por diez países miembros de la Organización de Estados Americanos y se ha incorporado a la legislación nacional de 15 países de la región, sin contar a Costa Rica. La relevancia de este documento se debe a primera instancia a que amplía la definición de refugiado que se ajuste más al caso regional. Además, se acuerda que los países de acogida busquen posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, y se destinen los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, lo que posibilita así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados (ACNUR, 1984).

2. DECLARACIÓN EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS CENTROAMERICANOS (1989)

Este instrumento surge en un contexto en el cual la región experimentaba la violencia, abusos contra los derechos humanos y conflictos que llevaron a un considerable movimiento de refugiados y desplazamiento interno. Los trastornos se desarrollaban a lo interno de tres países - El Salvador, Guatemala y Nicaragua - por eso el panorama era regional, porque afectaba a otro país receptor como Costa Rica, pero también se caracterizaba por las dimensiones internacionales.

Esta situación incentivó a la firme resolución de los propios presidentes centroamericanos de encontrar una "paz duradera" (o por lo menos temporal) para el beneficio de la región. El liderazgo del presidente costarricense Oscar Arias, ganador del Premio de la Paz fue crucial y con el apoyo político sostenido del Grupo de Estados Contadora se estableció el Acuerdo de Paz de Esquipulas II de 1987 que reconoció la difícil situación de los refugiados y desplazados (Rojas, 1989, p. 9).

A partir de dicho acuerdo, se crea la Declaración y Plan de Acción, que señala que cada Estado realizó un diagnóstico pormenorizado del fenómeno y se reportó la cantidad de personas acogidas (en Costa Rica 41.000, Honduras 37.000 y México 43.000), así como los desplazados internos. Además, se plantea el compromiso en la consolidación de políticas nacionales en materia de protección de refugiados, repatriados y desplazados, así como la formulación de proyectos con el apoyo de países cooperantes y las organizaciones internacionales y no gubernamentales (ACNUR, 1989).

Este documento surge como un ejemplo del apoyo a los Estados de América Central para ofrecer soluciones duraderas para refugiados y personas desplazadas, al tiempo que funcionaba como una herramienta para mejorar la protección en la región, y contribuía a la paz y la seguridad al impulsar una paz regional. Se caracteriza por dos razones. En primer lugar, fue un mecanismo para el diálogo constante entre los Estados sobre la implementación de los componentes humanitarios del acuerdo de paz de Esquipulas II. En segundo lugar, proporcionó una plataforma para los países afectados con las soluciones y el apoyo de los donantes, y el actuar de las Naciones Unidas.

3. DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS (1994)

La Declaración de Cartagena, como un hito regional para la protección de personas refugiadas, se ha caracterizado por la constante actualización y revisión que permite la identificación de nuevas situaciones, retos, y desafíos. Por ello, con cada aniversario se han formulado otros documentos para fortalecer la cooperación y la negociación en cuanto a la protección de las personas víctimas de desplazamiento forzado en América Latina, de este modo, los Estados se comprometen a buscar soluciones.

La Declaración de San José de 1994 (Cartagena + 10) es quizás la menos conocida y la menos citada de las declaraciones regionales. Sin embargo, es una declaración visionaria en la medida en que ha presentado un conjunto de principios sobre desplazamiento interno, varios años antes de la formulación de principios rectores relacionados con el desplazamiento de personas dentro del propio país (Costa Rica).

Se reconoce que la violación de los derechos humanos es una de las mayores causas de los desplazamientos y que, por lo tanto, la garantía y el fortalecimiento de los sistemas democráticos es un elemento integral tanto para la protección de los desplazados como para la búsqueda de soluciones duraderas. Además, se insta a los Estados que ejecuten o refuercen programas de repatriación voluntaria y reinserción en su país de origen; programas de integración local para atender a los niños, niñas, adolescentes y mujeres, población indígena en vulnerabilidad; y facilitar documentación o la regulación de su condición con el propósito de evitar que tales problemas se conviertan en nuevas fuentes de tensión e inestabilidad (ACNUR, 1994).

Otro punto importante destacado es la cooperación internacional a nivel continental para la admisión de grupos de refugiados y también para disminuir, con el apoyo de la comunidad internacional, las causas que originan el éxodo forzoso de personas. De esta manera, se hace un llamado a los países cooperantes, a las instituciones financieras y a los Estados a que colaboren en estos esfuerzos a través de proyectos de cooperación técnica y financiera para evitar acudir a la condición de refugiado más allá de lo necesario (ACNUR, 1994).

4. DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO (2004)

La Declaración, como parte de sus principios, resalta el humanismo, solidaridad y corresponsabilidad entre los países latinoamericanos para la consolidación de políticas públicas para las personas en busca de asilo, desplazadas forzosamente y refugiadas en la región, para alcanzar estrategias de autosuficiencia, integración local y soluciones duraderas con respecto a la situación de las personas refugiadas en la región. Se reconoce el enfoque diferencial en materia de género, edad y diversidad, y se crean los programas en fomento de la integración de la población refugiada: Programa de Autosuficiencia e Integración local “Ciudades Solidarias,” Programa Integral “Fronteras Solidarias” y Programa Regional de “Reasentamiento Solidario” (ACNUR, 2004).

El primer programa procura la integración de la población refugiada a la sociedad del país receptor por medio del acceso al empleo, simplificación de trámites administrativos, documentación, entre otras medidas. Por su parte, Fronteras Solidarias se limita a la problemática en los países fronterizos de Colombia, busca propiciar el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las instituciones del Estado y el fortalecimiento de mecanismos institucionales más eficaces y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional, además de programas de sensibilización para prevenir la discriminación. (ACNUR, 2004, pp. 10-11).

El tercer programa se basa en la generación de políticas de reasentamiento con el apoyo de la comunidad internacional. Este busca la reubicación de la población refugiada del país de acogida a un tercero que lo admita como refugiado y le conceda la residencia que permita su integración y desarrollo con el fin de mitigar el impacto de un éxodo masivo de personas (ACNUR, 2004, pp. 12-13).

La Declaración de México de 2004 (Cartagena+20) es único por tres razones. Primero, fue el segundo instrumento de América Latina acompañado por un Plan Acción. Segundo, este plan de acción incluyó tres programas innovadores a favor de soluciones duraderas que realizaron firmemente los principios de solidaridad y de responsabilidad conjunta a través de las ciudades de solidaridad, reasentamiento solidario y las fronteras de la solidaridad. Tercero, el alcance de las consultas se había ampliado pues incluía tres reuniones subregionales, lo que dio aún más legitimidad al proceso.

5. DECLARACIÓN DE BRASILIA (2010)

En noviembre de 2010, el Ministerio de Justicia de Brasil organizó la “Reunión Internacional sobre Protección de Refugiados, apátridas y los movimientos migratorios mixtos en las Américas” en Brasilia, Brasil. La reunión estaba destinada para conmemorar el sexagésimo aniversario del ACNUR y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR, 2010).

Sus objetivos básicamente consisten en incentivar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, que incluye los avances en la región, y, además, busca promover la evaluación de las necesidades de protección según el género, edad y diversidad, fomenta el respeto irrestricto al principio de la no devolución (*non-refoulement*), que incluye el no rechazo en frontera, la no devolución indirecta, la no sanción por ingreso ilegal, y de la no discriminación. Asimismo, impulsa la adopción de mecanismos nacionales adecuados de protección que permitan atender nuevas situaciones no previstas por los instrumentos de protección internacional de refugiados. Pone especial atención a la protección de las víctimas de trata (ACNUR, 2010).

Son tres puntos a considerar claves en esta declaración. En primer lugar, expresa el "respeto irrestricto" por la no devolución y amplía la definición básica que se encuentra en la Convención de Refugiados de 1951 al especificar que incluye el no rechazo en la frontera y no rechazo indirecto, y también la no penalización de entrada ilegal y la no discriminación. Este lenguaje, en efecto, permite un entendimiento y acuerdo regional e internacional actualizado entre los Estados, y especifica que la definición tradicional de no devolución debe incluir ahora estos elementos particulares y considerarlos como "principios fundamentales del derecho internacional de los refugiados".

Esta declaración es más pluricultural. Primero, llaman la atención sobre los avances realizados por algunos países latinoamericanos en el desarrollo de sus marcos legales nacionales de protección para hacerlos más inclusivos al esforzarse por tratar a todas las personas por igual. Segundo, se enumera a quién debe referirse esta inclusión: todas las personas independientemente de su género, edad, origen étnico-racial y discapacidad.

Por último, el aspecto final sobre adoptar mecanismos que aborden nuevas situaciones de desplazamiento que no estaban previstas en la Convención de Refugiados original se

refiere a las necesidades de "migrantes y víctimas de la trata", dos grupos que a menudo pueden requerir algún tipo de internacional protección, pero que no se abordan en la Convención de Refugiados de 1951.

6. DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL

Cartagena ha seguido un gran proceso consultivo desde 1984. A finales del 2014, algunos países de América Latina y el Caribe adoptaron el Plan de Acción de Brasil (Cartagena+30) que busca, de igual manera, brindar un espacio para responder a los nuevos desafíos contemporáneos de la protección internacional y, a su vez, desarrollar soluciones para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe para los próximos 10 años.

La Declaración de Brasil 2014 sigue el camino tomado por la Declaración de México, en la medida en que incluye un plan de acción para el período 2015-2024. Además, uno de sus 11 programas de acción integra por primera vez los países del Caribe como miembros plenos del proceso, y enfatiza así aún más la cooperación internacional y la solidaridad como elementos claves para responder a este fenómeno humanitario (ACNUR, 2014).

Al revisar la Declaración, se destacan cuatro ejes temáticos principales, los cuales son: protección internacional, enfoque diferenciado en edad, género y diversidad, y, por último, soluciones duraderas. Se busca así un fortalecimiento de la determinación de la condición de refugio mediante mecanismos de gestión, de diálogo, cooperación e intercambio regional (ACNUR, 2014).

En el primer eje, se fomenta la cooperación para acudir a programas o foros de integración y desarrollo regional, que permitan la negociación y el análisis de las causas o el intercambio de buenas prácticas. Como segundo eje, se engloba la evaluación de necesidades de poblaciones vulnerables (niñas, niños, mujeres embarazadas, población LGTBI, etc.) para identificar sus perfiles y establecer soluciones acordes. Por último, las soluciones duraderas se inclinan por una dimensión política que impulse la formulación de políticas públicas integrales y su inclusión en los planes nacionales de desarrollo que atiendan las necesidades de esta población y promueva su integración local.

Además, este documento regional tiene una peculiaridad de la cual se diferencia de otros instrumentos: se reconocen los eventos y desafíos que plantea el cambio climático y el impacto de los desastres naturales tomando como referencia el Acuerdo de París sobre el Marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 2015. Por otro lado, se analiza el crimen organizado transnacional como otro posible detonante que puede generar más migraciones.

El Plan propone una serie de programas que abarca temas de los cuales se habían tratado en la Declaración de Cartagena y sus demás actualizaciones para la protección internacional tanto de población refugiada como para solicitantes de asilo. Estos son: “Asilo de Calidad” y “Fronteras Solidarias y Seguras,” y como soluciones duraderas para las personas refugiadas se incluyen “Repatriación Voluntaria,” “Integración Local” y “Reasentamiento Solidario” y “Movilidad Laboral”. Estos se refieren a la cooperación y solidaridad regional para facilitar la integración regional (ACNUR, 2014).

a. ASILO DE CALIDAD

Este programa tiene por objetivos "mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos" e incluye elementos de jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos que deberían mejorar las normas de asilo en la región (ACNUR, 2014). Al mismo tiempo, la implementación de la Iniciativa de Gestión de Calidad de Asilo (*Quality Assurance Initiative*) permite fortalecer los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado.

Es decir, se traduce en la adopción de una legislación nacional de protección de refugiados que incorpore los más altos estándares de derechos humanos, en donde se reflejen las necesidades específicas de protección de la edad, género y diversidad de la población refugiada, solicitante de asilo y apátrida, y el desarrollo de directrices subregionales para la protección y reconocimiento de dicha condición.

El programa busca ser accesible para todos los Estados de la región de forma práctica y rápida. Cuando los Estados deciden su participación, se realiza posteriormente una evaluación y diagnóstico conjunto del sistema de asilo del país para establecer las

necesidades y prioridades específicas (ACNUR, 2014). Por tanto, es clave para la efectividad del programa que se desarrollen sistemas de registro y de base de datos que faciliten la recopilación de la información de forma sistemática para el seguimiento de los casos lo que legitima el proceso.

Sin embargo, no solo se trata de adoptar medidas, sino también de armonizar la legislación y mejorar las normas nacionales. En resumen, la implementación del programa de calidad de asilo proporciona una metodología sólida para lograr la máxima eficiencia y equidad de los procedimientos para determinar el estatus de refugiado.

b. FRONTERAS SOLIDARIAS Y SEGURAS

Este programa es una actualización similar al Plan de Acción de México, debido a que las políticas migratorias se han endurecido y, por tanto, los controles en las zonas fronterizas son rígidos por la misma razón de que la población solicitante de asilo es un fenómeno constante en la región lo que lleva a rechazos, detenciones arbitrarias y expulsiones de personas con necesidades de protección.

Las principales medidas derivadas de este son: el desarrollo de principios rectores en cuanto a la identificación oportuna y la recomendación de personas que necesitan protección internacional (en particular niños no acompañados y separados), la creación o mejora de normas y procedimientos operativos alternativos a la detención de solicitantes de asilo, y la provisión de capacitación en la protección de funcionarios que trabajan en las regiones fronterizas (ACNUR, 2014).

La propuesta llama la atención sobre nuevas formas de pensar acerca de las zonas fronterizas y la vida en la frontera y cómo los Estados pueden implementar medidas para mejorar la recepción, asistencia y protección de los grupos desplazados en una región marcada por profundas desigualdades sociales y violencia política. Este programa es un intento de dar sentido a estos supuestos nuevos modos de gobernanza de las fronteras, tratando de dilucidar múltiples perspectivas y mecanismos para lidiar con la vida en los desplazamientos en contextos fronterizos.

c. INTEGRACIÓN LOCAL

Para integrarse con éxito, los refugiados necesitan empleo, habilidades lingüísticas y acceso a servicios públicos, así como derechos de ciudadanía, deberes y participación política y relaciones sociales con su comunidad. Es necesario que para facilitar la integración local se realicen actividades por parte de las organizaciones de la sociedad civil, el ACNUR y el gobierno que beneficien el programa.

La implementación de este programa justamente involucra la participación de las ciudades, instituciones no gubernamentales y gobiernos en los planes y proyectos para promover la protección efectiva y la integración de los refugiados, así como el acceso a “servicios públicos solidarios”, como la salud, educación (incluida la capacitación profesional), vivienda y empleo, y aprender de las buenas prácticas de otros países, dando un nuevo impulso a la Programa de "Ciudades Solidarias" (ACNUR, 2014).

De esa manera, se incentiva a nivel macro la cooperación entre gobiernos y actores humanitarios, incluidas las autoridades para la implementación de programas de asistencia humanitaria y orientación social para personas que buscan el reconocimiento como refugiados. En el ámbito micro, se apoyaría a las autoridades locales en la formulación de respuestas específicas en la atención de la población desplazada con necesidades de protección en términos de prevención, cuidado y protección y con soluciones duraderas mediante capacitación técnica para incluir la respuesta y planes orientados a la visibilización de la población solicitante y refugiada en los planes municipales.

d. REPATRIACIÓN VOLUNTARIA

La repatriación voluntaria no debe entenderse como un retorno forzado, pues es aquella posibilidad ofrecida a todos los migrantes de regresar a su país de origen, siempre que no quieran quedarse en el país de acogida y que, voluntaria y espontáneamente, desean regresar en condiciones que sean dignas y seguras.

Básicamente, este programa fomenta la cooperación binacional entre los países de acogida de solicitantes de asilo y refugiados, y a los países de origen para encontrar soluciones prontas y adecuadas, así como fortalecer la cooperación con los demás actores

internacionales para la búsqueda de soluciones duraderas, lo que favorece a los mecanismos tripartitos de repatriación voluntaria (ACNUR, 2014).

e. REASENTAMIENTO SOLIDARIO

Este Programa también es una continuación al Plan de Acción de México. Es una herramienta de protección y una solución duradera para los refugiados latinoamericanos expuestos a riesgos en países vecinos. De esa manera, la población solicitante de asilo o refugiada es trasladada a un segundo país receptor. El programa es como un mecanismo de solidaridad internacional para compartir responsabilidades entre los estados de la región, que busca aliviar a los países que albergan el mayor número de refugiados.

Para fortalecer el programa, en el Plan de Brasil se proponen otros ejes de acción para estudiar las buenas prácticas en la región, cooperar en las crisis humanitarias internacionales mediante visas humanitarias o cuotas de reasentamiento y priorizar a otros países, por ejemplo, a Ecuador como país con mayor cantidad de refugiados y a Honduras, El Salvador y Guatemala por el alto volumen de crimen organizado (ACNUR, 2014).

Además de dichos programas, en el Capítulo V de la hoja de ruta se prioriza la solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), pues se destaca por desplazar población—en países vecinos y a otros países del continente—a causa del crimen organizado transnacional, lo que implica la búsqueda e implementación de soluciones duraderas, los cuales se desarrollarán a continuación.

f. OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS PARA EL DESPLAZAMIENTO

Se plantea crear el Observatorio —con ayuda del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el ACNUR— como un medio de implementación de un sistema de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre el desplazamiento, que permita la formulación de políticas públicas, y la coordinación y cooperación regional. Además, propone un sistema de alerta y respuesta de emergencia a situaciones de alto riesgo de desplazamiento (ACNUR, 2014).

Es decir, el propósito del Observatorio sería analizar datos demográficos y de acceso a derechos de la población; la generación de propuestas en relación con los desplazamientos y documentación sobre el alcance y desafíos en el convulso TNCA acerca de políticas y programas que atiendan efectivamente las necesidades de la población desplazada; y proteger sus derechos dentro de los marcos legales aplicables que contribuyan significativamente al mandato de la protección internacional.

g. PREVENCIÓN

Existe una expresión que dice "más vale prevenir que curar" en el ámbito médico, sin embargo, también se puede adaptar al trabajo humanitario, basado en una lógica de reducir las causalidades y un mayor impacto de la acción preventiva en lugar de la reactiva. Prevenir el desplazamiento es obviamente un objetivo que vale la pena. Ser desplazado pone a las personas en mayor riesgo de estar empobrecidas y no poder disfrutar de sus derechos humanos.

Este programa busca mejorar los mecanismos nacionales de protección y asistencia a la población más vulnerable por medio de algunas líneas de acción como: el diseño y uso de protocolos de registro de víctimas y desplazados; la coordinación con las instituciones en materia de niños y niñas retornados o deportados, implementación de programas de atención a las víctimas del crimen organizado; la aportación de mayores recursos humanos y financieros a las instituciones nacionales de protección a la mujer y la infancia. Además, es necesaria la cooperación sur- sur para el desarrollo de este programa y especialmente el apoyo para el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (ACNUR, 2014).

Por lo tanto, el Plan de Acción de Brasil en este y los otros programas se orienta en el enfoque clásico centrado en la prevención y las soluciones (es decir, la acción receptiva y la acción correctiva) que se torna en una triple acción referente a la prevención, protección y soluciones (acción preventiva, acción receptiva y acción correctiva).

h. TRÁNSITO DIGNO Y SEGURO

Cuando una persona busca refugio se le debe proporcionar alojamiento temporal en la protección de sus derechos humanos, ya sea en los casos de la espera de registro o admisión de una solicitud de asilo en un país de acogida, a la espera de ser transferido a otro país tercero seguro a largo plazo y adecuado; o como una solución de tránsito.

Este programa básicamente busca mejorar el acceso y los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado (especialmente que vele por el interés superior del niño), concienciar en las áreas fronterizas sobre el derecho a solicitar protección internacional; capacitar agentes migratorios sobre los mecanismos nacionales para la determinación de la condición de refugiado (ACNUR, 2014).

CAPÍTULO IV

EL PAPEL DEL ESTADO COSTARRICENSE EN LA PROTECCIÓN DE LOS SOLICITANTES Y REFUGIADOS

Ahora bien, en este apartado se estudiará el papel del sistema jurídico e institucional nacional en la protección de los derechos humanos de las personas solicitantes y población refugiada para reconocer el marco normativo y procedimental en la protección de esta población e identificar las acciones ejecutadas por la institucionalidad gubernamental en el marco del Plan de Acción de Brasil en el período 2014-2019.

A. MARCO JURÍDICO ESTATAL

La República de Costa Rica ha elaborado acuerdos y normativas internas en relación con la protección de la población refugiada alineados con los instrumentos internacionales firmados y ratificados. Según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados "la ratificación de un tratado expresa el consentimiento del Estado de resultar obligado por el Tratado" (Naciones Unidas, 1980). Los acuerdos internacionales que Costa Rica ha firmado y estén aprobados por la Asamblea Legislativa en materia de refugio le otorga un carácter vinculante, que trae consigo una gama de obligaciones y conlleva la implementación de diversos planes de acción por parte del Estado.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA (1949)

En el panorama legal nacional, la jerarquía normativa la encabeza la Constitución Política. Básicamente sus funciones consisten en dos áreas: en primer lugar, estructura el gobierno nacional, que en el caso costarricense consta de rama legislativa, ejecutiva y judicial, con un sistema de controles, equilibrios e instituciones entre las tres ramas. Y, segundo, protege varias libertades individuales de los ciudadanos.

En el 2015 se reformuló el primer artículo de la Constitución, en el cual Costa Rica se declara como un Estado "democrático, libre, independiente, multiétnico y pluricultural" (La Gaceta, 2015). Por tanto, se reconoce la diversidad de los residentes del país, los pueblos nativos y las generaciones de migraciones como elementos culturales importantes de la

nación y principalmente se interpreta la acogida de personas migrantes y refugiadas. Esta reforma permite que las políticas y la inversión pública se orienten hacia la realidad social y que la agenda del país cuente con dicha diversidad.

En el título III, la Constitución hace referencia a los extranjeros, quienes tienen los mismos deberes y derechos (tanto individuales como sociales) que los ciudadanos costarricenses, según las excepciones jurídicas. Además, se especifica que los extranjeros están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, por ejemplo, si cometieran un delito están sujetos al poder judicial u otras entidades (Procuraduría General de la República, 1949).

Dicho artículo hace referencia al principio y el derecho a la igualdad basado en otros instrumentos internacionales y de ellos emana la obligación de no discriminar (en este caso respecto del trato hacia los extranjeros) a menos que existan elementos objetivos y de peso que permitan un tratamiento distinto. Sobre este principio, la Sala Constitucional en la resolución n° 2010-003298 del 2010 dicta lo siguiente:

En múltiples ocasiones, esta Sala ha sostenido que este principio pretende garantizar que quienes se encuentren en iguales condiciones objetivas y relevantes reciban un mismo tratamiento jurídico. De esta manera, por razones de justicia se obliga a que todo trato diferenciado se encuentre justificado y que toda discriminación debe fundarse en diferencias reales y en criterios objetivos y relevantes de suficiente entidad como para desviarse de la regla de igualdad (Poder Judicial, 2010).

Para continuar, en el artículo 31 se cita que el Estado tiene la potestad de conceder el asilo según los criterios lógicos de justicia y de oportunidad y se declara Costa Rica como un país de asilo para quien sea perseguido por razones políticas y nunca podrá devolverse al país donde fuere perseguido (si se tuviera que expulsar por un proceso legal). Además, se enfatiza que la extradición, es decir, la entrega de esa persona al país que lo reclama, es regulada por la ley o por los tratados internacionales (Procuraduría General de la República, 1949).

Es importante analizar dicho artículo, pues existen dos puntos a considerar. El primero es que se refleja el principio de "no devolución" y que Costa Rica puede ofrecer asilo aunque Estados terceros se opongan, pues se prioriza la vida humana o la libertad que se encuentre amenazada. Conjuntamente, se permite la protección a personas con diferentes razones de salida de su país de origen, que incluye tácitamente a poblaciones solicitantes de condición de refugio. Sumado a eso, la incorporación de Costa Rica a diferentes tratados y convenciones internacionales faculta la extensión.

Para finalizar, el tema de refugio se comprende de manera limitada en la Constitución, lo cual es manifiesto pues este instrumento es anterior a la Convención de 1951, la cual es marco rector a nivel internacional en tratar la figura del refugiado.

2. LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA N° 8764

El tema migratorio a nivel nacional se ha tratado en tres normas jurídicas a lo largo de la historia. La primera ley n° 7033 surge en 1986. Esta contenía 157 artículos, de los cuales 108 se basaban en el reglamento de extranjería. Solamente se refirió a la figura de refugiado en los artículos 15, 30, 36 y 153, que básicamente consistían en determinar el estatus de refugiado —considerada como una persona "radicada temporal" que ingrese al país sin ánimo de permanecer definitivamente—acorde con la legislación y los convenios internacionales; facilitarles el carné respectivo y que los ingresos humanitarios para su ayuda estarían bajo la tutela de la Contraloría General de la República (Procuraduría General de la República, 1986).

A pesar de que esta ley es positiva para Costa Rica pues significa un paso formal y comprometido con los aspectos concernientes a la población desplazada, hay que tomar que cuenta que pasaron aproximadamente 27 años para que el Estado formara parte de la Convención de 1951 (ACNUR, 2011a) y ocho años más para crear la primera ley migratoria, lo cual se interpreta como atraso en la coyuntura legislativa.

Además, cabe analizar que esta ley duró más de 20 años pese a que tenía una serie de inconsistencias, por ejemplo, se expresa que al ingresar al país, "el extranjero deberá ser portador de pasaporte válido en el que conste la visa otorgada (...) con indicación de la

categoría y subcategoría de ingreso"(Procuraduría General de la República, 1986). Dicho artículo (n° 46) no indicaba ninguna excepción, por ende, se entiende que los solicitantes de refugio también tienen que llevar consigo el documento.

Por otro lado, la categoría de "radicado temporal" (cuya permanencia no era definitiva) para la población asilada y refugiada iba en contra de los principios de la Convención de 1951, pues Costa Rica como Estado contratante firmó con el fin de brindar a los refugiados el trato más favorable posible. Si quisieran realizar un cambio de categoría a "residente permanente" le correspondería a la institución gubernamental responsable (Procuraduría General de la República, 1986), lo cual podía haber un aspecto subjetivo considerable si no se ajusta a los términos de la Convención.

En razón de nuevos desafíos migratorios, se exigían cambios en la normativa. Así se dio a conocer la nueva ley migratoria como texto sustitutivo. Por ende, nació la segunda norma jurídica n° 8487, vigente a partir del 2006. Ella comprendía 268 artículos que incluso tenía una sección sobre refugiados (alrededor de 10 artículos en total), asilados y apátridas donde se abarcaban más elementos y se evitaban los complejos vacíos normativos.

En resumen, en dicho apartado se dictó que la persona refugiada debidamente reconocida era una "categoría especial" que podía ejercer cualquier tipo de actividad laboral remunerada o lucrativa, se indicó el principio no devolución y la cesación de la condición de refugiado en ciertos casos. Por último, se mencionó que transcurridos tres años de haberse reconocido el estatus, se autorizaría el cambio de categoría migratoria, bajo las categorías de residente temporal o permanente, siempre que la persona solicitante cumpliera los requisitos establecidos (Poder Judicial, 2005).

Sin embargo, al analizar anteriormente dicha sección, se determina que la referencia a la figura del refugio es muy limitada pues también se abarca el tema de asilo y apátrida, lo cual deja muy poco espacio al tema de la población refugiada. Además, contenía solo unas cuantas disposiciones de lo reconocido en la Convención de 1951 y su protocolo, se señalaban principalmente los requisitos o deberes de estas personas a las que se les reconoce tal condición mas no se profundizaron sus derechos.

Según Jiménez y Chaves (2011), esta ley “lejos de ser un cimiento de una política pública integral en materia migratoria que regulara la inserción de los migrantes en la dinámica nacional, se limitó al establecimiento de mecanismos de control”. Los autores mencionan que se caracterizó por ser muy represiva, quizás porque se explica que solo una persona reconocida puede trabajar mas no un solicitante de refugio y aunado a la durabilidad de los procesos para el reconocimiento no era muy realista. Por tanto, era poco efectivo o insuficiente para un país de tránsito, destino y salida de personas que necesitaban una sólida gestión migratoria.

Ambas leyes migratorias difieren por el tiempo, pero se puede determinar que comparten similitudes porque predomina el fortalecimiento de las políticas de control migratorio y las restricciones para ingresar o permanecer, lo que funcionaba (o incluso sirve actualmente) como un mecanismo para proteger la "soberanía nacional". Pese a que Costa Rica ya era parte de algunos acuerdos internacionales en la materia, se abstenía de adaptar las estipulaciones en la legislación lo que perjudicaba en definitiva los derechos humanos. Este hecho es pernicioso, pues el Estado aceptaba parcialmente sus obligaciones internacionales en la aplicación de estos instrumentos y también las condiciones de vida de la población solicitante de refugio y refugiada se podrían encontrar en riesgo.

Con la misma cantidad de artículos (268), se actualizó la actual ley general de migración y extranjería n°8764 en el 2009, la cual entró en vigencia a partir del 2010. En el primer título se desarrollan las disposiciones preliminares. En el artículo uno se describe la función de regular el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras según la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes. Un aspecto significativo de esta legislación es que se manifiesta que el tema migratorio es de interés para el país, específicamente en el segundo artículo. Posteriormente, en el tercero, se enfatizan los principios rectores de la ley: "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" (Dirección General de Migración y Extranjería, 2010).

En el título II referente a los principios generales de la política migratoria se dictan las funciones de la Dirección General de Migración y Extranjería y sobresale la importancia de

las políticas públicas como un factor clave en la transformación social y de derecho del país. Paralelamente, se toma en consideración el rol decisivo del Poder Ejecutivo para alcanzar el desarrollo y cohesión social, así como la seguridad pública y jurídica de la población (Artículo 5).

Esa disposición es relevante para la investigación pues, desde la perspectiva política, es impredecible que el Poder Ejecutivo (en conjunta acción con el Legislativo y el Judicial) priorice en sus agendas el tema migratorio —en especial poblaciones vulnerables como los solicitante de asilo y las personas refugiadas— para lograr acuerdos a nivel nacional e internacional que impulsen y aprueben políticas públicas de gran alcance.

En los siguientes artículos (6, 7,8, etc.) se orienta a regular las dinámicas de migración para favorecer el desarrollo nacional en ámbitos económico, social y cultural, e implementar acciones a través de coordinación interinstitucional (binacionales o multinacionales) con los países de origen. Los siguientes artículos comprenden el acceso a servicios que brindan las instituciones público y privadas en áreas de bienestar social, economía y seguridad pública para la integración de la población migrante a la dinámica tanto social como económica del país en condiciones equitativas (DGME, 2010). Por otro lado, en el título III se enlistan los órganos encargados de desarrollar las políticas respectivas por la administración pública en materia de inmigración, integración de los inmigrantes y ciudadanía española en el exterior (tabla 4.1).

Tabla 4.1

Autoridades migratorias

Autoridades	Funciones
A. Consejo Nacional de Migración	<p>Artículo 9. Órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería.</p> <p>a. Recomienda al Poder Ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución, orientadas a la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes.</p> <p>b. Divulga información sobre materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que residan en el país, como sujetos activos en el desarrollo nacional</p>

B. Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)	Artículo 12. Órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía; además, será el ejecutor de la política migratoria que dicte el Poder Ejecutivo que autoriza, deniega y fiscaliza el ingreso, la permanencia y el egreso legal de las personas extranjeras al país.
C. Dirección y Subdirección de Generales	Artículo 14. Son funcionarios o funcionarias de libre nombramiento del ministro o la ministra de Gobernación y Policía, los cuales ejercen el control y la integración migratorias mediante la atención a las infracciones de la presente Ley y a los derechos y las libertades de las personas migrantes; también será responsable de la divulgación y la promoción de sus derechos.
D. Policía Profesional de Migración y Extranjería	Artículo 15. Cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública para controlar y vigilar el ingreso de personas al territorio nacional, o el egreso de él, así como la permanencia y las actividades que en el territorio nacional llevan a cabo las personas extranjeras
E. Agentes de migración en el exterior	<p>Artículo 16.</p> <p>a. Recibir y remitir a la Dirección General, cuando corresponda, las solicitudes de personas extranjeras que deseen ingresar a Costa Rica o residir en ella, según las categorías y subcategorías migratorias establecidas en la presente Ley.</p> <p>b. Emitir, previa autorización del director o la directora general, el documento migratorio para el ingreso a Costa Rica de las personas extranjeras residentes permanentes o residentes temporales en el país, que se encuentren en el exterior</p> <p>c. Informar al Departamento de Refugiados sobre el deseo de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Costa Rica</p>
F. Tribunal Administrativo Migratorio	Artículo 17. Órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio

DGME. 2010. *Ley general de migración y extranjería n° 8764*".

En el título IV se señalan los derechos, limitaciones y obligaciones de las personas extranjeras y se define que estarán sujetas al Reglamento y a otras normas jurídicas aplicables (incluso los convenios internacionales suscritos y ratificados) para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él, de forma que se velen también por sus derechos humanos. Además, se indica que todo extranjero legal tiene derecho a integrarse plenamente a la sociedad costarricense y ningún solicitante de refugio o refugiado podrá ser expulsado, deportado o rechazado a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida esté en riesgo.

Como punto trascendental, la Sección V es exclusiva para refugiados, asilados y apátridas, y en ella se explican los conceptos, el derecho a la identificación respectiva, a un procedimiento justo y adecuado para determinar la condición de refugiado sin costo alguno y sin perjuicio de las garantías procesales y sus derechos humanos (DGME, 2010). Asimismo, se explica que al presentar solicitud para el reconocimiento de la condición tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de la extradición de la persona extranjera

En síntesis, en comparación con las otras dos normativas, ésta comprende tanto obligaciones como derechos de los extranjeros (caso contrario de las otras) y quienes son categorías especiales como refugiados, apátridas y asilados. Además, define el marco jurídico-estructural de las funciones de la administración pública en materia de migración. Cabe destacar que esta ley complementa las acciones y armoniza dos elementos claves jurídicamente: el control migratorio y el desarrollo de políticas públicas para lograr la integración de inmigrantes.

Además, esta ley logra reconocer el tema migratorio como un tema de derechos humanos, sumado a eso se fundamenta la necesidad de convertirlo en un tópico de interés público, lo cual es de vital importancia para esta investigación. También en la definición se agrega la persecución por cuestiones de género para solicitar refugio, lo cual vuelve más inclusiva la legislación y se crea el Tribunal Administrativo Migratorio, sin embargo, no incorpora el concepto de persona refugiada dispuesta en la Declaración de Cartagena, lo cual es irónico, pues Costa Rica fue un país firmante.

De acuerdo con Gatica (2011, p. 135), la actual ley de migración y extranjería se supera, pues se identifican más avances importantes con respecto de las normativas anteriores pero que aún tiene ciertos aspectos a mejorar en la efectiva atención e integración de las personas migrantes y refugiadas (tabla 4.2).

Tabla 4.2
Avances y desafíos de la ley de migración y extranjería n°8764

Avances	Desafíos
a. Se equipara el instituto de refugio a lo que establecen los instrumentos internacionales.	a. El otorgamiento de fe pública para la notificación, citación y confección de actas a los miembros de la Policía de Migración (artículo 16).
b. Los plazos de aprehensión para fines de verificación migratoria se adecúan a lo establecido en la Constitución Política, por tanto, no podrán exceder las 24 horas.	b. El continuado enfoque de seguridad que permea la gestión migratoria (artículos 2, 5, 6 inciso 3, 7 inciso 5, 8 inciso 9, 47, 61, 63, 71, 122, 129 y 186).
c. Se garantiza el acceso a la salud (artículo 31 inciso 6), se deriva de su aporte solidario a las finanzas públicas el acceso a los servicios de educación y salud (artículo 242 incisos 2 y 3).	c. La acreditación del aseguramiento a la Caja Costarricense del Seguro Social se carga a la persona migrante (artículo 78 inciso 3). Ello da pie para que los empleadores evadan tal responsabilidad que a la vez lesiona los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores migratorios.
d. Se elimina el rechazo ampliado a 50 kilómetros de la zona adyacente a la línea fronteriza.	d. Los altos costos para obtener cédula de residencia por primera vez que tienen fundamento en los artículos 33 inciso 4, 33 inciso 5, 89, 90, 96, 125, 133, 251, 252, 253,

Gatica. 2011. *Estudio migratorio de Costa Rica*.

En comparación con las leyes migratorias anteriores, se logra implementar en la legislación las estipulaciones internacionales, destacando así mayoritariamente tanto el papel de la persona migrante y con un rol más protagónico el de las personas solicitantes y refugiadas con respecto de las legislaciones previas. No obstante, en la Política Migratoria se debería también alinear con los conceptos de las Declaraciones de Cartagena y el Plan de Acción de

Brasil para fortalecer los programas en la protección y estrategias nacionales y regionales. Por eso, existen aún aspectos que se preservan de las otras leyes que deberían ser transformados para garantizar el respeto de los derechos humanos y la efectiva integración de las personas migrantes y refugiadas.

3. REGLAMENTO DE PERSONAS REFUGIADAS N° 36831-G

Este reglamento se deriva de la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764 para garantizar la aplicación de dicha legislación, además del conjunto de procedimientos para su validación, su forma de ejecución y para que las instituciones involucradas tengan buenas prácticas y se rijan por estándares similares que favorezcan el bienestar de los individuos y, en especial, las personas solicitantes de asilo y la población refugiada.

En el artículo primero se establece que la DGME está constituida por el Subproceso de Visas (conformado por la Comisión de Refugiados que decide sobre las solicitudes de la condición de persona refugiada) y el Subproceso de Refugiados (recepción y procesamiento de las solicitudes de la condición de persona refugiada), ambos independientes. En los artículos del siete al once se desarrollan ciertos puntos importantes: principio de igualdad y no discriminación (autoridades migratorias deberán respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación), derecho al debido proceso en conjunto con el derecho a la información, el derecho a la representación legal y derecho a interponer los recursos administrativos (no se podrá deportar a una persona antes de agotar todos los recursos legales) y principio de confidencialidad (derecho a la intimidad) (DGME, 2011).

Por otro lado, se hace referencia a la ayuda administrativa (autoridades competentes tomarán las medidas oportunas respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de origen), enfoque diferenciado (población vulnerable según necesidades individuales de los apátridas, personas menores de edad no acompañados, víctimas de trata, mujeres y hombres víctimas de violencia basada en género, solicitantes de la condición de persona refugiada) y enfoque de género (según las variables sexo, género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, étnico e histórico determinado (DGME, 2011).

En el artículo 14 se dicta que toda persona que solicite la condición de refugiado o quien ya tenga ese estatuto serán protegidas conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de persona refugiada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo (DGME, 2011). Es decir, el reconocimiento del estatuto de refugiado no es un elemento que parte desde la subjetividad de Costa Rica que como es Estado contratante declara si la persona es o no refugiada según sus propios criterios, sino que se entiende por la amenaza que vivió la persona—aunque no haya sido oficialmente identificado—también goza de los principios de no devolución, no discriminación, entre otros. Por lo anterior, el Estado lo que hace es identificar las causas y declararlas como tal. Una persona es refugiada desde que vive las situaciones de riesgo y sale de su país para buscar resguardo.

Los artículos 54 y 56 tratan sobre la documentación otorgada que le corresponde al subproceso de Refugiados entregar: un documento provisional a la persona solicitante de refugio, el cual será válido por un plazo definido y así que caduque, la persona debe dirigirse para renovarlo o saber sobre la resolución. Si se extiende el plazo por tres meses para resolver la solicitud, se podrá dar un documento provisional que incorpore el derecho al trabajo y, hasta que ya sea reconocida, puede realizar tipo de actividad laboral remunerada lucrativa (DGME, 2011).

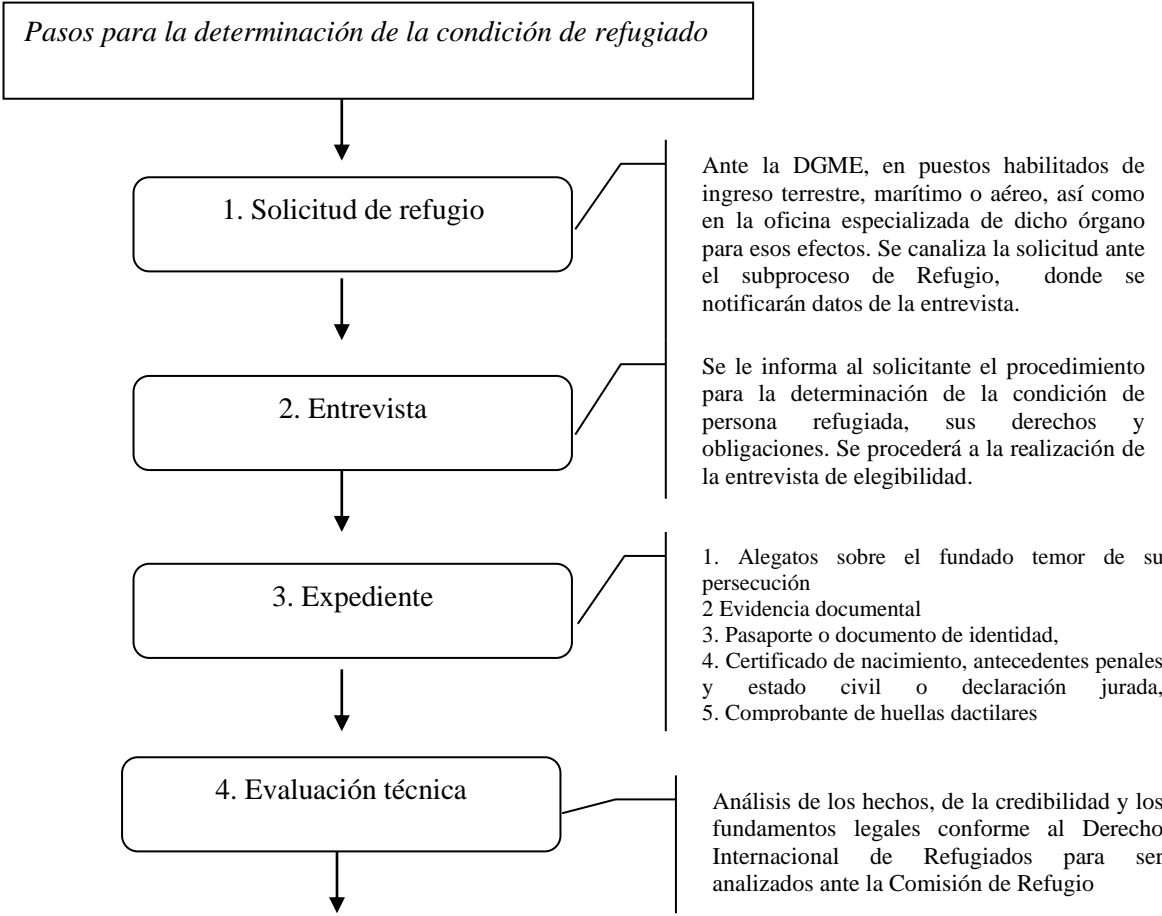
De esa manera, la persona solicitante no puede trabajar previo a tres meses, lo cual representa un riesgo si no cuenta con los recursos de subsistencia suficientes, además de que no queda claro cuáles serán los criterios o métricas que usaría el subproceso de Refugiados o la Dirección General para decidir sobre el otorgamiento del permiso de trabajo y estos deberían especificarse para que no sean seleccionados arbitrariamente.

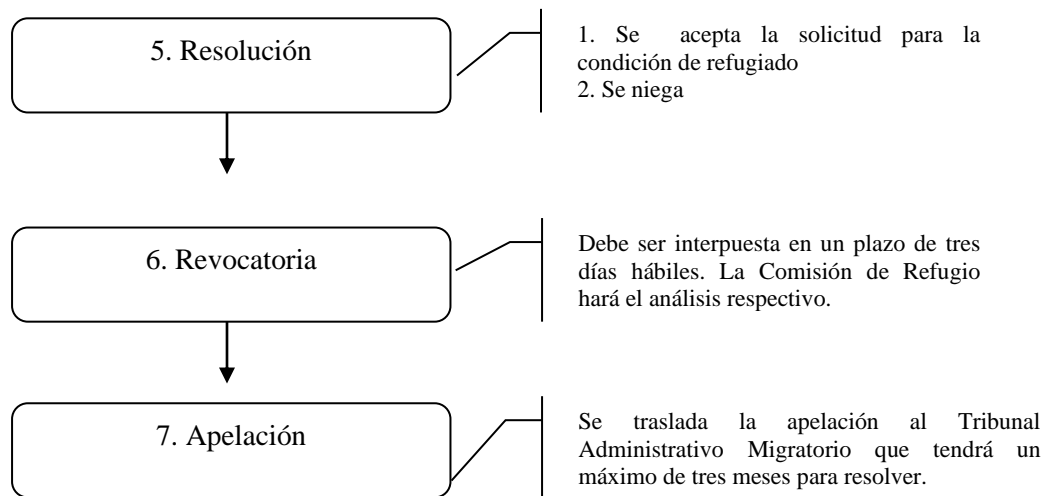
Por último, en el capítulo XXV se explica el procedimiento para la determinación de la condición de refugiados (figura 4.1). En primer lugar, se debe presentar la solicitud ante los funcionarios de la DGME que lo deben canalizar al subproceso de Refugio, luego se procederá a su registro y se notificará la fecha de la entrevista confidencial. Durante esta, se informará del procedimiento a la persona sus derechos, incluyendo asesoría legal y obligaciones en un idioma que pueda entender y se procederá a la realización de la

entrevista de elegibilidad por parte de un oficial especializado para este efecto (DGME, 2011, artículos 127-129).

Posteriormente, se abrirá el expediente que contenga el formulario, argumentos sobre el fundado temor de su persecución, evidencia documental, pasaporte o documento de identidad, certificado de nacimiento, antecedentes penales y estado civil del país de origen del solicitante o declaración jurada, comprobante de toma de huellas dactilares del Archivo Policial estatal. Seguidamente, el oficial y la Comisión de Refugio harán una evaluación técnica de elegibilidad y, así, se emitirá una resolución. Si se deniega, se podrá acudir a apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio (con un plazo de tres meses para resolver), además el ACNUR puede colaborar en ese proceso al solicitante y, si es negada en TAM, no se podrá readmitir a trámite la solicitud que no incorpore nuevos elementos, hechos o circunstancias que valorar (DGME, 2011, artículos 130-141).

Figura 4.1





DGME. 2011. *Reglamento de personas refugiadas n° 36831-G*.

En síntesis, la determinación de la condición de refugiado será competencia interna de Costa Rica, según los estándares internacionales acogidos. Se debería abstener de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios para la población atendida y finalmente, el Estado debe adoptar las medidas de respuesta necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley y la efectiva integración en la sociedad civil.

4. POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL

A partir del interés público, los análisis de la migración y en especial la Ley General de Migración y Extranjería se han llevado a una variedad de intentos de evaluar y comparar programas, y la gobernanza de la migración en el país, incluida la inmigración de solicitantes de refugio y la población con la condición de refugiado y su integración.

Un hecho sin precedentes en la normativa jurídica nacional fue la Política Migratoria Integral (PMI), que pese a que en Costa Rica se habían dictado leyes desde hacía tiempo, fue hasta el año 2013 que se publicó. Además, en la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764 se hizo hincapié en la necesidad de la actual PMI y sus objetivos, de los cuales sobresalen:

- i. Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico

social y cultural de la sociedad costarricense. Con ese propósito, se promoverá la regularización e integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense, así como el establecimiento de mecanismos que permitan mantener y estimular el vínculo permanente entre la sociedad nacional y sus comunidades de emigrantes.

ii. Orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan nacional de desarrollo.

iii. Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente un peligro de ser sometida a tortura o no pueda regresar a otro país, sea o no de origen, donde su vida esté en riesgo, de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales debidamente ratificados.

iv. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas (DGME, 2010).

A partir de la lectura de este artículo, se pueden extraer principios tales como el de protección, asistencia e integración de los inmigrantes a la sociedad costarricense, reunificación familiar, seguridad, derecho de refugio y asilo, así como la prioridad del interés superior del niño. De ahí se interpreta como su propósito garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes independientemente de su situación migratoria.

El documento de la PMI está dividido en tres partes. La primera es el marco normativo y de políticas nacionales. La segunda corresponde al análisis sobre la situación actual de las migraciones en Costa Rica. Por último, el cuerpo de la política, donde se contemplan los enfoques, los principios y los objetivos de la PMI, así como los lineamientos y sus ejes estratégicos (en forma de matriz).

Como objetivo principal de la PMI se busca establecer un régimen de coordinación interinstitucional por parte del Estado que facilite una efectiva gestión de la situación

migratoria, consecuente con las necesidades del desarrollo integral de la nación, la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos (Consejo Nacional de Migración, 2013, p. 51).

Por tanto, el tema migratorio se aborda en la PMI desde una perspectiva más amplia con el fin de contar con un buen control de los flujos de personas y al mismo tiempo impulsar el desarrollo humano de los migrantes y, en especial poblaciones vulnerables. Con lo anterior, se pretenden crear estrategias en todas las dimensiones y a establecer su relación tanto con aspectos coyunturales como estructurales.

Por otro lado, la PMI cuenta con tres ejes estratégicos para orientar su aplicación. El primero es respecto de los servicios migratorios cuyos subtemas son: regularización migratoria, gestión de la información, seguridad jurídica costarricense en el exterior y fronteras seguras. El segundo corresponde al desarrollo e integración, cuyas áreas de acción son: el empleo, salud, educación, cultura y sociedad, y, por último, fomento económico. El tercer eje —que es el principal para esta investigación—es el de protección de derechos humanos y grupos vulnerables, donde se incluyen el refugio, el asilo y la apatridia (tabla 4.3) (Consejo Nacional de Migración, 2013, 51).

Tabla 4.3
Refugio, asilo y apatridia

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores
Garantizar que el Estado Costarricense brinde protección a toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente peligro de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes o no pueda regresar a su país de origen u otro, según lo	Mejorar la capacidad de respuesta del Estado Costarricense en casos de refugio, asilo y apátrida.	i. Mejorar la articulación interinstitucional para garantizar el respeto a los derechos humanos de personas que estén tramitando la condición de refugio, asilo o apatridia.	i. DGME ii. Comisión de Visas Restringidas y Refugio
		ii. Priorizar los casos de solicitantes de la condición de refugiado en mayor vulnerabilidad mediante protocolos de actuación.	iii. TAM iv. MREC v. Presidencia de la República
		iii. Implementar la oralidad e inmediatez de la prueba en el proceso de administración de justicia migratoria.	vi. CNREE
		iv. Fortalecer los procesos de capacitación y	vii. MEP

establecido en la legislación nacional e internacional.

- sensibilización de funcionarios y funcionarias encargadas de la atención a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.
- v. Sensibilizar y capacitar a funcionarios y funcionarias en cuanto a la inclusión del enfoque de género en el sistema de refugio.
 - vi. Monitorear el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica en materia de asilo, protección de refugiados y apatridia.
 - vii. Garantizar la confidencialidad de todas las etapas de solicitud de la condición de refugiado.
 - viii. Implementar el uso de medios tecnológicos y audiovisuales en el proceso de solicitud de la condición de refugiado a fin de brindar mayor seguridad en el proceso y generar mayor accesibilidad.
 - ix. Aplicar el ESME en puestos fronterizos para la identificación pronta y tratamiento adecuado de personas en necesidad de protección internacional.

Consejo Nacional de Migración. 2013. *Política Migratoria Integral*.

Con el fin de implementar o mejorar dichas estrategias sobre refugio, se necesita mantener y promocionar la adecuada articulación entre los Ministerios, sus dependencias, organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades propias con estas poblaciones solicitantes de asilo y refugiados, así como organismos internacionales afines a la competencia en gestión migratoria.. De ser así, la política migratoria mejorará la cooperación institucional y interestatal para alcanzar buenos resultados y especialmente, atender a esta población en condición vulnerable.

5. PLAN NACIONAL DE INTEGRACIÓN PARA COSTA RICA

El primer Plan Nacional de Integración surge en el 2013 con una duración de cuatro años, cuyo propósito era crear acciones públicas prioritarias en materia de integración social de inmigrantes, refugiados y nacionales en el país, y que orientara la primera gestión del Fondo Social de Migración—que según la LGME son los recursos provenientes por concepto del pago migratorio para la integración social de la población migrante (Ministerio de Gobernación y Policía, 2014, pp. 33-32). Este Plan lo que buscaba era eliminar la desigualdad de condiciones generadas por las diferencias socioeconómicas y culturales entre nacionales, inmigrantes y refugiados.

Los ejes de trabajo contemplan temas como migración e integración (donde se destaca el proyecto “Migramóvil”), educación e integración, salud pública e integración; seguridad pública e integración (Proyecto: "Integración de la Población Migrante mediante la ampliación en la cobertura de los programas policiales preventivos en las zonas fronterizas y en comunidades con alta presencia de inmigrantes") adaptación social e integración; participación e integración (proyectos: "Afiliación y participación de la población migrante y refugiada en las organizaciones de desarrollo comunal” y “Campaña de comunicación para promover, en el ámbito nacional la afiliación y participación de la población migrante y refugiada en las Organizaciones de Desarrollo Comunal, creadas al amparo de la ley 3859”) (tabla 4.4).

Tabla 4.4
Alcances del Plan Nacional de Integración 2013 – 2017

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

DIDH. 2017. *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 - 2022*.

A partir de esos resultados, se interpreta que el Plan tuvo sus grandes limitaciones en las actividades incumplidas. Según la Dirección de Integración y Desarrollo Humano (DIDH), la principal limitante fue que el plan fuera vinculante y se omitiera la participación de actores fundamentales como MIDEPLAN o la posibilidad de constituirlo en un decreto (Dirección de Integración y Desarrollo Humano, 2017, p. 47).

Por otro lado, en el 2017 se realiza una actualización al Plan de Integración y se adaptan de mejor manera las necesidades específicas de los migrantes, refugiados, asilados y apátridas en Costa Rica, y, a su vez, se toma en consideración que la integración incluye todas las esferas de la vida en sociedad, lo que implica a migrantes y a la sociedad de acogida. Además, cabe resaltar que el plan cuenta con una mejor estructura y formulación.

Este Plan fomenta la igualdad de oportunidades, la equidad y el respeto a los DDHH, mediante el trabajo conjunto y articulado de la institucionalidad pública y privada para mejorar integralmente los espacios sociales, económicos y culturales. En cuanto a los ejes de esta versión, sobresalen el fortalecimiento institucional, reconocimiento de la diversidad, grupos de población en situación de vulnerabilidad (refugiada y solicitante de refugio), migración y salud, migración y trabajo, y migración y educación.

En especial para la población refugiada y solicitante de asilo existen algunos lineamientos, por ejemplo, en cuanto a la elaboración de protocolos para acompañamiento y atención a población migrante y refugiada vulnerable; en salud, fomentar el aseguramiento de la población refugiada y solicitante no asegurada para acceder a los servicios de salud; promover la participación de los municipios con mayor presencia de población migrante y refugiada para la inserción laboral ordenada; fortalecer los espacios de consulta a la población estudiantil solicitante y refugiada sobre sus intereses y necesidades para priorizar proyectos en materia de integración en el sistema educativo costarricense; entre otros (Dirección de Integración y Desarrollo Humano, 2017, pp. 85-91).

B. ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

La búsqueda de alternativas para fortalecer la protección de personas refugiadas y solicitantes de refugio, mejorar el alcance y la calidad de sus derechos y acceso a servicios es un esfuerzo que se debe impulsar y facilitar. Por ende, las distintas instituciones gubernamentales cumplen un rol fundamental al promover diálogos de políticas, brindar asistencia, apoyar con recursos nuevos programas a través de una mejor articulación intersectorial e interinstitucional dirigida a la atención integral de la población

Sin embargo, puede existir una brecha muy significativa entre su existencia en los convenios suscritos, su ley y su implementación, por eso es preciso analizar qué medidas o estrategias han elaborado las distintas entidades nacionales para cumplir con la aplicación, en este caso, del Plan de Acción de Brasil (PAB). Las instituciones a estudiar son tomadas en cuenta según el apartado de "Soluciones integrales, complementarias y duraderas" del Programa de Integración Local que busca que las instituciones faciliten los "servicios públicos solidarios".

1. ABORDAJE MIGRATORIO REGIONAL E INTERNACIONAL

a. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

Se toma en consideración la directriz número 010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE sobre la atención integral del fenómeno migratorio en el país, la cual busca establecer lineamientos para la debida coordinación y cooperación interinstitucional que atienda los flujos migratorios. Se especifica que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) tiene por objetivos:

- i. Promover y fortalecer convenios u otros instrumentos bilaterales o multilaterales, para establecer procedimientos de abordaje integral a estos flujos de personas, con especial atención a la cooperación transfronteriza con los países vecinos, así como las estrategias regionales e internacionales que coadyuven en la atención de las causas de estos flujos migratorios desde los países de origen de las personas.

- ii. Coadyuvar en la coordinación e interacción del Estado con los organismos internacionales de interés en la atención y abordaje de estos flujos migratorios (La Gaceta, 2018, p. 24).

De esa manera, el MREE es el principal representante a nivel internacional encargado de consolidar aún más la cooperación y la coordinación con el bloque regional y extrarregional para fortalecer la relación o aliarse con socios claves para el intercambio de buenas prácticas, cargas compartidas y proyectos con otras organizaciones internacionales para atender el fenómeno de solicitantes de refugio y refugiados.

Por ejemplo, a través del Ministerio, se han desarrollado proyectos con organismos internacionales como lo es el ACNUR, el principal cooperante de Costa Rica en esta materia. En el 2016, el Estado hizo un acuerdo de protección de transferencia de refugiados (PTR) con el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para otorgar visa humanitaria a 200 ciudadanos del “Triángulo norte” que aspiraban a obtener refugio en terceros países (principalmente en Estados Unidos) debido al riesgo que viven en sus naciones (Mata, 2016).

Este acuerdo del cual el Estado formó parte, se engloba el compromiso del programa de "Reasentamiento Solidario" y el programa "Tránsito Digno y Seguro" del Plan de Acción de Brasil que buscan cooperar con El Salvador, Guatemala y Honduras debido a su vulnerabilidad ante las acciones del crimen organizado transnacional. Con esto, el país coopera con la solidaridad internacional en las crisis humanitarias internacionales por medio de las visas humanitarias.

Por otro para facilitar ayuda financiera y técnica, en 2018, la agencia de las Naciones Unidas aportó unos 700.000 dólares que beneficiaron al país para elevar su atención con el fin de mejorar y aumentar la capacidad en la revisión de las solicitudes de refugio de 200 a 500 por día. Además, este organismo dona otros recursos pertinentes para la facilitar la atención de la población solicitante y refugiada, tales como el alquiler del inmueble, equipo tecnológico, mobiliario, suministros de oficina, zona de juegos para personas menores de edad y un archivo con una capacidad para 130.000 expedientes (El País, 2018).

Esto permite cumplir eventualmente con el programa de "Asilo de calidad" del PAB para mejorar el sistema de registro y la efectividad en la atención. Esta cooperación proveniente del ACNUR mejora el proceso de recepción y análisis de las solicitudes de refugio y reconoce esa condición a las personas que cumplan los requisitos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrito por Costa Rica.

Por otro lado, recientemente otro organismo internacional que ha unido esfuerzos a través del MRREE con el Gobierno de Costa Rica es la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante el proyecto «Fortaleciendo las capacidades del gobierno de Costa Rica y de las comunidades de acogida para recepción e integración de personas migrantes y refugiados nicaragüenses», que se enfoca en la atención, protección, inclusión e integración social y económica de los refugiados nicaragüenses en Costa Rica y en las comunidades receptoras. El presupuesto ronda los \$650 mil provenientes de la Secretaría General de la OEA, pero también en cooperación con el gobierno del Reino de España, el gobierno de la República de Corea y el *Trust for the Americas* para que Costa Rica administre el dinero para la atención de dicha población (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019).

La cooperación técnica brindada por estos organismos y Estados es clave para el apoyo a la aplicación de políticas nacionales en derechos humanos, precisamente para cumplir con los compromisos estatales en el Plan de Acción de Brasil, pero más allá de eso para brindar un servicio de calidad a las personas solicitantes y refugiadas que lo requieran y acudan a las instalaciones correspondientes.

Cabe mencionar que el país también cuenta con la Política nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2014 – 2025, gracias al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la que se identifican grupos en situación de riesgo, tales como personas afrodescendientes, pueblos indígenas, migrantes y refugiados. En su artículo tercero indica que: "Se declaran de interés público las actividades que se realicen para el fomento de una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia" (La Gaceta 2014). Esta política fomentaría los espacios en los cuales se promueva la reflexión, empatía y el pensamiento crítico con respecto a los prejuicios y estereotipos que alimentan la

estigmatización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada (en especial la nicaragüense).

2. ABORDAJE NACIONAL EN LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN SOLICITANTE Y REFUGIADA

a. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Según las funciones predispuestas de la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764, es la institución a la cual le corresponde aplicar la política migratoria y la legislación en materia migratoria. A grandes rasgos le compete autorizar, rechazar y controlar la entrada legal, los cambios en las categorías y subcategorías migratorias, y deportar y expulsar a extranjeros. Además, se administran las estadísticas sobre movimientos internacionales que se intercambia con otras agencias gubernamentales y además rinde cuentas sobre la aplicación de la política migratoria (DGME, 2010).

A partir de los Planes Operativos Anuales (POA) 2016-2019, la DGME ha orientado su accionar con base en varias estrategias como: implementar actividades de integración (una por semestre) que fortalezcan la participación de la población migrante y refugiada en el desarrollo que se promueve en el país; apoyar en la integración en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia con el presupuesto del Fondo Social Migratorio; disminuir el rezago que existe en los plazos de resolución de primer conocimiento; y fortalecer la prestación de servicios en la Unidad de Refugio (DGME, 2016; DGME, 2017; DGME, 2018; DGME, 2019).

Al comparar los cuatro planes anuales operativos se analiza que las actividades y objetivos en materia de refugio se han mantenido. Algunas de las diferencias es que en el POA del 2017 se tenía el objetivo de incluir a la población refugiada al desarrollo económico costarricense, tomando en cuenta a la población meta de 250 según el Plan Nacional de Desarrollo de esos años. Sin embargo, en el 2018, este objetivo se eliminó. Además, en el 2019 se ajustan los objetivos de la DGME con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial sobre Migración.

Por otro lado, le corresponde a la DGME desarrollar acciones para que los procesos de regularización y control migratorio se den en el marco de la atención humanitaria y la

protección a la población vulnerable, tal como la población solicitante de asilo y refugiada. Con la ayuda de ACNUR se ha desarrollado un proyecto para la eliminación de la mora en la resolución de las solicitudes de refugio, que consiste en la contratación de 15 personas en casos extraordinarios de petición de refugio (El País, 2017).

Otra medida de la DGME para la agilización de los trámites en la solicitud de la condición de refugio es vía telefónica. De acuerdo con la directora Raquel Vargas de la Dirección General de Migración y Extranjería (2018), se menciona que: "Con la solicitud de cita vía telefónica la institución vela por la seguridad y la protección de la integridad física de las personas solicitantes, ya que no requerirán presentarse los lunes en Migración a solicitar su cita".

b. MINISTERIO DE SALUD

En Costa Rica se comprenden varios niveles de atención en los servicios de salud. Los primeros son a nivel comunitario, los más cercanos a la población: los EBAIS (Equipos Básicos de Atención Integral en Salud) son servicios de atención básica y más frecuente. El segundo son las clínicas que son más especializadas y se trata medicina un poco más avanzada. Por último, el tercero son los hospitales que abarcan tratamientos médicos más complicados. Esto se hace a través de tres hospitales nacionales generales (México, San Juan de Dios y Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia) y otros hospitales nacionales especializados (mujeres, niños, geriatría, etc.).

La relación entre la figura de refugio y salud hace que la situación sea importante de tratar para el gobierno de Costa Rica, principalmente para el Ministerio de Salud como rector de la salud que debe garantizar ese derecho en el territorio nacional, el acceso a los servicios de salud de atención, de protección y en mejora del estado de salud de la población, en especial poblaciones excluidas y de aquellos grupos que presentan un mayor deterioro de su estado de salud o en riesgo. Además, como parte de la Política Migratoria Integral 2013-2023, se plantea que los migrantes y población refugiada reciban esta atención y al respecto se propone:

- i. Identificar las principales limitaciones para el aseguramiento de las personas migrantes y refugiadas para el diseño de una campaña inclusiva de aseguramiento de esta población.
- ii. Reforzar la capacitación e información inclusiva sobre trámites de aseguramiento de personas migrantes y refugiadas para funcionarios y funcionarias de la CCSS, patronos, trabajadores y población en general.
- iii. Realizar campañas de promoción dirigidas a los migrantes y refugiados y a patronos que promuevan el aseguramiento y cumplimiento de las obligaciones patronales.
- iv. Facilitar el acceso a los servicios de la salud de grupos de mayor vulnerabilidad como personas menores de edad y mujeres embarazadas.
- v. Realizar campañas de información dirigidas a todos los grupos de migrantes y refugiados, de promoción de la salud.
- vi. Promover mecanismos inclusivos, en especial, para que las personas solicitantes de la condición de refugiado accedan a servicios de salud.
- vii. Promover el conocimiento y el acceso de las mujeres migrantes y refugiadas a sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva (Consejo Nacional de Migración 2013, p. 59).

Por tanto, la PMI normativiza el derecho a la salud como un derecho humano fundamental y reconoce que los solicitantes en condición de refugiado, población refugiada y los migrantes contribuyen activamente al desarrollo de la sociedades costarricense como país de acogida. Además, cabe resaltar que si esta población no tiene acceso a una cobertura sanitaria, puede afectar negativamente a la salud del conjunto de la población.

Es así como al Ministerio de Salud le compete dictar las políticas de salud del país y la Caja Costarricense de Seguro Social, como prestador de servicios públicos, es la responsable de implementar las políticas en salud que le corresponden en materia de

población solicitante, refugiada y migrante. La Política Nacional de Salud 2015-2018 precisamente contenía un apartado para el tema de migración, en el que se incluye el lineamiento de “atención en salud de la población migrante y refugiada con un abordaje intercultural”. De acuerdo con el Ministerio de Salud, (2015) las estrategias fueron:

- i. Mejorar el acceso a la atención en salud de la población migrante y refugiada de acuerdo con sus necesidades, mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial, así como con los países vecinos.
- ii. Crear espacios de diálogo interinstitucional y con la sociedad civil para promover el derecho a la salud en los grupos mencionados.
- iii. Desarrollar procesos de sensibilización a los funcionarios institucionales sobre los derechos y responsabilidades de la población migrante y refugiada (Ministerio de Salud (p. 84)

Por tanto, se necesitan dos niveles de acción para apoyar este enfoque y garantizar este derecho a la salud. En primer lugar, se requiere de medidas políticas y estratégicas para definir un marco claro y transparente, de las instituciones de salud y otros actores. El segundo sería el que involucraría medidas en el sitio (por ejemplo, alojamiento adecuado, saneamiento y suministro de agua, seguro, alimentos y nutrición adecuada, acceso a vacunas y atención médica para prevención y la atención de enfermedades en campamentos y o centros humanitarios u albergues) para responder a las necesidades de salud de los solicitantes de asilo y refugiados.

Un ejemplo claro de esta medida ha tenido lugar en las Regiones Rectoras de Salud fronterizas donde trabajan las Comisiones Regionales en Derechos de las Personas Migrantes, tal como lo es la Región Chorotega que se dedica a informar sobre la defensa y promoción de los derechos de las personas en condición migratoria de refugio y apátrida, mediante la articulación con los actores de sociedad civil ya través de la concientización de los servicios y el respectivo acompañamiento al usuario (Ministerio de Salud, 2018, p. 244).

c. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

La población solicitante y refugiada deja su hogar cuando el conflicto o la coyuntura estructural de sus países los obliga a huir, así como también sus centros de estudio. Naturalmente, si se atrasa el aprendizaje será un efecto dominó que generará que se retrasen las herramientas apropiadas para trabajar. La inversión en población solicitante y refugiada no significa solo la protección de personas que han huido para salvar su vida, sino que también aporta futuros residentes del Estado, que podrán convertirse en maestros, arquitectos, artistas, políticos interesados en la reconciliación, negociación, paz y no en la guerra.

De acuerdo con el artículo n°78, “La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación”. Por otro lado, el artículo n°19 señala “Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan”(Procuraduría General de la República, 1949).

El Ministerio de Educación Pública (MEP) es la institución rectora en educación y enseñanza de Costa Rica. Conforme la ley orgánica n° 3481, en el artículo quinto se explica que el MEP es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que laboran en el campo educativo y cultural, sin importar si son nacionales (públicas o privadas) o internacionales (Ministerio de Educación Pública, 1965). Esta institución ha establecido ciertas reformas en materia del acceso a la educación de la población migrante y refugiada.

El Departamento de Educación Intercultural del MEP se encarga de orientar los procesos de integración al Sistema Educativo Nacional de la población solicitante y refugiada a los centros educativos, así como asesorar académicamente a las diferentes Direcciones Regionales de Educación en este tema, principalmente a los profesores en orientación pedagógica práctica para favorecer espacios de integración de esta población gracias al "Manual de Educación Intercultural". Por otro lado, se reconoce el nivel académico u homologación de estudios si se porta la documentación que confirme los estudios que cursó en su país de origen sin que esté apostillada (Ministerio de Educación Pública et al., 2013; Ministerio de Educación Pública, 2018).

Aunado a esto, la población solicitante y refugiada puede acceder a becas para seguir estudiando, las cuales son un gran incentivo para quienes se les dificulta económicamente, sin importar su nacionalidad. Por ejemplo, se encuentra el Fondo Nacional de Becas (FONABE) que ayuda a estudiantes de escasos recursos económicos para que cursen y concluyan, con éxito, su educación (MEP, 2018).

Con programas e iniciativas así, la población solicitante y refugiada puede acceder con menos problemas a la educación, con la adecuada información, asesoramiento y orientación individual según sus necesidades específicas y el acceso a los planes de financiación estudiantil del gobierno para su desarrollo y un futuro más próspero.

d. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Los solicitantes de asilo y la población refugiada tienen antecedentes socioeconómicos muy diversos. Así como algunas personas huyeron de países antes de completar su educación u otros solo tienen unos pocos años de escolaridad, si es que tienen alguno. Otros son profesionales altamente calificados que luchan para que sus calificaciones sean reconocidas en Costa Rica. Todos tienen mucho que aportar, pero necesitan una mano amiga para comprender los sistemas y la cultura laboral en el país y llegar a ser financieramente independientes.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la institución rectora en el ámbito laboral en Costa Rica y le compete junto con la DGME brindar los lineamientos para que la población solicitante y refugiada pueda acceder al trabajo. Según el Reglamento de Personas Refugiadas, un solicitante de asilo con su carné puede solicitar permiso laboral pasados los tres meses de que no se resuelva su solicitud. Mientras que las personas refugiadas que poseen carné de refugiado vigente pueden laborar sin realizar solicitud de permiso de trabajo (DGME, 2011).

El MTSS ha llevado a cabo iniciativas público-privado mediante la campaña "Vivir la Integración Dimensión Empleo" con la ayuda de la Cámara de Comercio, Cámara de Industrias, Cámara de Comercio Diversa y el ACNUR para fomentar espacios de mayores oportunidades laborales a la población solicitante y refugiada en el país. Esto surge después

de un estudio en el 2017 en el que se reveló que el 55% contaba con empleo formal, un 20% empleo informal y el 25% en desempleo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 2017).

Como parte de las estrategias institucionales del MTSS, según su Plan Operativo Anual del 2018, se planteó aplicar el "Plan de Acción para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2015- 2016" con el fin de garantizar acceso más equitativo a ciertas poblaciones específicas, como lo son las personas indígenas, afrodescendientes, migrantes y refugiados, y que estas tengan acceso a oportunidades laborales sin discriminación y con el efectivo respeto de su derecho a un trabajo digno (MTSS, 2018, p. 48).

Estas medidas del MTSS en conjunto con otras entidades generan que la necesidad de empleo de las personas solicitantes de asilo refugiadas se visibilice. Como se mencionó al inicio, cada perfil de la población solicitante y refugiada puede ser variado y es precisamente esa diversidad la que se convierte en un desafío o una oportunidad para las instituciones gubernamentales. Requiere, como punto de partida, identificar las habilidades que la población solicitante y refugiada ya posee al llegar al país y se haga un balance de sus calificaciones formales, previa experiencia profesional y, más en general, de sus habilidades y motivación.

CAPÍTULO V

COMPROMISOS DE COSTA RICA: ¿SOLUCIONES DURADERAS O TEMPORALES?

En términos del Plan de Acción de Brasil, se amplía la necesidad de abordar el refugio desde diversos ámbitos: legales, sociales, económicos con el fin de crear acciones que propicien la integración de la población solicitante y refugiada a la sociedad costarricense. Se destaca poner prioridad a ciertas disposiciones, pero primordialmente el acceso a los derechos básicos es cada Estado, en este caso, Costa Rica, que debe crear iniciativas que propicien la integración de la población refugiada.

Por ende, este capítulo tiene como propósito determinar los hallazgos identificados en el proceso de investigación con respecto a los alcances y limitaciones de la institucionalidad costarricense en la protección de la población solicitante de la condición de refugio y refugiada en el marco del PAB. Según las categorías de análisis conforme el Plan de Acción, se definieron cinco, estos son: refugio, justicia, salud, educación y trabajo.

A. REFUGIO

Para el periodo de estudio del 2014 al 2019, de acuerdo con la revisión literaria anterior, se puede decir que Costa Rica ha realizado acciones reglamentarias para favorecer la exigibilidad parcial, aunque no total, de los derechos de las personas solicitantes y refugiadas. En el marco del Plan de Acción de Brasil, se enfatiza la importancia de la existencia misma de la normatividad y de mecanismos que faciliten el otorgamiento de documentación, que inicia con la presentación de la solicitud hasta su resolución final para la población solicitante y refugiada.

Aunado a ello, es importante señalar que el tema migratorio se identificó como un fenómeno de interés público debido a la implicación que esta tiene en el desarrollo del país mediante la Política Migratoria Integral. Esta busca establecer la necesidad de la búsqueda y el trabajo institucional para favorecer condiciones apropiadas para esta población en la sociedad costarricense (DGME, 2010).

Cabe rescatar que en el respaldo a esta política, resultó fundamental la elaboración de un Plan de Acción comprendiendo el período del 2016 al 2019. Este hecho es un elemento clave para la ejecución de la Política Integral Migratoria, pues contribuye con los propósitos, contenidos y definición de acciones firmes para el cumplimiento de la Política y permite observar la integralidad en la respuesta a las necesidades de la población, además de brindar un seguimiento o monitoreo de los procesos de trabajo. A continuación, se presentará una tabla donde se escogieron los principales subtemas acordes a esta investigación.

Tabla 5.1

Subtemas del eje de integración y desarrollo del plan de acción de la Política Integral Migratoria

Subtemas	Objetivos
Empleo	<p>Desarrollar prácticas de Responsabilidad Social Empresarial para incorporar trabajadores migrantes y refugiadas a las empresas.</p> <p>Promover la creación y efectividad del mecanismo de bolsas de empleo para facilitar la inserción laboral de personas migrantes y refugiadas.</p> <p>Crear un mecanismo de fiscalización de programas y proyectos en migración laboral y temas de derechos de trabajadores migrantes y refugiada</p> <p>Articulación de acciones interinstitucionales en materia migratoria relacionadas con los proyectos “Mi primer empleo” y “Puente al Desarrollo.”</p>
Salud	<p>Patronos y trabajadores migrantes y sus empleadores cubiertos por las leyes laborales y de la seguridad social.</p> <p>Revisar y actualizar el Reglamento para la afiliación de los Asegurados Voluntarios y de los Trabajadores Independientes, y Normativa del Seguro por el Estado, a fin de atender lo establecido en el artículo N°7, inciso 7 de la Ley General de Migración y Extranjería.</p> <p>Aumentar la cobertura de los programas de salud sexual y reproductiva en la población migrante y refugiada.</p>
Educación	<p>Promover mecanismos para que las personas migrantes y refugiadas puedan hacer efectivo el derecho a las becas estudiantiles, transferencias monetarias condicionadas y programas de financiamiento para población migrante y refugiada.</p> <p>Promover protocolos que simplifiquen los trámites para la incorporación de los migrantes en el sistema educativo.</p> <p>Protocolo de coordinación entre el MEP y la DGME para promover la regularización de los niños de 7 a 12 años indígenas, migrantes y refugiados en los centros de educación pública.</p> <p>Promover la integración de la población estudiantil migrante dentro del sistema educativo.</p>

Consejo Nacional Migración. 2016. *Política migratoria Plan de Acción 2016-2019*.

Además, se han implementado protocolos en Costa Rica, aunque no siempre se han actualizado, en atención al número creciente de los flujos. Un ejemplo de ello es el “Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen”. Costa Rica es de los pocos Estados que han logrado implementar los procedimientos de canalización para los niños, niñas y adolescentes (NNA). En este protocolo se estableció que los niños deben ser canalizados a establecimientos públicos o privados que garanticen sus derechos y su desarrollo integral. En el Plan de Acción de la Política Migratoria se busca dar seguimiento precisamente a los casos de adolescentes migrantes y refugiados de 15 a 18 con capacidad laboral y a la regularización de la población migrante y refugiada NNA (Consejo Nacional de Migración, 2016; Sarmiento, 2014).

La dinámica de los flujos migratorios puede significar un peligro para los menores no acompañados, ya que por su condición se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Además, debido a elementos claves como la edad, género, etnia, nacionalidad, idioma, orientación sexual, diversos tipos de violencia, etcétera, que pueden poner a ciertos menores en un riesgo mayor. Los(as)jóvenes o niños(as) que viajan solos(as) obligados (as) a una migración irregular pueden ser víctimas de violencia física, sexual y psicológica, y son propensos a la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. En ese sentido, se aprecia la atención diferenciada a grupos prioritarios, diversos y con necesidades específicas, lo cual va de la mano con el Programa de Fronteras solidarias y seguras del PAB.

La aplicación de herramientas como el Equipo de Situación Migratorio Especial (ESME) compuesto por diferentes departamentos de la DGME tiene responsabilidades predefinidas en un marco de cooperación e intervención conjunta por parte de las autoridades migratorias costarricenses. Esto debe ser destacado pues se identifica a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o que son víctimas de una situación delictiva.

Además, con este instrumento se fomenta un avance y tecnificación regional del enfoque diferenciado de atención que visibiliza las necesidades de protección y asistencia

inmediata para grupos como solicitantes de asilo, víctimas de trata, personas menores de edad no acompañadas o separadas, extracontinentales y otros migrantes vulnerables (CIDH et al., 2019, p. 82).

Como parte del Programa Fronteras Solidarias y Seguras, otro importante logro de dicha gestión en Costa Rica ha sido la implementación de planes piloto para evitar la detención administrativa para personas migrantes, solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiados en las fronteras, al prestar especial atención a las necesidades específicas de las personas, a la unidad familiar y al respeto de los derechos humanos. Estas alternativas consisten en albergues, centros de recepción y alojamiento, u otras medidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, 2017, p. 26).

Con fondos del ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones se crearon dos Centros de Atención Temporal a Migrantes en Tránsito (CATEM) para cubrir las necesidades básicas de personas en situación de flujos migratorios mixtos, uno ubicado en la zona norte (cantón de La Cruz) con capacidad para 500 o 600 y otro –que puede albergar hasta 150 en Golfito (ACNUR, 2017, p. 20; Presidencia de la República, 2018). Estos centros son una opción que disminuye los índices de detención administrativa arbitraria, una zona para la asistencia y un instrumento de referencia e identificación de esta población con necesidades de protección internacional para las instancias gubernamentales.

Las disposiciones en derechos humanos rechazan la privación de la libertad y la devolución por motivos migratorios y ésta debe ser efectuada como última opción, solo en casos excepcional es específicos, y evitada para personas menores de edad, poblaciones vulnerables o personas solicitantes de asilo, refugiadas sin pasar primero por un debido proceso con la posibilidad de contactar y ser contactado por el Subproceso de Refugio de la Dirección General y la oficina del ACNUR. Por lo anterior, los mecanismos de coordinación y seguimiento interinstitucional para la gestión de casos deben ser fuertes y no recaer en otros actores de la sociedad civil.

En esta misma línea, las legislaciones en materia migratoria no tienen una concordancia en el marco constitucional que rige las detenciones administrativas. Un ejemplo claro de lo

anterior es la divergencia de los plazos estipulados de privación a la libertad. En la Constitución de Costa Rica se establece que toda autoridad del orden público debe poner a la persona a disposición del juez dentro del plazo de 24 horas (Art. 37) (Procuraduría General de la República 1949). Sin embargo, el plazo de detención migratoria establecido por la ley general de migración y extranjería en la materia es de un máximo de 30 días naturales, prorrogables sin límite establecido (Art. 5.a, b) (DGME, 2010).

Aunado a esto, se han identificado a personas migrantes y refugiadas que, por no portar o presumirse falsos los documentos que acrediten su regular estancia, son detenidas hasta que vence el plazo fijado o después de varios días de detención, sólo por falta de diligencia de las autoridades para ‘tramitar’ su liberación. Tal es el caso de una mujer de nacionalidad colombiana quien presentó una solicitud de refugio y la dejaron detenida con la argumentación "de que todas las solicitudes de refugio las estaban negando y sin mayor fundamentación la detuvieron cuando aún se encuentra pendiente la resolución de su solicitud" (ACNUR, 2007). La situación anterior muestra la posibilidad de una detención indefinida y con plazos excesivos, y un llamado a los mecanismos de revisión y supervisión de la legalidad de la detención.

Pese a esas debilidades, como un plan de respuesta, se tiene previsto el fortalecimiento de los CATEM de modo que se entreguen y distribuyan recursos económicos para el mantenimiento de la infraestructura, equipamiento y su administración como práctica alternativa a la detención administrativa a cargo de instituciones ejecutoras (MGyP, DGME, MINSAL, CNE, Cruz Roja, OIM, ACNUR) (ACNUR, 2017, p. 32).

Por otro lado, en el programa de asilo de calidad del PAB, se establece la iniciativa para la Gestión de Calidad del Asilo o *Quality Assurance Initiative* (QAI). En resumen, acorde a la revisión de literatura del IV capítulo, se busca la eficacia y efectividad de los procedimientos de elegibilidad y de las entidades responsables, en fin, tener una mejor gestión del proceso y todo lo que implique el acceso, recepción y atención de esta población.

A nivel práctico, esta iniciativa se ha regulado de tal manera que varias entidades han pasado por un análisis evaluativo: tres con el Subproceso de Refugio como primera instancia y otro con el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) como segunda instancia en apelación. Además, se han realizado visitas de información sobre país de origen con funcionarios de la primera y segunda instancia, por ejemplo a El Salvador, Honduras y Colombia (ACNUR, 2017, p. 20).

Gracias al aporte realizado por el Reglamento de Personas Refugiadas, se logró eliminar el término refugiado de los documentos de identidad, lo que previene la discriminación contra la persona en esta condición y también confusión por parte de funcionarios públicos y privados, así como de los empleadores. Estos últimos muchas veces malinterpretan este estado por desconocimiento y se les atribuye que cometió un delito o una atrocidad, es decir, no saben que es algo completamente distinto, que por ser víctimas se les otorga este derecho (DGME, 2011).

No obstante, en el país existe una problemática en la aplicación de las legislaciones nacionales respecto del proceso debido, justo y eficiente para la determinación de la condición de la persona refugiada. Según las entrevistas realizadas en esta investigación, debido a los flujos y la capacidad del Estado costarricense para dar respuesta a las solicitudes de refugio, este proceso se ha visto limitado, pues se tienen acumulados alrededor de 7000 expedientes, pero a nivel de recurso humano solo se tiene a tres personas en el departamento.

La cantidad de expedientes administrativos por resolver del 2017 al 2018 es de 4864: población venezolana (2842), seguido por expedientes de población salvadoreña (1222) y colombiana (483). Para el año 2019, se contabilizaron hasta setiembre 1980: de población proveniente de Nicaragua (1159), El Salvador (164), entre otros (anexos A.2 y A.3). Según Núñez (comunicación personal, 10 diciembre de 2019), dichos datos son "pequeños", pues se entiende como expedientes pendientes los que ya están listos, pero que tienen postergadas aún las entrevistas. No se suman a las estadísticas aquellos casos donde se archivan expedientes por motivos de ausencia o falta de documentos o requisitos. Estos no siguen el proceso.

La cantidad de solicitudes formales de refugio ha aumentado, según datos actualizados de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME): un 44.5% entre el 2014 (1,384), un 59.2% entre 2014 y 2015 (2,203), un 102.9% entre el 2015 y 2016 (4,470), un 41.8% entre 2016 y 2017 (6,337) y un 341.7% entre 2017 y 2018 (27,993) (anexos A.4, A.5, A.6 y A.7). Se atienden en promedio 350 personas diariamente, incluso se puede llegar a 700 citas (entrevistas, permisos laborales, etc.).

Cabe destacar que las cifras anteriores se refieren solo a aquellas personas que han formalizado su solicitud ante la Unidad de Refugio de la DGME. Se debe contabilizar también a quienes se les ha asignado una cita, la suma supera las 70,000 personas, lo cual evidencia una cifra constante y alarmante dada la infraestructura institucional (Núñez, comunicación personal, 10 diciembre de 2019).

En Costa Rica, a nivel de segunda instancia es donde se vive otra problemática, ya que se acumulan los casos que esperan por una respuesta. El proceso toma mucho más tiempo que el plazo establecido por la legislación (hasta tres años), lo que dificulta así la vida de la población solicitante en el territorio. Antes del período del 2018, las citas para la entrevista se asignaba con dos o tres meses de espera, pero debido a las crisis del flujo migratorio, se ha extendido con los costos legales correspondientes. Por ejemplo, se han asignado citas para el 2021 cuando la solicitud se hizo en el 2019 (Núñez, comunicación personal, 10 diciembre de 2019).

Los funcionarios, tanto de la Unidad de Refugio de la DGME, como del Tribunal Administrativo Migratorio, reconocen como la principal limitante del sistema en el país la duración y la extensión de estos plazos de respuesta (Núñez, comunicación personal, 10 diciembre de 2019; Richard, comunicación personal, 20 de setiembre de 2019). La falta de cumplimiento de los plazos no es producto de falta de voluntad o de conveniencia institucional, sino de la gran demanda que representa este tipo de procesos en el país, al ser destino final. No solamente existen limitaciones en los recursos económicos y humanos, sino que también se dificulta atender con mayor celeridad los procesos. De acuerdo con la entrevista realizada a la funcionaria de la Unidad de Refugio, se está consciente de que no

se puede estipular el tiempo exacto que demorará una solicitud dentro del sistema, por lo cual se va en contra de las expectativas del solicitante.

En esta misma línea, se agrega otro problema: la tasa inestable de aprobación de solicitudes. En el 2015 fue de un 30% y uno de los principales criterios aprobatorios fue la pertenencia a un grupo social, la opinión política y las razones del desplazamiento, además, las poblaciones cuyas nacionalidades se aceptaron más fueron colombianos y salvadoreños. La tasa de aprobación en el 2017 fue del 14%. A partir de ese año, el panorama cambia, pues se aprueban solicitudes de condición de refugiado provenientes de El Salvador, Venezuela y Colombia. La tasa de aprobación del 2018 fue solo del 10%, mayoritariamente proveniente de Colombia, Venezuela y El Salvador. Por último, en el 2019 la tasa sube a un 20% encabezado por nicaragüenses, salvadoreños y venezolanos (anexo A.7).

Pese a que es importante perseguir objetivos humanitarios, también es necesario imponer límites que protejan la soberanía de los Estados y sus políticas migratorias. Por eso, es justo que Costa Rica establezca ciertas limitaciones y que se respete su soberanía y que no permitan el abuso de la figura del refugio, pues no todo el peso cae en el deber del Estado.

Según Esther Núñez (comunicación personal, 10 diciembre de 2019) funcionaria de la Unidad de Refugio, existe un abuso de esta figura, quizás por desconocimiento o por conveniencia, debido a que ciertas personas solicitan refugio cuando no han sido perseguidas o porque simplemente se encuentran en el país y han vivido un largo tiempo como migrantes, pero quieren acceder a más beneficios y aprovechan la situación de crisis, lo cual genera un atraso aún mayor que la capacidad que ocasiona que se agenden citas y las personas que en verdad lo necesita se atrasen. Otra problemática que enfrenta la DGME es que aunque se programen las entrevistas, existe un porcentaje de la población solicitante que no llega sin motivos de peso, lo que ocasiona una demora mayor.

Por otro lado, a nivel de integración a la sociedad, en Costa Rica también se han realizado diversas actividades para incluir a esta población. Tal es el caso del Festival

IntegrArte en San José, en el que instituciones gubernamentales y entidades privadas, en colaboración con el ACNUR, promueven la interacción de actividades culturales y artísticas de Costa Rica y los países de origen de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada (ACNUR, 2018c).

En cuanto al programa "Fronteras Solidarias y Seguras" del PAB, en Costa Rica, se han efectuado esfuerzos particularmente en la frontera sur, Paso Canoas, para fortalecer el acceso, información y garantías a las personas que ingresan al país, como recomienda la Iniciativa de Asilo de Calidad (QAI). Asimismo, se dio la apertura de una oficina permanente en Upala para la recepción de solicitudes de refugio, documentación y entrevistas de solicitantes de asilo. Esta oficina atiende casos identificados en toda la zona norte. Estas acciones contribuyen a agilizar los procesos y combatir el atraso en las oficinas centrales, así como también el desplazamiento de personas de interés para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, aún se mantiene el trabajo para ubicar una oficina en Limón y Liberia (ACNUR y OEA, 2019, p. 24).

A su vez, de acuerdo con Esther Núñez (comunicación personal, 10 diciembre de 2019), funcionaria de la Unidad de Refugio en conjunto con la Defensoría de los Habitantes, ACAI y el ACNUR, se han priorizado estos puntos estratégicos país debido a que son las principales entradas de los flujos. Se les ha dotado de capacidades técnicas y blandas a los funcionarios del lugar y se les ha brindado información en al menos dos idiomas en coordinación con la DGME.

Pese a ello, algunas organizaciones de la sociedad civil señalan la necesidad de habilitar un albergue en la Región Central que garantice una permanencia prolongada de la población solicitante y refugiada, ya que la distancia de los otros centros con las oficinas centrales de la DGME y la principal región económicamente más activa (San José), han impedido brindar alojamiento seguro. La Defensoría de los Habitantes mediante visitas e inspección de los centros de acogida reconoce que existe mucho por mejorar en las instalaciones e infraestructura como: la falta de espacios familiares y de recreación,

condiciones adecuadas para servicios de aseo propio, manejo de utensilios de cocina y preparación de alimentos (Defensoría de los Habitantes, 2019, pp. 51-52).

Pese a las buenas prácticas y esos esfuerzos conjuntos del Estado y la sociedad civil, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) en el 2019 recibió información sobre los casos de personas extranjeras que ingresaron a Costa Rica por canales irregulares o “puntos ciegos” que fueron rechazadas y devueltas a la frontera, tal es el caso de personas provenientes de Nicaragua, a quienes regresaron a su territorio sin un análisis sobre sus necesidades de protección internacional -lo cual pone en duda la verdadera práctica del principio de *non-refoulement* y el respeto a los derechos humanos. Según la CIDH, en casos más graves, algunas de estas personas fueron detenidas por personal policial de Nicaragua. Asimismo, la Comisión recibió información sobre casos de devoluciones que habrían ocurrido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (CIDH et al., 2019, p. 82).

Otra iniciativa de la DGME, según Núñez (comunicación personal, 10 diciembre de 2019) abarca no solo la recepción, tramitación y resolución de las solicitudes de refugio, sino también un trabajo de campo que facilite la integración real de la población solicitante y refugiada a la comunidad y sociedad costarricense. A través del proyecto de "Ciudades Solidarias", se trabaja con las distintas comunidades nacionales un plan piloto para tomar dos comunidades que tengan un trayecto histórico en la acogida de esta población. Esto con el objetivo de realizar un estudio de cuáles son las necesidades y mapear cuáles actores están presentes (tanto ONG's, institucionalidad y sociedad civil) para trabajar en conjunto con los líderes comunal ese identificar buenas prácticas y espacios de mejora, de tal forma que cuando las comunidades se vean motivadas, se replique en otros sectores. Por ejemplo, se tiene pensado en las comunidades de Upala y la Cruz. Por esa razón, se rescata que para generar soluciones y mejores respuestas estatales es indispensable la participación de la sociedad civil.

B. ACCESO A LA JUSTICIA

Uno de los pilares sobre el acceso a la justicia de esta población se desarrolla en la Política Institucional de Acceso a la Justicia para Personas Migrantes y Refugiadas (PIMR). Este es un conjunto de disposiciones para el acceso a la justicia por parte de estas poblaciones y fue aprobada en la sesión n.º 32-10 de la Corte Plena, celebrada el ocho de noviembre de año dos mil diez. Su objetivo principal es:

Garantizar el acceso a la justicia para toda persona en condición de migración y refugio, con independencia de su condición y estatus sociojurídico, a partir de la instalación de una cultura institucional que promueva y proteja los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas (Poder Judicial y CONAMAJ, 2011, p. 15).

Por tanto, el solicitante de la condición de refugio y la persona quien ya tiene esta condición están autorizados para presentar todo tipo de demandas y recursos por las vías administrativa y judicial; en otras palabras, deben tener el mismo trato que recibe un nacional en cuanto a acceso a los tribunales. Resulta necesario primeramente mejorar las disposiciones que permiten a estas poblaciones acceder a las instituciones y mecanismos rápidos para otorgar pruebas de identidad y residencia, principalmente los permisos de estancia reducen sustancialmente o parcialmente las necesidades actuales de justicia.

No obstante, existen puntos por mejorar por parte de Costa Rica respecto de los procedimientos de elegibilidad. A nivel de normativa, se detectan vacíos legales, por eso son fundamentales los mecanismos de auditorías internas, ya que en legislación nacional no se cuenta con la definición ampliada de refugiado desarrollada en la Declaración de Cartagena. Lo anterior sería un punto primordial, ya que afecta directamente el Asilo de Calidad que se busca en el PAB, además de que se atendería el contenido y forma de los procedimientos para responder antes los cambios en los flujos migratorios (Grupo Articulador Regional, 2018, p. 20).

Aunque en ciertos casos se han empezado a adoptar interpretaciones de la definición de refugiado de la Convención de 1951 (pues aunque previamente se les había negado la condición de refugiado ya que se consideraba que solamente escapaban de la violencia

generalizada) se le han aceptado solicitudes de refugio a personas que han huido de sus países por conflictos armados u otras situaciones de violencia, como existen hoy en día en países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA) como Guatemala, El Salvador, Honduras, y, por otro lado, de Colombia, al menos en primera instancia, ya que no se conocen resoluciones de segunda instancia. Sin embargo, la alta tasa de denegatorias y reconocimiento de la población solicitante limita la aplicación de esa afirmación, especialmente en referencia a casos de Colombia, Venezuela y Nicaragua (Sarmiento, 2014, p. 31).

Uno de los aportes que se ha brindado en el país tanto de asesoría como representación legal de las personas solicitantes y refugias para presentar la solicitud ante las autoridades competentes se basa en las alianzas entre el poder judicial y los colegios de abogados en la prestación de servicios de apoyo legal para revisar o apelar sobre estándares procedimentales. Sin embargo, es necesario un servicio o una red de socios con capacidad jurídica para orientar y apoyar a solicitantes de asilo en las diferentes instancias del proceso (Sarmiento, 2014, p. 41).

Con la creación del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) se busca garantizar el derecho de los solicitantes de la condición de persona refugiada en el país a apelar en caso de denegatoria, pues funciona como un instrumento de legalidad independiente de la primera instancia y, de esta manera, brindar garantías judiciales. Pese a que, Costa Rica ofrece un sistema proteccionista de los derechos humanos, existen factores que han limitado los avances esperados.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a la DGME y al TAM, un ejemplo es la falta de recursos humanos. Incluso, dos plazas se cerraron por la crisis fiscal que vive el país y es el ACNUR quien financia seis de los ocho funcionarios. Por eso, Gabriela Richard (comunicación personal, 20 de setiembre de 2019), jueza del TAM, reconoce un retraso en la toma de decisiones, pues todavía a fecha del 2019 se están revisando expedientes que solicitaron refugio en el 2015 o 2016 y que aún no se ha resuelto su caso. Esto genera tiempos de respuesta bastante amplios, lo que trae como consecuencia que la persona tenga una vida en Costa Rica durante tres o cinco años. En caso de que se le deniegue el refugio, tiene que buscar otra alternativa de categoría migratoria para estar en condición legal, lo

cual implica una serie de consecuencias económicas tanto para su familia como para el Estado; además de psicológicas, laborales, entre otras.

A esto se le agrega que Costa Rica ha pasado a ser País de Renta Media (PRM), de ser un país netamente receptor de dinero internacional a país donador de cooperación técnica (en cuanto a expertos, intercambio de buenas prácticas, etc.), lo cual tiene consecuencias directas, pues es un país en vía de desarrollo que ya no recibirá donaciones (financiera no reembolsable) de otros países con mayor capacidad económica al igual que el uso de terceros (Fundaciones, Organismos Internacionales) (MIDEPLAN, 2018).

Por ende, este proceso de graduación de nuestro país hacia “País de Renta Media” implica la disminución de los fondos tradicionales lo que se refleja en menos poder adquisitivo para distribuirlo en programas, tales como en la atención de población solicitante o refugiada y, en este caso, a acceder a mayores herramientas que favorezcan la justicia procedimental.

Por otro lado, como parte del trabajo del CONAMAJ, la Escuela Judicial, el ACNUR y el Centro Internacional para los Derechos Humanos (CIDEHUM) se ejecutó un proyecto de capacitación y sensibilización con campañas informativas, ilustraciones de cinco historias del fenómeno migratorio, etc., a los funcionarios del Poder Judicial (tales como la Policía Judicial, defensores públicos, fiscales y jueces) sobre las herramientas de derechos humanos para la atención y abordaje diferenciado de poblaciones migrantes y refugiadas, y la aplicación de instrumentos nacionales e internacionales (CONAMAJ, 2018).

Cabe rescatar la necesidad de una constante capacitación que implique los protocolos o concientice sobre los flujos migratorios actuales, debido a la movilidad de personal; además de mantener actualizada la información sobre la variedad de perfiles y nacionalidades de la población necesitada de protección.

C. ACCESO AL SISTEMA DE SALUD

En Costa Rica, el acceso al sistema de salud pública para las personas solicitantes de asilo y refugiadas no se ejerce de forma automática, al menos no en todos los casos. El Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social (1996)

establece en su artículo 11 a quiénes se contempla como asegurados según su respectiva modalidad de cotización a los: trabajadores asalariados, personas jefes de familia asegurados por cuenta del Estado, personas que individual o colectivamente se acojan al Seguro voluntario, los trabajadores independientes que coticen, los familiares de los asegurados directos (hijos/as, cónyuge, padres, hermanos menores) y población en condición de pobreza.

Es decir, el ejercicio del derecho a la salud de parte de las personas que no están en condición irregular, no cotizan o no pagan una cuota voluntaria, no es pleno pues uno de los requisitos de ingreso al sistema que proveen los servicios de salud, es estar asegurado y esto no es posible para quien no cuente con el poder adquisitivo u oportunidades necesarias.

Esta población puede acudir a los centros de salud, principalmente las personas menores de edad, según el artículo 41 del Código de la niñez y la adolescencia. Los centros de salud deben prestar sus servicios sin discriminación de nacionalidad y tampoco "podrá aducirse ausencia de sus representantes legales, carencia de documentos de identidad, falta de cupo ni otra circunstancia" (Asamblea Legislativa, 1998).

Por otro lado, a las mujeres en condición de embarazo tampoco se les puede cobrar los servicios por no estar aseguradas y recibirán atención hasta tres meses después del parto. Así lo afirma el decreto ejecutivo N° 35262-S que trata sobre la atención integral a la mujer durante el embarazo de bajo riesgo obstétrico del 2009, en el cual se explica que: "La atención prenatal está dirigida a toda mujer embarazada independientemente de su edad, etnia, nacionalidad, religión, estatus migratorio" (Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Salud, 2009).

También, el Ministerio de Salud, a partir del decreto ejecutivo n ° 17624-S 1987 sobre la vigilancia epidemiológica y control de enfermedades transmisibles vigente, dispone de atención a la población solicitante y refugiada cuando se contagien por enfermedades transmitidas por vectores (Dengue, Sika, Malaria, Chikungunya, entre otros) u enfermedades de tratamiento obligatorios (lepra, tuberculosis o venéreas, incluyendo VIH) para proteger a toda la población (Ministerio de la Presidencia et al., 1987).

Desde el poder ejecutivo, la migración ha sido destacada en la agenda, por eso se creó la Comisión de Acceso a los Servicios de Salud para la población migrante, la cual está

trabajando en un Plan de Acción con cuatro indicadores principales para trabajar hasta el 2022 para responder necesidades de esta población. También han sobresalido trabajos con el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA), propiamente en la Comisión de Migración con el objetivo de plantear acciones regionales, pero que respondan a lo nacional y que pueda ser enlazadas (Walker, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019). A todo esto, es interesante analizar que aún así, la población refugiada y solicitante aún está en la invisibilización pues se integra como parte del gran grupo de migrantes.

Por otro lado, el gobierno ha cooperado con organismos internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas o UNPFA, por sus siglas en inglés, en la atención a los migrantes en tema del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). Al inicio de estos proyectos, se empezó con la población venezolana, pero los programas empezarán a abarcar otras nacionalidades (Walker, comunicación personal, 16 de diciembre de 2019).

Pero también existen programas de apoyo para casos especiales de personas con enfermedades graves crónicas que no tengan capacidad de pago. Estas podrán ser atendidas por los centros de salud costarricenses, pues se le cobrará al Estado. Por medio de la sección de Registros Médicos- Adscripción (REDES), se presenta el pasaporte, carné de solicitante de refugio o solicitante de trabajo y, en caso de no tener un documento, REDES le asignaría un "número interno". Esto es parte de la dirección 010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE, en la que se explica que, la CCSS debe:

Brindar atención básica en salud por enfermedades y dolencias, así como de urgencias y emergencias. La población será atendida en los servicios de la CCSS según el marco jurídico vigente para el acceso a los servicios de salud, incluidas mujeres embarazadas y personas menores de edad. El costo de esta atención estará a cargo del Estado (La Gaceta, 2018, p. 24)

No obstante, pese que el Estado emitiera la directriz y diera a conocer su responsabilidad en materia sanitaria de esta población, en el marco del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, se debatió sobre la falta de precisión en los términos de alcances de la “atención básica en salud”, lo cual ha significado un obstáculo

en las garantías reales y la respuesta a este tipo de necesidades de esta población. La Defensoría de los Habitantes hizo un llamado a la CCSS para que se expliquen con más detalles los alcances y naturaleza de esta atención, además de implementar medidas para la atención psicológica de las personas expuestas a violaciones de sus derechos humanos durante la movilización hacia Costa Rica (Defensoría de los Habitantes, 2019, p. 51).

Los casos anteriores son muy específicos y por una vulnerabilidad mayor, pero cuando se trata de una persona mayor de 18 años con una enfermedad de categoría menos grave esta recibe un acceso limitado, pues se ocupa del documento migratorio para asegurarse en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por medios económicos propios a través de un seguro voluntario con una cuota alrededor de 20 mil colones mensuales o mediante un seguro laboral. Si una persona deja de pagar el seguro social, puede recibir una multa y si no se paga, se generan intereses. Estas limitaciones ponen a esta población en un momento crítico al no tener la documentación vigente de refugiado y no contar con el poder adquisitivo para pagar un seguro social (Sarmiento, 2014, p. 58).

Como parte de los esfuerzos del Ministerio de Salud y la CCSS, según la entrevista realizada se ha buscado promover el conocimiento y el acceso de migrantes y refugiados a sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva mediante campañas de información sobre enfermedades de transmisión sexual, métodos de anticoncepción y conciencia sobre violencia sexual y explotación.

A finales del 2019, la CCSS y el ACNUR por esfuerzos conjuntos firmaron un convenio para afiliar a 6.000 personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado al sistema de salud pública del país, quienes tienen graves problemas de salud o se encuentran limitados económicamente por un periodo de 12 meses a través del financiamiento que ofrece ACNUR. No es la primera vez que se firma un documento así, pues ya ha habido un historial en el 2007 y en el 2017 (Caja Costarricense del Seguro Social, 2019). De esta manera, se refleja el apoyo de la comunidad internacional de sostener el sistema benefactor costarricense y atender a esta población con necesidades de protección internacional.

D. ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO

El acceso al sistema educativo de acogida costarricense ha venido desarrollándose junto al universalismo de la educación gratuita básica o primaria. Este ámbito debería ser menos controversial y más abierto para favorecer educación para todos, especialmente de todos los niños, niñas y adolescentes (NNA) sin discriminación de su nacionalidad para cumplir con los objetivos de inclusión y adaptación social. Además, cabría resaltar que los migrantes en términos de productividad pueden generar mayores capacidades y esa inversión se podría ver retribuida al Estado.

En el ámbito educativo, Costa Rica ha desarrollado iniciativas para garantizar los derechos de las personas solicitantes y refugiadas, en especial de los NNA. Por ejemplo, algunas de las medidas se encuentran la posibilidad de sustituir documentos oficiales por declaraciones juradas en casos en los que es imposible para las personas obtener documentos oficiales de identidad. Asimismo, establece la posibilidad de aplicar pruebas especiales de ubicación a falta de documentos probatorios de estudios (MEP, 2018).

Por otro lado, se han iniciado procesos de convalidación de títulos de bachillerato de sus países de origen, lo cual es una excelente oportunidad tanto para que la población solicitante y refugiada continúe con su educación superior como para un efectivo acceso a la inserción laboral. Para ello, gracias a un convenio interinstitucional, en el 2015 dicha población cuenta con el acceso a los servicios de capacitación y formación profesional impartidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) (MEP, 2015). Por tanto, con esas iniciativas se intentan reducir las barreras en la homologación de títulos y otras para acceder a la educación pública gratuita.

De acuerdo con datos suministrados en la entrevista personal, en el 2018, aproximadamente 40 000 de los 470 000 alumnos de educación primaria de Costa Rica eran inmigrantes, principalmente originarios de Nicaragua, entre los que se destaca población menor de edad en condición de solicitante y refugiada; sin embargo, no se tienen las estadísticas detalladas por categoría migratoria.

Desde lo anterior, es evidente que se requieren registros de la población solicitante y refugiada que accede al sistema. No obstante, para el 2019 se realizó una reunión interinstitucional como protocolo de actuación para trabajar desde el MEP en una variable

en el sistema de información de los estudiantes que permita saber sobre su condición migratoria. Se diseñó una boleta con la información requerida y la revisión del catálogo de depósitos de la DGME para verificar la factibilidad de exonerar de algunos de los costos de regularización a las personas menores de edad (Defensoría de los Habitantes, 2019, p. 54).

Además, a nivel educativo, según Víctor Pineda (comunicación personal, 10 de diciembre de 2019) se promueven capacitaciones para maestros de escuelas y directores con el fin de crear un ambiente inclusivo. También se organizan varios eventos culturales e iniciativas de capacitación con el fin de fortalecer las habilidades personales de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada y mejorar su proceso de integración.

Dichas capacitaciones buscan visibilizar la situación de refugio, informar y sensibilizar sobre esta realidad, e inducir a prácticas que permita la integración de las personas menores de edad al país. Se trata de un espacio fundamental para el intercambio y acercamiento con pares y otras personas, principalmente porque el ambiente educativo es fundamental para promover su proceso de integración al país. Dichos talleres se extienden también a las personas menores de edad de las escuelas y colegios, así como a estudiantes universitarios de las áreas de educación y orientación como futuros profesionales. Pese a ello, existe todavía una brecha, pues no se logran abarcar todos los centros educativos por igual.

En cuanto a educación superior, en Costa Rica desde el año 2000, se logró un convenio entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el ACNUR denominado “Fortalecimiento de la protección internacional de las personas refugiadas y población migrante en Costa Rica”, mediante el cual, estudiantes de diferentes disciplinas apoyan las labores de las distintas contrapartes de atención a dichas poblaciones, con lo cual se logra sensibilizar e informar sobre el Derecho Internacional de Refugiados a futuros profesionales. También la Universidad Técnica Nacional (UTN) junto con el ACNUR desde el 2017 contribuye a la mejora de capacidades técnicas de generación de emprendimientos socioproductivos de la población refugiada, mediante la realización de actividades formativas y la implementación de proyectos específicos para este fin (Arguedas, 2017; Suárez, 2018).

E. ACCESO A EMPLEO

La autosuficiencia económica es un elemento importante en los esfuerzos de reasentamiento de refugiados, para ello se deben crear las iniciativas pertinentes de financiación primaria que permiten el desenvolvimiento de habilidades o conocimientos. Es clave que para que la población solicitante y refugiada no represente un índice más en las estadísticas y condiciones de pobreza el gobierno costarricense debe brindar apoyo para que estas personas se incorporen al desarrollo económico nacional.

Retomando los capítulos anteriores sobre el procedimiento, una persona reconocida legalmente como refugiada puede trabajar normalmente, pero cuando la persona es solicitante de la condición de refugiado, se le entrega el carné provisional, el cual señala que su solicitud está en proceso y, por lo tanto, está autorizado a permanecer en el país. Pasados los tres meses de haber solicitado la condición de refugiado, la DGME podrá facilitarle un permiso laboral para que pueda laborar en Costa Rica de manera legal. No obstante, este documento está sujeto a una fecha de vencimiento o bien a que se le apruebe el estatus de refugiado, en caso de que su solicitud sea rechazada y se apele, la persona puede solicitar una renovación del carné mientras siga en estudio (DGME, 2011).

A ello se unen otros obstáculos. El valor de 68 dólares estadounidenses (USD) por cada permiso y el requisito de estar afiliados y al día en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para su renovación resultan exigencias que dificultan el acceso a dicho documento vigente, lo que obstaculiza el acceso real a los servicios básicos y el fortalecimiento de una verdadera integración (Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil, 2017, p. 33).

Según Andrés Montenegro (comunicación personal, 06 de diciembre de 2019) funcionario del MTSS, se explica que dicha acción de entregar el permiso laboral después de tres meses surgió debido a la poca capacidad instalada de la DGME de revisar a tiempo todos los expedientes, lo que se traduce en un incumplimiento y violación de los derechos humanos a la población solicitante. Sin embargo, antes de ese plazo si esta población no cuenta con un poder adquisitivo pleno, les será difícil su desarrollo en el país, lo cual los expone a un alto grado de vulnerabilidad. Por otro lado, en el caso de que se rechace la solicitud, los empleadores deben estar conscientes de la situación de la persona solicitante y estipularlo en el contrato de trabajo para evitar infringir normas laborales y migratorias.

Según datos de la DGME proporcionados por Núñez (comunicación personal, 10 diciembre de 2019) los permisos laborales para el año 2018 cerraron con un total de 60% (8523 casos) para población proveniente de Nicaragua , Venezuela con un 27%, El Salvador con un 9% y Colombia con un 4%. Para el año 2019, hasta el mes de setiembre, se autorizaron 14023 permisos laborales, encabezado el total por población de Nicaragua (11639), Venezuela (1262) y El Salvador (561) (anexos A.8 y A.9).

Existen buenas prácticas tales como el programa Vivir la Integración que nació desde el año 2013 y en la actualidad se sigue impulsando gracias a las alianzas público-privadas entre el ACNUR, DGME, la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED), la Cámara de Comercio y la ONG Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI). En esta feria, se invita a empresas que revisen los perfiles de la población refugiada dentro de sus procesos de contratación y les brinden capacitación. Además, llevan a cabo procesos de sensibilización y comunicación, o consideran a los refugiados como microempresarios en sus cadenas de valor. A través de esta iniciativa, se busca que las empresas privadas como parte de su responsabilidad social empresarial contribuyan a la integración local de esta población (Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil, 2017, p. 33).

Este proyecto evidencia el compromiso del sector público y privado para aclarar las dudas del sector empresarial e intentar reducir la discriminación, el desconocimiento y el prejuicio que repercuten negativamente en la contratación de personas refugiadas. Pese a ello, existe todavía mucha falta de apoyo e información en las empresas, pues no se puede extender el 100% de la totalidad empresarial, afirmación que fue aludida por el mismo funcionario del MTSS en la entrevista personal.

El programa "Intégrate al empleo" ha ido evolucionando con el paso de los años. Es una iniciativa que busca ayudar a las personas refugiadas o solicitantes de refugio para que encuentren un trabajo en el país. A partir de la cooperación del ACNUR y Fundación Mujer como unidades ejecutoras, se trabajó un fondo de cien mil dólares, y se entregó a las personas empleadoras trescientos mil colones por cada persona solicitante de refugio con permiso laboral que contrataran A las personas que fueron contratadas en el periodo de prueba de tres meses se les dio un incentivo económico (Montenegro, comunicación personal, 06 de diciembre de 2019).

Desde el actuar institucional, como no se cuenta con los fondos económicos para fomentar estrategias más planificadas y específicas, se han atendido migrantes en programas de formación, capacitación y de empleo temporal migrante, pero no a la población refugiada, pues no se hace el enfoque diferencial. El MTSS está en capacitación para fortalecer la atención y sensibilización hacia esta población en coordinación con OIT y DGME para capacitar a los funcionarios y que sepan abordar la situación con empatía.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018, con el apoyo conjunto del ACNUR y las instituciones públicas, se realizó una estrategia llamada "Modelo de Graduación". Estas prácticas involucran iniciativas de responsabilidad social empresarial y la inserción de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en el mercado laboral de forma autosuficiente que no dependa de la asistencia económica nacional y/o internacional (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017, p. 151).

De acuerdo con el objetivo de este programa (generación de ingresos por cuenta propia o el autoempleo), uno de los resultados de este programa es que la población meta recibe la capacitación “¿Cómo iniciar un negocio?”, curso que busca que los participantes organicen sus ideas para desarrollar su emprendimiento. Esta es impartida con apoyo del Programa Focco-Mipyme de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (UNA) (ACNUR, 2015).

En Costa Rica, el gran número de requisitos y documentos que se solicitan impide que la población refugiada en muchos casos pueda formalizar sus negocios. En muchas ocasiones, son las organizaciones de la sociedad civil las que implementan programas de apoyo, pues los procesos burocráticos de las instituciones nacionales habitualmente son lentos.

Otro aspecto importante de señalar como debilidad y elemento por mejorar, según la entrevista personal con el funcionario del MTSS, es la necesidad de tener una base de datos o un sistema de gestión sobre el seguimiento de programas, planes y/o estadísticas dirigidas a la población solicitante y refugiada, pues la información que se maneja en la institución engloba migrantes por igual. Como parte de esta problemática, en noviembre del 2019, el MTSS participó en un evento en Colombia para compartir buenas prácticas en la atención y

respuesta a la crisis migratoria de Venezuela, donde surge como parte de las recomendaciones la recopilación de datos. A nivel nacional, se contabilizan las solicitudes que tiene DGME e información ACNUR, pues el MTSS no tiene información sobre el registro detallado de perfiles y su situación laboral.

Para concluir este capítulo, es importante analizar que en los ámbitos de procedimiento de refugio, acceso a justicia, laborales, sanitarios y educativos, el país ha respondido a esta situación social, las organizaciones internacionales mediante la cooperación técnica y financiera han impulsado diversos programas con el apoyo de Ministerios rectores u entidades públicas. No obstante, se podría analizar que las respuestas no son duraderas sino más bien son temporales y es necesario un sistema más robusto que logre dar continuidad para ofrecer una protección eficiente y eficaz.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La historia de los derechos humanos evidencia una lucha constante de toda la humanidad con el transcurso de los años y aun así, pese a que el progreso en esta materia ha sido lento con nuevas limitaciones y retos, también ha sido firme. El propósito de los derechos fundamentales es proteger la vida humana en todo ámbito, donde toda persona se posiciona en el mismo nivel para crear una sociedad en armonía, donde todos tengan el mismo valor inherentemente de la situación económica, raza, nacionalidad, orientación sexual y que para que cada uno tenga acceso a la salud, educación, seguridad y cualquier otro derecho general.

El Derecho Internacional de los derechos humanos está en constante evolución y este ha sido un reflejo de la unión y un logro común entre gran parte de los Estados que contribuyeron a forjar el hábito de solidaridad y cooperación para fomentar valores que van más allá de la normativa, que representan a la raza humana, que son intrínsecos y que se plasman en la vida de las personas todos los días.

El derecho humano a solicitar la condición de refugiado es todo un proceso que permite recibir a una persona en peligro, auxiliarla y protegerla, pues ayudar es una acción natural que está motivada por la empatía hacia los demás, por tanto, el Derecho de Refugiados solamente viene a normativizar y a reforzarla.

Mediante la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a establecer medidas y leyes nacionales compatibles con sus obligaciones y deberes convencionales. El sistema legal nacional, por lo tanto, proporciona la principal protección legal de los derechos humanos garantizada por el derecho internacional.

El derecho internacional reconoce el derecho a solicitar asilo, pero no obliga a los Estados a brindarlo, lo que protege la soberanía nacional de estos. Las naciones a veces pueden acudir a una protección temporal cuando enfrentan una afluencia masiva repentina de personas y por lo cual sus sistemas regulares de asilo se verían abrumados. En tales circunstancias, las personas pueden ser admitidas rápidamente en países seguros, pero sin

ninguna garantía de asilo permanente. Por lo tanto, la 'protección temporal' es útil tanto para los gobiernos como para los solicitantes de asilo en circunstancias específicas. Sin embargo, solo complementa y no sustituye las medidas de protección más amplias que ofrece la Convención sobre los Refugiados.

Históricamente se celebraron declaraciones internacionales como la Convención del Estatuto de Refugiado de 1951 y su protocolo de 1967, la Convención de la Organización por la Unidad Africana (OUA) de 1969, la Declaración de Asia del Sur sobre Refugiados y la Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes del 2016. Además de otros acuerdos regionales en el continente americano, en el cual los flujos migratorios representan un desafío enorme ya que acoger e integrar grandes grupos de venezolanos, haitianos, salvadoreños y otros vecinos en nuevos sistemas, culturas y economías distintas pone a prueba a los gobiernos y a toda la comunidad internacional por igual.

Actualmente en la región latinoamericana existen países en estado de crisis política donde predomina el descenso en el nivel de vida de la población, el control de los aparatos estatales y la represión política como ingredientes constantes para detonar manifestaciones en protesta, lo que logra un ambiente inestable y genera, así, el desplazamientos de los ciudadanos en búsqueda de su seguridad en otra nación con un ambiente más pacífico.

La celebración del Plan de Acción de Brasil fue un esfuerzo por fortalecer y renovar los lazos de cooperación internacional en la región en conmemoración de la Declaración de Cartagena que buscó consolidar las relaciones entre Estados a través de la responsabilidad compartida en pro de la protección de personas refugiadas en América Latina. Los programas abarcados en el PAB buscan seguir esa línea de protección a dicha población, de manera que a partir de las problemáticas se plantean y complementan soluciones duraderas.

Costa Rica se compone de un marco jurídico, político y regulatorio amplio y definido que promueve, protege y garantiza los derechos tanto de la población solicitante como refugiada a través de una lucha de años donde ha logrado, mediante la cooperación internacional, establecer acuerdos y programas de ayuda social para el progreso y la estabilidad de esta población en el país.

El Estado se ha proyectado ante el sistema internacional una nación de paz, competente en Derechos Humanos y promotor de la protección. Por ello, las personas desplazadas

buscan refugio en Costa Rica como destino por su historial de cooperación internacional y de ayuda social, es así como el país ha sido participante de estos acuerdos regionales, destacando en esta investigación, su papel y responsabilidad con el Plan de Acción de Brasil, el cual, pese a que no tiene carácter vinculante, hace un aporte al tema del desplazamiento forzado en la medida que estipulan ciertos parámetros que el país debe garantizar en su proceso de toma de decisiones sobre esta población.

La presente investigación logró determinar una disociación importante entre el régimen legal y la operacionalización real, lo cual evidencia incongruencia de la ley y, por tanto, es necesaria la revisión y el cambio u actualización. Es decir, que la puesta en práctica dentro del marco institucional costarricense es donde se encuentran los mayores obstáculos para cumplir con los compromisos acogidos a nivel internacional, por ende, existe un desbalance en la gestión gubernamental.

Este desfase entre la ley y la realidad puede analizarse desde tres perspectivas. El primero, a nivel legal. La Declaración de Cartagena -pese a que no tenga fuerza vinculante- no ha sido integrada en la legislación nacional y, por tanto, la definición de la persona refugiada no es acorde con las experiencias de la situación migratoria existentes en la región. Es preciso extender dicho concepto para abarcar más factores que incluyan a la población pertinente para atenderla, teniendo en cuenta el precedente de la Convención de la OUA.

Aunado a la idea anterior, en la medida en la que ciertas personas se vean beneficiadas por el derecho de reconocimiento por contar con requisitos limitados y antiguos de la Convención de 1951 y otras personas no (que podrían entrar en la categoría de refugiado), implicaría convertir una potestad, competencia o decisión administrativa regulada en una potestad un tanto arbitraria, excluyente como conveniente para delimitar el acceso a la figura de refugio. De este modo, el incumplimiento de los mandatos legales en materia de DDHH, subvierte el Estado de Derecho y los derechos subjetivos, lo que reflejaría la debilidad o ineficacia administrativa.

No obstante, la regulación legal es sólo uno de los elementos que determina el estatuto de refugiado, pero no solo cambiando la ley se cambia la realidad. Para mejorar el funcionamiento y la respuesta a la protección de la persona solicitante y refugiada se

necesita cambiar la práctica administrativa, lo cual nos lleva al siguiente punto en la disociación.

En segundo lugar, el incumplimiento de las leyes se proyecta también en el incumplimiento de los plazos para expedir los documentos, certificaciones u entrevistas, lo cual tiene importantes y muy concretas consecuencias negativas. La demora que los ciudadanos padecen en la entrega de los documentos genera que estos vivan con incertidumbre, sin estabilidad, incluso con posibles condiciones de pobreza y en aislamiento, en lugar de poder usar sus habilidades. Por ejemplo, al no poder trabajar después de tres meses, viven a la deriva, esperando la respuesta gubernamental. Esto no sólo encarece el servicio sino que lo desprestigia, pues el Estado, en teoría, debería facilitar el ejercicio de un derecho como es el derecho a la identidad.

En tercer lugar, se puede analizar que las responsabilidades estatales han sido, en su mayoría, no apropiadas del todo o delegadas al tercer sector (como las Organizaciones No Gubernamentales o de intervención de cooperación internacional), lo que supone un gran reto y mayor urgencia para la institucionalidad costarricense. Pese a que el Estado puede trasladar a otras manos la atención o protección de la población solicitante y refugiada —porque forma parte del conjunto de derechos sociales que compete como deberes estatales—, no significa que queda desvinculado completamente. En otras palabras, no queda excluido de su responsabilidad estricta de la atención que se brinda a la persona cuyo cuidado le confía a un tercero.

A la idea anterior, se le agrega el hecho de que la gestión gubernamental está limitada por los recursos económicos, lo cual obstaculiza los procesos de atención eficaz, acceso a los distintos servicios y la integración social. Por ejemplo, a nivel de proceso, el país no tiene suficiente capacidad de albergar una demanda tan grande de solicitantes de refugio. A su vez, la DGME cuenta con poco recurso humano, infraestructura y fondos, lo que atrasa la pronta respuesta, además, esto impide la divulgación de la información y su regionalización. En el ámbito de justicia, el TAM cuenta con mínimos fondos para realizar mayores estudios y contratar personal, entre otros puntos.

Por tanto, las entidades como ONG, ya sean la Fundación Mujer, RET Internacional, etc., y Organismos de Cooperación Internacional como el Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Refugiados son actores reconocidos a nivel nacional como defensores de la población solicitante y refugiada que prestan servicios, atienden a estas personas y brindan donaciones, pero representan de igual modo, un riesgo debido a la fluctuación de sus recursos financieros.

La presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha significado una entidad fundamental en este proceso de protección y atención de la población solicitante y refugiada tanto a nivel regional como extraterritorial. El papel y contribuciones en términos de cooperación técnica como financiera han sido bastante significativas y definitivamente sin la ayuda de esta organización internacional no existiría un avance de esta magnitud en todos los ámbitos en investigación (salud, educación, trabajo y justicia).

Sin duda, la disociación importante entre el régimen legal y la operacionalización real debe atender un conjunto de factores integrales como los presupuestarios, organizativos, funcionariales o de personal, culturales, técnicos-tecnológicos, y geográficos, entre otros; y la situación inmediatamente no cambiará con el acuerdo del Plan de Acción de Brasil o la aprobación de una ley, pero son necesarios estos instrumentos para seguir una hoja de ruta.

El PAB está constituido por una serie de programas propuestos con el fin de mejorar los procedimientos, atención, integración y estrategias a nivel regional y estatal. El objetivo de esta investigación fue analizar el avance del Plan en la institucionalidad costarricense para determinar los alcances y limitaciones, a partir de ello, se definieron cinco categorías dadas en el Programa de Integración Local y Programa Asilo de Calidad, esas fueron: refugio, educación, salud, empleo y justicia.

En materia procedimental, la legislación establece la opción de acceder a la justicia y oponer recursos de apelación a las resoluciones emitidas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio- a quien le corresponde el recurso de aprobación o revocatoria de las solicitudes-frente a las competencias del Tribunal Administrativo Migratorio. Las apelaciones al TAM se acumulan al igual que en la Unidad de Refugio, en términos institucionales. El TAM está limitado, lo cual genera que la revisión también se atrase por razón de que no pueden disponer de la gestión de las plazas, de materiales y de recursos humanos necesarios para cumplir con las competencias asignadas; y en general todo lo

relacionado con el manejo presupuestario. No obstante, como un alcance enriquecedor, el Tribunal ha logrado consolidar una jurisprudencia administrativa migratoria importante en la extensión del concepto de refugiado y realizar audiencias orales y privadas.

En el ámbito laboral recibir el documento migratorio resulta crucial para los solicitantes de asilo y las personas refugiadas, ya que es necesario para que puedan acceder al salario y servicios públicos como salud. Las personas solicitantes pueden laborar legalmente aunque no se haya obtenido resolución, después de un plazo de tres meses y todavía mejor si ya realizaron la entrevista de elegibilidad, pues podrán recibir el permiso laboral en espera de la aprobación o denegatoria. Esto surgió como respuesta de la DGME y el MTSS, pues no se cuenta con la capacidad para revisar los expedientes tan pronto.

El hecho de que el permiso laboral se entregue después de tres meses representa una vulnerabilidad mayor para la población solicitante, pues esta no tendrá los medios económicos pertinentes para vivir en el país, lo cual los expone a peligros o incluso a actos ilícitos si no logran obtener dinero. Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes (2019, p. 53) considera que se debe revisar con urgencia la propuesta de reforma del artículo 54 del Reglamento de Personas Refugiadas para que la autorización a personas solicitantes de refugio para laborar se extienda desde el momento de la presentación de la solicitud y no tres meses después, tal cual se encuentra regulado en la actualidad. Así, la Defensoría de los Habitantes (2019) estipula:

Esta reforma, supone un avance importante en el proceso de integración de las personas solicitantes de refugio y agiliza el trámite y resolución de las mismas. Esto, considerando que al otorgarse el permiso de trabajo en el mismo momento procesal en que se documenta, evita que estas personas deban hacer un nuevo trámite tres meses después de iniciada la solicitud y que las autoridades migratorias deban emitir un nuevo documento, para garantizar su derecho al trabajo (p. 53)

A nivel institucional en el MTSS, se refleja un déficit en la participación de los programas relativos al empleo, también una carencia de información o datos relativos a la población solicitante y refugiada. Precisamente, esas acciones son delegadas al ACNUR u otras ONG, además de otras iniciativas de responsabilidad social empresarial en la

inserción de esta población en el mercado laboral. No obstante, recientemente, el Ministerio se ha involucrado en foros de buenas prácticas con otros países de la región.

El sector educativo es uno de los principales puntos a favor y más dispuestos en la acogida de las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas. Se busca que tengan acceso a la educación bajo las mismas modalidades que los nacionales, especialmente con los niños, las niñas y los adolescentes. Pero, en este sector, la integración social y cultural debería ser más fuerte para que esta población se sienta cómoda. Además, es necesario educar a los residentes costarricenses en valores contra la xenofobia y la aporofobia.

En el ámbito sanitario, pese a que personas solicitantes y refugiadas tienen acceso en igualdad de condiciones a los servicios de salud pública, el acceso sin costo es para casos muy específicos (mujeres embarazadas, personas menores de edad, etc.), los demás tienen que costearse el seguro mediante una cuota voluntaria al igual que los habitantes nacionales que cotizan.

Sin embargo, se identificaron a lo largo del estudio ciertos vacíos de investigación y de conocimiento ya que la información recopilada por las instituciones nacionales no se encontraba disponible o en algunas situaciones no se pudo evidenciar las respuestas y acciones de las entidades. Por otro lado, a nivel académico la revisión de literatura se enfoca en documentos oficiales que dan una pincelada de la situación nacional en materia migratoria pero no desde una óptica crítica sino descriptiva y también de tesis u otros estudios desde disciplinas de Trabajo Social y Derecho, lo cual refleja el limitado análisis desde la Cooperación Internacional.

En cuanto a las recomendaciones, en la categoría de refugio, se deberían actualizar los artículos de la Ley General de Migración y Extranjería, así como los del Reglamento sobre Refugiados que extiendan la definición de persona refugiada, según la Declaración de Cartagena. También, como parte del Programa Fronteras Solidarias y Seguras del PAB, se deberían abrir vacantes temporales o mediante pasantías profesionales en la DGME para agilizar la respuesta de acuerdo con el debido proceso a razón de los nuevos fenómenos migratorios. Además, se debería continuar con la regionalización de las oficinas, la creación de albergues que les permitan tener la posibilidad de presentar una solicitud

formal con la ayuda técnica que necesiten y con la atención de calidad adecuada; así como seguir con la capacitaciones continuas a los funcionarios tanto administrativos como fronterizos para que atiendan a los solicitantes con las herramientas que existen ante estas situaciones y guiarlos sobre la forma en la que deben tramitar su solicitud.

Además, el Estado debería plantear durabilidad y sostenibilidad de las soluciones duraderas en sus políticas públicas que favorezcan ya sea el reasentamiento solidario o la integración local según los planes de desarrollo anuales, y con los mecanismos de protección de los derechos humanos. Así, la Defensoría de los Habitantes (2019) reitera:

que se deben adoptar medidas que sean sostenibles en el tiempo, como por ejemplo, reformas a la Ley General de Migración y Extranjería que permitan la eliminación o reducción de los costos de los trámites administrativos que deben cancelar las personas que solicitan o renuevan su estatus de refugiado»

A través de la investigación y la realización de entrevistas, se determina que se deben mejorar los procedimientos de coordinación interinstitucional a fin de no solo garantizar la atención de las solicitudes, sino además la efectiva integración de las personas migrantes, solicitantes y refugiadas con los líderes comunales no solo desde la óptica de control migratorio sino de desarrollo social. Esto debido a que se identifican problemas en la comunicación entre instituciones sobre los datos o perfiles de la población solicitante y refugiada concentrada solo en la DGME y eso invisibiliza a estas personas frente a otros entes y obstaculiza que otras entidades gubernamentales gestionen planes o programas en favor de estas personas.

Otro punto importante a destacar de carácter integral relacionado con el Programa Asilo de Calidad del PAB es la creación de sistemas de información más eficientes al servicio de las necesidades administrativas y oficiales en materia de estadísticas y la mejora de la comparabilidad entre las cifras nacionales, así como una base de datos por institución y a nivel estatal sobre los perfiles de las personas solicitantes y refugiadas, incluido el fomento de la capacidad de las autoridades nacionales.

Dicha información debería estar diferenciada por sexo, edad, nacionalidad e incluir datos sobre las condiciones regulares e irregulares, los efectos económicos del

desplazamiento, los movimientos tanto de solicitantes como de refugiados, la trata de personas, las necesidades de los refugiados (sanitarias, educativas, laborales, etc.), los migrantes y las comunidades de acogida, y otras cuestiones. Dichos datos deberían estar en consonancia con la legislación nacional sobre protección de datos y las obligaciones internacionales en materia de privacidad.

Para atender estos fenómenos migratorios es preciso fortalecer la cooperación internacional para que se oficialice el estado de crisis migratoria para que los países -ya sea en términos regionales, subregionales, bilaterales, universales-, se unan al llamado para buscar soluciones en conjunto donde participen países de origen, tránsito y destino para fomentar la responsabilidad compartida, generar o compartir buenas prácticas e información (a través de plataformas digitales regionales). Asimismo, promover las visitas de estudio e intercambio, y articular respuestas coordinadas e integrales para valer los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada.

Es pertinente abrir espacios de diálogo entre los gobiernos o impulsar los foros regionales existentes para tratar temas tanto sobre sus alcances como sus limitaciones en la atención de las necesidades básicas, los objetivos y metas que se tratarán de cumplir con los programas y, en especial, con este Plan de Acción de Brasil. Asimismo, que mejoren las estrategias de respuesta concertada para los flujos migratorios. Es necesario apoyar a los países de acogida y comunidades locales en la búsqueda e implementación de respuestas sólidas a través de grupos de apoyo a las capacidades, fomentar a los actores de desarrollo a contribuir con recursos económicos y humanos, proyectos de hermanamiento u otros para garantizar una coordinación internacional mejorada y sostenible, o, bien, proponer nuevas modalidades de cooperación que surjan como respuesta a la disminución de los fondos tradicionales.

Las cifras migratorias y las solicitudes de la condición de persona refugiada en Costa Rica se han visto incrementadas en los últimos dos años por los conflictos políticos-sociales que presenta el estado nicaragüense. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos visitó el país en el 2018 para inspeccionar la respuesta estatal ante este fenómeno. A raíz de eso, se publicaron una serie de recomendaciones derivadas de las limitaciones con las que cuenta el país: “con una limitada disponibilidad de recursos financieros y humanos,

Costa Rica ha llevado a cabo ingentes esfuerzos para atender la situación que se presenta con el alto flujo de migrantes hacia el país. No obstante, resulta imperativa la cooperación internacional" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018).

Algunas recomendaciones son:

1. "Continuar manteniendo las fronteras abiertas y accesibles en respeto al principio y derecho a la no devolución (non-refoulement)"(Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

Ante eso, es pertinente una comunicación interinstitucional entre Ministerio de Relaciones y la DGME y necesaria la creación de políticas públicas para regular el ingreso de las personas que solicitan refugio. Además, como se mencionó en renglones anteriores, se deberían crear más zonas de albergue fronterizos donde encuentren toda la ayuda técnica de las oficinas de migración para empezar el proceso y seguir con las capacitaciones de funcionarios en el tema.

2. "Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas con temor fundado de persecución de volver a Nicaragua, incluyendo los denominados refugiados sur place, mediante procedimientos justos, ágiles y eficientes" (CIDH, 2018).

Este punto es importante debido principalmente a la gran cantidad de personas recibidas provenientes de Nicaragua en Costa Rica, lo que implica la necesidad de declarar el carácter de emergencia nacional a raíz del flujo de migrantes que están llegando al país día con día y que solicitan la condición de refugiados. Lo anterior con el fin de que a nivel internacional esta situación sea de interés público; además cooperar con otros países regionales en la atención de estas personas en vulnerabilidad. Igualmente, se referencia la importancia de ofrecer servicios y procedimientos ágiles en cuanto a la asistencia legal, ayuda técnica, orientación, acceso a la salud, educación, entre otros.

3. "Resulta fundamental implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos." (CIDH, 2018).

Estas recomendaciones enfatizan la importancia de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida donde otros países con mayores posibilidades de protección y

sistema políticos, económicos y sociales más robustos o estables, se comprometan a acoger a estas personas solicitantes y refugiadas, y a encargarse de sus necesidades, de manera que se pueda aligerar la carga para los países con menores recursos financieros, como es el caso de Costa Rica mediante el fortalecimiento de la asistencia técnica y financiera al Estado costarricense.

En síntesis, estas recomendaciones se pueden aplicar a toda la estructura y administración pública costarricense que atienda o vele por esta población solicitante y refugiada. Es notable que las personas solicitantes de la condición son quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad, más que las personas reconocidas como refugiadas. El país no ha sido indiferente ante la situación, pese a que ha tenido limitaciones, también ha agilizado a través de los años tanto los procesos como las estrategias de integración. La lucha es constante y se debe hacer frente a este fenómeno con los términos legales actualizados y acogidos a nivel internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (1951). *Convención sobre el estatuto de los refugiados*. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (1967). *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados*. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (1984). *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (1989). *Declaración y Plan de Acción concertado en favor de los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/1581.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1994). *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2004). *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2006a). *Derechos humanos y protección de refugiados*. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4714bdea2>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2006b). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Icaria Editorial.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2007). *Habeas corpus voto N° 014986-07 Durán contra el Director General de Migración y Extranjería*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8974.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2010). *Declaración de Brasilia sobre la protección de personas refugiadas y apátridas en el continente americano*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2011a). *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el protocolo de 1967*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2011b). *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2012a). *La situación de los refugiados en el mundo En busca de la solidaridad*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8989.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8989>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012b). *Personas refugiadas hoy en Costa Rica: Sus voces, retos y oportunidades*. Lara Segura & Asociados.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). *Declaración y Acción de Brasil*. <http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil/>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). *Modelo de Graduación*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10143.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016a). *Declaración de Acción de San José: Una Respuesta Regional para Atender las Necesidades de Protección*. <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10803.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2016b). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016c). *Reunión Plenaria de Alto Nivel: 19 de septiembre de 2016. Por qué es importante para los refugiados y los Estados de acogida*. <http://www.acnur.org/5b58bed14.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2016d). *Personas refugiadas hoy en Costa Rica 2015: sus voces, retos y oportunidades*. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10908>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016e). *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica*. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10665.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10665>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2017). *Marco Integral Regional para las Soluciones y Protección (MIRPS)*.
<https://www.acnur.org/5b50d83b4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2017). *Plan de Acción de Brasil. Primer informe trienal de progreso 2015-2017*.
<https://www.acnur.org/5c8974a54.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2018a). *Pacto Mundial sobre los refugiados*.
https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.83706902.1082186600.1565021385-1346824836.1521926033.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2018b). *El Sudeste de Asia*.
Recuperado el 21 de julio de 2019 desde <http://reporting.unhcr.org/node/39?y=2018>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2018c). *Festival integrarte en Costa Rica*.
<https://www.acnur.org/latam/noticias/noticia/2018/6/5b4e5ff44/festival-integrarte-en-costa-rica-culmina-con-una-exposicion-fotografica.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2019). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018*. <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, Organización de los Estados Americanos. (2019). *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*. <https://www.acnur.org/5dc5be2c4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Unión Interparlamentaria derechos humanos. (2005). *Derechos humanos: Manual para parlamentarios*.

<https://www.acnur.org/fileadmin/documentos/publicaciones/2011/7505.pdf?file=fileadmin/documentos/publicaciones/2011/7505>

Alvarado, A. (2012). Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia. *Estudios sociológicos* 36 (107), pp. 30-57. <https://www.jstor.org/stable/43202515>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1950). *Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1939.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2003/1939>

Arguedas, J. (2017). *UTN y ACNUR realizarán acciones conjuntas en favor de los refugiados*. Universidad Técnica Nacional. <https://www.utn.ac.cr/content/utn-y-acnur-realizar%C3%A1n-acciones-conjuntas-en-favor-de-los-refugiados>.

Badilla, E., Otárola, V., Vargas, J. (2016) *Costa Rica, casa abierta ¿puertas cerradas? Acciones estatales para la atención a la población refugiada en el periodo 2002-2014*. Tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-1-2016-08.pdf>

Betts, A. (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Cornell University Press.

Bonilla, E., Rodriguez, S. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*. Norma.

Brett, R., Lester, E. (2001). *Refugee law and international humanitarian law: parallels, lessons and looking ahead A non-governmental organization's view*. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/713-726_brett_lester.pdf

- Burgess, G. (2016). *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany*. Bloomsury Academic.
- Cançado, A. (1996). *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*. Instituto Interamericano de los derechos humanos.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/49/pr/pr21.pdf>
- Caja Costarricense del Seguro Social. (1996). *Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social*. CCSS.
<https://costarica.eregulations.org/media/reglamento%20del%20seguro%20de%20salud.pdf>
- Caja Costarricense del Seguro Social. (2019). *CCSS y ACNUR suscriben convenio para asegurar a solicitantes de refugio y refugiados*.
https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?ccss-y-acnur-suscriben-convenio-para-asegurar-a-solicitantes-de-refugio-y-refugiados.
- Calvet, J. (2015). *Huyendo del holocausto. Judíos evadidos del nazismo a través del Pirineo de Lleida*. Editorial Milenio.
- Consejo Nacional de Migración. (2013). *Política Migratoria Integral para Costa Rica*
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9485.pdf?view>
- Consejo Nacional de Migración. (2016). *Política Migratoria. Plan de Acción 2016-2019*.
https://saludymigracion.org/es/system/files/repositorio/1c-_plan_de_accion_2016-2019.pdf

- Contadora Group. (1984) Grupo Contadora. Documento de objetivos. *Relaciones Internacionales*, 7(1), 103-106.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7139>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Aportes de las Américas Pacto Mundial sobre Refugiados*.
https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/michele_manca.pdf
- Comisión Europea. (2015). *EU-Turkey joint action plan*. Recuperado el 19 de marzo de 2019 desde http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Observaciones preliminares sobre la visita de trabajo para monitorear la situación de personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica..*
<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/233.asp>
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos. (2019). *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MigracionForzada-NicaraguaCostaRica.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2005). *Derecho Internacional Humanitaria. Respuestas a sus preguntas*.
https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/icrc_003_0703.pdf
- CONAMAJ. (2018). *Informe de labores*.
https://www.conamaj.go.cr/images/informes_conamaj/informe_18.pdf
- Decreto Ejecutivo N° 17624-S. (1987). *Reglamento de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades Transmisibles*. Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Salud.

Decreto Ejecutivo N° 35262-S. (2009). *Norma oficial atención integral a la mujer durante el embarazo de bajo riesgo obstétrico*. Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Salud.

Defensoría de los Habitantes. (2019). *Informe Anual de las labores 2018-2019*. http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2018_2019.pdf

Dirección General de Migración y Extranjería. (2011). *Decreto n° 36831-G*. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Reglamentos/Reglamento%20Refugio.pdf>

Dirección de Integración y Desarrollo Humano. (2017). *Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018-2022*. <https://migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/DIDH/Plan%20Nacional%20de%20Integraci%C3%B3n%20Costa%20Rica%202018%20-%202022.pdf>

Dirección de Migración y Extranjería. (2010). *Ley general de migración y extranjería n° 8764*. <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Leyes/Ley%20General%20de%20Migraci%C3%B3n%20y%20Extranjer%C3%ADa%208764.pdf>

Droege, C. (2008). *¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario*. <https://www.icrc.org/es/download/file/50828/irrc-0871-droege.pdf>

Fragomen, A. (1970). *The Refugee: A Problem of Definition* (vol.3). Case Western Reserve University. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2101&context=jil>

- Gatica, G. (2011). Estudio migratorio de Costa Rica. En *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, Sin Fronteras. https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/ESTUDIO_COMPARATIVO-3.pdf
- Giossi, S. (2001). *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards: Summary of Discussions among Human Rights and Humanitarian Organizations*. International Committee of the Red Cross. <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2261>
- Granovsky, S. (2014). *El genocidio silenciado. Holocausto del pueblo armenio*. Ediciones Continente.
- Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil. (2017). *El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas en América Latina y el Caribe*. <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2019/07/Derechos-Laborales-Refugiadas-en-America-Latina-y-el-Caribe-final-ESP.pdf>
- Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil. (2018). *Plan de Acción de Brasil. Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014 - 2017*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional-Working-Group-for-the-Brazil-Plan-of-Action-Evaluation-Report-2014-2017.pdf>
- Hathaway, J. (1991). *The Law of Refugee Status*. Refugee Women's Legal Group, Gender Guidelines for the Determination of Asylum.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M. (2010). *Metodologías de la investigación* (6ta ed). McGraw-Hill.

- Jiménez, A., Chaves, C. (2011). *Una migración de puentes, no de muros; la integración social del migrante*. Fundación Friedrich Eber. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07578.pdf>
- Jiménez, V. (2016) . La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. *Pontificia Universidad Javeriana*. 21(1), 167-196. <http://www.redalyc.org/pdf/777/77749755007.pdf>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. <https://epdf.tips/after-hegemony-cooperation-and-discord-in-the-world-political-economy.html>
- La Gaceta. (2015). *Reforma el artículo 1° de la Constitución Política para establecer el carácter Multiétnico y Pluricultural de Costa Rica*. https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2015/10/01/COMP_01_10_2015.pdf
- Ley N° 7739. (1998). *Código de la niñez y la adolescencia*. Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*. The Free Press.
- Machado, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. 1(1):85-105.
- Madrigal, M. (2019, 27 de febrero). *Costa Rica se vuelve destino para refugiados desplazados por crisis*. El Financiero. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/costa-rica-se-vuelve-destino-para-refugiados/PMX6WAEEFRBS3B5RN44KFC5CTY/story/>

- Mariño, F. (2008). *La Convención de Ginebra sobre el estatuto de los Refugiados*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/viewFile/10/5>
- Ministerio de Educación Pública. (2015). *Convenio de Integración para las Personas Refugiadas busca apertura en educación*. <https://www.mep.go.cr/noticias/convenio-integracion-para-personas-refugiadas-busca-apertura-educacion>
- Ministerio de Educación Pública. (2018). *Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense*. Departamento de Educación Intercultural, Dirección de Desarrollo Curricular.
- Ministerio de Gobernación y Policía. (2014). *Migraciones y Desarrollo Humano en Costa Rica*. Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2015). *Compendio de criterios técnicos en materia de cooperación internacional*. MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante*. MIDEPLAN.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República de Costa Rica. (2018) *.La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), reconoce esfuerzos de Costa Rica en la atención de los migrantes y solicitantes de refugio nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica*. <https://rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=4301>
- Murillo, J. (2006). *La protección internacional de los refugiados en las Américas*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxiii_curso_derecho_internacional_2006_juan_carlos_murillo_gonzalez.pdf

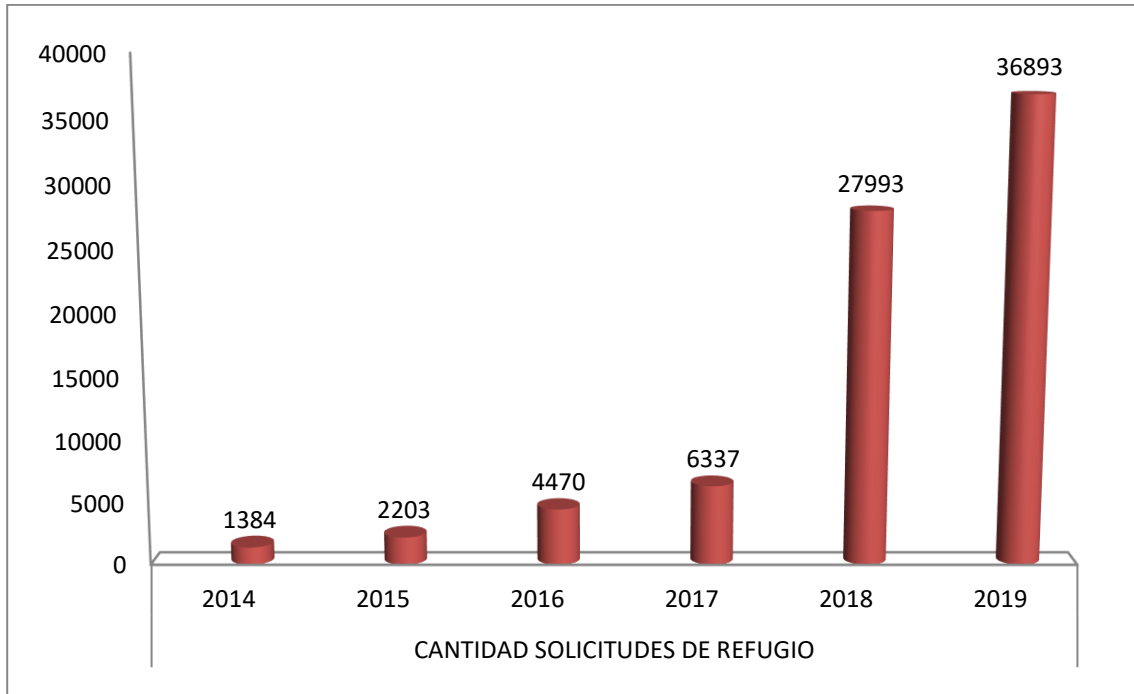
- Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*.
<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas. (1980). *Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados*.
<https://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>
- Ng, R. (2008). Integración local de la población refugiada en Costa Rica. *Revista IIDH*.
1(48), 232-256. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23713.pdf>
- Niland, N., Polastro, R., Donini, A., Lee, A. (2015) *Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*.
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/final_whole_of_system_report.pdf
- Paulo, S. (2014). *International cooperation and development. A conceptual overview*.
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2014..pdf
- Pierce, S., Bolter, J., Selee, A. (2018). *U.S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts*. Migration Policy Institute.
<https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-policy-trump-deep-changes-impacts>
- Poder Judicial. (2005). *Ley de migración y extranjería No. 8487*.
<https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/normativa-violencia-sexual/category/151-codigos-y-leyes?download=946:ley-migracion-extranjeria>
- Poder Judicial. (2010). *Sala Constitucional. Res: N° 2010-003298*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-475660>

- Poder Judicial, CONAMAJ. (2011). *Política institucional para el acceso a la justicia por Parte de la población migrante independiente*. Poder Judicial, Depto. de Artes Gráficas.
- Prado, R. (2016). El entramado de violencias en el Triángulo Norte Centroamericano y las maras. *Universidad Jesuita de Guadalajara.*, 213-246.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v33n93/2007-8358-soc-33-93-213.pdf>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2018). *98 nuevos policías de Migración reforzarán controles fronterizos*. <https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/08/98-nuevos-policias-de-migracion-reforzaran-controles-fronterizos>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2018). *Migración rechaza 9 de cada 10 solicitudes de refugio*. <https://presidencia.go.cr/accion-policial/2018/06/migracion-rechaza-9-de-cada-10-solicitudes-de-refugio/>
- Procuraduría General de la República. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. <https://bit.ly/2ZgWoRA>
- Procuraduría General de la República. (1986). *Ley General de Migración y Extranjería. Ley N° 7033*. <https://bit.ly/30EgOAX>
- Rojas, F. 1989. *El proceso de Esquipulas: El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos*. Costa Rica: Universidad Nacional, CLACSO.
- Ruiz, J. (1993). *Consideraciones generales acerca del derecho internacional de los refugiados*. en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1836/15.pdf>
- Sarmiento, K. (2014). *Iniciativa Cartagena +30. La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe*. Asylum Access Ecuador.

- Suárez, L. (2018, 20 de junio). *La integración es el gran reto para la población refugiada*. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/06/20/la-integracion-es-el-gran-reto-para-la-poblacion-refugiada.html>
- Torres, E., Jiménez, D. (1985). Informe sobre el estado de las migraciones en Centroamérica. *En Anuario de Estudios Centroamericanos, UCR*, 11 (2): 25-6
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3274>
- Unidad Legal Regional del Buró para las Américas del ACNUR. (2013). *Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala)*. <https://www.acnur.org/5c7408004.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (1969). *OAU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2011a). *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 protocol*. <https://www.unhcr.org/4ec262df9.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2011b). *A review of UNHCR's response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh*. <https://www.unhcr.org/4ee754c19.pdf>
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants, Asylum Access Ecuador. (2013). *La determinación de condición de refugiado en América Latina: Desafíos y oportunidades regionales. Los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México*. <http://refugees.org/wp-content/uploads/2015/12/Refugee-Status-Determination-in-Latin-America-Spanish.pdf>

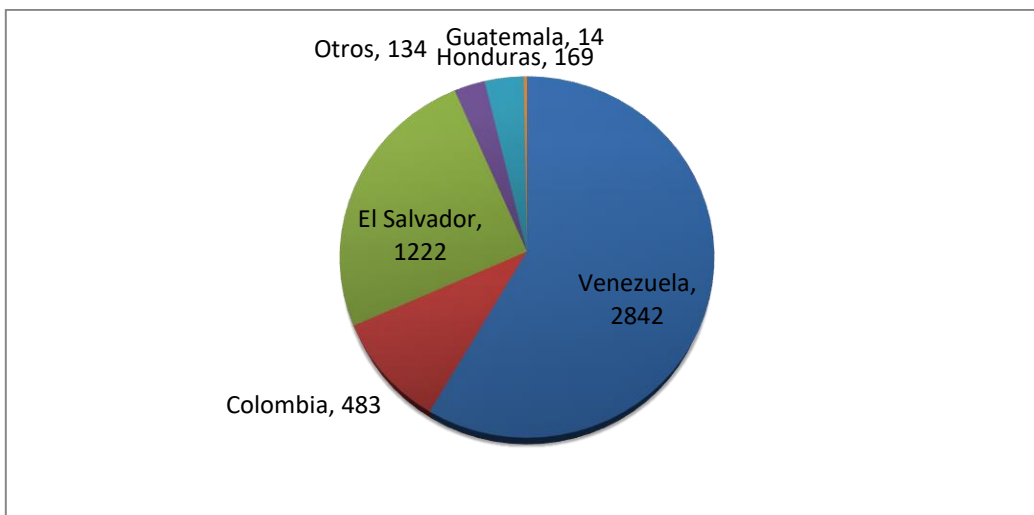
ANEXOS

A.1 Solicitudes de refugio del 2014 al 2019



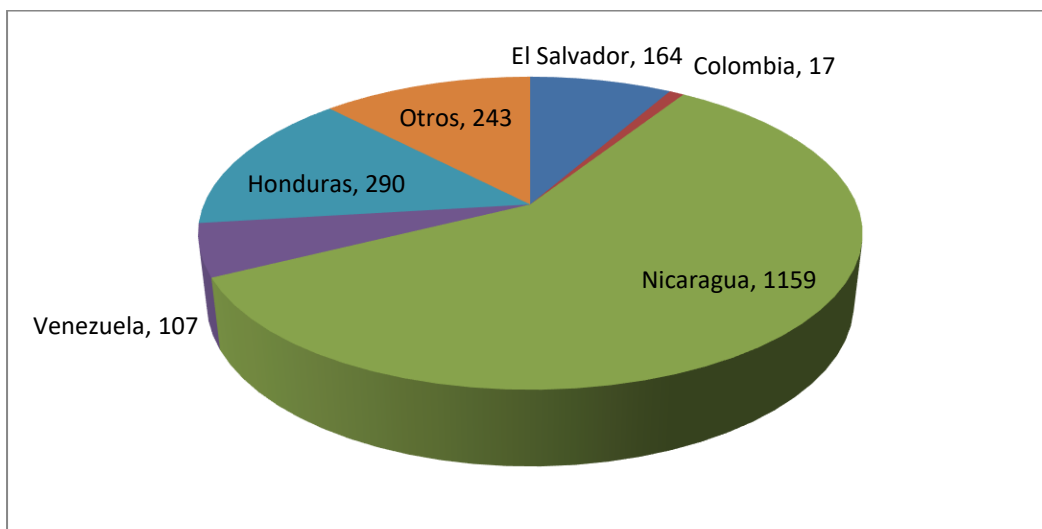
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.2 Expedientes administrativos pendientes por resolver (2017-2018)



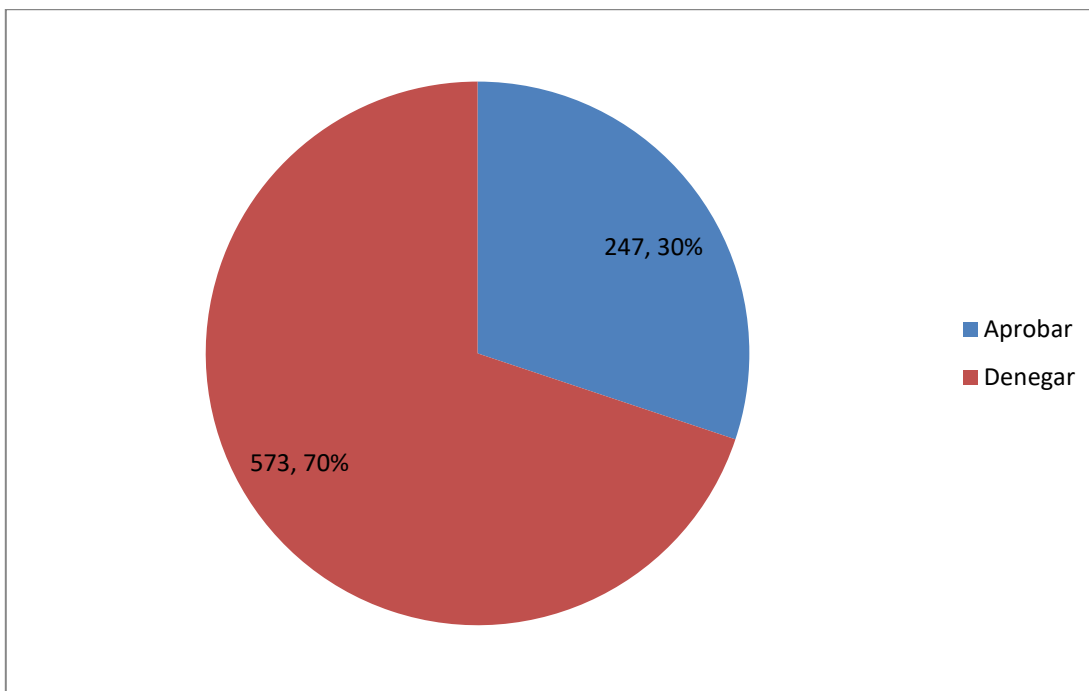
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.3 Expedientes administrativos pendientes por resolver (2019)



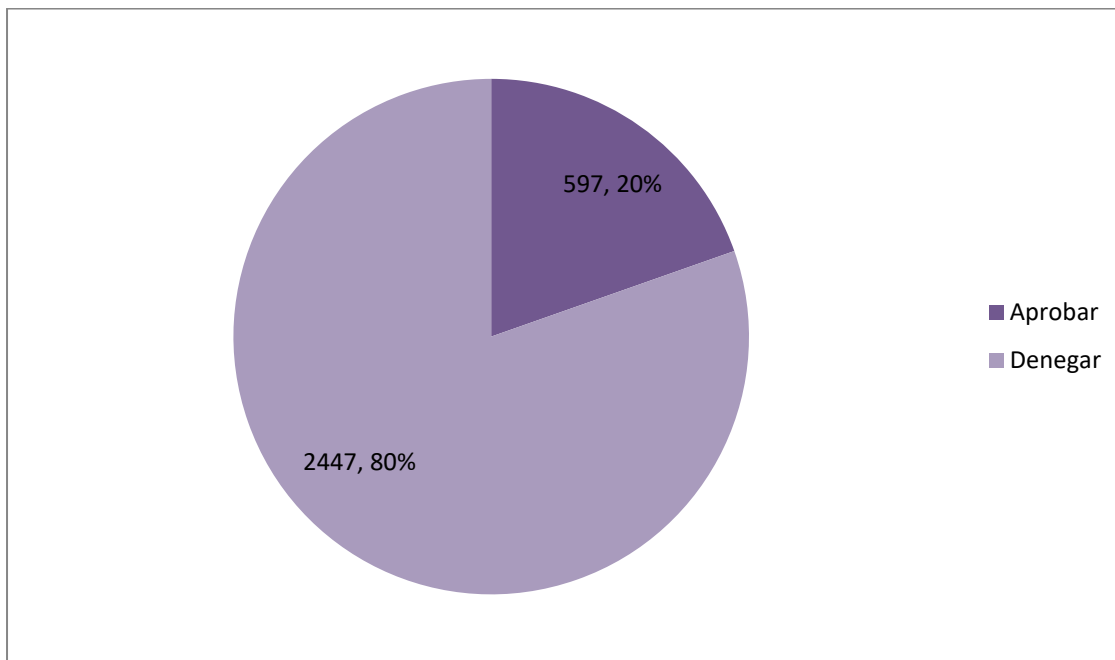
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.4 Cantidad de solicitudes aprobadas y denegadas (2015)



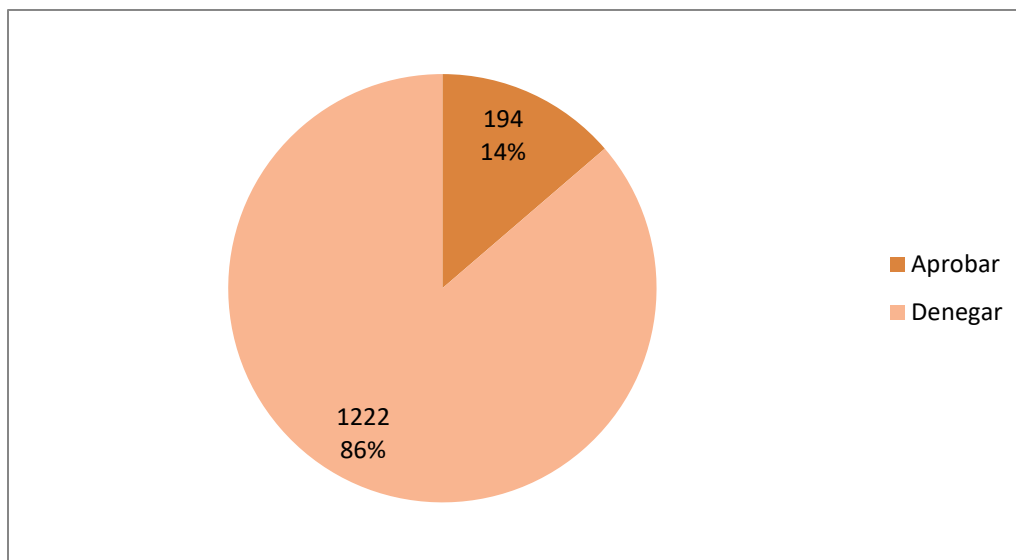
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.5 Cantidad de solicitudes aprobadas y denegadas (2016)



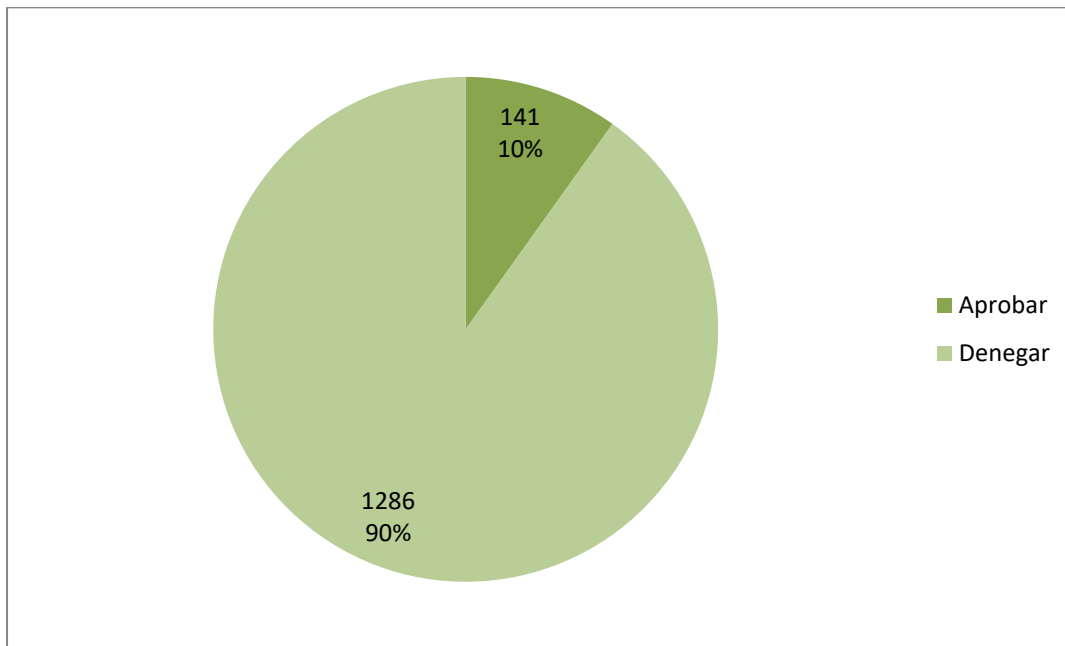
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.6 Cantidad de solicitudes aprobadas y denegadas (2017)



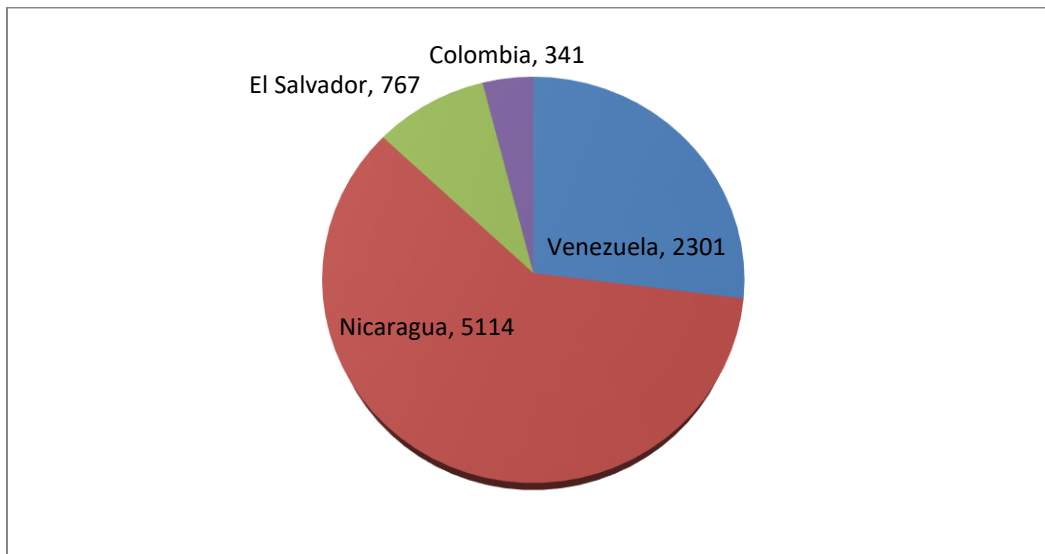
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.7 Cantidad de solicitudes aprobadas y denegadas (2018)



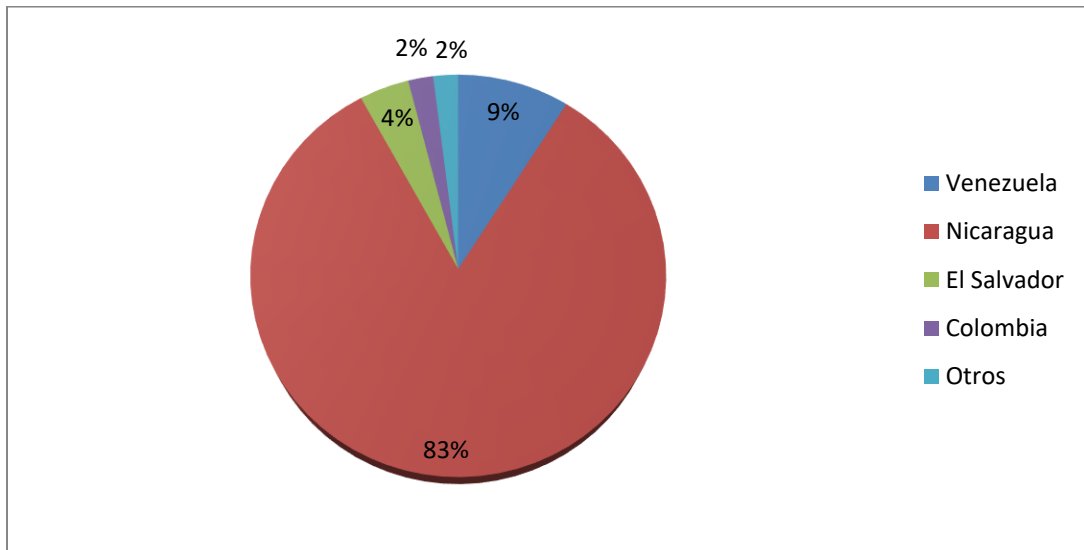
Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.8 Permisos laborales (2018)



Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.9 Permisos laborales (2019)



Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.10 Resoluciones de aprobación y denegatorias (2019)

NACIONALIDAD	ENE		FEB		MAR		ABR		MAY		JUN		JUL		AGO		SET		OCT		NOV*		DIC		TOT		%		TOT RESOLUCIONES	TASA DE APROBACIÓN
	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN	APR	DEN		
ANGOLA															5		2								0	7	0%	0%	7	0%
BORUNDI										2															2	0	0%	0%	2	100%
COLOMBIA		2			2	1		10	2			19	42	6		2	1	13	1	1				6	96	1%	2%	102	6%	
CUBA		1		4			2	2							13		1	0	1	4	5			6	27	1%	1%	33	18%	
EGIPTO													2											0	2	0%	0%	2	0%	
EL SALVADOR	2	4	3	7	7	8		6	2	10		5	3	35	5	43	52	751	50	394	31	112		155	1375	15%	33%	1530	10%	
ESTADOS UNIDOS		1	1										2											3	1	0%	0%	4	75%	
GUATEMALA				4		1													3	0				3	5	0%	0%	8	38%	
HAITI											1		1		4		1	0	2					0	9	0%	0%	9	0%	
HONDURAS	1	1				1				1		5	2	1			2				5	1		12	9	1%	0%	21	57%	
INDIA		5																						0	5	0%	0%	5	0%	
IRAK													2											0	2	0%	0%	2	0%	
MÉXICO													1											0	1	0%	0%	1	0%	
NICARAGUA	4	251	2	278	5	255	6	162		160		107	15	301	34	484	21	108	243	213	431	82		761	2401	72%	58%	3162	24%	
REP DOMINICANA															1		2							0	3	0%	0%	3	0%	
REP.DEM. CONGO							3						6											6	3	1%	0%	9	67%	
RUANDA										1														1	0	0%	0%	1	100%	
RUSIA												2	1	2										4	1	0%	0%	5	80%	
SENEGAL															1									0	1	0%	0%	1	0%	
SIRIA																	2							0	2	0%	0%	2	0%	
VENEZUELA		16	1	8		16		6	21	2	5	4		24	7	71	5	3	20	40	38	19		97	209	9%	5%	306	32%	
TOTAL	7	281	7	301	14	282	6	189	27	173	8	137	33	411	49	628	78	874	317	663	510	220	0	0	###	4159	100%	100%	5215	20%

*Datos sin depurar hasta el 22 de noviembre de 2019.

Dirección General de Migración y Extranjería (2019)

A.11 FORMATO DE ENTREVISTA

**Universidad Nacional de Costa Rica
Escuela de Relaciones Internacionales**

**La implementación del Plan de Acción de Brasil en la
protección de los refugiados y solicitantes de asilo 2014-2019: El
caso de Costa Rica**

Melany Pérez Picado

Nombre del Entrevistado: _____.

Institución Gubernamental: _____.

Puesto: _____.

INSTRUCCIONES

Esta es una entrevista semiestructurada, elaborada en el marco del trabajo final de graduación en modalidad de tesis cuyo tema es: "La implementación del Plan de Acción de Brasil en la protección de los refugiados y solicitantes de asilo 2014-2019: el caso de Costa Rica" por parte de la sustentante Melany Pérez Picado para optar por el grado de Licenciatura en Gestión de la Cooperación Internacional de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Las preguntas formuladas están diseñadas para conocer argumentos objetivos que el entrevistado posee respecto de los compromisos estatales en la protección de población refugiada y solicitante de refugio de acuerdo con su perspectiva como experto y vinculado a este tema por medio de su labor en el ente gubernamental al que pertenece.

Objetivo: Conocer sobre los compromisos y medidas tomadas por parte de las instituciones gubernamentales en la protección de personas solicitantes de asilo y refugiadas para la identificación de características, alcances, limitantes y retos en la aplicación del Plan de Acción de Brasil.

Dirigido a: Este instrumento es aplicado a funcionarios de instituciones gubernamentales que estén relacionados y/o tengan experiencia actual o previa en términos de población solicitante y refugiada dentro del accionar de la entidad.

Tiempo aproximado: El tiempo estimado para la aplicación de esta entrevista está orientado a extenderse máximo una hora, dependiendo del desarrollo de las respuestas.

Desarrollo de la entrevista: Para proceder con la entrevista, inicialmente se emitirá al entrevistado un consentimiento informado para utilizar la información con fines académicos. Posteriormente, por términos de transcripción y sistematización de información, se le solicitará permiso al entrevistado(a) para poder grabar toda la entrevista si está de acuerdo con el procedimiento.

CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo _____, cédula _____ declaro que se me ha explicado que mi participación en el estudio sobre "La implementación del Plan de Acción de Brasil en la protección de los refugiados y solicitantes de asilo 2014-2019: el caso de Costa Rica" a cargo de la sustentante Melany Pérez Picado, cédula 1-1668-0030, que consistirá en responder una entrevista que pretende aportar al conocimiento, comprendiendo que mi participación es una valiosa contribución.

Acepto la solicitud de que la entrevista sea grabada en formato de audio para su posterior transcripción y análisis, a los cuales podrá tener acceso parte del equipo docente de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, que guía la investigación.

Declaro que se me ha informado ampliamente sobre cuestiones derivadas de mi participación en el estudio y que se me ha asegurado que la información que entregue estará protegida y solo se usará para fines académicos.

Además, me he comprometido a responder cualquier pregunta y aclarar cualquier duda que les plantee acerca de los procedimientos que se llevarán a cabo, riesgos, beneficios o cualquier otro asunto relacionado con la investigación. Asimismo, la sustentante me ha dado seguridad de que los datos serán manejados en forma confidencial. En caso de que el producto de este trabajo se requiera mostrar al público externo (publicaciones, congresos y otras presentaciones), se solicitará previamente mi autorización.

Por lo tanto, como participante, acepto la invitación en forma libre y voluntaria, y declaro estar informado de que los resultados de esta investigación tendrán como producto un informe, para ser presentado por la investigadora. He leído esta hoja de consentimiento y acepto participar en este estudio según las condiciones establecidas.

San José, a _____ de _____ de 2019

Firma del entrevistado(a)

Firma de la sustentante

PREGUNTAS

I. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN SOLICITANTE DE REFUGIO Y REFUGIADA

1. ¿Cuáles han sido las tendencias (nacionalidades, cifras, etc.) de personas solicitantes de refugio y refugiadas en los últimos 5 años que han acudido a la institución?
2. ¿Cuáles son los principales motivos de población refugiada en Costa Rica en los últimos 5 años por los cuales han acudido a la institución?
3. ¿Cuáles son las mayores beneficios (sociales, económicos, laborales, etc.) y dificultades que las personas solicitante de refugio y refugiadas enfrentan en Costa Rica?

II. EL PAPEL DEL ESTADO

1. ¿Cuáles considera que son los temas que el Estado debe dar mayor importancia para el fortalecimiento en la protección y atención de la población solicitante de refugio y refugiada?
2. ¿Qué estrategias considera que el Estado debe implementar para mejorar o fortalecer la protección y atención de la población solicitante y refugiada?
3. ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades que enfrenta el país para asumir sus responsabilidades en materia de refugio?
4. ¿Cómo influye la cooperación internacional en la protección de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en Costa Rica?

III. LABOR INSTITUCIONAL

1. ¿Cómo influye la institución para la cual labora en la vida de las personas solicitantes y refugiadas?
2. ¿De qué forma contribuyen estas acciones a la protección de las personas solicitantes y refugiadas?
3. ¿Cuáles considera que son principales iniciativas, planes o programas en los que la institución para la cual labora se ha centrado en los últimos 5 años para facilitar la protección de personas solicitantes y refugiadas?
4. ¿Cuáles considera que son principales limitantes en la institución para la cual labora que han obstaculizado la protección de personas solicitantes y refugiadas en los últimos 5 años?
5. ¿Cuáles estrategias recomendaría usted para que la institución para la cual labora ofrezca un servicio integral y mejorado para la población solicitante y refugiada que recurre a él?
6. ¿Con qué otras instituciones u organizaciones (nacionales o internacionales) coopera la institución para la cual usted labora? Si existieran tales vínculos ¿qué acciones han llevado a cabo para la protección de personas solicitantes y refugiadas?

A.12 TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS

1. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIGRATORIO

Entrevistado: Gabriela Richard Rodríguez

Presidenta del TAM

Costa Rica tiene uno de los mejores sistemas de refugio de Centroamérica. A nivel de su legislación es bastante garantista y tiene un marco jurídico tanto nacional y compromisos internacionales que ha asumido bastante amplios si se compara con otros países de la región. Sin embargo, la situación migratoria ha cambiado durante estos últimos cinco años, el país ha enfrentado grandes desafíos para brindar una protección efectiva a las personas solicitantes de refugio. Tenemos población de Venezuela y Nicaragua.

Costa Rica no aplica Cartagena y esto hace que se limite en el marco de la Convención de 1951. Las citas para la solicitud de refugio están para 2 años y eso se añade a que ha colapsado el sistema de asilo desde la primera instancia y en el caso del TAM como segunda instancia, en recursos, en poca capacidad humana y el ACNUR ha inyectado fondos para llevar a cabo la labor, pero eso ha sido con cooperación internacional. A nivel de Estado hacen falta mayores esfuerzos para no depender tanto de la CI.

Ha habido un cambio en los perfiles de solicitantes, antes era principalmente población del Triángulo Norte y Colombia, ahora se añade Nicaragua y Venezuela por el conflicto político-social y al no contar con la Declaración de Cartagena se hace más difícil que se le brinde la protección.

El TAM revisa los recursos de apelación en materia de extranjería como de refugio como órgano independiente. Con el TAM se acaba la vía administrativa y se señala a DGME si hubo un error, se devuelve, se anula y en el caso de refugio, se otorga. El TAM es el único en Latinoamérica y tercero en el mundo, y es una práctica que deberían tener todos los países que un órgano independiente pueda garantizar el debido proceso y garantizar la justicia. A nivel jurídico e tienen las bases beneficiosas para la población, pero cómo se aplique o cómo se opera es un gran desafío para el gobierno. El TAM es una segunda oportunidad, las personas apelan, realizamos una audiencia, un control de legalidad del debido proceso y procedimiento.

El TAM ha fortalecido las acciones de investigación y análisis sobre el país de origen, que es información básica a la hora de estudiar casos de refugio ya que necesitamos conocer porqué los países de origen no pueden cumplir a su protección. Hemos hecho 6 visitas a países de origen, al Salvador, Honduras, Colombia y se tiene un convenio con el homólogo del TAM en Canadá y esto ha fortalecido en capacitación para ser un órgano garantista del debido proceso, jurisprudencia con esto se ha elaborado información para identificar los países de origen y los persecutores. También ha realizado investigación en control de convencionalidad de los compromisos que Costa Rica ha asumido a nivel del sistema interamericano de DDHH, también convenio con IIDDH.

Ha fortalecido convenios con ACNUR, OIM para fortalecer flujos migratorios mixtos.

El TAM está revisando expedientes que solicitaron refugio en el 2015 o 2016 y que aún no se ha resuelto su caso, entonces los tiempo bastantes amplios, esto va a tener como consecuencia, que esa persona que tenga una vida en Costa Rica durante tres o cinco años y si se le deniega el refugio, tiene que buscar otra alternativa de categoría migratoria para estar en condición legales, lo cual implica una serie de consecuencias económicas, psicológicas, familiares, laborales.

Costa Rica debería ajustar sus términos a la Declaración de Cartagena y debería implementar una protección complementaria a las personas provenientes de Venezuela y Nicaragua que están viviendo sociopolítica bastante delicada y que es una población que en estos momentos no va a regresar a su país de origen, mientras que el caso de personas salvadoreñas sí entran en la Convención del 1951. No se puede abusar de la figura del refugio como tal, pero eso provoca una irregularidad de las personas al negarles su solicitud y el TAM denegar la apelación, vuelve a entrar al sistema sin ninguna categoría. Debería haber un plan para regularizar a estas personas y que no se mantengan en irregularidad. También se atiende la aprehensión, no hay una buena comunicación y por eso hay una descoordinación.

Tiene que existir una política migratoria operativamente efectiva que tome en cuenta los nuevos flujos migratorios, ya sea como protección complementaria o una nueva modalidad de documentación para que estas personas no queden irregulares. Es un riesgo, si no hay documentación, hay una invisibilización de esas personas al acceso a servicios.

La falta de recursos, tres jueces propietarios, tres abogados, un asesor jurídico, un gestor administrativo, un notificador y un oficinista. Se han cerrado dos plazas por la crisis fiscal que vive el país y el ACNUR financia 6 funcionarios.

Ha habido una invisibilización a nivel estatal a la función del TAM, la ley los hace y los nombra, pero no da presupuesto y el TAM es necesario y es parte del sistema de derecho. En síntesis, apoyo económico, falta de personal y la invisibilización a la labor.

Hay acciones de incidencia política, de generar recursos y personal

El Plan de Acción de Brasil es una ruta de los lineamientos para mejorar de manera integral los sistemas de asilo, compromisos país, políticas públicas para atender la necesidad de protección a la población.

El enfoque diferencial es necesario para atender a esta población. Se necesita acciones a partir de políticas, no de planes o programas temporales.

El TAM sacó una resolución, otorgando refugio por medio de Cartagena, hizo un estudio jurídico exhaustivo y se aplicó control de convencionalidad. Fue un caso específico de salud de una persona venezolana y el TAM con este mismo perfil se puede aplicar jurisprudencia, se puede aplicar Cartagena.

2 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Entrevistado: Andrés Montenegro Gómez

Dirección Nacional de Empleo

El MTSS asume como compromiso la necesidad de tener una base de datos sobre población migrante en condición de refugio. En noviembre del 2019, el MTSS participó en un evento en Colombia para la crisis migratoria de Venezuela, surge como parte de la recomendación, la recopilación de datos. A nivel nacional, se contabilizan las solicitudes que tienen DGME e información ACNUR, ya que el MTSS no tiene información sobre el registro detallado de perfiles.

"Vivir la Integración" con apoyo con el ACNUR, consistió en poner a disposición de los solicitantes de refugio todos los servicios de empleo que tienen la Dirección General de Empleo.

Se han atendido migrantes en programas de formación, capacitación y de empleo temporal migrante, pero no especialmente población refugiada, pues no se hace el enfoque diferencial. A través del PRONAE, pero este programa se financian con ayuda del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), pero con un perfil específico, ya que tiene que estar en condición de pobreza certificada (extrema, no extrema y básica), pero con la limitante de que una persona solicitante no puede ser abordada para hacerle la categorización de pobreza, por eso no se puede abordar con esos servicios que brinda el MTSS. Esta situación genera que dentro del Ministerio exista una resistencia al apoyo real a estas poblaciones porque los programas no están diseñados específicamente para la población solicitante y refugiada.

"Intégrate al empleo" a través de ACNUR y Fundación Mujer como unidad ejecutora se trabajó un fondo de cien mil dólares, se entregó a las personas empleadoras trescientos mil colones por cada persona solicitante de refugio con permiso laboral. Las personas que fueron contratadas en el periodo de prueba de tres meses, se les dio un incentivo económico entonces ese sí fue un programa específico para los solicitantes.

Se trabajó una carta de entendimiento y se trabajó medio de un proyecto, con un principio y un fin, se utilizaron todos los fondos pero quedó un pequeño remanente, pero era porque en ese momento la economía no andaba muy bien.

Se realizaron más ferias de empleo mediante la coordinación con ONG para realizar convocatorias y se les da todo un tratamiento para la sensibilización de población migrante, porque es una barrera por choques culturales. Se brindan charlas y se comunica con otras instituciones públicas para la orientación a esta población: DGME, entidades bancarias, INAMU, instituciones formadas como el INA para brindar mayores facilidades de empleabilidad.

Sin embargo, la mayor parte de esta población viene bastante preparada, alrededor de un 75% se recibe población con bachillerato de colegio, pero hay otros que sí requieren más formación.

Actualmente, a partir de los tres meses de realizar la solicitud de refugio, ya puede laborar eso se hace porque la DGME no tiene la capacidad instalada para dar una respuesta inmediata a las personas porque eso fue beneficioso para implementar estos programas. No obstante, ese período es de incertidumbre para las personas, pues es tiempo que no se sabe cómo están obteniendo los ingresos; hecho que no pasa desapercibido por las instancias internacionales o grupos de la sociedad civil.

El MTSS está en capacitación para fortalecer la atención y sensibilización hacia esta población en coordinación con OIT y DGME para capacitar a los funcionarios y que sepan abordar la situación con empatía. Además, existe un plan en valoración de usar los centros de formación del Ministerio para brindarle becas a esta población migrante y refugiada.

Por otro lado, a nivel de limitaciones, existen casos específicos en los que las personas refugiadas son víctimas en el plano laboral debido a su condición, lo cual el MTSS en el departamento de relaciones laborales, investigan y escalan la situación a instancias judiciales si así se amerita.

El gobierno debería implementar estrategias como: coordinación interinstitucional y externa con otras ONG o entidades privadas, ya que las iniciativas laborales recaen en el Ministerio porque es el ente rector, pero quien verdaderamente ejecuta los programas es el sector terciario, también debería mejorar el sistema de asilo y registro.

Sin embargo, la tasa de desempleo para el país se encuentra en un 12% en este año 2019, lo que es preocupante porque si a nivel de ciudadanía es difícil, para una personas en dicha condición lo es aún más debido a la capacidad institucional por esa razón son necesarias las alianzas con otros agentes, porque ellos aportan económicamente, apoyo metodológico y técnico la situación.

3. MINISTERIO DE SALUD

Entrevistado: Luis Walker Morera

Dirección de Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud. Costa Rica

El Ministerio de Salud tiene una labor muy política y técnica, no de atención directa, pero se trabaja con instituciones internacionales para llevar a cabo planes de atención y que la CCSS sea el ejecutor. El Ministerio cuenta con "Marco de acciones rectoras para el derecho a la salud de las personas migrantes" que salió en el 2016, se plantea lo que debe hacer cada nivel del Ministerio (central, regional y local).

La CCSS registra nacionalidades, pero no registra la condición migratoria de las personas, la información se concentra en la DGME. Las personas solicitantes de asilo pueden recibir atención en emergencias, se les brinda un número cada vez que llega, por eso se da un sobregistro, desde la CCSS los datos de esta población son poco fiables. Existen casos que las personas no van porque no son documentadas o quienes asisten a los centros médicos y no son bien atendidos.

Es importante para el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense saber dónde están, esta población solicitante y refugiada, puede que se estén atendiendo sus necesidades sanitarias, pero no se sabe el perfil de las personas, lo cual es una limitante, para saber cuáles servicios del Estado están recibiendo y cuáles no, para mejorarlo. Se debe crear un registro nacional de estas personas sobre su categoría migratoria, su perfil, los servicios sociales que reciben para triangular esta información.

Costa Rica ofrece estabilidad social y a nivel de salud, busca que no se le niegue a nadie. Las personas con enfermedades crónicas, personas menores de edad y mujeres embarazadas pueden asistir a los centros médicos por atención sin costo alguno.

El panorama ideal sería mejorar el aseguramiento de estas personas no importa su condición migratoria, no es fácil porque todavía hay población costarricense que no está asegurada por sus patronos o por cuota voluntaria, lo cual puede perjudicar el problema social de asegurar a población extranjera sin priorizar a la nacional. Sin embargo, esto hay que analizarlo desde otra perspectiva: si esta población solicitante y refugiada no accede a servicios médicos, es una gran cantidad de personas que puede enfermarse y enfermar a

toda la población general. Toda persona que entra al país debería estar vacunada para cuidarnos a todos.

Desde el 2016-2017, que empezó la entrada de personas extraterritoriales y el flujo migratorio aumentó (cubanos, haitianos, africanos, nicaragüenses) entonces se volvió la mirada a Costa Rica en términos de cooperación internacional, pese a que el país es renta media y no recibe dinero como donaciones, se trabajó en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud, la OIM, ACNUR, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y se ha desarrollado trabajos y proyectos comunitarios en términos de educación sexual y también a través de recursos financieros.

Por ejemplo con el ACNUR se aseguró a 10 000 personas refugiadas con medios privados para atender sus necesidades alimentarias y de vivienda, con ayuda de otras ONG como RET Internacional. Como segunda parte de ese plan de contingencia, se destinaron otros fondos para atender a 6000 personas solicitantes y refugiadas para asegurarlas durante un año mientras buscan otros medios de recurso con el objetivo de poner sostenerlos por ese plazo para que después ellos mismos se sostengan y no crear asistencialismo.

En términos de iniciativas, el Ministerio ha trabajado en un Foro Intersectorial para el apoyo a los refugiados y solicitantes de la condición de refugio con instituciones de todo tipo, ya sean públicas o privadas (de la ONU, DGME, OPS, RET Internacional, Jesuitas, Cenderos sociedad civil, etc). Desde Casa Presidencial, la migración es un tema de interés público por eso se creó la Comisión de acceso a los servicios de salud para la población migrante y esa comisión está trabajando en un plan de acción con cuatro indicadores principales para trabajar hasta el 2022 para responder necesidades de esta población.

También se trabaja con el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA), el cual tiene su propia Comisión de Migración, entonces se trabaja en plantear acciones regionales, pero que respondan a lo nacional y que pueda ser enlazadas.

Por otro lado, se ha trabajado con los migrantes en tema del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). Al inicio de estos proyectos se empezó con población venezolana, pero se está ampliando a otras nacionalidades.

El Ministerio además realiza capacitaciones de sensibilización a los funcionarios de la CCSS y del propio Ministerio para atender a estas poblaciones.

En resumen, las limitantes del Estado se presentan en cuatro puntos:

1. La respuesta a los flujos migratorios y en especial a la acogida de poblaciones solicitantes de asilo fue de emergencia, de resolver lo que estaba pasando, después se tuvo que pensar a largo plazo, algo más sostenible y sustentado.

2. Los recursos económicos son el principal limitante a nivel estatal en la atención de población solicitante y refugiada, aunque se planteen muchos proyectos, sin dinero no se llega a ningún lado.

3. El registro y triangulación de los perfiles de las personas solicitantes y refugiadas para que todas las instituciones tengan dicha información.

4. La sensibilización de los funcionarios públicos, en especial, aquellos que atienden en los centros de salud, que los funcionarios sepan qué y cómo responder.

4. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Entrevistado: Víctor Pineda Rodríguez

Departamento de Educación Intercultural

"Educamos sin perjuicio a su origen cultural, pero con valoración a la identidad nacional como país receptor"

La educación es un vehículo de mejoramiento social donde se generan muchas oportunidades, para muchas personas su vida en su país de origen se vio truncada y vienen acá al país, se sienten agradecidos de las nuevas oportunidades, algunos reinician su proceso justo al llegar y otros lo retoman, por esa razón si no se maneja bien el enfoque intercultural en los centros educativos pueda ser que sea complicado y se genere un componente negativo en el desarrollo, ver que en su país de residencia no les dieron la protección oportuna, incluso el Estado sea el ente persecutor. Llegan a un nuevo país y ahí también les cierran las puertas, que ha pasado, pero el MEP ha tratado de trabajar rápido para solventar esas barreras lo más pronto posible.

El Ministerio de Educación Pública durante los últimos cinco años han tenido estudiantes del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y el Salvador), Colombia y Venezuela, esas eran las nacionalidades de las personas que venían al país a solicitar refugio y quienes ya fueron reconocidos como refugiados. Sin embargo, la tendencia cambió en el 2018 cuando aumentó la asistencia de estudiantes solicitantes de asilo de nacionalidad nicaragüense.

En general, el MEP tiene 49 000 estudiantes extranjeros, de los cuales 39 000 son nicaragüenses, no obstante, no se tiene una cifra desagregada específico entre migrantes, solicitantes y refugiados.

Los estudiantes que vienen de triángulo norte llegan debido a persecución o para evitar reclutamiento en las maras o pandillas violentas. Las poblaciones colombianas, venezolanas y nicaragüenses llegan a Costa Rica por la inestabilidad política en sus países.

Algunos obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el país es debido al desconocimiento de los requisitos y la posibilidad de acceso al sistema educativo, tanto de las personas usuarias como de los funcionarios del sector educativo, aunque el MEP tenga reglas y normas claras, no quiere decir que todas las personas las conozcan y mucho menos que las apliquen.

La educación primaria y secundaria está abierta y gratuita a todas las personas, se respeta los aspectos administrativos y de confidencialidad que corresponde. Desde el enfoque de educación intercultural, se busca no solo que ingresen al sistema sino que la educación sea sin perjuicio a su origen cultural. Todas las ofertas educativas que gozan los nacionales también las tienen las personas solicitantes y refugiadas sin importar la edad (Centro Integrado de Educación de Adultos, Instituto de Educación Comunitaria, etc.).

El MEP ha desarrollado proyectos en conjunto con ACNUR, uno de ellos fue en términos informativos de un libro "Población refugiada en el sistema educativo costarricense", también se ha ido a dar asesoramientos entre el MEP y el ACNUR en los centros educativos con mayor incidencia de estas poblaciones.

Se ha adaptado la parte administrativa para que se hiciera notar la población solicitante y refugiada en los reglamentos del MEP, por ejemplo, en el reglamento de matrícula y traslados que establece que el proceso de matrícula tiene que ser libre de discriminación por proveniencia del extranjero o su situación migratoria, así como los requisitos para su matrícula aunque no portan un documento de identidad.

Se han planteado estrategias para poder tener un desarrollo curricular y cocurricular que no deje a ninguna personas atrás para que esta población se sienta bien recibida.

A nivel del MEP se deben mejorar varios aspectos:

1. La divulgación de la información sobre el acceso a la educación para que llegue a las personas solicitantes y refugiadas. Se necesita de una campaña publicitaria fuerte de parte del MEP para informar sobre los beneficios educativos que cuenta el país.

2. Asesoramiento al personal docente y administrativo en cuanto al acceso al sistema educativo y a la integración en el centro educativo.

En cuanto estrategias del MEP se mencionan:

1. Videoconferencias

2. Cursos de formación

3. Asesoramientos y capacitaciones presenciales sobre quiénes son las personas refugiadas para evitar términos sobre personas "ilegales" o "indocumentadas" y enfatizar la sensibilización. Se necesita mayor sensibilización integral de parte de los mismos estudiantes, el personal docente y administrativo y de toda la comunidad educativa en general para eliminar los prejuicios.

4. El MEP es parte de mesas de trabajo interinstitucionales donde se tienen acceso directo con el PANI, Cancillería, Registro Civil, DGME, la CCSS, cuando alguna de estas instituciones tiene un caso puede pasar directo sin ningún proceso burocrático. Esto ha sido difícil de instaurar y de practicar.

5. DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Entrevistado: Esther Núñez

Unidad de Refugio

Desde el 2012 al 2014, se recibía una cantidad muy similar de solicitudes de refugio, rondaba entre 100 solicitudes por mes. En el 2014, los perfiles de las personas solicitantes eran colombianas por la situación de las FARC y paramilitares u otros grupos militares en Colombia, también de El Salvador, Honduras y Guatemala, también hubo un comportamiento de solicitudes de personas cubanas pero ellos utilizaban la figura de refugio como un permiso de paso para ir a Estados Unidos, casi nadie de ellos se queda o al menos históricamente así ha sido.

Posteriormente a partir del 2017, se duplican la cantidad de solicitudes, ese fenómeno se repite en el 2016, en el 2017 sube por el tema de Venezuela y es en el 2018 que aumentan las cifras de personas solicitantes de parte de la población nicaragüense. Es decir, los perfiles de población proveniente de Nicaragua pasa de 78 casos en el 2017 a 23 000 casos en el 2018, muchos son estudiantes, defensores de los derechos humanos, doctores que dieron asistencia médica a pesar de las directrices de no brindar apoyo, así como militantes y policías que tampoco tomaron represalias contra la población. También se tiene otro grupo que son los que se aprovechan de la coyuntura para solicitar refugio cuando ya han estado en el país durante mucho tiempo, por desconocimiento o con malicia están usando el sistema de asilo de manera incorrecta.

Desde que se llena el formulario de refugio se incluye una numeración de once dígitos que les permite acceder a otros programas del Estado (ayudas del IMAS, aseguramiento en la CCSS, educación), luego a los tres meses pueden solicitar un permiso laboral. Por estudios hechos en el 2015, se denotó que el desempleo y las tasas de pobreza son mayores en estas poblaciones y hay varios factores que se analizan: la carencia de redes de apoyo, estigmas sociales, desconocimiento sobre la figura de refugio y si ya son refugiados y el Estado es el persecutor, no podrán acceder a documentos apostillados. Existen algunos retos:

1. Disminuir los tiempos de respuesta, porque "justicia que no es pronta no es justicia", aunque se están haciendo esfuerzos, los tiempos no dejan de ser largos pues se están durando dos años en el estudio cuando deberían ser tres meses.

2. No se cuenta con los recursos humanos y económicos suficientes, la Unidad de refugio se compone por: la jefatura, dos abogados, una oficinista y un chofer.

3. Buscar más estrategias a largo plazo para dar respuestas prontas de manera sostenible.

El ACNUR ha asignado personal y ha alquilado un edificio en la central y la regional, por esa razón, la cooperación con esa entidad es vital para la sostenibilidad del procedimiento.

Se busca una categoría migratoria que tenga como objetivo una protección complementaria, pero se ocupa de un decreto y presupuesto para mantener este proyecto.

Las iniciativas de la Unidad de Refugio son:

1. Capacitaciones de funcionarios para que se respeten los principios y derechos de las poblaciones solicitantes y refugiadas. Regionalización de la Unidad de Refugio

2. Campañas de divulgación a esta población sobre los servicios bancarios, acceso de trabajo, educación, etc.

3. La creación de diferentes perfiles y la utilización de trámites asesorados con apoyo del ACNUR.

4. Ciudades solidarias lograr la adecuada integración de estas poblaciones en las comunidades con fondos de la Unión Europea.