

**UNIVERSIDAD NACIONAL
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRÁCTICA PROFESIONAL DIRIGIDA EN LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES OFICINA
NACIONAL PARA COSTA RICA: MECANISMOS DE
PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA PARA MIGRANTES CON
ESTATUS DIVERSOS EN COSTA RICA, PANAMÁ Y MÉXICO**

MICHELL LIMA MARTÍNEZ

**Informe Final de Práctica Profesional Dirigida para optar por el grado
de Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de
la Cooperación Internacional**

Heredia

Agosto, 2018

DEDICATORIA

A DIOS, SIEMPRE TODO A DIOS.

A MIS QUERIDOS PADRES,
ROCIO MARTÍNEZ Y ARMANDO LIMA.

A MI ESTIMADA HERMANA,
JENIFFER LIMA.

AGRADECIMIENTOS

Ante todo, me gustaría agradecer a Dios, por la fuerza que siempre me ha brindado para salir adelante y continuar siempre bajo el camino de la perseverancia y el esfuerzo. La realización de un trabajo final de graduación conlleva una completa dedicación y suele ser una fase realmente ardua, compleja, determinante en la vida de un estudiante. Este documento es el resultado de un proceso que ha implicado esfuerzos personales y constante dedicación, además del que han surgido muchas satisfacciones y oportunidades de crecimiento y aprendizaje.

Quiero destacar el valioso e importante acompañamiento de las personas que me asesoraron a través de todo el proceso de la práctica dirigida y el trabajo final de graduación: a mi tutor, Guillermo Acuña González, por su aporte y acompañamiento a lo largo de este proceso. A mi supervisora, M.Sc. Alexandra Bonnie, por el tiempo, la oportunidad que me brindó de realizar la práctica dirigida con el Programa, la confianza y el conocimiento compartido, el cual ha sido gratificante. A ambos gracias por guiarme en esta experiencia académica y abrir un espacio para las consultas y revisiones en sus ajustadas agendas.

En forma más personal, agradezco profundamente a mi familia, por ser un componente indispensable en mi vida; a mis padres, quienes a lo largo de mi vida me han acompañado en cada etapa de crecimiento y a mi hermana, por su apoyo, su amor y amistad.

Por último, realmente espero que este aporte pueda facilitar la aproximación y comprensión al tema de las Migraciones, el cual es amplio y suele abarcar infinidad de variables complejas que se desarrollan en un contexto actual; es decir variables que suceden todos los días y que muchas veces suele ser olvidado dos aspectos fundamentales: la dignidad y los derechos humanos de la persona migrante, especialmente en las condiciones actuales a nivel global y específicamente de Costa Rica.

RESUMEN

A través de la presente Práctica Profesional Dirigida, se realizó un estudio sobre el Programa Mesoamérica de la Organización Internacional para las Migraciones, específicamente sobre algunos de las acciones que se lograron en la fase VII del programa; esto con el fin de evidenciar en cierta manera la eficacia del programa respecto a la cooperación internacional que recibe. Así mismo, se estudiaron los marcos institucionales en relación con la migración laboral y las formas de protección complementarias en los países de Costa Rica, Panamá y México; siguiendo el ámbito de la protección complementaria se vincula este tema con pactos o acuerdos de carácter internacional sobre migración.

Finalmente, dentro de los principales productos generados, se proponen mecanismos y otras alternativas relacionadas con la migración laboral y las formas de protección complementaria para la población migrante con estatus irregular en los países de la Mesoamérica, específicamente Costa Rica, México y Panamá, como parte de un diagnóstico exploratorio sobre incluir la migración por razones humanitarias en la gestión de la migración laboral en la zona.

Además, la realización de esta práctica dirigida permitió evidenciar algunos vacíos tanto en la normativa como en los procedimientos sobre las formas de protección complementarias al refugio, para los migrantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y requieren de protección, acceso a servicios de salud u otros, o a la obtención de un empleo; sin embargo, se realiza la recopilación y mención de algunas buenas prácticas utilizadas por otros países y que los países en estudio –a través de la recomendación de acciones- puedan aplicar.

DESCRIPTORES

Migración internacional, formas de protección complementarias, cooperación, Organización Internacional para las Migraciones, Mesoamérica.

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento.....	iv
Resumen.....	v
Tabla de contenido.....	vi
Lista de cuadros.....	viii
Lista de gráficos.....	ix
Lista de figuras.....	ix
Lista de acrónimos y abreviaturas.....	x
Introducción.....	1
A. Marco Referencial.....	4
B. Objetivos.....	6
1. Objetivo General.....	6
2. Objetivos específicos.....	6
C. Metodología.....	7
Sección I: Cooperación internacional otorgada por la oficina de población, refugiados y migración (PRM) del Departamento estado de estados unidos al programa Mesoamérica de la OIM.....	9
A. Acciones del Programa Mesoamérica.....	11
B. Estudio de los resultados durante fase VII.....	16
Sección II. Marcos institucionales para la gestión de la migración laboral y perfiles que integran el mercado de trabajo para la mano de obra extranjera y su vinculación con otras formas de protección complementaria.....	21
A. Sobre las formas de protección complementaria.....	26
1. Limitaciones identificadas.....	29
i. Costa Rica.....	29
ii. Panamá.....	30
iii. México.....	30
Sección III. Formas de protección complementaria y su vinculación con instrumentos internacionales.....	31
A. Acercamiento al Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM.....	32

B. Objetivos de Desarrollo	
Sostenible.....	34
C. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.....	36
D. Responsabilidades compartidas sobre otras formas de protección complementarias.....	37
Sección IV. Buenas prácticas enfocadas a las formas de protección complementarias y su relación con la migración laboral.....	42
A. Buenas prácticas identificadas.....	44
1. Canadá: residencia permanente basada en razones humanitarias o de compasión.....	44
2. Perú: permiso temporal de permanencia (PTP) por razones de orden humanitario.....	45
3. Países Bajos: temporary solution passport problems venezuelans.....	46
4. Brasil: visados humanitarios.....	47
5. México: PEM.....	48
6. Colombia: permiso especial de permanencia (PEP).....	50
B. Propuesta de buenas prácticas en Costa Rica, México y Panamá.....	51
1. Costa Rica.....	52
2. Panamá.....	53
3. México.....	54
C. Buenas prácticas en la gestión de la migración laboral.....	55
Capítulo V: Conclusiones.....	58
Bibliografía.....	62
Anexos.....	71

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.1 Análisis de las actividades realizadas durante fase VII.....	18
Cuadro 2.1 Inmigrantes respecto a la población total, en el año 2010.....	22
Cuadro 3.1 Acciones enfocadas en las formas de protección complementaria con base en los pactos globales identificados.....	39
Cuadro 4.1 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Canadá.....	43
Cuadro 4.2 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Perú.....	44
Cuadro 4.3 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Países Bajos.....	45
Cuadro 4.4 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Brasil.....	47
Cuadro 4.5 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de México	48
Cuadro 4.6 Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Colombia.....	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Número de personas capacitadas por el Programa Mesoamérica en la fase VII.....	12
Gráfico 1.2 Número de migrantes atendidos en los centros de información durante fase VII.....	13
Gráfico 1.3 Número de visitas a albergues en la fase VII.....	15
Gráfico 1.4 Distribución sobre el cumplimiento de los logros de las actividades durante fase VII.....	16

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Formas en las que se efectuó la asistencia.....	14
Figura 2.1 Marcos institucionales sobre permisos o residencias de trabajo.....	23
Figura 2.2 Otras formas de protección a migrantes: categorías o visas por razones de humanidad.....	26
Figura 3.1 Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM.....	32
Figura 3.2 Relación entre el Marco de Gobernanza de la OIM y la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.....	36
Figura 4.1 Buenas prácticas dirigidas a la mejora en la gestión de la migración laboral en Costa Rica, México y Panamá.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CIP: Centro de Investigación para la Paz

PRM: Oficina de Población, Refugiados, y Migración.

FODA: Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

TNC: Triángulo Norte de Centroamérica.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

DGME: Dirección General de Migración y Extranjería.

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

INM: Instituto Nacional de Migración de México.

MITRADEL: Ministerio de Trabajo de Panamá.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

IMSS: Instituto Mexicano de Seguro Social.

CURP: Clave Única de Población.

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

MiGOF: Marco de Gobernanza Migratoria de OIM.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ODM: Objetivos del Milenio.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PTP: Permiso Temporal de Permanencia de Perú.

IND: Servicio de Inmigración y Naturalización de Países Bajos.

CONARE: Comité Nacional Para los Refugiados de Brasil.

PEM: Programa Especial de Migración.

PEP: Permiso Especial de Permanencia de Colombia.

LGBTI: Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales.

INTRODUCCIÓN

Las migraciones han acompañado al ser humano a lo largo de varios procesos de la historia. La actual configuración de la comunidad internacional le ha proporcionado al fenómeno de la migración nuevas características y dimensiones que cada vez plantean nuevos retos no solo para los Estados, sino también para organismos y organizaciones internacionales. Según el Centro de Investigación para la Paz (CIP), la migración debe ser abordada desde dos sentidos. El primero es que este fenómeno se produce y es favorecido por los procesos de la globalización, ya que:

Las condiciones adversas en el ámbito político, económico, social y cultural, unidas a la búsqueda de un futuro mejor, siempre han estado detrás de los flujos migratorios. En el actual contexto en el que se producen, las migraciones internacionales son en gran parte resultado de las fuertes desigualdades en términos de desarrollo y poder entre unos países y otros, enmarcándose de este modo en las relaciones Norte-Sur. (CIP 2005; 7)

Por otro lado, el CIP destaca que la migración tiene y tendrá un impacto en las sociedades de origen y en las de acogida por ejemplo, en el ámbito económico, sobresale el tema de las remesas y la importancia de estas como medios de ingresos para algunos países, como el caso de la región centroamericana.¹ Además, la migración impacta en la esfera cultural, pues replantea una convivencia entre sociedades con costumbres y en cierta forma modos de vida diferentes.

Al referirse a las principales causas de la migración, estas se asocian con factores económicos, falta de empleo y de oportunidades en los países de origen, lo que generalmente motiva a las personas a migrar, en búsqueda de una mejor calidad de vida. Sin embargo, otras causas que predominan son los conflictos armados, persecución política, los grados elevados de violencia interna dentro de los países, crisis socio-económicas y desastres naturales o por factores medioambientales.

¹Solo en el año 2016, se marcó un nuevo récord en el monto de remesas que recibieron en esta subregión, alcanzando un ingreso total anual de 17,871 millones de dólares, correspondiente a una tasa de crecimiento anual del 8.5%, mayor a la observada en los últimos seis años (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 2017).

La migración de carácter forzado sobresale para el presente estudio y de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones ²(OIM) este tipo de migración es aquel movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. Algunos ejemplos de migración forzada son los movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas que se han visto obligadas a abandonar sus países de origen por las consecuencias y el peligro de desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna entre otros aspectos.

Cuando una persona migra bajo esta condición e ingresan a un país, ya sea de tránsito o de destino, sin la documentación requerida (por ejemplo, el pasaporte) e ingresan por las vías de ingreso no oficiales establecidas por los gobiernos, esto genera lo que se conoce como migración irregular. La OIM (2006) define este tipo de migración como el desplazamiento de personas al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor y que puede generar dificultades principalmente para la integridad del migrante.

La migración irregular puede dar origen a una serie de problemas como el traslado ilícito de personas, trabajos forzados, trata y tráfico de personas, secuestros, extorsiones e incluso la muerte (temas que no serán abarcados en el presente estudio). En síntesis, la migración irregular es de las principales problemáticas en el tema de migración que debe ser atendida por los países.

El presente estudio, con base a resultados obtenidos a través de la práctica dirigida enfocada en la región mesoamericana, específicamente en tres países: Costa Rica, México y Panamá. La región es caracterizada por los flujos migratorios y el incremento de estos, como fue el caso de la crisis migratoria en el año 2015 afectó principalmente la frontera entre Panamá y Costa Rica (frontera de Paso Canoas) y conllevó la llegada masiva de cubanos cuyo único destino era Estados Unidos.

La crisis migratoria reflejaba los riesgos a los que se exponen los migrantes con tal de desplazarse, pues algunos se exponían a redes de “coyotajes” y a su vez se desplazaba de país en país de manera irregular. Esto conllevó acciones totalmente nuevas para los

² Según la definición de Migración forzosa del Glosario de sobre Migración de la OIM (2006; 36).

gobiernos de Costa Rica y Panamá, al ser una nueva problemática que debieron atender de la manera más urgente.

Así mismo es importante hacer referencia a los movimientos migratorios mixtos, entendidos estos como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos (OIM 2009; 1). Dicha definición menciona también a “otros migrantes” y en este punto se podría asociar con aquellos migrantes que requieren de una protección internacional, pero que no necesariamente son candidatos a la protección que puede brindar una condición de refugiado o asilo. Sin embargo, es necesario tener claro que estos grupos deben recibir protección, se les debe garantizar un trato adecuado y el respeto de los derechos humanos, de igual forma como si se tratara de un solicitante de asilo o refugio.

El presente documento a partir de los resultados obtenidos de la realización de la práctica dirigida se enfoca a explorar y abarcar como es que se desarrolla esa protección complementaria para este grupo de migrantes; vinculándose con el aspecto laboral a nivel de país. Además, abarca la importancia que tienen organismos u organizaciones de carácter internacional, a través de la cooperación internacional, para la protección de los migrantes.

En un primer capítulo, se realiza un estudio sobre la eficacia de la cooperación recibida por el Programa Mesoamérica a través de su principal donante durante la fase VII. En el capítulo dos, se analizan marcos institucionales respecto a la gestión laboral, necesidades y perfiles que integran la mano de obra extranjera en los países seleccionados.

Para el tercer capítulo, se vinculan instrumentos internacionales con el Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM (MiGOF), para de este modo identificar qué líneas existen que permitan abordar el tema de la protección complementaria. Finalmente, en el cuarto capítulo, se muestran buenas prácticas identificadas y, además, se proponen buenas prácticas o mecanismos específicos para Costa Rica, México y Panamá sobre la protección complementaria al refugio o al asilo y su relación con la migración laboral.

A. MARCO REFERENCIAL

Actualmente, a nivel internacional convergen una serie de factores que han provocado un incremento en los flujos migratorios, generando también un aumento en lo que se refiere a solicitantes de refugio, asilo y migrantes que ingresan con estatus irregulares a determinado país. Si bien este estudio no se refiere de manera detallada sobre las dos categorías antes mencionadas, es importante señalar que tanto el refugio como el asilo se rigen por marcos normativos específicos³ que engloban todo lo referente a estas.

Pero ¿qué sucede con las personas que por diversidad de motivos no logran alguna de estas dos formas de protección? ¿Qué pasa con una persona que sale huyendo de su país debido a un conflicto político y en su lugar de destino requiere de seguridad, de protección, de un empleo, pero no se le otorga el refugio? Estas interrogantes reflejan la existencia de una incertidumbre respecto a la situación a futuro de estos migrantes que de alguna forma no logran obtener ningún estatus de protección adecuado según su situación.

Los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y que han llegado a un Estado bajo circunstancias complejas pueden necesitar ayuda particular para satisfacer las necesidades básicas de seguridad y protección, así como de bienestar. De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) la vulnerabilidad de una persona puede estar dividida en dos categorías (ACNUR 2017; 2):

Vulnerabilidad situacional: Se refiere a las circunstancias durante la ruta o en los países de destino que ponen en riesgo a los migrantes. Generalmente esto sucede cuando las personas migran por vías irregulares, provocando que puedan estar expuestas a diferentes tipos de explotación. Por su parte,

Vulnerabilidad individual: La cual tiene que ver con características o circunstancias individuales que ponen a una persona en un riesgo particular como el que experimentan: los niños y niñas, en particular aquellos que no están acompañados o que han sido

³ En el caso de los refugiados, existe la Convención sobre Estatuto de los refugiados de 1950. Para la categoría de asilo le ha correspondido a cada país la creación de leyes específicas sobre esto.

separados de sus familia; adultos mayores, personas con enfermedades, mujeres, entre otros.

Respetar los derechos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad es fundamental para promover una verdadera migración segura, es interesante replantear la necesidad de brindar asistencia médica o servicios psicosociales (en caso de requerirse) hasta otro tipo de servicios como consulares por ejemplos.

Por otra parte, cuando se refiere a las problemáticas ligadas a la dificultad de obtención de un empleo y la complejidad en el acceso a servicios médicos y sociales que requieren de soluciones efectivas que atiendan las necesidades y fomenten el respeto, la dignidad y los derechos humanos de todas estas poblaciones. Al desplazarse de un país a otro de manera irregular, los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, por lo que los países deben trabajar proponiendo alternativas que sean legales para el fomento de una migración regular.

La “desprotección” de migrantes no significa solamente exponerse a redes de tráfico ilícito y trata de personas, sino que también los migrantes se ven desprotegidos al no encontrarse de manera regular en un país, donde se les pueda garantizar la validación de sus derechos más fundamentales. Es en este último aspecto donde las opciones de entradas por vías consideradas regulares y de estancias laborales con permisos de trabajo de acuerdo con la ley, se ven considerablemente reducidas, provocando así que los migrantes laboren de manera informal y sin la mínima protección.

Así mismo se evidencia la presencia de ciertos elementos en las categorías migratorias que ofrecen tanto Costa Rica, México y Panamá que pueden provocar la vulnerabilidad de una persona, ya sea por la complejidad para entregar requisitos, los costos necesarios para la aplicación en la mayoría de estas categorías, en este punto es importante considerar que no todas las personas migran bajo una igualdad de condiciones ni facilidades por lo que no todos pueden realmente ser acreedores de permisos de trabajo o estatus migratorios por lo anteriormente mencionado.

Una forma de abordar dicha problemática en los países que son abarcados tanto en la práctica dirigida como en este estudio es a través de formas de protección complementaria, las cuales pueden llegar a fungir como elementos claves de protección y

seguridad para aquellas personas migrantes más vulnerables, así mismo es obligatorio vincular dichas formas de protección con la gestión de la migración laboral, debido a la inherente relación entre ambos aspectos.

Ante lo anterior, surge la necesidad por parte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de elaborar un diagnóstico en el que se pueda contar con alternativas para una migración regular, ordenada y segura, y responder a las necesidades de las personas migrantes más vulnerables, siendo este el componente más importante y esencial del Programa Mesoamérica.

A partir de esto se realiza una práctica dirigida, de la cual se derivan una serie de resultados e insumos que pueden ser aprovechados por la organización y que serán detallados en este documento. Los resultados por su parte resaltan la necesidad de crear mecanismos, medidas, así como otras vías de regularización para la protección a migrantes, principalmente aquellos que se encuentran en una situación de irregularidad o con estatutos diversos.

Es claro que existen retos en la materia, sin embargo actualmente es indispensable que los gobiernos estén en la capacidad de dar respuesta ya sea a nivel nacional o regional en el abordaje de la migración irregular y las formas de protección complementarias.

B. OBJETIVOS

1. **OBJETIVO GENERAL:** Plantear una propuesta de mecanismos de protección complementaria para la inclusión laboral de personas migrantes con estatus diverso en los países de Costa Rica, Panamá y México, a través de la cooperación internacional del Programa Mesoamérica de la OIM, sede en Costa Rica.
2. **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**
 - Estudiar la eficacia de la cooperación internacional recibida de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento Estado, EE.UU., al proyecto Mesoamérica.

- Analizar los marcos institucionales existentes sobre la gestión de la migración laboral y una aproximación de las necesidades y capacidades institucionales sobre demandas del mercado de trabajo, perfiles de cualificaciones y competencias que integren la mano de obra extranjera.
- Estudiar instrumentos internacionales en el Marco de Gobernanza migratoria de la OIM, a modo de ejemplo los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Proponer buenas prácticas locales, nacionales, regionales o internacionales en relación con la migración laboral y los migrantes que se encuentran de manera irregular en Costa Rica, Panamá y México.

C. METODOLOGÍA

La práctica dirigida se realiza entre el período de noviembre de 2017 a marzo de 2018 en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) oficina Nacional para Costa Rica principalmente por una cuestión de afinidad no sólo de contenido al ser un actor que trabaja el tema de la migración, sino también por cuestiones de aprendizaje y experiencias anteriores desarrolladas en dicha organización.

El tema principal de la práctica dirigida fue aportado por la coordinadora del Programa Mesoamérica de la OIM así como tres de los cuatro objetivos específicos en el marco del desarrollo de un diagnóstico exploratorio.

La práctica dirigida se realiza en el contexto de los países de Costa Rica, México y Panamá, no sólo a solicitud de la coordinadora del Programa Mesoamérica; al ser países que actualmente presentan características considerables en el aumento de número solicitantes de asilo y refugio, incluyendo solicitantes de otros continentes. Uno de los ejemplos más concretos es la crisis política de Nicaragua –si bien se desencadenó propiamente en la elaboración de este informe y no en el período en que se efectuó la práctica dirigida-. Dicha Crisis desde abril de 2018⁴ ha tenido un efecto en el número de solicitudes de refugio en Costa Rica, que para el primer semestre de 2018 se

⁴ De acuerdo con un informe del Diario ABC. Internacional.

contabilizaban diez mil solicitudes, según la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica.⁵

En relación con los objetivos el primero de estos, se realizó mediante la herramienta de diagnóstico FODA. El FODA se aplicó al Programa Mesoamérica de la OIM, al ser una herramienta sencilla que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica, en este caso de una organización determinada. A partir del FODA elaborado, se podrá tener una noción de la funcionalidad de la cooperación internacional que recibe el programa, la cual es destinada a diversas fases del proyecto.

En el segundo objetivo, se utilizó la técnica de investigación documental y a partir del marco institucional, se hace una aproximación de las necesidades y capacidades institucionales, así como perfiles de cualificaciones en el ámbito laboral. Seguidamente, para el tercer objetivo, se realizó también a través de la técnica de investigación documental. El eje del objetivo es relacionar el tema de la migración laboral e irregular con las formas de protección complementaria así como con instrumentos internacionales dentro de los documentos normativos de la OIM.

Por último, en el cuarto objetivo, se aplicó la herramienta conocida como Benchmarking, que es de carácter “comparativa” y funciona para obtener el conocimiento y las experiencias que otros actores han obtenido en otros Estados. Si bien la técnica está creada para el ámbito empresarial (Zuluaga 2006), por medio del Benchmarking se van a identificar las mejores prácticas sobre experiencias y herramientas que puedan funcionar y adoptarse para la creación de buenas prácticas en Costa Rica, Panamá y México en relación con el tema de estudio.

Estos elementos se integrarán en la línea de trabajo del mandato de la encargada del proyecto Mesoamérica, para poder cumplir efectivamente todos los objetivos planteados en esta práctica dirigida y obtener los productos esperados en la finalización de la misma. Algunas actividades que se realizaron en la práctica dirigida fueron la búsqueda y recolección de información, revisión de documentos y bases de datos, visitas a la Dirección General de Migración y Extranjería, entrevistas con personas migrantes

⁵Agencia EFE. 2018. <https://www.efe.com/efe/america/portada/costa-rica-habilita-una-linea-ante-la-oleada-de-solicitudes-refugio-nicaragua/20000064-3695066>

solicitantes de categorías migratorias en Costa Rica y reuniones con el Ministerio de Trabajo. Dichas actividades facilitaron el desarrollo de la práctica dirigida para la obtención de resultados.

SECCIÓN I.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL OTORGADA POR LA OFICINA DE POBLACIÓN, REFUGIADOS Y MIGRACIÓN (PRM) DEL DEPARTAMENTO ESTADO DE ESTADOS UNIDOS AL PROGRAMA MESOAMÉRICA DE LA OIM.

Desde el año 2010, la OIM implementa el Programa Mesoamérica con el apoyo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Actualmente, el programa desarrolla su fase ocho en todos los países de la región mesoamericana, en la cual tiene previsto alcanzar directamente alrededor de 15.000 beneficiarios (OIM 2018) a través de sus diferentes componentes que serán desglosados más adelante.

Sin embargo, primero es necesario abarcar de manera superficial el papel de la cooperación internacional y la figura del principal donante: la oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de Estados Unidos. Desde Bruno Ayllón (2007) se entiende que la cooperación, o bien, el acto de “cooperar” etimológicamente:

Significa actuar conjuntamente con otros para conseguir un mismo fin. La cooperación implica coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes para los que no poseemos respuesta o capacidad individual. Idealmente supone también reciprocidad, deseos de dar y recibir, esfuerzo colectivo, creación de oportunidades para todos, distribución equitativa de costes y beneficios. (Ayllón 2007; 33).

Dicho lo anterior y considerando las dinámicas actuales, es claro que tanto para los Estados como para diversas organizaciones, la migración internacional se ha vuelto un punto de interés y en cierta medida cada vez más de conflicto, en el que por medio de la cooperación internacional se pretende brindar soluciones a problemas que afectan directamente al migrante y también a los gobiernos. Dicho de otro modo, la cooperación

internacional se ha tornado esencial para el respeto y validación de los derechos de las personas migrantes alrededor del mundo.

Para el año 2010, de acuerdo con datos de la OIM, Mesoamérica contaba con poco más 1.660.000 inmigrantes; siendo así uno de los corredores migratorios más activos del mundo y una zona no solo de tránsito, sino que cada vez más, una región de destino, que no escapa de prevalecer de las dinámicas de la migración irregular.

Cuando la migración ocurre de manera irregular, los migrantes se pueden encontrar en situaciones de vulnerabilidad, aumentando exponencialmente el riesgo de ser víctimas de trata de personas, de violencia tanto sexual como de género, entre otros riesgos. Con el fin de procurar que este tipo de situaciones no sigan ocurriendo, PRM, oficina encargada de ayudar a mejorar la protección de los refugiados, a las víctimas de conflictos armados y las personas apátridas en todo el mundo, colabora activamente con la OIM, y de esta forma contribuir al desarrollo e implementación de estrategias para la promoción de una migración regular, ordenada y segura.

El Programa Mesoamérica ha tenido un gran impacto a través de cinco ejes centrales: 1) fortalecimiento de capacidades, 2) prevención de riesgos de la migración irregular e información sobre opciones de migración regular, 3) asistencia directa y retorno voluntario asistido, 4) coordinación y diálogo regional, y 5) gestión de la migración en situaciones de emergencias.

Se realiza un análisis FODA del Programa Mesoamérica (ver anexo 1) de acuerdo con lo que realiza el programa. Dicho FODA permite identificar aspectos internos y externos, que ayudan a tener un enfoque más claro de los elementos que propician la realización y el logro de los objetivos propuestos por el mismo programa. Este análisis se realizó con base en la información obtenida por documentos oficiales de la OIM, a través de sus bases de datos e informes realizados, identificando las principales fortalezas y debilidades (aspectos internos) y oportunidades y amenazas (aspectos externos) ante el proceso de cooperación.

Es importante hacer énfasis en las fortalezas y debilidades, ya que son condiciones internas que se pueden potenciar, aprovechar y de ser necesario mejorar de una manera más directa por parte del programa. Algunas de estas condiciones identificadas, que se

considera han propiciado la correcta implementación de los objetivos y el buen aprovechamiento de los recursos recibidos de la cooperación, son:

Fortaleza: Cada país miembro del Programa Mesoamérica cuenta con un coordinador (a) a nivel nacional, cuya función se centraliza principalmente en garantizar el posicionamiento institucional y cumplimiento de los recursos y objetivos del programa.

Al ser el Programa Mesoamérica tan amplio y ejecutarse en siete países (México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), existe la necesidad de contar con una persona encargada de velar por que el trabajo realizado sea eficiente y esté cumpliendo con lo esperado por el donante. De esta manera, cada país cuenta con el apoyo total de un coordinador nacional dedicado especialmente a los retos que enfrenta determinado país según sus necesidades y ajustar dichas necesidades a los pilares del Programa Mesoamérica.

Debilidad: La difusión de los mensajes a nivel de comunicación y redes; no se suele llegar al 100 % de la población meta.

Se identificó esta debilidad a raíz de conversaciones y talleres explicativos de personal de OIM reconociendo la dificultad que suele ser el difundir a la población meta los mensajes a través de portales web y redes sociales, debido a que en muchas ocasiones la población más vulnerable no cuenta con un acceso real a dispositivos electrónicos o a internet; o en ocasiones al migrante le genera temor acceder a ciertas tipo de información. Sin embargo, el Programa hace frente a esta debilidad a través de todo un componente de comunicación que se externaliza en una aplicación: la MigrantApp, la cual es la primera a nivel regional de la OIM que ofrece información sobre opciones de migración regular, digna y segura, y sobre los riesgos asociados a la migración irregular.

A. ACCIONES DEL PROGRAMA MESOAMÉRICA

La realización del FODA fue el primer paso para contar con un panorama de las condiciones internas y externas del programa y de esta forma tener claro qué aspectos

contribuyen tanto a la realización de los objetivos como a la identificación de elementos que se requieren mejorar. Teniendo claro lo anterior, se procede a estudiar propiamente cuál ha sido el impacto real del programa en la región. ¿Ha cumplido objetivos?

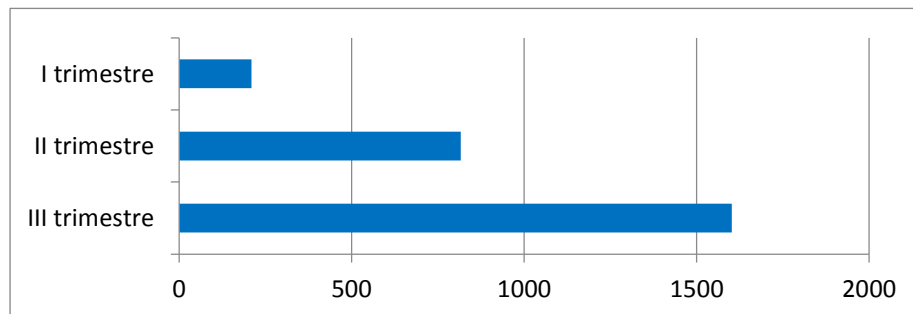
Si bien se estudió toda la matriz de resultados del Programa Mesoamérica durante la fase VII, se opta por escoger cinco actividades de acuerdo con elementos estratégicos de las mismas. Cabe señalar que los siguientes resultados son a nivel de región y no de un país determinado.

Capacitaciones realizadas por el Programa Mesoamérica sobre cómo gestionar mejor la migración internacional y responder a las necesidades de los migrantes más vulnerables.

Como parte del componente de creación de capacidades, el programa capacita a funcionarios del sector gubernamental, organizaciones de la sociedad civil, grupos religiosos, institutos de bienestar y líderes de comunidades locales. De acuerdo con lo recopilado, el siguiente gráfico 1.1 muestra el número de capacitaciones que se realizaron durante la fase VII.

Gráfico 1.1

Número de personas capacitadas por el Programa Mesoamérica en la fase VII



Fuente: elaboración propia a partir de información recopilada en documentos oficiales de OIM.

En cada fase se realizan tres reportes trimestrales y un reporte final recapitulando los progresos de los trimestres anteriores con un progreso acumulativo final. La tendencia de personas capacitadas es creciente y estos suelen ser funcionarios de gobierno así como líderes de autoridades locales de cada país. En la matriz de resultados, se indica que en toda la fase VII se logró capacitar alrededor de 4400 personas, frente a las 2800 que se había planteado como objetivo inicial.

Lo anterior posee un significado positivo para los logros del programa, al superar considerablemente el número de personas que se logran capacitar a nivel de región en temas de gran relevancia, como la migración internacional, necesidades de los migrantes más vulnerables ante los contextos actuales, así como la importancia de gestionar de mejor manera todo lo que implica la migración en el contexto de protocolos de emergencia nacionales.

Acceso a centros de información.

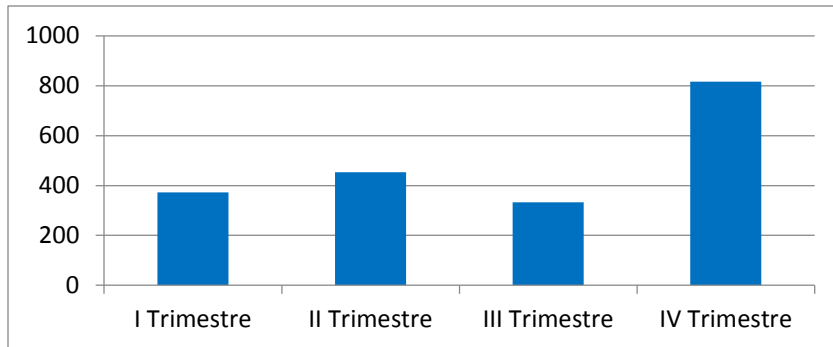
El programa pretende también sensibilizar actores relevantes ya sean estatales como no estatales y a las poblaciones migrantes, específicamente en el Triángulo del Norte y Centroamérica (TNC) y México, sobre los riesgos que supone la migración irregular. El objetivo base del programa para esta fase fue que al menos 30 inmigrantes accedan a los centros de información por mes; sin embargo, el resultado final fue que 147 migrantes accedieron a estos centros de información, siendo México y Costa Rica los países con mayores cifras respectivamente.⁶

La manera en que esto se realizó fue a través del fortalecimiento de las capacidades de los centros de información ya instalados (tener presente que el Programa Mesoamérica tiene siete fases anteriores), como unidades especializadas en las oficinas del gobierno de los municipios que fueron seleccionados. Los centros instalados son nueve. Un aspecto por considerar sobre esta actividad es la población a la que se logra llegar o se le brinda la asistencia necesaria. El siguiente gráfico 1.2 muestra el número de migrantes que fueron beneficiados gracias a la atención recibida en los centros de información establecidos.

⁶ Por razones de confidencialidad y a solicitud de los encargados correspondientes, estas cifras no se indican en el presente documento.

Gráfico 1.2

Número de migrantes atendidos en los centros de información durante fase VII



Fuente: elaboración propia a partir de información recopilada en documentos oficiales de OIM.

En un aspecto de acceso a la información, lograr atender a más personas es realmente positivo, ya que se atienden poblaciones en condición irregular, solicitantes de asilo y migrantes indígenas, que requieren información sobre procedimientos de migración, sobre sus derechos y sobre centros de protección en caso de requerirla. En total, se atendieron alrededor de 2000 personas, donde la mayoría proviene de comunidades vulnerables, superando así el objetivo base planteado.

Coordinación con los gobiernos sobre la asistencia de migrantes vulnerables sobre documentos de viaje, de transporte, exámenes médicos de urgencia, alojamiento, entre otros.

En seguimiento de la estrategia por mejorar la capacidad de los actores estatales, así como de la sociedad civil para proporcionar asistencia directa a los niños migrantes no acompañados, mujeres embarazadas y otros migrantes altamente vulnerables, se coordina con los gobiernos sobre el número de migrantes que reciben este tipo de asistencia. La forma como se coordinó con los gobiernos sobre este tipo de asistencia se detalla en la siguiente figura 1.1.

Figura 1.1.

Formas en las que se efectuó la asistencia.



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales de OIM.

Esta actividad destaca en gran medida el papel que tiene el Programa Mesoamérica para la sociedad, especialmente para migrantes vulnerables, que en muchas ocasiones la asistencia que requieren no solo es de tipo informativo. Muchas personas en diversos casos no cuentan con el dinero necesario para alimentación u hospedaje. Es así como la OIM, a través del programa, se convierte en un actor fundamental con el que los gobiernos pueden coordinar acciones o estrategias. A pesar de lo anterior, el logro final de esta actividad durante la fase VII no logró superar el objetivo base.

Realización de talleres enfocados en la población LGBTI.

Es esencial para el programa fomentar el diálogo, la cooperación y el compromiso de proteger a los migrantes vulnerables, por lo que se realizan talleres dirigidos a la población migrante Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTI). Dicha población actualmente es una de las más vulnerables, por lo que es evidente la necesidad de concretar medidas que les garanticen protección y seguridad.

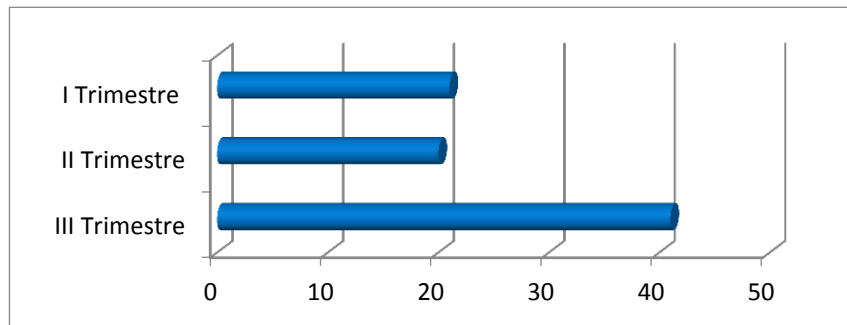
El Programa Mesoamérica también busca proteger a migrantes que enfrentan diferentes formas de violencia debido a su orientación sexual e identidad de género. Por ende, se han organizado encuentros dedicados a fomentar el diálogo y que permitan a esta población reflexionar sobre la experiencia migratoria que viven, así como sus necesidades particulares de protección y asistencia. En esta actividad, se tenía como objetivo la realización de al menos dos talleres sobre temas LGBTI y al cierre de la fase VII, se realizaron los dos talleres planeados.

Visita y apoyo a albergues.

Esta actividad consiste en el seguimiento a albergues con el objetivo de determinar necesidades y las condiciones en las que se encuentra dicho albergue. El apoyo que se brinda desde el programa principalmente es económico, es decir, desde la compra de artículos básicos, medicinas, colchones u otras necesidades. La elección del apoyo a determinado albergue la realiza el coordinador nacional, con base en ciertos criterios que determinen su elección.

El siguiente gráfico 1.3 muestra el número de visitas a albergues.

Gráfico 1.3
Número de visitas a albergues en la fase VII



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales de OIM.

Cabe mencionar que en la fase VII se realizaron 91 visitas a albergues ubicados en todos los países de la región mesoamericana. Si bien en el último trimestre de esta fase se realizaron solamente nueve seguimientos, el acumulativo final supera considerablemente el objetivo base que consistía en visitar y brindar seguimiento a 38 albergues. A pesar de lo anterior, no se indica si estas visitas son en los mismos albergues o, por el contrario, son visitas a diferentes centros.

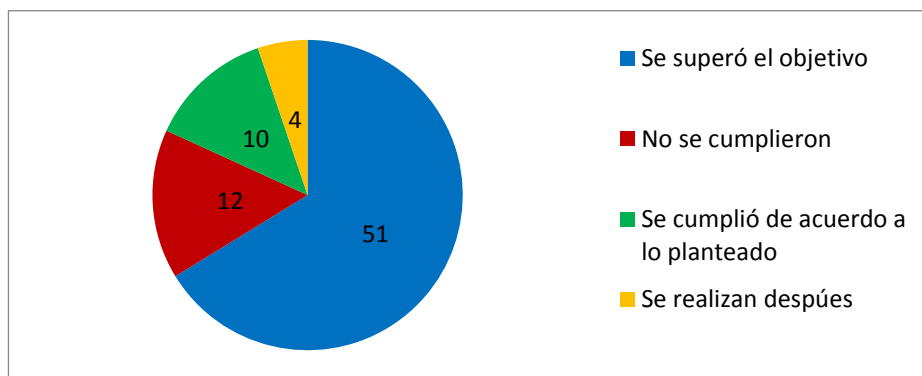
B. ESTUDIO DE LOS RESULTADOS DURANTE FASE VII

Lo primero que se evidencia es que el programa como tal ha logrado cumplir sus objetivos propuestos, no solo en estas cinco acciones ya descritas, sino que en general al

estudiar la matriz de resultados se han cumplido las acciones. No se hace referencia a todas estas por cuestiones de extensión.

En total, durante la ejecución de esta fase VII se efectuaron 77 actividades ya programadas. El siguiente gráfico muestra la distribución relacionada con el cumplimiento de los objetivos. Este gráfico se realiza con lo obtenido en la Matriz de resultados del programa.

Gráfico 1.4
Cumplimiento de los logros de las actividades durante fase VII



Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales de OIM.

Según la revisión que se efectuó, de las 77 actividades propuestas, 51 se cumplieron y a su vez se superó el objetivo planteado inicialmente; 12 actividades no se cumplieron del todo, es decir, no alcanzaron la meta propuesta; 10 se cumplieron de acuerdo con lo ya establecido (a diferencia del primer dato, estas actividades no sobrepasaron el objetivo inicial) y cuatro de estas acciones se establece que se estarán ejecutando luego de esta fase.

Estos datos evidencian que en términos porcentuales, de dichas 77 actividades, el programa cumple con el 79 % en la ejecución de los objetivos inicialmente planteados, frente a un 16 % de actividades que no lograron sobrepasar el objetivo establecido. Por último, un 5 % corresponde a actividades que según se señala en la matriz de resultados se completarían una vez finalizado el programa. Según esta información, el Programa

Mesoamérica cumple efectivamente con el desarrollo y ejecución de objetivos en un 79 %.

Seguidamente, según se estudiaron las cinco actividades anteriormente mencionadas y se procede a realizar un cuadro de análisis de acuerdo con estas acciones ejecutadas durante la fase VII y se toman en cuenta cuatro variables: la importancia actual de dicha actividad; si se logra o no el resultado propuesto; el aprovechamiento de los recursos en relación con el cumplimiento de los objetivos y, por último, la relación de estas actividades con la agenda de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cada una de estas cuatro variables tiene un valor de tres, donde uno es menor calificación, dos un rango intermedio y tres es la nota máxima. Además, se crea un código de color para dichos valores, donde tres es representado por verde, dos por amarillo y el uno representado por color rojo; al tener los números asignados, se aplica regla de tres, a fin de generar un porcentaje de referencia que permita evaluar la actividad realizada. El cuadro 1.1 muestra la evaluación de estas acciones.

Cuadro 1.1

Análisis de las actividades realizadas durante fase VII.

Actividad realizada	Importancia actual	Resultado logrado	Aprovechamiento de recursos en objetivos cumplidos	Relación con agenda de desarrollo	Porcentaje
Capacitaciones realizadas sobre cómo gestionar mejor la migración internacional y responder a las necesidades de migrantes más vulnerables.					100%
Acceso a centros de información.					91%
Coordinación con los gobiernos sobre la asistencia de migrantes vulnerables sobre documentos de viaje, de transporte, exámenes médicos de urgencia, alojamiento, entre otros.					66%
Realización de talleres enfocados en la población LGBTI.					83%
Visita y apoyo a albergues.					83%

Fuente: elaboración propia a partir de documentos oficiales de OIM.

De acuerdo con la tabla, se muestra que las cinco actividades estudiadas tienen un promedio alto; cuatro de estas actividades fueron cumplidas. En general, todas las actividades tienen una gran importancia actual no solo para los gobiernos, sino para organizaciones de todo tipo y el promedio obtenido evidencia que mantienen una estrecha relación con la agenda de desarrollo 20-30.

Tomando en consideración tanto el gráfico 1.4 como la cuadro 1.1, se obtiene información valiosa, debido a que se observa un comportamiento en el cual el Programa Mesoamérica ha aprovechado de manera correcta los recursos, ha sido eficaz en el cumplimiento de los objetivos planteados y ha beneficiado el número de población meta inicial, lo que claramente son indicadores de que se está gestionando la cooperación recibida de una forma adecuada.

Es claro que es un programa que ha dado resultados favorables tanto para los migrantes como para los Estados. Estos elementos son realmente importantes porque en ocasiones los proyectos o programas no cumplen con las necesidades observadas o no tienen el impacto esperado, pero este no es el caso del Programa Mesoamérica.

Por lo tanto, de acuerdo con las variables estudiadas, se indica que la cooperación que ha recibido el Programa Mesoamérica por la oficina PRM de Estados Unidos, en la fase VII, ha generado un impacto positivo para los migrantes, así como gobiernos y población civil, utilizando de una forma correcta los recursos obtenidos; de manera que las acciones que han resultado de esta cooperación han sido provechosas principalmente para la población más vulnerable y han favorecido al desarrollo de los gobiernos en la implementación de políticas y de herramientas.

SECCIÓN II.

MARCOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL Y PERFILES QUE INTEGRAN EL MERCADO DE TRABAJO PARA LA MANO DE OBRA EXTRANJERA Y SU VINCULACIÓN CON OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

Para los migrantes más vulnerables, las opciones de entrada por vías regulares a determinado país y a permisos laborales son reducidas, provocando que ingresen a un país de manera irregular y opten por trabajar de manera informal; además, los mercados laborales que los emplean se caracterizan por ser sumamente informales, lo cual contribuye a agravar la situación aún más (León & Morales 2013; 42). Lamentablemente, aquellos que obtienen una oferta laboral formal ven afectado su proceso de solicitud, debido a aspectos como la rigidez en los requisitos o la tramitología para la obtención de un permiso de trabajo.

Abelardo Morales y Gabriela León (2013) señalan que la relevancia laboral de esa movilidad plantea diversas interrogantes sobre las condiciones de la integración de dichas personas a los mercados de trabajo intra y extrarregionales, sobre todo teniendo en cuenta el carácter cada vez más transnacional del empleo. Los mismos autores plantean una serie de desafíos de suma relevancia para la presente propuesta, los cuales son:

1. El crecimiento de la oferta y la demanda de empleo de trabajadores migrantes frente a una creciente informalización de las actividades económicas que demandan dicha mano de obra y la desregulación de las relaciones laborales.
2. La existencia de sistemas de empleo regionalizados y transnacionalizados, y frente a ello, la imposición de mecanismos relativos a la regulación de los flujos y de la gestión de las dinámicas laborales de corte local sin un enfoque regional.
3. La necesidad de desarrollar políticas regionales que se inspiren bajo los conceptos del desarrollo, la administración del trabajo, los derechos humanos y los derechos laborales. (León & Morales 2013; 5).

En el caso de los trabajadores migrantes, la situación es aún más compleja, a causa de condiciones precarias bajo las cuales se produce dicha movilidad y acceso al empleo.

El ejemplo más reciente de esto es la migración de venezolanos a países vecinos, así como a Centroamérica y México. Según datos oficiales recopilados por OIM Costa Rica (2018), se estima que la comunidad venezolana en Costa Rica supera las 8.000 personas. Inicialmente la tendencia esta población es solicitar una categoría de refugio, según las visitas realizadas a DGME, sin embargo, el inconveniente recae en que no todos son aptos para el otorgamiento de este tipo de permiso. La ventaja de la solicitud de refugio es que permite trabajar en cualquier sector, es decir, “bajo libre condición” y sin necesidad de contar con la aprobación de dicha solicitud.

Tanto en Costa Rica como en Panamá, la población venezolana se siente atraída para optar por permisos laborales, buscando mejores condiciones de vida, pero en ocasiones desconocen los rigurosos procesos a los que se enfrentan; algunos logran ingresar de manera regular, sin embargo, otros se encuentran en situaciones tan complejas que su única alternativa es estar en el país a través de formas irregulares.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el tema de las migraciones laborales y el empleo es uno de los más complejos de abordar, ya que se busca sensibilizar a los Estados para establecer e implementar una legislación justa. Los trabajadores migrantes pueden optar o acceder a puestos de trabajo que requieran de mano de obra extranjera, pero donde prevalece la “epidemia de la xenofobia, la discriminación y la demagogia” (OIT 2006; 3) donde se culpa a la persona migrante por la falta de empleo a nacionales u otros problemas de país.

A pesar de lo anterior, los trabajadores migrantes suelen ocuparse de labores que los nacionales de un determinado país no quieren realizar, esto, a su vez, permite que en los países se mantenga una economía más competitiva y un mercado laboral más estable con la participación de la mano de obra extranjera.⁷ Sin embargo, es necesario que los gobiernos garanticen normas mínimas de protección laboral como, por ejemplo, el acceso al seguro social, vacaciones, salario mínimo, jornada de trabajo adecuada, o bien, se enfrentan a situaciones como despido injustificado o explotación laboral.

⁷ De acuerdo con OIM, la migración es necesaria para satisfacer la demanda laboral en los países y garantizar la disponibilidad de personas con competencias específicas, además del dinamismo de las economías. La migración fomenta un desarrollo social y económico si se gestiona de manera ordenada.

Según lo anterior, desde OIM se plantea que los gobiernos puedan gestionar de manera más integral la migración laboral, por este motivo, en la presente propuesta se realiza un diagnóstico sobre los marcos institucionales en materia de migración laboral, en el cual se consideran los perfiles y competencias de la mano de obra extranjera, así como aspectos de requisitos y condiciones sobre los permisos laborales.

El cuadro 2.1 muestra cuál es el porcentaje de población migrante en estos tres países a modo de visualizar los flujos migratorios y sus respectivos porcentajes.

Cuadro 2.1

Inmigrantes respecto a la población total, en el año 2010.

(Estimaciones mínimas en miles de personas y en porcentajes)

País	Población total	Porcentaje de inmigrantes
Costa Rica	4 545	8,5%
México	118 618	0,8%
Panamá	3 621	3,2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2016.

Según el informe de CEPAL (2016), hace al menos una década, Costa Rica era el país de la región que tenía el más alto porcentaje de migrantes en su territorio; si bien México es uno de los países que mayor cantidad de inmigrantes registra —alrededor de un millón de personas—, estos representan menos del 1 % de su población, sin embargo, ha experimentado un ligero incremento en solicitudes de asilo. Panamá es el segundo país de la región con mayor porcentaje de migrantes en su territorio.

La realización del diagnóstico constituye un estudio de la situación de cada uno de los tres países, una recopilación de los permisos de trabajo existentes que puede solicitar una persona migrante y un estudio de otros mecanismos de protección alternativos a las residencias temporales o permanentes, principalmente, cuando el solicitante sea un migrante vulnerable. Parte de la información que se logró recopilar para el diagnóstico correspondiente se representa en la siguiente figura 2.1.

Figura 2.1

Marcos institucionales sobre permisos o residencias de trabajo



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida del Consulado de México y FIIAP (2013), la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica y el Instituto de Migración de Panamá.

En el caso de Costa Rica, los permisos y residencias se deben solicitar ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)⁸, quienes, a su vez, remiten una solicitud de estudio al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) órgano encargado de fiscalizar que el otorgamiento de permisos o residencias de trabajo a migrantes no desplace mano de obra costarricense⁹. Para poder laborar en Costa Rica, se puede hacer por cuatro vías o mecanismos: optar por alguna categoría especial, permisos de trabajos, residencias o encontrarse en calidad de refugiado en el país.

Al referirse a las áreas de trabajo que se pueden cubrir con mano de obra extranjera, se deben mencionar las actividades laborales recomendadas por el MTSS bajo la modalidad de trabajador por ocupación específica, las cuales se realizan bajo un estudio previo e investigaciones sobre las necesidades y la situación del país por un período determinado. En dicho estudio se concluye que existe insuficiencia temporal de recurso humano costarricense para desempeñar dichas actividades laborales. El último informe se realizó en el período comprendido entre el año 2013 y 2014.

En el caso costarricense, el MTSS y DGME trabajan de manera coordinada para asegurar el otorgamiento de permisos de trabajo o residencias temporales de una forma correcta, según se establece en la Ley 8764.

⁸ De acuerdo con la Ley 8764, artículo 13 del capítulo II.

⁹ Según los artículos 79 y 80 de la Ley 8764, el MTSS elabora dictámenes de carácter recomendativo a DGME que son considerados por esta última.

Por su parte, en México las peticiones de permiso de trabajo se realizan ante el Instituto Nacional de Migración de México (INM), encargado de velar por las personas migrantes que llegan a territorio mexicano. Las principales áreas del mercado de trabajo para migrantes en México, de acuerdo con Ramírez y Castillo (2012), están representadas en un 25 % por vendedores, 24 % como oficinistas, 21 % tanto para profesionales como en áreas manuales no calificadas y un 9 % en actividades agropecuarias.

Uno de los territorios con gran concentración de trabajadores migrantes es la frontera sur de México, donde existen cientos de puntos de cruce peatonal “no formales” o sin presencia de autoridades migratorias. En dicha frontera, se ha identificado el ingreso de trabajadores guatemaltecos que ingresan y transitan a territorio mexicano con fines laborales de manera informal (Nájera 2013; 2).

Esta informalidad laboral evidencia la necesidad de buscar la creación de otros tipos de permisos laborales, los cuales se adapten a la circunstancia del trabajador migrante. Por ejemplo, parte de la población migrante que ingresa por sitios informales tiene empleos temporales, trabajan únicamente en una época del año, como los trabajadores agrícolas, también se encuentran los trabajadores que ingresan de día a México y en la noche vuelven a Guatemala.

Ante esto, surge la interrogante de si estos trabajadores migrantes con empleos informales pueden acceder a derechos laborales básicos como jornada de trabajo de ocho horas o acceso a servicios de salud a través del seguro social. Lo cual se podría solucionar con un mejor abordaje de este tipo de migración, en el que se le asegure a la persona migrante la protección adecuada.

Por último, en Panamá, la institución encargada de regular los permisos de trabajo es el Servicio Nacional de Migración, adscrita al Ministerio de Gobierno y de Justicia, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Laboral de Panamá (MITRADEL).¹⁰ El gobierno panameño ofrece alrededor de 27 permisos temporales para mano de obra extranjera. La persona migrante interesada en obtener un permiso de

¹⁰ De acuerdo al Decreto de Ley Número 3 de la República de Panamá (2008) específicamente el Capítulo único (artículo 2) y el Capítulo IV (artículo 53).

trabajo lo realiza ante el MITRADEL y, a su vez, aplica para una visa de residente a través de la oficina de inmigración correspondiente.

Según el decreto de Ley N° 3 de Panamá en el capítulo sobre migración laboral, los Permisos de Trabajo en Panamá son otorgados a través del MITRADEL y la sección de migración laboral. La mayoría de los permisos de trabajo en Panamá son otorgados por un año prorrogable.

La OIT señala que algunos de los principales problemas para regularizarse en Panamá son: falta de disposición del empleador en regularizar al trabajador migrante, no tener todos los documentos vigentes o válidos para realizar los trámites y que muchas veces la persona solicitante del permiso no cuenta con información y orientación correcta de dónde y qué debe realizar para el proceso de solicitud.¹¹

Siguiendo la línea anterior, si se considera que un trabajador migrante que presenta un alto grado de vulnerabilidad y que abandona su país muchas veces sin recursos económicos necesarios y se encuentra en la que amerita el abandono urgente de su país, este no va contar con el tiempo necesario para entregar requisitos que suelen ser solicitados para la obtención de un permiso de trabajo o por categorías complementarias por razones de humanidad.

Costa Rica, México como Panamá cuentan con otras formas de protección complementaria distinta a los permisos de trabajos o residencias temporales de empleo, las cuales están planteadas en cierta manera para una población vulnerable con otro tipo de condiciones y situaciones. A continuación, se describen las mismas.

A. SOBRE LAS FORMAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que “las formas complementarias de protección permiten regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno sería contrario a

¹¹ La OIT recopila información de relevancia sobre la gestión y solicitud de permisos de trabajo en Panamá a través de boletines o afiches de carácter informativos para la población migrante trabajadora (SF).

obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos” (ACNUR SF). Esto indica que las formas de protección tienen como fin proteger a una determinada población que en caso de regresar a su país de origen puede verse expuesta a ciertos peligros como tratos degradantes o violaciones de derechos humanos.

Posteriormente, ACNUR se refiere que a través de las visas humanitarias cada gobierno “tiene la potestad de conferir alguna forma de protección o de categoría migratoria a una categoría abierta de personas que no son refugiadas ni beneficiarias de otro tipo de protección” (ACNUR SF; 5). Los visados o permisos basados por razones de humanidad son alternativas interesantes por el papel que pueden representar al ser vías legales para la migración ordenada y segura.

Referirse a ambos conceptos es fundamental

Se identificaron formas de protección complementaria en Costa Rica, México y Panamá. La siguiente figura recopila estos otros mecanismos y, así mismo, más adelante se realiza una crítica sobre las limitaciones identificadas de estas otras categorías.

Figura 2.2

Otras formas de protección a migrantes: Categorías o visas por razones de humanidad.

Costa Rica	<ul style="list-style-type: none">• Categoría especial por razones de humanidad.
México	<ul style="list-style-type: none">• Regularización por razones de humanidad.• Visa por razones de humanidad.
Panamá	<ul style="list-style-type: none">• Permiso temporal por razones de humanidad

Fuente: elaboración propia a partir de reglamentos y páginas web de los gobiernos de Costa Rica, México y Panamá.

En el caso de Costa Rica, la categoría especial por razones de humanidad es otorgada por la DGME, con fundamento en el artículo 135 del Reglamento de Migración y Extranjería y siempre en el caso de que la persona, por sus particulares condiciones, suponga una

especial situación de vulnerabilidad derivada de su condición etaria, género, discapacidad, de salud, entre otras. Bajo esta categoría, la persona solicitante puede trabajar y tiene el derecho, como cualquier otro trabajador migrante, de afiliarse al seguro social y acceder a servicios de salud sin inconveniente alguno.

Esta categoría especial se otorga por el plazo de un año, renovable, sin embargo, la DGME verifica que la condición por la que se le otorgó la categoría especial por razones de humanidad continúa, en caso contrario, se procederá a no autorizar la renovación y a iniciar el procedimiento de cancelación correspondiente, según lo establecido en el artículo 243 del Reglamento de Migración y Extranjería.

México ofrece dos opciones de regularización por motivos de humanidad. La primera de estas es una visa por razones de humanidad, la cual está dirigida a un extranjero que haya sido víctima de catástrofe natural o violencia, cuya vida o integridad se encuentre en peligro, o bien, que ingrese para realizar acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia en el país, según lo establece el INM. La duración de esta visa es de 30 días hábiles, comienzan a partir de que la persona solicitante es notificada sobre la aceptación de la visa. Cabe aclarar que este visado no permite trabajar, la persona migrante puede realizar actividades, siempre y cuando no sean remuneradas.

La segunda opción es la regularización por razones de humanidad, en calidad de visitante por este tipo de razones. De acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Migración Mexicana, el gobierno autoriza dicha condición de estancia. Se autorizará esta condición a los migrantes que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional, es decir, a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.
- b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado.
- c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. En caso de que la solicitud sea positiva, se le

otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de dicha ley.

La regularización por razones de humanidad permite al solicitante trabajar y acceder a los servicios del IMSS. La misma es renovable durante el tiempo en que su condición continúe; no se especifica una duración o años prorrogables.

Finalmente, en el caso de Panamá, se encuentra el Permiso temporal por razones de humanidad, el cual es prorrogable a un tiempo no mayor de seis años. En el artículo 171 del Decreto Ejecutivo 320 del gobierno de Panamá, se establecen los requisitos para la solicitud de este permiso y se indican al menos cinco razones por las que se puede otorgar la razón de humanidad. A nivel laboral, el Ministerio de Trabajo panameño establece el permiso de trabajo por razones de humanidad, sin embargo, no se indica si se restringen las áreas de empleo.

1. LIMITACIONES IDENTIFICADAS

Si bien son las categorías mencionadas están dirigidas a una población específica y requieren un proceso distinto, por la naturaleza en que fueron establecidas, poseen ciertas limitaciones que pueden derivar en dificultades para su obtención.

Costa Rica:

- Se solicitan documentos que estén apostillados y vigentes, sin considerar la situación de la persona migrante que por alguna razón en su país de origen no pueda presentar la documentación de la forma en que se solicita.
- Se otorga por un período de un año, prorrogable (no se establece cuántas veces se puede prorrogar). Tampoco se señala si después de ese año puede optar por otra categoría.
- No se indican los supuestos en los que se puede cancelar dicha categoría por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería.

- A pesar de que es una categoría con un enfoque “humanitario”, la solicitud ante Plataforma de Servicios de DGME se realiza por vía ordinaria; no posee una ventanilla diferenciada y preferencial como la categoría de refugio, por ejemplo.
- Si bien la persona migrante puede laborar, es bajo “condición restringida”, es decir, que no pueden trabajar en cualquier área.

Panamá:

- No se da la opción a la persona migrante de aplicar a otra categoría para regularizar su situación migratoria.
- No se toma en consideración el arraigo que adquiere la persona, después de vivir seis años en el país.

México:

- Los migrantes con estancias por razones humanitarias se ha indicado que enfrentan obstáculos para recibir la Clave Única de Población (CURP), la cual es un requerimiento para acceder a derechos y beneficios sociales. En este aspecto, se ha recomendado que el Estado parte tome medidas inmediatas, para facilitar el acceso de los migrantes y solicitantes a la condición de refugiados con estancias por razones humanitarias al CURP, en línea con los artículos 25 y 27 de la Constitución.
- La visa por razones de humanidad tiene una duración realmente corta de 30 días, que en cierta forma limita a la persona migrante vulnerable, además de que, en el tiempo en el que se otorga, no se permite realizar actividades remuneradas.

Las limitaciones mencionadas no contemplan realmente la vulnerabilidad del migrante que solicita estos permisos o visas por razones de humanidad. Algunas de estas formas de protección no permiten trabajar o, si lo permiten, es bajo condición restringida, lo que restringe aún más el acceso a las oportunidades laborales para el trabajador migrante. Es indispensable que se considere la situación del migrante y que estas categorías sean realmente formas de protección, por lo que se deben incorporar elementos que puedan reducir las limitaciones identificadas.

El MTSS de Costa Rica realiza un importante insumo sobre esto último y señala que actualmente: “los Estados hoy tienen que asumir responsabilidades, pero deben en lo posible hacer estrategias para la gestión hacia una migración en lo posible más informada” (MTSS 2017; 3). Por lo cual, es necesario considerar que algunos desplazamientos ocurren de formas no planificadas y en condición de peligro para la persona, lo que le dificulta el poder insertarse correctamente a la persona migrante.

Los sistemas para la protección internacional, en este caso bajo categorías por razones de humanidad, no están necesariamente vinculados a la gestión de la migración laboral, dejando así una brecha en términos de planificación y gestión integral, y pudiendo dejar en la irregularidad a personas que no cumplan con los requisitos del sistema de protección. Se debe fortalecer la capacidad de los gobiernos para gestionar de manera integral la migración laboral – ofreciendo alternativas para la migración regular, ordenada y segura. Además, es importante potenciar la inclusión de los migrantes con necesidades de protección diferentes al refugio o a los permisos de trabajo ordinarios en el mercado laboral.

SECCIÓN III. FORMAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y SU VINCULACIÓN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La comunidad internacional ha potenciado la implementación de tratados, acuerdos o pactos a nivel global y se podría decir que los primeros instrumentos de protección fueron potenciados por las Naciones Unidas desde 1945, específicamente con la Carta de las Naciones Unidas del mismo año y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Este tipo de instrumentos son imprescindibles para la labor y las actividades de los gobiernos a nivel nacional, regional e internacional, pues surgen de la inherente necesidad de colaboración para el cumplimiento de objetivos o metas compartidas; gracias a estos, los países logran beneficiarse mutuamente, ya que se crean y fortalecen vínculos.

En este capítulo, se estudia sobre la vinculación entre el MiGOF de la OIM con instrumentos de carácter internacional. Primero, se describirá superficialmente el MiGOF y, seguidamente, se mencionan los instrumentos que se identificaron y estudiaron.

A. ACERCAMIENTO AL MARCO DE GOBERNANZA DE LA OIM.

Para el año 2014, la administración de la OIM emprendió su labor en la elaboración del MiGOF, con el objetivo de responder adecuadamente a los acontecimientos acaecidos a nivel internacional. Por lo cual, la premisa básica de dicho Marco de Gobernanza sugiere el abordaje de la migración de manera coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración de las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto de los derechos humanos.

Desde OIM, se sugiere que una buena gobernanza de la migración va a exigir herramientas y estrategias a nivel de gobierno, las cuales sean integrales y acorde a los principios de derechos humanos de todas las personas. El MiGOF se alinea así con otros instrumentos internacional que se fundamentan en el respeto a los derechos de las personas migrantes, así como al aseguramiento y protección de los mismos ante situaciones de vulnerabilidad.

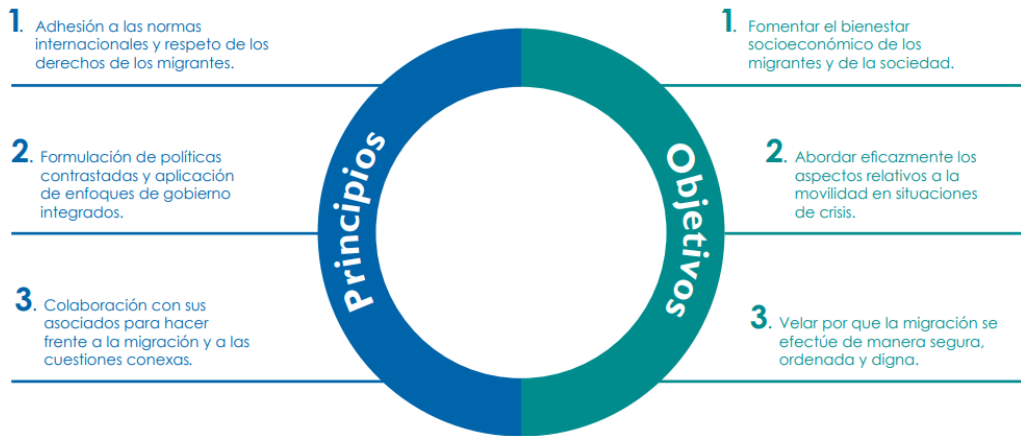
La importancia del Marco de Gobernanza de la OIM recae en el papel que la organización pueda brindar mediante un apoyo a los gobiernos en materia migratoria, ya sea en atención de emergencias, entre otras. Además, la elaboración del MiGOF:

Esboza una visión coherente, amplia y equilibrada de la gobernanza de la migración¹. Este Marco de Gobernanza sobre la Migración no establece nuevos estándares o normas, más bien recurre a los compromisos y declaraciones existentes, con inclusión del derecho internacional vigente (OIM SF).

Dicho marco se compone de tres objetivos y tres principios clave, los cuales son elementos esenciales para la facilitación de movilidad y la migración, siempre de manera ordenada, segura, regular y responsable, coordinada con la creación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Imagen 3.1

Sobre el Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM



Fuente: OIM, SF.

Sobre los tres principios se establecen las condiciones necesarias para la gestión de una buena gobernanza de la migración. En cierta manera, estos principios pueden ser mecanismos mediante los cuales el Estado puede garantizar una buena gobernanza de la migración, además, que esta resulte favorable para todos (OIM SF; 2).

Por su parte, el fin de los objetivos es que, en conjunto, garanticen una gobernanza de la migración de carácter integrado y holístico, y que a partir de estos, los gobiernos estén en la capacidad de dar respuesta a la necesidad de considerar las distintas categorías de migrantes y abordar sus necesidades de asistencia en caso de emergencia, mediante el fortalecimiento de la resiliencia de personas y comunidades.

El MiGOF tiene por objeto presentar un conjunto de principios y objetivos que, si se respetan y cumplen, garantizarán una migración ordenada y en condiciones humanas que beneficie a los migrantes y a la sociedad, ya que el discurso internacional sobre migración recae en líneas de acción sobre protección complementaria, gestión de la migración, formulación de políticas y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos.

B. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, están concebidos como un llamado universal para la adopción de medidas y estrategias de desarrollo, con el objetivo de poner fin a aspectos como la pobreza y la desigualdad, para proteger el planeta y garantizar que todas las personas puedan gozar de seguridad, protección y adecuada calidad de vida (PNUD SF).

Son 17 objetivos que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible e incluyen nuevas esferas que se consideraron en el planteamiento de estos, como el cambio climático, la desigualdad económica, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras prioridades; estos a su vez están interrelacionados, debido a que el éxito del cumplimiento de uno inherentemente involucra cuestiones o aspectos vinculados a otro objetivo.

El actual Director General de la OIM, William Lacy Swing, resaltó el compromiso de la organización y también la importancia de que la migración y la movilidad humana hayan sido incluidas en los ODS (Pisani SF). De parte de la OIM, existe un compromiso por apoyar a los gobiernos en la tarea de garantizar que se cumplan los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El director Swing mencionó que:

Es imperativo que se reconozca que la migración debidamente gestionada es una fuerza que favorece el desarrollo y que los migrantes desempeñan un rol activo para el logro de los ODS que no se debe subestimar: “no se debe dejar atrás a los migrantes”. (...) la OIM ayudará a desarrollar las capacidades de los gobiernos para crear políticas migratorias conducentes al logro de los ODS y estrategias exitosas para su implementación. (OIM SF; 4).

La cooperación internacional, en este sentido, se vuelve una herramienta clave de desarrollo no solo para cumplir con la agenda 2030, sino que en el ámbito de la migración es una estrategia indispensable para garantizar una migración segura y regular, respetando los derechos humanos y el trato humano de los migrantes, independientemente de su condición migratoria. Si bien todos los ODS están interrelacionados, algunos en específico realzan más el tema de la migración, los cuales son:

Objetivo 1. Fin de la pobreza. Meta 1.5: busca fomentar la resiliencia de personas en vulnerabilidad ante situaciones o fenómenos que generan desplazamientos forzados.

Objetivo 3. Salud y Bienestar. Meta 3.8: cobertura sanitaria universal, beneficiando al migrante que suele enfrentar desafíos al acceso a la salud.

Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico. Meta 8.8: protección de los derechos laborales de las personas migrantes.

Objetivo 10. Reducción de las desigualdades. Meta 10.7: facilitar las migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables mediante aplicación de políticas migratorias bien planificadas.

Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles. Meta 11.5: reducir el número de muertes y pérdidas económicas causadas por desastres que generan el desplazamiento forzado.

Objetivo 13. Acción por el clima. Meta 13.2: incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales y regionales, las cuales deberían contemplar la migración causada por motivos ambientales.

Objetivo 17. Alianza para lograr los objetivos. Meta 17.18: aumentar la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad desglosada por diferentes variables, incluyendo el estatus migratorio de las personas.

El objetivo número 17, señala la importancia de las alianzas para lograr el cumplimiento de los ODS. En estas alianzas surgen organizaciones como la OIM, que ofrece un Marco de Gobernanza sobre un tema en específico, pero que realza el interés y la necesidad para ofrecer soluciones y colaborar con los gobiernos.

Es importante destacar que un cumplimiento efectivo de los ODS recae en la participación y el compromiso pleno de los gobiernos. Dicho compromiso y efectividad de los ODS se pueden lograr a través de aspectos que se plantean dentro del Marco de Gobernanza de la OIM, como políticas integradas y la colaboración con asociaciones. Lo primordial es contar con iniciativas que estén en coordinación con estrategias, las cuales aborden una serie de necesidades sociales (educación, salud y oportunidades de empleo,

entre otras) que, además, luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

C. CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES.

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares entró en vigor el 1° de julio de 2003; posee especial relevancia al constituir “un tratado internacional exhaustivo con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios” (UNESCO 2003; 6).

El interés sobre esta Convención es que hace énfasis en la conexión entre la migración y los derechos humanos del trabajador migrante y si bien cabe aclarar que no crea nuevos derechos para los migrantes, sí busca garantizar el trato igualitario y las mismas condiciones laborales tanto para migrantes como para los nacionales de determinado país. Algunos de los aspectos que se busca lograr a partir de la Convención son:

- Prevenir condiciones de vida y de trabajo inhumano, abuso físico y sexual, y trato degradante (artículos 10-11, 25, 54).
- Garantizar a los migrantes el acceso a la información sobre sus derechos (artículos 33, 37).
- Garantizar a los migrantes el acceso a los servicios educativos y sociales (artículos 27-28, 30, 43-45, 54).

Los anteriores aspectos también son importantes para el presente estudio, ya que, como se ha mencionado, cuando se generan procesos de migración laboral de manera irregular se generan condiciones que provocan un trato degradante por parte de su empleador o que no pueda acceder a servicios de salud o educación.¹²

¹² La participación en entrevistas en OIM con migrantes vulnerables ha permitido identificar algunos temores que estos poseen en sus lugares de trabajo. En muchas ocasiones aceptan condiciones inhumanas de trabajo con tal de obtener ciertos ingresos para sus familias. Dicha información no se comparte por ser de carácter confidencial.

Se observa que la Convención se relaciona muy estrechamente con el MiGOF en temas de migración laboral. La siguiente figura 3.2 lo recalca.

Figura 3.2

Relación entre el Marco de Gobernanza de la OIM y la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.



Fuente: elaboración propia a partir de documentos de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y el MiGOF.

Específicamente, el punto de convergencia entre el MiGOF con la convención recae en velar por los derechos y la protección de los trabajadores migrantes. Los gobiernos deben velar por mejorar las condiciones de vida de una de migrantes que buscan empleo fuera de sus países de origen; en búsqueda de mejores oportunidades y de mejor desarrollo social y económico. Además es obligatorio cambiar la percepción de lo que es ser una persona migrante e involucrar a la población nacional en actividades relacionadas.

D. RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS SOBRE OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

La necesidad inherente de enlazar diversos mecanismos internacionales sobre el tema migratorio recae en la premisa señalada por el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regulada (aprobado en junio de 2018), donde se reitera que el fenómeno de

la migración internacional une más a los gobiernos de lo que los divide. Este Pacto Mundial establece ciertas responsabilidades compartidas que son importantes de considerar.

El Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regulada se desarrollaría principalmente en el marco de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que cada Estado miembro se compromete a una cooperación internacional fortalecida para facilitar las migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables. Algunos de los propósitos del pacto recopilados por OIM son:

- Tratar todos los aspectos de la migración internacional, incluyendo las cuestiones de tipo humanitario, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros aspectos.
- Contribuir con la gobernanza mundial y fortalecer la cooperación sobre la migración internacional.
- Crear un marco legal para una cooperación internacional integral que beneficie a los migrantes y a la movilidad humana.
- Presentar una amplia gama de compromisos prácticos, medios de ejecución y un marco de revisión y seguimiento en materia de migración internacional, y todas sus dimensiones, para todos los Estados miembros.
- Seguir la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Es claro que ningún gobierno puede hacer frente por sí solo a los desafíos que supone la migración y, por ende, requiere del apoyo y colaboración de otros gobiernos, así como de alianzas con el sector privado y organizaciones u organismos, lo que evidencia que es necesario actuar en forma organizada a través de este tipo de pactos o acuerdos, ya sean bilaterales o multilaterales y mediante el apego a las normas internacionales.

Si bien estos instrumentos internacionales no abarcan aspectos específicos sobre cómo abarcar con otras formas de protección complementarias, como las visas o permisos por razones de humanidad y su relación con la constante necesidad de la persona migrante por insertarse en el mercado de trabajo, los países pueden aplicar ciertas acciones. Sin embargo, el borrador del Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regulada plantea aspectos muy interesantes que los países pueden orientar en

beneficio de la migración laboral y las formas de protección complementaria. Por ejemplo, el Pacto hace referencia a la posibilidad de:

Integrar la migración en la planificación del desarrollo y las políticas sectoriales a nivel local, nacional, regional y mundial, teniendo en cuenta otras directrices y recomendaciones de política existentes, a fin de fortalecer la coherencia política y la eficacia de la cooperación para el desarrollo. (Borrador del Pacto Global de la Migración, 2018; 26).

Se debe aprovechar la base de estos pactos para mejorar la gestión de las formas de protección complementaria y los vacíos en migración laboral. A continuación, se procede a brindar posibles soluciones tomando como referencia lo que aportan estos pactos globales.

Cuadro 3.1

Acciones enfocadas a las formas de protección complementaria con base en instrumentos internacionales identificados.

Instrumento internacional identificado		Planteamiento enfocado en otras formas de protección complementaria	Acciones
Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM.	Principio 2: Formulación de políticas contrastadas y aplicación de enfoques de gobierno integrados.	Coordinación con sistemas de salud y entidades migratorias.	Personas migrantes puedan asegurarse de manera más eficaz.
Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Objetivo 10. Reducción de las desigualdades. Específicamente la meta 10.7: facilitar las migraciones ordenadas, seguras, regulares y responsables mediante aplicación de políticas migratorias bien planificadas.	Que los gobiernos puedan lograr una coordinación interinstitucional facilitando el proceso de integración del migrante a la sociedad.	Entidades migratorias le otorguen prioridad en cuanto a la resolución del trámite de los migrantes que aplican a otras formas de protección.
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.	En general, la Convención se enfoca en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.	La persona migrante, al mantener un estatus regular, ya sea por otras formas de protección complementaria, tiene más facilidad de que sus derechos laborales se vean protegidos.	Que de acuerdo con el grado de vulnerabilidad de la persona no se limiten las opciones laborales.
Pacto Global de la Migración	El pacto menciona que hay que desarrollar y fortalecer la migración y los procesos de contratación que permitan a los migrantes cambiar de empleador y modificar las condiciones o la duración de su estancia con la mínima carga administrativa.	Reducción de los plazos de tramitación de los visados o permisos para las autorizaciones de empleo.	Establecer alianzas con las partes interesadas, como empleadores y los sindicatos, para garantizar que a los trabajadores migrantes se les permita comenzar el empleo mientras se tramita su permiso de trabajo.

Fuente: elaboración propia a partir de las premisas de cada uno instrumentos internacionales en estudio.

Según el cuadro 3.1, las acciones mencionadas pueden ser aplicadas por los países para fomentar la protección de las personas que no forman parte del perfil de la persona solicitante de refugio, pero que, a su vez, requieren de una atención, asesoría y de un proceso de regularización diferenciado a través de otras formas complementarias, como visas humanitarias.

Se ha evidenciado que algunos factores que han propiciado –indirectamente- la migración irregular se asocian con “trabas administrativas, el elevado número de requisitos que se exigen tanto en los países de destino como en los de origen y sus altos costos. (León & Morales 2013; 27). Por ejemplo, en el caso costarricense (Ver anexo 2) una persona que solicite una categoría especial por razones de humanidad requiere aproximadamente de \$250 por persona; si se considera este proceso para una familia de cuatro miembros, donde hay solo una persona que genera ingresos económicos, las posibilidades de regularización se ven reducidas y por ende de una manera indirecta se deja a esa familia en una situación de irregularidad.

Como el ejemplo anterior, existen muchas otras situaciones de migrantes que actualmente viven en condiciones de irregularidad y que presentan grados elevados de vulnerabilidad y por lo tanto podrían obtener un permiso o una visa por razones de humanidad, sin embargo, no necesariamente con este otorgamiento se asegura que dicha vulnerabilidad desaparezca, ya que, en la actualidad, estas formas de protección complementarias no aseguran una protección laboral.

Debe existir una coherencia y coordinación tanto en los permisos o visas por razones de humanidad, como la facilidad de integrarse al mercado laboral para un migrante, en el sentido de seguir evitando e incrementando situaciones de vulnerabilidad; restringir el mercado laboral para las personas que apliquen a este tipo de categorías es de los principales detractores para impulsar una migración regular y es donde los gobiernos deben centrarse en mejorar.

Es vital que se puedan crear acciones que faciliten de manera integral la inserción de esta población migrante que solicita una categoría de protección complementaria. A pesar de los vacíos o limitaciones que puedan tener los países en esta materia, los mismos

pueden aprovechar todo lo que abarcan los instrumentos internacionales y que se promueva la voluntad política para lograr esto.

SECCIÓN IV.

BUENAS PRÁCTICAS ENFOCADAS EN LAS FORMAS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIAS Y SU RELACIÓN CON LA MIGRACIÓN LABORAL

Este apartado consta de la identificación de buenas prácticas que ya han sido implementadas por otros países, y a partir de esta identificación, surge una segunda parte en la que se propone la aplicación, en los países de Costa Rica, México y Panamá, de buenas prácticas dirigidas a la población migrante vulnerable que cuenta con un estatus irregular.

Un punto de partida para reconsiderar la importancia de fomentar la buena implementación de las formas de protección complementarias ocurre en el año 2014, cuando los gobiernos de América Latina y el Caribe adoptaron por aclamación la Declaración y el Plan de Acción de Brasil; además, acordaron trabajar de manera coordinada para mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, para las poblaciones refugiadas, apátridas y migrantes en general (ACNUR 2014).

Algunos de los aspectos recabados en la declaración se resumen en la necesidad de contar con políticas públicas, así como un marco jurídico y económico apropiado, los cuales promuevan la integración local de los migrantes en condiciones de vulnerabilidad, resaltando el papel central del Estado y de la cooperación internacional. La Declaración señala que América Latina y el Caribe son regiones que cada vez más se caracterizan por tener movimientos migratorios mixtos, los cuales responden a diversas causas.

Los flujos migratorios que se desarrollan en esferas irregulares son los que más sufren las consecuencias al momento de desplazarse y, por ende, los gobiernos no pueden seguir omitiendo soluciones para todos estos migrantes que se ven afectados y por diversas

causas no reúnen las condiciones para solicitar o aspirar a una condición de refugiado ni de asilado.

En este punto del documento, se puede construir la idea de la importancia de identificar las personas que huyen o salen de sus países de origen debido a diversidad de dificultades, que si bien representa todo un reto para los países, es una tarea indispensable si se busca garantizar una adecuada protección a las personas migrantes, especialmente aquellos que se acogen a otras formas de protección complementaria. Retomando lo expresado en el segundo capítulo sobre estos mecanismos, cabe cuestionarse ¿Por qué son relevantes otras formas de protección complementaria? La Opinión Consultiva N° 21 (2014) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa que se:

238. Ha constatado que en algunos países de la región [latinoamericana] existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades. (ACNUR SF; 3)

El elemento central de lo constatado por la CIDH es que el Estado como actor debe reconocer a aquellos migrantes que se encuentran en mayor riesgo y ante esto apoyarse en las formas de protección complementaria, que si bien Costa Rica, Panamá y México cuentan con estos mecanismos requieren de cambios que puedan beneficiar aún más a los migrantes a través de un “lente más humanitario” (OIM 2017; 6).

Como parte de la propuesta, también se pretende incluir una serie de buenas prácticas, a través de un mapeo sobre otras formas de protección complementarias que han funcionado en otros países y en otras regiones, las cuales pueden ser mecanismos efectivos que Costa Rica, México y Panamá podrían implementar con acciones muy concretas. A continuación, se hace referencia a estas prácticas identificadas.

A. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

Como parte de los objetivos, se realiza un mapeo de buenas prácticas funcionales que pueden ser replicadas en los países de estudio para evitar situaciones de vulnerabilidad en los migrantes. A nivel regional e internacional algunos países han implementado y utilizado medidas de protección basándose en humanitarias para recibir a extranjeros desplazados por conflictos sociales, políticos y en contexto de desastres naturales.

Algunas de estas medidas de protección complementaria son de carácter temporal, debido a que la condición migratoria es otorgada por un período limitado, o bien, estas medidas utilizadas para atender a la población migrante durante dicho tiempo pueden ser limitadas. A continuación se describen dichas buenas prácticas.

1. CANADÁ: RESIDENCIA PERMANENTE BASADA EN RAZONES HUMANITARIAS O DE COMPASIÓN

El programa de razones humanitarias y de compasión (por siglas en inglés H&C) es una vía que implementa el gobierno de Canadá. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Inmigración y Refugiados del gobierno de Canadá, bajo ciertas circunstancias tiene la facultad de otorgar excepción a ciertos requisitos, siempre y cuando el ministro considere razones humanitarias suficientes para esto.

Cuadro 4.1

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Canadá

<i>Residencia permanente basada en razones humanitarias o de compasión</i>	
Estrategia	Acciones
La pueden solicitar personas que se encuentran en condición de	Para los tres países, esta práctica puede ser bien implementada, ya que en ocasiones los migrantes salen con su pasaporte vencido o este vence mientras residen en otro país. El pasaporte vigente suele ser un requisito indispensable para solicitar cualquier categoría, sin embargo, la situación

“indocumentados.”	de una persona puede ser vulnerable, al no poder solicitar un permiso por razones de humanidad, si tiene el pasaporte o documento de identidad vencido.
Oficiales migratorios tienen poder en toma de decisiones	En el capítulo II, se indican las visas o permisos por razones de humanidad que implementan estos tres países, sin embargo, no se hace referencia a que los oficiales migratorios, como en puestos fronterizos o aeropuertos, puedan tomar decisión respecto a este tipo de situaciones de vulnerabilidad. Sería una buena herramienta por aplicar, ya que agilizaría el trámite; a pesar de esto, es importante destacar que debería ser una persona capacitada la que pueda tomar esas decisiones.

Fuente: elaboración propia a partir de Campos (2013) y Immigration and Refugee Protection Act of Canada (2017).

2. PERÚ: PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA (PTP) POR RAZONES DE ORDEN HUMANITARIO

En el año 2017 y 2018, el gobierno peruano establece el decreto supremo N° 007-2017-IN y el decreto supremo N° 001-2018-IN respectivamente, con el fin de proteger y asegurar los derechos de los venezolanos que se encuentran en Perú. Este decreto busca beneficiar a dicha población migrante, a la cual, habiendo ingresado de manera regular al país, se le haya vencido su autorización de permanencia o residencia, podrá beneficiarse con las bondades de esta norma dictada por razones de orden humanitario por el ex presidente Pedro Pablo Kuczynski.

Los beneficios de este permiso abarcan desde acreditar la situación migratoria de forma regular en el país de los ciudadanos venezolanos por el plazo de un año, hasta desarrollar actividades remuneradas en el marco de legislación peruana.

Cuadro 4.2

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Perú

<i>Permiso temporal de permanencia (PTP) por razones de orden humanitario</i>	
Estrategia	Acciones
En caso de no contar con los antecedentes penales, se les permite presentar una declaración jurada o	Si bien en Costa Rica se puede aplicar con más facilidad en las categorías ejecutivas con migrantes que trabajan en empresas registradas ante DGME (artículo 17 y 18 del reglamento), aún no se implementa de manera muy eficaz para la categoría por razones humanitarias. Se entiende que para los tres países presentar los

una ficha de canje por parte de la Interpol.	antecedentes penales es relevante, con el fin de verificar los registros judiciales, sin embargo, se debería tener la opción de valorar la situación del migrante y en casos extremos considerar la aplicación de esta buena práctica.
--	--

Fuente: elaboración propia a partir del Gobierno de la República de Perú (2017), Diario el Nacional (2017) y Diario las Américas (2018).

Si bien esta buena práctica del permiso temporal de permanencia está dirigida a la población venezolana que reside en Perú, se puede tomar como base para implementarse en estos tres países de Mesoamérica, sin necesidad de hacer distinción sobre una u otra nacionalidad.

3. PAÍSES BAJOS: *TEMPORARY SOLUTION PASSPORT PROBLEMS VENEZUELANS.*

El gobierno de Países Bajos detectó que los venezolanos que llegaban al país corren el riesgo de no ser capaces de identificarse con un pasaporte nacional válido, lo que les impide el progreso en la obtención de alguna de las residencias. Para evitar cualquier problema con estas aplicaciones, el Servicio de Inmigración y Naturalización (IND) ofrece dos soluciones temporales: los venezolanos pueden identificarse con el pasaporte caducado y una copia de su solicitud para renovar su pasaporte, y el IND también está renunciando a su obligación de consultar un pasaporte válido para los venezolanos que están aplicando para renovar la estancia o cambiar su propósito de residencia en los Países Bajos.

Cuadro 4.3

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Países Bajos

<i>Temporary solution passport problems venezuelans.</i>	
Estrategia	Acciones
Utilización del pasaporte vencido (en caso de imposibilidad para	La vulnerabilidad que puede tener una persona, al no poder renovar su pasaporte, alcanza tal grado que en ocasiones puede afectar en solicitudes de permisos o visas en un determinado país. Como se ha mencionado anteriormente, cuando se trata de personas que migran por crisis en sus

efectuar la renovación de este) para solicitudes o renovaciones de permisos o visados. Laissez-passer	respectivos países de origen, llevan a cabo una migración sin planificar, lo cual es entendible por el contexto en el que deben salir de su país. Esta ausencia de planificación incluye muchas veces que la persona migre con un pasaporte próximo a vencer. Costa Rica, México y Panamá deberían considerar aplicar esta práctica (sin distinción de nacionalidad), para los casos en los que se considere la situación y la imposibilidad del migrante para presentar un pasaporte vigente.
---	--

Fuente: elaboración propia a partir del Servicio de Inmigración y Naturalización DE Países Bajos (2017).

4. BRASIL: VISADOS HUMANITARIOS

La concesión de visados por razones humanitarias de Brasil comenzó en el año 2012, para ayudar a los haitianos después del terremoto que azotó a Haití en el año 2010, el país logró la introducción de visados humanitarios *ad hoc* para migrantes forzados. Según el artículo 14 de la Ley de Migración de la República Federativa de Brasil, se establece que la visa temporal para recibir alguna ayuda por razones de carácter “humanitaria” puede concederse a las personas apátridas o a un nacional de un país en una situación de inestabilidad institucional grave e inminente, debido a conflictos armados, a desastres ambientales o de grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

Adicionalmente, para el año 2013, el gobierno de Brasil, a través del Comité Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE): “aprobó una resolución, que permitía el otorgamiento de visados a las personas afectadas por el conflicto sirio. Este visado tiene menos requisitos que un visado regular” (Jubilut, Lima & Muiños 2016; 76). Inicialmente, la resolución era aplicable por solo dos años, pero en el año 2015 se renovó por otros dos años más.

A las embajadas brasileñas se les autorizó -de forma excepcional- la facultad de otorgar estos visados incluso cuando el documento de viaje del solicitante está por expirar. Un aspecto destacable es que dicha resolución concede visados no solo a los ciudadanos sirios, sino también a las personas que han sido afectadas directa o indirectamente por el conflicto sirio.

Cuadro 4.4

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Brasil

<i>Visados humanitarios</i>	
Estrategia	Acciones
Embajadas y consulados posean facultad para otorgar visados por razones de humanidad.	En situaciones o contextos de crisis que sucedan en determinado país, que los gobiernos de Costa Rica, México y Panamá puedan acoger a población vulnerable del país donde se origina la crisis por un periodo temporal, cabe recalcar que no siempre un migrante vulnerable llega a un nuevo país de destino sin intenciones de regresar a su país de origen. Además, que los consulados o las embajadas puedan tener no solo la potestad, sino la capacidad para otorgar visas por causas humanitarias.
Que no sean visados <i>ad hoc</i> .	Que se implementen visados sin necesidad de establecer contextos ni nacionalidades específicas, para que estas formas de protección también sean aplicables a otros grupos de personas en situaciones similares que de igual manera requieran de protección.

Fuente: elaboración propia a partir de Jubilit, Lima & Muños (2016) Branco (2018) y Ley de Migración de la República Federativa de Brasil (2017).

5. MÉXICO: PEM

El Programa Especial de Migración (PEM) fue publicado por el Diario Oficial de la Federación (DOF) del gobierno mexicano el 30 de abril de 2013. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación de México, el PEM es un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial, orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria. Además, este programa:

Consolida el esfuerzo que gobierno y sociedad civil han trazado juntos a fin de promover, monitorear y evaluar la coordinación y coherencia institucional para la atención integral al fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. (Gobierno de México 2015; 2)

El PEM plantea cinco objetivos:

1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.

2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

Los objetivos del PEM son realmente completos y engloba esferas de interés para los países, pues lo esencial es que se desarrolle bajo un esquema integral, abarcando el área laboral, de justicia y derechos humanos.

Cuadro 4.5

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de México

<i>PEN</i>	
Estrategia	Acciones
Consolidación de la gestión migratoria a través del criterio de facilitación.	En el caso de Costa Rica, donde se ha evidenciado a través de informes de la Contraloría General de la República de Costa Rica que mantienen atrasos en la resolución de los expedientes, se debe propiciar mayor agilización y cumplimiento del tiempo establecido.
Que no sean visados <i>ad hoc</i> .	Que se implementen visados sin necesidad de establecer contextos ni nacionalidades específicas, para que estas formas de protección también sean aplicables a otros grupos de personas en situaciones similares que de igual manera requieran de protección.

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría de Gobernación de México (2015).

Se debe reconocer un aspecto muy importante que se considera en el PEN y es que considera como una necesidad contar con información sobre la población inmigrante, que permita a las personas encargadas de la toma de decisiones conocer dicha información, identificar las necesidades y desigualdades específicas que enfrentan los trabajadores migrantes en general, decidir dónde intervenir, cómo y en qué orden de prioridad. En

caso de que los países ya cuenten con sistemas, mejorar la gestión de estos, especialmente en el ámbito de mantener una información actualizada.

6. COLOMBIA: PERMISO ESPECIAL DE PERMANENCIA (PEP)

De acuerdo con Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia,¹³ el PEP le permite al ciudadano venezolano trabajar, estudiar y desarrollar cualquier tipo de actividad legal dentro del territorio nacional, siempre que cumpla con los demás requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano:

1. Encontrarse en el territorio colombiano al momento de publicarse la Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Haber ingresado a Colombia por un puesto de control migratorio formal y autorizado, en el cual debió haber solicitado que le sellaran el pasaporte. Debe haber ingresado antes del 2 de febrero de 2018.
3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
4. No tener medidas de deportación o expulsión vigentes.

Cuadro 4.6

Acciones por implementar en Costa Rica, México y Panamá a partir de la buena práctica de Colombia

<i>PEP</i>	
Estrategia	Acciones
Que la solicitud de un permiso especial para personas vulnerables no tenga costo alguno.	Claro está, que sea en casos en los que el migrante demuestre que no tiene las condiciones económicas para la realización de pagos de la solicitud de permisos. Existen migrantes vulnerables a los cuales se les imposibilita el pago requerido para un permiso o visado. En Costa Rica, el artículo 125 de la Ley 8764 de Extranjería exonera a las personas solicitantes de refugio del pago de \$200 para el cambio de categoría ¹⁴ , sin embargo, el artículo 135 de la misma Ley se refiere

¹³ Información publicada en la página del Gobierno de Colombia. 2018.

¹⁴ En Costa Rica, toda persona ingresa como turista a excepción de personal diplomático. Si el turista tiene intenciones de aplicar algún permiso de trabajo, deberá efectuar un cambio de categoría.

	a que también se exonera del pago personal de “naturaleza humanitaria”, pero no se especifican las razones para que se considere naturaleza humanitaria ni se refiere en específico a la categoría especial por razones de humanidad.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018).

Estas buenas prácticas han demostrado ser eficaces en los países donde han sido aplicadas, por lo que es evidente que estos mecanismos son ayuda y soporte en lo que respecta a las formas de protección complementaria para los países de este estudio. Las buenas prácticas se deben implementar desde acciones directas y que faciliten los procesos correspondientes.

B. PROPUESTA DE BUENAS PRÁCTICAS EN COSTA RICA, MÉXICO Y PANAMÁ

Si bien las buenas prácticas sobre protección complementaria identificadas aportan elementos que pueden ser replicados en Costa Rica, Panamá y México, es conveniente proponer o sugerir una serie de alternativas o buenas prácticas específicas sobre las formas de protección complementaria ya sea a través de visas o permisos con las que cuentan estos tres países. Consideran el contexto de cada uno de estos países en materia de migración y gestión de la migración laboral.

Primero se indican algunas buenas prácticas para cada país y, por último, se indican buenas prácticas a modo más general para los mismos Estados. Las buenas prácticas a continuación descritas se basan en el siguiente entendimiento común y principios básicos relativos a los retos de protección y asistencia humanitaria que enfrentan los extranjeros con estatus irregular.

1. COSTA RICA

De acuerdo con lo que se logra observar en la Dirección General de Migración y Extranjería y la gestión del proceso *per se* de solicitud de la categoría especial por razones de humanidad, se recomiendan las siguientes buenas prácticas:

- Creación de una ventanilla preferencial para la solicitud de la categoría especial por razones de humanidad. El proceso de solicitud de esta categoría se ejecuta desde Plataforma de Servicios y por la vía “ordinaria”, donde se gestiona otro tipo de procesos que no requieren de una atención especial ni de una urgencia como lo es esta categoría especial por razones de humanidad. A diferencia de la categoría de Refugio, que sí cuenta con una ventanilla y una oficina exclusiva para la solicitud, es necesario que DGME brinde este tipo de atención; no se considera la situación de la persona que solicita este tipo de permiso.
- La exoneración en ciertos casos (principalmente por factores económicos) del pago de los \$200 por el cambio de categoría de turista a la categoría especial por razones de humanidad. Si bien en el artículo 135 de la Ley 8467 se menciona que esta población puede estar exenta, dentro de los requisitos para la solicitud de la categoría especial por razones de humanidad, se requiere entregar un depósito con ese monto. No existe una coherencia en la especificidad.
- La resolución expedita del proceso. Al tratarse de casos de ayuda humanitaria, el proceso como tal debería resolverse con la mayor brevedad posible, sin embargo, la duración de este suele ser la misma que en las demás categorías, es decir, 90 días hábiles. Si bien es cierto, DGME tiene un retraso general en la resolución de permisos, sin embargo, cuando se habla de la vulnerabilidad de una persona, cuando esta persona migrante requiere la aprobación de dicha categoría, ya sea para tener acceso a seguro médico, a optar por un empleo o tener una cuenta bancaria, se vuelve indispensable que el proceso sea expedito.
- Un carnet de “solicitante de categoría especial por razones de humanidad”. La categoría de Refugio otorga un carnet hasta la resolución del trámite, con dicho documento, los solicitantes de Refugio pueden trabajar bajo libre condición. Esto

facilitaría muchas gestiones y en relación con el punto anterior, si no se logra un proceso expedito, que al menos se pueda otorgar un carnet.

2. PANAMÁ

Las buenas prácticas recomendadas para Panamá se enfocan en aspectos relacionados con lo establecido en la legislación:

- No se debería limitar el tiempo prorrogable para la renovación del Permiso temporal por razones de humanidad, ya que, si la persona requiere y puede seguir demostrando por más tiempo del establecido que necesita del permiso especial por razones de humanidad y permanecer en Panamá, se podría seguir renovando el permiso. Cabe recordar que, si bien estas formas de protección complementaria diferentes al refugio tienen la intención de proteger a aquellos migrantes que no necesariamente son beneficiarios del Refugio, no significa que no puedan aportar a la economía y al mercado panameño; puede ser un migrante especializado, pero por falta de alimentos o por algún desastre natural abandonó su país, sin embargo, de igual forma está en la capacidad de incluirse dentro de la sociedad y una forma de potenciar y facilitar el proceso es mejorando este permiso temporal por razones de humanidad.
- La creación de un visado similar al de Solicitud de Visa de Corta Estancia para Asistencia Humanitaria Internacional, enfocado propiamente para migrantes de tránsito que requieran de una asistencia en Panamá, por un período determinado. Pueden ser migrantes que no necesariamente tengan a Panamá como su país de destino, pero que en el período en el que se encuentren en territorio canalero, puedan contar con un visado que les permita mayor seguridad, especialmente en caso de requerirse atención médica o acceso a servicios de salud.
- En caso de que no se pueda extender de manera indefinida la duración del permiso temporal por razones de humanidad, que el migrante pueda acceder a hacer un cambio de categoría a otra que también se pueda ajustar, ya sea a su formación académica, alguna especialidad o a la obtención de un empleo en el que fuera contratado.

3. MÉXICO

En el caso de México, al igual que Panamá, no se logra observar presencialmente la forma en la que lleva a cabo el proceso de solicitud de la visa por razones humanitarias y la regularización por razones de humanidad, las buenas prácticas que se recomiendan son en función de aspectos establecidos por el gobierno mexicano.

- Exoneración del requisito donde se solicita el comprobante del pago de la multa conforme a lo previsto en el artículo 145 de la Ley, esta multa representa de 20 a 40 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para la regularización de su situación migratoria. En muchas ocasiones, la persona migrante no cuenta con los recursos necesarios para el pago de dinero o multas, lo cual no debería ser un impedimento para la solicitud de un visado por razones de humanidad.
- Extensión de la duración de la visa por razones humanitarias, debido a que, actualmente, el tiempo máximo es de 30 días, sin embargo, en situaciones donde la persona requiera quedarse más tiempo en México (no de forma permanente), debería poder contar con la opción y esa forma de protección.

Las buenas prácticas sugeridas en este documento pueden facilitar la obtención de los permisos por razones de humanidad para los migrantes que apliquen a las respectivas solicitudes, si bien es cierto es indispensable realizar más cambios a nivel de legislación que puede implicar largos procesos, pero si necesario evaluar la situación actual de las iniciativas existentes.

A nivel internacional y de acuerdo con OIM (SF) no existe un instrumento jurídico exhaustivo que establezca el marco de gobernanza de la migración. Sin embargo, sí existen normas jurídicas que en cierta medida restringen, regulan y canalizan la autoridad del Estado en el ámbito de la migración; dichas normas provienen de las relaciones y prácticas entre Estados.

Estos instrumentos de carácter no vinculante y en tratados multilaterales y bilaterales, o han pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario. Estas normas constituyen el marco para una gobernanza conjunta de la migración y reflejan primordialmente los intereses de los Estados, de sus nacionales y las relaciones interestatales. (OIM SF).

Estas normas se han constituido, principalmente, por el derecho consuetudinario que existe para solventar la necesidad de promover dichos derechos y protegerlos. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados abarca los aspectos indispensables para proteger a la población que se encuentra bajo este estatus.

Puede ser un reto para los países plantear mecanismos de protección efectivos al no existir un instrumento como tal enfocado a la protección por razones humanitarias que sea similar a La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y que posea el mismo alcance de protección, sin embargo no debe ser un impedimento reformar la naturaleza de los permisos con los que cuentan.

C. PROPUESTA DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL

El aspecto laboral no debe dejarse de lado cuando se refiere a las formas de protección complementaria, pues tienen una relación estrecha y debe considerarse al momento de otorgar los permisos o visas. Además, no debería restringirse la oportunidad de obtener un empleo para una persona que opte por uno de estos permisos (por ejemplo, el caso de Costa Rica, al establecer ciertas áreas en las que un migrante bajo categoría especial puede trabajar y el caso de México, donde uno de sus visados no permite del todo trabajar). Algunas buenas prácticas para implementar se muestran en la figura 4.1:

Figura 4.1

Buenas prácticas dirigidas a la mejora en la gestión de la migración laboral en Costa Rica, México y Panamá.

En el caso de México y Costa Rica, la implementación de permisos para los trabajadores que llegan al territorio por temporadas, ya sea uno o varios meses, sin embargo, se requiere de una agilización de proceso de solicitud.

En el caso panameño, donde existen áreas de trabajo, según estudios de mercado laboral del año 2015 (Sandoval, 2017) al año 2020, el país generará 232 000 puestos de trabajo que no podrán ser llenados en su totalidad por los nacionales. Se podría fomentar la capacitación de mano de obra extranjera que inicialmente son migrantes con permisos o visas por razones de humanidad.

La simplificación y agilización de trámites con instituciones involucradas. Por ejemplo, en Costa Rica la equiparación de títulos por parte del Consejo Nacional de Rectores, que al tratarse de casos vulnerables exista una coordinación y se le brinde una atención especial.

Coordinación interinstitucional a nivel de país, desde las Direcciones o Institutos de Migraciones, con los Ministerios de Trabajo y los Institutos de Seguro Social. Que la premisa principal sea tener en cuenta que se trata de migrantes en condiciones vulnerables, quienes forman parte de la migración forzada y, por ende, el trato debe ser preferencial.

Fuente: elaboración propia.

Según esta propuesta, debería existir una mayor flexibilidad cuando se refiere al componente laboral. El otorgamiento de un permiso por razones humanitarias es el primer paso, sin embargo, esta persona buscará un empleo, pero si no es más flexible cuando se trata de permisos de trabajo, la persona queda en un mismo nivel de vulnerabilidad y dependencia. Un empleo brinda crecimiento económico y mayor estabilidad que le permita al migrante llevar una vida digna.

Uno de los principales problemas para implementar buenas prácticas puede ser la legislación de cada país y la poca voluntad política, pero no es necesario realizar cambios graves en sus legislaciones para mejorar el proceso de otorgamiento de visas o permisos por razones de humanidad.

Otro método que se puede proponer es el uso de técnicas biométricas para identificar y registrar rápidamente a los extranjeros que huyen a un país vecino durante o poco después de un desastre o de una crisis. La utilización de este tipo de técnicas agilizaría considerablemente el registro de datos, sin embargo, debe ir acompañado de una buena

gestión de los sistemas de información, aunque en ocasiones estos no cumplen con las necesidades reales de los países, por lo que también sería un gran reto implementarlo.

Finalmente, lo importante por destacar es otorgarles mayor relevancia a estas formas de protección complementarias, considerar que los migrantes que están bajo categorías por razones humanitarias no difieren mucho de los que aplican a una condición de refugio, pero lamentablemente el trato que reciben es diferente. Las personas que sufren los efectos de la violencia indiscriminada y el consiguiente desorden que sucede ante una situación de conflicto armado, sin tener elementos específicos de persecución, podrían no encajar en la definición de refugiado según la Convención de 1951 y, sin embargo, estar necesitadas de protección internacional.

ACNUR (2000) señala que las formas complementarias de protección adoptadas por los Estados son una manera positiva de responder de forma pragmática a ciertas necesidades de protección internacional, protección que cada día se requiere porque los flujos migratorios cada vez incrementan más y los gobiernos deben estar preparados para esto y dar una respuesta adecuada.

SECCIÓN V. CONCLUSIONES

La práctica dirigida arrojó una serie de insumos y resultados valiosos, los cuales pueden ser de beneficio para el Programa Mesoamérica. Dentro de dichos resultados se puede constatar que el principal elemento clave de la cooperación internacional es que esta pueda propiciar resultados claros, y a su vez logre ser un mecanismo eficiente y eficaz para el desarrollo. Esto se ha evidenciado en el Programa Mesoamérica de la OIM, puesto que se permitió observar el comportamiento de las acciones y el cumplimiento de los objetivos del programa durante la fase VII, además, el mismo ha logrado posicionarse como un actor estratégico en promover instrumentos para asegurar una protección de las personas migrantes y facilitar la migración ordenada y segura.

Dentro de su enfoque de trabajo es de conocimiento que debido al incremento de flujos migratorios y las opciones irregulares a las que suelen acceder las personas migrantes, se torna obligatorio responder a las necesidades en materia de protección complementaria y migración laboral. En la Declaración de Brasil (2014), se hace énfasis que en América Latina y el Caribe, se han alcanzado logros significativos en materia de protección internacional; a pesar de ello se debe seguir avanzando en mejores propuestas de protección de manera más integral.

Por otra parte, al analizar los marcos institucionales sobre gestión laboral de Costa Rica, México y Panamá se tiene claro el aporte que genera la población migrante a los países, ya que *per se* la migración es positiva y enriquecedora, tanto para los migrantes como para los países de acogida; debido al intercambio de conocimiento y de capacidades. No obstante, los procesos de solicitud y obtención de empleo pueden verse obstaculizados debido a dificultades en la entrega de documentos, limitación en las áreas en las que se puede laborar, costos de los procesos de solicitud, que se convierten en elementos que afectan directamente a los migrantes de mayor vulnerabilidad.

Empero, los países pueden analizar las áreas laborales que no son “cubiertas” por la población nacional, estas pueden ser desde áreas técnicas y calificadas hasta trabajos que requieran menor especialización y así incluir a la población migrante que opta por otra

forma de protección complementaria a la de refugio o asilo a los sistemas laborales. Los migrantes traen consigo nuevas ideas y conocimientos y es bajo esta línea que se debe reconocer las habilidades y las cualificaciones de los migrantes, que sin embargo sigue siendo una cuestión desafiante en los países.

Otro de los resultados es que las visas o permisos por razones de humanidad pueden ser una clara respuesta de protección y, por ende, se les debería otorgar la relevancia que merecen. Es necesario reconocer que, quienes huyen de la guerra, de las crisis, de desastres, de la hambruna, de la violencia o de la persecución, por lo general, no pueden cumplir con los requisitos formales que requiere un visado o un permiso diferente a la categoría de refugio ni tampoco pueden cumplir con la documentación requerida para optar por un permiso de trabajo.

Ya sea desde implementar nuevos mecanismos o replicar buenas prácticas que han resultado exitosas en otros países, los países tienen la responsabilidad de otorgar la relevancia que requiere las otras formas de protección complementaria. Además, no sólo se trata de replicar buenas prácticas, sino de concientizar sobre el alcance de estos mecanismos. A modo de ejemplo y de experiencia, en el caso costarricense, en muchas de las visitas a la DGME se observa que a nivel de funcionarios, las personas que se encuentran en situaciones de riesgos no se le consideran sus vulnerabilidades.

Migrantes que llegan a las oficinas de DGME desde zonas lejanas, o que se encuentran en situaciones de pobreza extrema y requieren que sus procesos se resuelvan en el tiempo contemplado por la Ley 8764 (el plazo es de tres meses según Artículo 200 de la Ley 8764) sin embargo, testimonios de personas en vulnerabilidad indican que tienen desde un año o más esperando respuesta, estos testimonios fueron de conocimiento al momento de las visitas a la DGME.

Por lo anterior, se debe armonizar las acciones enfocadas a la protección complementaria y de acuerdo como lo señala Abelardo Morales (2010) a la política migratoria basada; en la gestión de los mercados laborales, es decir, promover también las formas de regularización de migrantes que pueden aportar al sistema económico y al mercado de los países, se debe recordar que hay empleos en los que un país requiere de

mano de obra extranjera y sería importante que la política migratoria se alinee con los mercados y perfiles laborales.

A su vez, la existencia de instrumentos internacionales funge como una guía para los Estados, con el fin de ser herramientas orientadoras para implementar acciones con el objetivo de enfrentar los riesgos asociados con la migración irregular. Desde la OIM, se tiene claro que, a nivel de la comunidad internacional, se ha asumido que los sistemas para la protección internacional no están necesariamente vinculados a la gestión de la migración laboral, lo cual genera una brecha en términos de planificación y gestión integral y puede dejar en la irregularidad a personas que no cumplan con los requisitos del sistema de protección.

ACNUR (SF) plantea una interrogante interesante: ¿Qué hacer para que la política migratoria sea sensible a las necesidades de protección internacional? Lo primero sería concientizar en la necesidad de buscar e implementar soluciones para los flujos migratorios mixtos, quienes, cuando llegan a su país de destino, se dan cuenta de que no reúnen las condiciones necesarias que se establecen para solicitar la condición de refugiado o asilado, pero que pueden acceder a formas de protección complementarias.

Más importante e interesante aún: ¿Quién ha de tratarse como una persona merecedora de protección internacional? La línea divisora entre una categoría de refugio y una por razones de humanidad, en la práctica, parece ser muy delgada. Es claro que

El estatus migratorio tiene un papel preponderante para que las personas puedan gozar de algunos derechos sociales y, en este caso, de la seguridad social que brindan las instituciones. (...) Es necesario pensar en mecanismos que permitan a la persona trabajadora migrante tener acceso a este derecho mientras sus trámites están gestionándose, pues de alguna manera debe de garantizársele protección mientras el estado resuelve su situación migratoria. (León & Morales; 42).

Por último, cabe destacar el papel asumido por la OIM en los esfuerzos por fomentar una migración segura, ordenada y regular y que gracias a acciones como las desarrolladas por el Programa Mesoamérica, se ejecutan objetivos que no solo promueven el desarrollo de las personas migrantes, sino que buscan asegurar la protección de estas. Como se señala en el borrador del Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regulada, es

indispensable fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales, para abordar los retos a los que se enfrenta cada país en relación con la migración regular

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. 1998. *Las migraciones mixtas y su relación con los éxodos de refugiados, incluyendo la repatriación de las personas que no requieren de protección internacional, así como la facilitación del retorno en su dimensión mundial.* Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2251.pdf> Consultado el 20/06/2018
- ACNUR. 2000. *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional.* Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761> Consultado el 15/06/2019
- ACNUR. 2006. *Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de Refugiados en las Américas: avances y buenas prácticas.* Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4370.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2006/4370> Consultado el 18/07/2018
- ACNUR. 2010. *La migración mixta y la protección internacional de los refugiados.* Disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/nuevo_sitio/2010/CursoDI/ModuloI_I_migracion_mixta.pdf?view=1 Consultado el 27/07/2018
- ACNUR. 2017. *Migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Perspectiva del ACNUR.*
- ACNUR. SF. Buena práctica 27 (*Migración Mixta*). Disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9303.pdf Consultado el 18/06/2018
- ACNUR. SF. Buena práctica 28: *Protección Complementaria y visas humanitarias.* Disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9304.pdf?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9304 Consultado el 01/06/2018
- Branco, M. 2018. Brasil otorgará visa humanitaria a haitianos. *Agencia Brasil.* (10 de abril de 2018) Disponible en <http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/internacional/noticia/2018-04/brasil-otorgara-visa-humanitaria-haitianos> Consultado el 15/06/2018
- Alday consultores. SF. *Permiso de trabajo en México (Nueva Ley de Migración).* Disponible en http://tramitesmigratoriosmex.com/index.php?option=com_content&view=article&id=83:permiso-de-trabajo-en-mexico&catid=41:top-headlines&Itemid=40 Consultado el 17/06/2018
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2009. *Ley 8764. Ley General de Migración y Extranjería.* Disponible en

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66139&nValor3=111971¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp Consultado el 28/06/2018

Asesores legales integrales en Panamá. SF. *Requisitos para Permisos de Trabajo. Lo que usted debe saber al momento de aplicar a un Permiso de trabajo en Panamá.* Disponible en <http://www.abogadaspanama.com/residir-en-panama/migracion-laboral> Consultado el 18/06/2018

Asociación de profesionales uruguayos en Gestión Humana. SF. *Los objetivos de desarrollo sostenible y su importancia para las empresas.* Disponible en <http://www.adpugh.org.uy/los-objetivos-desarrollo-sostenible-importancia-las-empresas/> Consultado el 20/06/2018

BBC MUNDO. 2016. *Las verdaderas cifras de los hispanos en EE.UU. y cuánto poder tienen.* Disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_internacional_elecciones_e_euu_2016_cifras_latinos_lf Consultado el 15/06/2018

Caja de Seguro Social de Panamá. SF. *Afiliación al asegurado.* Disponible en <http://www.css.gob.pa/afiliacionasegurado.html> Consultado el 05/08/2018

Camacho, F. 2018. Subieron 600% las solicitudes de refugio a México en 3 años. *La Jornada.* 19 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2018/05/19/subieron-600-las-solicitudes-de-refugio-a-mexico-en-3-anos-4598.html> Consultado el 29/06/2018

Campos, M. 2015. *Residencia Permanente y por razones humanitarias y de compasión.* Disponible en <https://www.mariacampos.ca/2015/07/residencia-permanente-por-razones-humanitarias-y-de-compasion/> Consultado el 11/07/2018

Casteles, S. 2010. *Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales* (Vol. 8; N°15). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200002 Consultado el 27/06/2018

Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 2017. *Las remesas hacia américa latina y el Caribe en 2016: nuevo récord.* Disponible de <http://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2017-06-acelerandoremesas.pdf> Consultado el 18/06/2018

Conferencia Regional Sobre Migración. 2017. *Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres.* Disponible en http://www.crmsv.org/sites/default/files/publicaciones/es_guia_practicas_eficaces_crm_marzo_2017.pdf Consultado el 19/05/2018

Consulado de Carrera de México en Barcelona. SF. *Requisitos para Permisos de Trabajo.* Disponible en

<https://consulmex2.sre.gob.mx/barcelona/index.php/ingreso-de-turistas/111>
Consultado el 18/06/2018

Derderian, K. & Schockaert, L. 2009. *Respondiendo a los flujos “mixtos” de migración: una perspectiva humanitaria*. N^a 10. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23742.pdf> Consultado el 13/06/2018

Diario Libre. 2012. Brasil reglamenta concesión de visas para inmigrantes haitianos. *Diario Libre*. Brasil. Disponible en <https://www.diariolibre.com/noticias/brasil-reglamenta-concesin-de-visas-para-inmigrantes-haitianos-CJdl320301> Consultado el 13/06/2018

El País. 2015. Cronología de la crisis migratoria de los cubanos en Centroamérica. *El País CR*. 16 de diciembre de 2015. Disponible en <https://www.elpais.cr/2015/12/16/cronologia-de-la-crisis-migratoria-de-los-cubanos-en-centroamerica/> Fecha 16 de diciembre de 2015. Consultado el 13/06/2018

El Nacional Web. 2017. Perú aprobó entrega de permisos temporales de permanencia a venezolanos. *El Nacional*. Perú. (03 de enero de 2017). Disponible en http://www.el-nacional.com/noticias/politica/peru-aprobo-entrega-permisos-temporales-permanencia-venezolanos_73587 Consultado el 30/05/2018

El Universal. 2003. *Pueden migrantes asegurar a sus familias en IMSS*. Disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/147064.html> Consultado el 27/06/2018

Expansión. 2018. *Costa Rica, Salario Mínimo*. Disponible en <https://www.datosmacro.com/smi/costa-rica> Consultado el 04/08/2018

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. SF. *Inmigración en Costa Rica*. Disponible en <http://www.flacso.or.cr/index.php/publicaciones-jb-br-jb-i-labor-editorial-jb-i/otras-publicaciones/353-inmigracion-en-costa-rica> Consultado el 16/07/2018

Gobierno de México. 2011. *Ley sobre refugiados y protección complementaria texto vigente*. Disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/legislacionMigratoria/pdf/g2-4.pdf> Consultado el 15/07/2018

Gobierno de México. 2014. *Reglamento de la ley de migración*. Cámara de diputados del h. Congreso de la unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf Consultado el 11/07/2018

Gobierno de México. SF. *Obtención de permiso de trabajo para extranjeros residentes temporales en México*. Disponible en <https://www.gob.mx/tramites/ficha/obtencion-de-permiso-de-trabajo-para-extranjeros-residentes-temporales-en-mexico/INM795> Consultado el 13/07/2018

- Gobierno de México. SF. *Preguntas frecuentes para obtener permiso de trabajo*. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/documentos/preguntas-frecuentes-para-obtener-permiso-de-trabajo> Consultado el 06/06/2018
- Gobierno de México. SF. *Visa por oferta de empleo*. Disponible en <https://www.gob.mx/tramites/ficha/visa-por-oferta-de-empleo/INM73> Consultado el 08/06/2018
- Gobierno de México. SF. *Preguntas frecuentes para solicitar visa por razones humanitarias*. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/documentos/preguntas-frecuentes-para-solicitar-visa-por-razones-humanitarias> Consultado el 19/07/2018
- Gobierno de México. SF. *Regularización por razones humanitarias*. Disponible en <https://www.gob.mx/tramites/ficha/regularizacion-migratoria-por-razones-humanitarias/INM791> Consultado el 11/07/2018
- Gobierno de México. SF. *Visa por razones humanitarias*. Disponible en <https://www.gob.mx/tramites/ficha/visa-por-razones-humanitarias/INM74> Consultado el 16/05/2018
- Gobierno de Panamá. 2008. *Decreto ejecutivo no. 320*. Disponible en <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26104/12594.pdf> Consultado el 20/05/2018
- Gobierno de Perú. 2017. *Decreto supremo que aprueba el reglamento del decreto legislativo N° 1350, decreto legislativo de migraciones y aprueban nuevas calidades migratorias*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11032.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11032> Consultado el 11/07/2018
- Gómez, N. SF. *¿Quieres trabajar en México? Estos son los requisitos para extranjeros*. Disponible en <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2015/09/07/quieres-mexico-estos-son-requisitos-extranjeros.html> Consultado el 14/06/2018
- Inmigration and Naturalisation Service. 2017. *Temporary solution passport problems Venezuelans*. Disponible en <https://ind.nl/en/news/Pages/Temporary-solution-passport-problems-Venezuelans.aspx> Consultado el 12/06/2018
- Instituto de estudios estratégicos y políticas públicas. 2016. *Migración irregular y seguridad. Boletín N°256*. Disponible en <https://www.iepp.org/boletines/mirador-de-seguridad/2016/Junio/10-migracion-irregular-y-seguridad/> Consultado el 19/07/2018
- Instituto de estudios y divulgación sobre migración. SF. *Contexto global*. Disponible en <https://www.estudiosdemigracion.org/2017/04/13/estadisticas-2/> Consultado el 04/06/2018
- Jubilut, L. Muiños, C. & Lima, A. *Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base*. Disponible en

<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/proteccion-comunitaria/jubilut-sombra-madureira.pdf> Consultado el 15/07/2018

La República. 2018. *OIM y Panamá abordaron situación de migrantes venezolanos*. Disponible en <https://larepublica.pe/mundo/1233316-oim-panama-abordaron-situacion-inmigrantes-venezolanos-venezuela-crisis-venezuela-nicolas-maduro> Consultado el 06/08/2018

Las Américas. 2018. Interpol Perú abrirá oficina para venezolanos que buscan el Permiso de Permanencia. *Diario Las Américas*. Perú. 03 de enero de 2018. Disponible en <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/interpol-peru-abrira-oficina-venezolanos-que-buscan-el-permiso-permanencia-n4151559> Consultado el 01/08/2018

LaSusa, M. (2016). *Aumento de migración africana en Centroamérica plantea desafíos*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/aumento-migracion-africana-centroamerica-plantea-desafios> Consultado el 19/06/2018

León, G. & Morales, A. 2013. *La migración laboral centroamericana y los desafíos de la seguridad social*. Disponible en <http://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Migraci%C3%B3n%20laboral%20y%20seguridad%20social105.pdf> Consultado el 05/08/2018

Martínez, J & Orrego, C. 2016. *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf Consultado el 17/06/2018

Mata, E. 2016. 3.500 cubanos varados en Costa Rica prefirieron salir con coyotes. *La Nación. Costa Rica*. 11 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.nacion.com/el-pais/politica/3-500-cubanos-varados-en-costa-rica-prefirieron-salir-con-coyotes/4BLUDQWB6FADJL3WRYIN7KGNE4/story/> Consultado el 31/07/2018

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. 2018. *A partir de hoy se habilita plataforma de inscripción para segunda fase del permiso especial de permanencia (PEP) para venezolanos*. <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/febrero-2018/6456-a-partir-de-hoy-se-habilita-plataforma-de-inscripcion-para-segunda-fase-del-permiso-especial-de-permanencia-pep-para-venezolanos> Consultado el 05/06/2018

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. SF. *Todo lo que tiene que saber sobre el PEP (Permiso Especial de Permanencia)*. Disponible en <http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/bpintinmig.pdf> Consultado el 25/05/2018

- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá. SF. *Costos de los trámites de permisos de trabajo*. Disponible en <https://www.mitradel.gob.pa/migracion-laboral/costos-de-permisos-de-trabajo/> Consultado el 18/07/2018
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá. SF. *Migración Laboral*. Disponible <https://www.mitradel.gob.pa/migracion-laboral/> Consultado el 14/06/2018
- Morales, A. 2010. *El sistema de las migraciones laborales internacionales en Centroamérica Condiciones para la armonización de políticas y prácticas en el marco del proceso de integración regional. Costa Rica; FLACSO*. Disponible en <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/8/41138/05AbelardoMorales.pdf> Consultado el 18/05/2018
- Naciones Unidas. 1950. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf> Consultado el 26/05/2018
- Naciones Unidas. 2014. *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf Consultado el 13/06/2018
- Nájera, J. 2013. *Los trabajadores migrantes y sus familiares en la frontera México-Guatemala*. Disponible en <http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/788/1/images/OMINewsletterNum8.pdf> Consultado el 22/06/2018
- ONU Mujeres. 2015. *Las trabajadoras migrantes centroamericanas en Chiapas. Recomendaciones de política pública para garantizar el ejercicio de sus derechos*. Primera edición. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9851.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9851> Consultado el 05/07/2018
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2003. *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf> Consultado el 19/07/2018
- Organización Internacional del Trabajo. 2003. *Entra en vigor el Convenio de la ONU sobre los derechos de los trabajadores migratorios*. Disponible en http://www.ilo.org/global/about-the-ilo%20/newsroom/features/WCMS_075353/lang--es/index.htm Consultado el 06/06/2018
- Organización Internacional del Trabajo. 2017. *La migración laboral en la agenda de trabajo decente de la OIT*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_582072.pdf Consultado el 26/07/2018

- Organización Internacional del Trabajo. SF. *¿Cómo tramitar su permiso de trabajo en Panamá?* Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_250202.pdf Consultado el 28/05/2018
- Organización Internacional del Trabajo. 2006. *La OIT y los trabajadores migrantes.* Disponible en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_295_SP/lang--es/index.htm Consultado el 22/05/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. 2003. *La migración en un mundo globalizado.* Disponible en http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/86/MCINF_268.pdf Consultado el 27/06/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. 2006. *Glosario sobre Migración.* Disponible en http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf Consultado el 09/07/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. 2009. *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM* Disponible https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf Consultado el 19/07/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. 2018. *La OIM lanza Plan de Acción Regional para fortalecer la respuesta a los flujos de venezolanos en las Américas y en el Caribe.* Disponible en <https://www.iom.int/es/news/la-oim-lanza-plan-de-accion-regional-para-fortalecer-la-respuesta-los-flujos-de-venezolanos-en> Consultado el 22/07/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. 2018. *Plan de Acción Regional.* Disponible en https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/plan_de_accion_regional_en_espanol.pdf Consultado el 17/06/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. SF. *Derecho internacional sobre migración.* Disponible en <https://www.iom.int/es/derecho-internacional-sobre-migracion> Consultado el 12/06/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. SF. *Los ODS: una oportunidad para fortalecer la gobernanza de las migraciones.* Disponible en <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/los-ods-una-oportunidad-para-fortalecer-la-gobernanza-de-las-migraciones> Consultado el 01/08/2018
- Organización Internacional para las Migraciones. SF. *Marco de Gobernanza Migratoria de la OIM.* Disponible en https://publications.iom.int/es/system/files/migof_brochure_sp.pdf Consultado el 01/08/2018

- Pacto Global sobre Migración. 2018. *Global compact for safe, orderly and regular migration*. Disponible en <http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Pacto%20mundial%20sobre%20migracion.pdf> Consultado el 31/07/2018
- Pérez, C. 2018. Claves para entender la crisis en Nicaragua. Diario ABC Internacional. Disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-claves-para-entender-crisis-nicaragua-201807191406_noticia.html Consultado el 01/08/2018
- Plan de Acción de Brasil. SF. *Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9869.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9869> Consultado el 11/07/2018
- PNUD. SF. *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> Consultado el 05/07/2018
- Poder Ejecutivo. 2012. *Reglamento de Extranjería de la Dirección General de Migración y Extranjería*. Disponible en <http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/reglamentos/Reglamento%20Extranjeria.pdf> Consultado el 06/06/2018
- Quirós, J. 2017. *¿Pueden los extranjeros gozar de seguridad social de manera ilegal en Panamá?* Disponible en https://www.tvn-2.com/nacionales/Extranjeros-Caja-de-Seguro-Social-Panama-cuotas_0_4744775489.html
- República Federativa de Brasil. 2017. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm Consultado el 19/06/2018
- Rojas, P. 2015. Costa Rica contiene el porcentaje más alto de inmigrantes en América Latina, revela la CEPAL. *crhoy.com*. Disponible en <http://www.crhoy.com/archivo/costa-rica-contiene-el-porcentaje-mas-alto-de-inmigrantes-en-america-latina-revela-la-cepal/nacionales/> Consultado el 17/06/2018
- Sandoval, Y. 2017. Panamá, destino de migración laboral. *La Prensa. Panamá*. Disponible en https://impresa.prensa.com/economia/Panama-destino-migracion-laboral_0_4810019038.html Consultado el 30/06/2018
- Secretaría de Gobernación de México. (2014). *DECRETO por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018*. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9976.pdf?view=1> Consultado el 18/07/2018

- Secretaría de Gobernación de México. SF. *Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM)*. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM Consultado el 29/05/2018
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México. 2015. *Visa de residencia temporal*. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/visa-de-residencia-temporal> Consultado el 04/06/2018
- Superintendencia Nacional de Perú. 2017. *Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos*. Disponible en <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos/> Consultado el 22/07/2018
- Unión Interparlamentaria. 2015. *Migración, derechos humanos y gobernanza*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf Consultado el 22/07/2018
- Valverde, R. 2018. Crisis nicaragüense dispara solicitud de refugio en Costa Rica. *Semanario Universidad*. Costa Rica. 13 de junio de 2018. Disponible en <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/crisis-nicaraguense-dispara-solicitud-de-refugio-en-costa-rica/> Consultado el 17/07/2018
- Vanguardia. 2018. *Aumenta 66% solicitud de asilo; la mayoría es de Centroamérica*. Disponible en <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/aumenta-66-solicitud-de-asilo-la-mayoria-es-de-centroamerica> Consultado el 03/06/2018
- Zuluaga, D. (2006). *Benchmarking como herramienta de evaluación y diagnóstico de sistemas de innovación*. Disponible en <https://www.oei.es/historico/memoriasctsi/mesa11/m11p12.pdf> Consultado el 01/06/2018

ANEXOS

Anexo 1

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>-Competencias claras que pueden interesar y beneficiar a otras organizaciones e instituciones con objetivos comunes.</p> <p>-El trabajo de equipo del Programa Mesoamérica reconoce y valora las contribuciones de la cooperación al cumplimiento de los objetivos estratégicos y al desarrollo de acciones de la OIM.</p> <p>-Cada país miembro del Programa Mesoamérica cuenta con un coordinador a nivel nacional, cuya función se centraliza, principalmente, en garantizar el posicionamiento institucional y cumplimiento de los objetivos del programa.</p> <p>-Incentiva la participación de las autoridades locales de las zonas fronterizas, bajo la promoción de encuentros bilaterales en dichas zonas fronterizas de mayor riesgo.</p>	<p>-Incertidumbre respecto a los recursos con los que cuenta el Programa, ya que varían en cada etapa y por decisión del donante.</p> <p>-La difusión de los mensajes a un nivel de comunicación y redes; no se suele llegar al 100% a la población meta.</p> <p>-En la aplicación de algunas actividades, el equipo del Programa Mesoamérica no ha sido el principal facilitador, lo que ha impactado en evaluaciones.</p>
OPORTUNIDADES	AMENZADAS
<p>-Las competencias del Programa Mesoamérica tienen importancia y adquieren un rol estratégico en la agenda global de la cooperación y del desarrollo.</p> <p>-Costa Rica posee un fuerte posicionamiento a nivel internacional en el tema de migraciones y derechos humanos, lo que facilita aún más el trabajo realizado a partir del Programa Mesoamérica.</p>	<p>-Aumento de las redes de tráfico y trata de personas en la región.</p> <p>-Costa Rica, con su posición de país de renta media, es un receptor no prioritario de cooperación internacional, lo que ya se ha evidenciado puede disminuir el nivel de cooperación recibida.</p>

Anexo 2

Costo económico de la solicitud del trámite por razones de humanidad.	
Trámite requerido	Costo que se requiere
Cambio de categoría	\$200.
Timbres migratorios	\$2
Trámites de abogado	\$50 según documentación necesaria.
Trámites en caso de multa	\$100 por mes de vencimiento.*
Total de la solicitud del trámite por persona.	\$252
<p>*La multa se paga cuando el sello de entrada a Costa Rica vence al momento de realizar la solicitud.</p> <p>Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de Extranjería y consultas a centros de información.</p>	