



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.117

Doc. 1 rev. 1

7 marzo 2003

Original: Español

## INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2002

### CAPÍTULO VI VISTA *IN LOCO* A COSTA RICA

#### CUARTO INFORME DE PROGRESO DE LA RELATORÍA SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS EN EL HEMISFERIO

##### LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

#### INDICE

	<b>Página</b>
A. Introducción.....	2
B. Metodología.....	3
C. El fenómeno migratorio en Costa Rica.....	4
D. Migración y desarrollo.....	9
E. Repercusiones sociales discriminación en contra de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias.....	12
F. Política y práctica migratoria.....	18
G. Conducción, contrabando y tráfico de migrantes.....	25
H. Garantías del debido proceso.....	26
I. Libertad personal.....	35
J. Derechos laborales y derechos económicos, sociales y culturales.....	39
K. Observaciones y recomendaciones.....	46

## A. Introducción

115. La Relatoría decidió estudiar con detenimiento la situación en la de Costa Rica dada la masiva presencia en ese país de trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, regionales y extra-regionales. Este fenómeno migratorio había instado al gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría a dictar un amplio programa de regularización migratoria en 1998-1999 y la Relatoría tenía interés en conocer el impacto de esa medida. De este modo, con el objetivo de recabar información sobre la situación de los trabajadores migratorios en Costa Rica y en particular recoger antecedentes con respecto a la implementación de un Acuerdo de Retorno Asistido de Migrantes Extra-regionales, una iniciativa intergubernamental diseñada para hacer más expedito el retorno de personas migrantes indocumentados que no sean originarias de Centro América, dos integrantes del equipo de la Relatoría, Helena Olea y Andreas Feldmann, visitaron Costa Rica entre el 19-21 de Noviembre del 2001. En marzo de 2002, la Comisión envió al gobierno de Costa Rica un informe preliminar de esa visita. A petición expresa del Gobierno costarricense, contenida en su extensa respuesta, el Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Juan E. Méndez, visitó nuevamente Costa Rica junto con Helena Olea y Andreas Feldmann entre el 22-24 de Julio del 2002. Durante esta segunda visita, el equipo encabezado por el Relator Especial recabó nuevos antecedentes para la elaboración del presente informe.

116. Durante su primera visita, los miembros del equipo de la Relatoría sostuvieron reuniones con diversos personeros de gobierno. También visitaron varios lugares de interés, entre ellos, la Carpio, un asentamiento poblacional mayoritariamente poblado por nicaragüenses ubicado en las afueras de San José, y la Quinta Comisaría, el principal centro de detención de migrantes del país. El equipo de la Relatoría se reunió con: Eduardo Araya, Viceministro de Gobernación; Eduardo Vilchez, Director de la Dirección General de Migración y Extranjería; José Manuel Echandi, Defensor de los Habitantes (Ombudsman) y Katia Rodríguez, funcionaria de dicha dependencia, Carlos Muñoz, Coordinador de Proyectos de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y Sergio Ugalde y Arnoldo Brenes, funcionarios de Cancillería, entre otros funcionarios. Adicionalmente y aprovechando el contexto de la reunión del Grupo de Consulta de la Conferencia Regional de Migración que tuvo lugar en Heredia, Costa Rica, entre el 14 y 16 de Noviembre del 2001, el equipo de la Relatoría se reunió con representantes de organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en Costa Rica. Entre éstos destacaron ACNUR, OIM, Defensa de los Niños Internacional, Foro Emaús, El Productor, la Comisión de Derechos Humanos de Centro América. Los representantes de la Relatoría también entrevistaron a Abelardo Morales, Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Costa Rica).

117. En su segunda visita, en tanto, Juan E. Méndez y su equipo nuevamente se reunieron con autoridades como el Defensor de los Habitantes y los funcionarios Katia Rodríguez, Sergio Ugalde y Arnoldo Brenes. Juan E. Méndez y sus asistentes también se entrevistaron con funcionarios del nuevo gobierno del Presidente Abel Pacheco del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Entre ellos es posible mencionar a Roberto Tobar, Ministro de Relaciones Exteriores; Ovidio Pacheco Salazar, Ministro del Trabajo y Seguridad Social; Randall Quirós, Viceministro de Gobernación; Marco Badilla, Director de Migración y Extranjería; Johny Ruiz Arce, Jefe del Área Técnica de Migraciones del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, los miembros de la Relatoría se entrevistaron con Gabriela Rodríguez, Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Roberto Kozak, Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América Central y México así como con representantes de diversas Organizaciones No-

Gubernamentales (ONGs). Entre ellas es posible destacar: El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES); Comisión Costarricense de Derechos Humanos; Defensa de los Niños Internacional (DNI); la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), Foro Emaús y Centro de Estudios para la Paz.

118. Es importante destacar que la Relatoría encontró un alto nivel de cooperación por parte de todas y cada una de las autoridades costarricenses. Estas no sólo colaboraron gentilmente en la organización de la visita, sino que se mostraron llanas a sostener conversaciones abiertas y francas sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias. Representantes de organizaciones intergubernamentales, investigadores y miembros de la sociedad civil también mostraron una excelente disposición a colaborar con el equipo de la CIDH. La Relatoría agradece y destaca el excelente espíritu y de cooperación de estas personas.

119. El presente informe se divide en nueve secciones. La primera explica brevemente la metodología de trabajo aplicada por la Relatoría para la elaboración del presente informe. Con el objeto de contextualizar el problema analizado, la tercera sección examina el fenómeno migratorio en Costa Rica, destacando las condiciones económicas, sociales y políticas del país y cómo la migración repercute en ellos así como las características de los flujos migratorios. Esta sección también describe la visita que funcionarios de la Relatoría efectuaron a *La Carpio*, un asentamiento poblacional habitado mayoritariamente por nicaragüenses. La sección número cuatro analiza si los trabajadores migratorios y sus familias son víctimas de prácticas discriminatorias en Costa Rica. En la sección número cinco, se describe y analiza la política y práctica migratoria en Costa Rica. El informe dedica la sexta sección a analizar el contrabando, conducción y tráfico de trabajadores migratorios y sus familias. A continuación, en la séptima sección el informe examina las garantías de debido proceso. El informe luego analiza y describe la privación de libertad de los migrantes. La novena sección analiza los derechos laborales, económicos y sociales de esta población. El trabajo finaliza con conclusiones y recomendaciones dirigidas al Estado y otros actores relevantes.

120. El proyecto de informe fue aprobado por la Comisión en Diciembre del 2002. De conformidad con los artículos 56-58 del reglamento de la CIDH, este informe fue transmitido al Gobierno de Costa Rica en Diciembre, con la solicitud de que presentara las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El 17 de enero del 2003, a través de la comunicación 08-AM03 del Ministerio de Relaciones exteriores y de Culto, el Estado de Costa Rica presentó sus observaciones. La Comisión, de conformidad con su reglamento, estudió tales observaciones y procedió a incluir aquellas que consideró pertinentes.

## **B. Metodología**

121. Como guía para elaborar el siguiente informe, la Relatoría se basó en la metodología de trabajo normalmente utilizada por la CIDH para la realización de sus *visitas in loco*. Es importante destacar que éste es un procedimiento estandarizado que ha servido de pauta para el trabajo de la CIDH por varias décadas. La metodología que emplea la CIDH es común a la de diversas organizaciones intergubernamentales dedicadas a monitorear la situación de derechos

humanos en el mundo.<sup>90</sup> Por diversas razones, entre ellas la duración de las visitas y los recursos humanos limitados con las que cuenta la CIDH, los informes de las visitas *in loco* así como de las visitas de las Relatorías Especiales (como la presente) no pretenden presentar una visión exhaustiva de los problemas de derechos humanos y su relación con los trabajadores migratorios y sus familias en un país, sino llamar la atención sobre problemas puntuales en materia de derechos humanos que afligen a los países visitados. Al mismo tiempo, los informes desean destacar mejores prácticas en materia de derechos humanos a modo de incentivar a que otros Estados miembros de la OEA emulen dichas acciones.

122. Las apreciaciones del siguiente informe se basan en dos elementos principales. Por un lado, fuentes primarias como los testimonios de trabajadores migratorios y miembros de sus familias así como diferentes personas pertenecientes a diversas instituciones, entre ellas, el gobierno involucrado, académicos, miembros de organismos intergubernamentales y no gubernamentales. Es preciso recalcar que, para garantizar la ecuanimidad e imparcialidad de sus informes, por norma la CIDH siempre se reúne con la más amplia gama posible de personas y organizaciones. De este modo, se pretende obtener una visión lo más representativa, fidedigna y exhaustiva posible. De igual forma, en la elaboración de los informes, la CIDH asegura que todas las partes entrevistadas aparezcan citadas en el informe. No obstante, en algunas ocasiones no se cita a la fuente de una afirmación, si ésta lo pidió expresamente. Por el otro, los informes también se basan en fuentes secundarias como trabajos académicos, informes y documentos. Al igual que en el caso de las fuentes primarias, como práctica, la CIDH y la Relatoría siempre se cercioran cuidadosamente que estas fuentes sean verosímiles y serias.

123. Es importante destacar que el presente informe fue elaborado sobre la base de la más diversa información y que el equipo de la Relatoría llevó a cabo un largo trabajo de investigación previo a las dos visitas efectuadas. Durante la visita y con posterioridad a ella, en tanto, los redactores e investigadores del informe corroboraron y complementaron la información obtenida. Los contenidos y comentarios son el resultado de un largo trabajo de investigación que fue concienzudamente discutido y ponderado por el Relator y su equipo y luego presentado al pleno de siete Comisionados de la CIDH, quienes aprueban la versión final del documento.

### **C. Fenómeno Migratorio en Costa Rica**

124. Dada su estabilidad política, su relativa prosperidad económica y su avanzado sistema de bienestar social, Costa Rica se ha transformado en el principal país receptor de trabajadores migratorios en América Central.<sup>91</sup> Al igual que sus vecinos centroamericanos, por su ubicación geográfica, Costa Rica también se ha transformado en los últimos años en un país de tránsito de personas migrantes. A este respecto, un número significativo de personas, en su mayoría

---

<sup>90</sup> Para mayor información sobre la metodología de visitas *in loco* que la Relatoría usa como base para su trabajo de campo ver: Orentlicher, Diane F. 1990. "Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding." *Harvard Human Rights Journal* 3, pp, 83-135; y Lillich, Richard B. y Hurst Hannum. 1995. *Internacional Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* (3rd edition). New Cork: Little, Brown and Company. (Ver capítulo 6 "The Problem of Fact-Finding and Evidence").

<sup>91</sup> El ingreso per-cápita (real ajustado) de Costa Rica asciende a US\$ 8.650, comparado con US\$ 4.497 en El Salvador, US\$ 2.366 en Nicaragua y US\$ 2.453 en Honduras. Ver Informe Sobre Desarrollo Humano 2002 publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);

<http://www.undp.org/hdr2001/>

sudamericanos, pero también asiáticos, africanos y personas del Medio Oriente y de Europa del Este, cruza por Costa Rica para seguir viaje rumbo a México, Canadá y Estados Unidos.

125. En la última década la migración se ha transformado en un tema trascendental en Costa Rica dado que la masiva presencia de trabajadores migratorios tiene diversos efectos en la vida del país. Desde el punto de vista interno, la migración repercute económica, social y políticamente. En términos económicos, la presencia de trabajadores migratorios tiene un efecto apreciable. Trabajadores migratorios contribuyen al desarrollo de actividades económicas muy importantes en el país, como son la agricultura, la construcción y el sector de servicios. Además, su presencia influye fuertemente en el mercado laboral interno. La extensa presencia de extranjeros en el país, por otro lado, tiene efectos sociales muy relevantes y ha contribuido a transformar la cultura y costumbres locales. La influencia social y económica que la presencia de extranjeros tiene en la sociedad costarricense previsiblemente también tiene resonancia en el plano político interno. En la esfera internacional, por otro lado, la masiva presencia de nicaragüenses afecta la relación bilateral entre Costa Rica y Nicaragua.

126. El principal flujo de inmigrantes que llega a Costa Rica corresponde a ciudadanos nicaragüenses. Dada la extensa frontera y la relación económica entre ambas naciones, la migración de nicaragüenses a Costa Rica no es un fenómeno reciente. A mediados del siglo XIX durante del desarrollo de una incipiente industria para la exportación de productos agrícolas como el café, la caña de azúcar y el banano, Costa Rica se vio en la necesidad de importar mano de obra nicaragüense.<sup>92</sup> Dicho influjo abrió espacio a nuevas oleadas migratorias desde Nicaragua. Los nicaragüenses han migrado históricamente en busca de mejores oportunidades laborales y acceso a servicios sociales como salud y educación. También han migrado tras desastres naturales o bien producto de inestabilidad política o conflicto armado. Durante la década de los ochentas, por ejemplo, Costa Rica recibió un número apreciable de refugiados centroamericanos --se habla de más de 50 mil personas--sobre todo nicaragüenses y salvadoreños. Costa Rica otorgó el estatus de refugiado a 46 mil ciudadanos nicaragüenses.<sup>93</sup>

127. Durante la década de los noventa, en tanto, se registró un alza apreciable en el número de nicaragüenses que migraron a Costa Rica. El incremento del número de trabajadores migratorios nicaragüenses se debe al deterioro progresivo de la economía en Nicaragua que ha llevado a una pauperización general de la población. En la última década, la economía en Nicaragua ha desarrollado graves problemas estructurales: tasas de crecimiento negativas, falta de productividad, e incapacidad para generar plazas de trabajo en el sector formal. Como resultado, el país no ha podido crear una infraestructura apropiada ni prodigar servicios sociales importantes para la población como educación, salud y pensiones.<sup>94</sup>

128. La Dirección Nacional de Migraciones y Extranjería de Costa Rica y diversos otros estudios coinciden en indicar que hoy en día entre 300 y 400 mil nicaragüenses residen en Costa Rica.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Hall, Carolyn. 1985. *Costa Rica a Geographical Interpretation in Historical Perspective*. Boulder CO.: Westview Press, pp. 74-75, 103-108.

<sup>93</sup> Fundación Arias. 2000. *La Población Migrante Nicaragüense en Costa Rica: Realidades y Respuestas*. San José: Editorial Obando, pp.5. <http://www.arias.or.cr/documentos/cpt/migracr.pdf>

<sup>94</sup> Fundación Arias 2000 Ibid pp, 5-6; OIM y Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Estudio Binacional: Situación Migratoria entre Costa Rica y Nicaragua*. San José: OIM, pp, 7-10; Lantigua, John. 2002. "Letter From Nicaragua." *The Nation* 273 (15), pp. 30-1

<sup>95</sup> Un estudio habla que en 1998 había 315.mil nicaragüenses en Costa Rica. OIM. 2001, Ibid, pp. 12;

Dicha cifra representa entre el 7.5% y el 9% de la población total del Costa Rica. De estas personas, 213 mil han regularizado su estatus migratorio, el resto corresponde a personas indocumentadas. La discrepancia entre el número de nicaragüenses documentados y el total estimado se debe a dos factores: muchos nicaragüenses no se beneficiaron de la última amnistía migratoria impulsada por Costa Rica en 1998; muchos otros trabajadores migratorios arribaron a Costa Rica con posterioridad a la amnistía. En el último tiempo, también se ha registrado un incremento importante en el flujo de colombianos, quienes, dada la delicada situación política y económica en su país, emigran a Costa Rica en busca de seguridad y mejores oportunidades económicas.<sup>96</sup> Las autoridades costarricenses estiman que hoy en día hay alrededor de 4.280 colombianos con estatus migratorio regular y una cifra indeterminada permanece en Costa Rica en forma irregular.<sup>97</sup> Una gran cantidad de estas personas ha pedido asilo o/u estatus de refugio al arribar a Costa Rica.<sup>98</sup> Según cifras de la Dirección de Migración y Extranjería en 1999 asimismo residían en Costa Rica nacionales de Cuba (5.042), Panamá (4.051), Honduras (1.671), Guatemala (1.178), El Salvador (6.669), Perú (2.272), la Popular China (2.903), Taiwán (2.283), Alemania (1.122), España (1.609) e Italia (1.400).<sup>99</sup> En el caso de los ciudadanos cubanos, estos regularmente piden asilo.<sup>100</sup> Autoridades aseguran también que en los últimos meses se ha apreciado un alza significativa en el número de nacionales de Argentina. En Costa Rica, además, reside un número importante de ciudadanos estadounidenses (6.779), en su mayoría jubilados. Académicos y autoridades indican que algunas de estas personas trasladan su residencia a Costa Rica para, entre otras cosas, acceder a mejores beneficios de salud (otros son atraídos porque la vida es más barata o por el clima).

129. Con respecto a la población nicaragüense, que representa un porcentaje mayoritario de la población de trabajadores migratorios en el país,<sup>101</sup> ella presenta varias características singulares. Casi tres cuartas partes emigra a Costa Rica por razones económicas, el resto lo hace por motivos de reunificación familiar o por razones políticas. Un porcentaje mayoritario llega a Costa Rica con la intención de radicarse definitivamente.<sup>102</sup> La mayoría de los trabajadores migratorios

---

<sup>96</sup> En relación con la delicada situación en Colombia, la CIDH realizó su cuarta visita in loco a ese país en diciembre del año pasado.

<sup>97</sup> Dirección General de Migración Y Extranjería al 10 de Julio del 2002.

<sup>98</sup> Según el U.S. Committee for Refugees, en Diciembre del 2000, 548 Colombianos habían recibido estatus de refugiado en Costa Rica. Esta organización señala que un número indeterminado de Colombianos vive en Costa Rica en situación de refugio, pero sin contar con reconocimiento oficial por parte de las autoridades. Ver United States Committee for Refugees. 2002. *Costa Rica, Country Report*. [http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer\\_carib/costarica.htm](http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/costarica.htm)

<sup>99</sup> Departamento de Planificación, Dirección General de Migración y Extranjería 2002. Cifras algo superiores en relación a los extranjeros en Costa Rica aparecen en Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 9 de la Convención, Decimosexto informe periódico de los Estados Partes que debían presentarse en 2000, Adición, Costa Rica, marzo 13 de 2001, UN Doc CERD/C/384/Add.5, para.76.

<sup>100</sup> Según el U.S. Committee for Refugees, en Diciembre del 2000, 1.023 ciudadanos cubanos habían obtenido estatus de refugio en Costa Rica.

<sup>101</sup> Según cifras oficiales del 2002, los nicaragüenses representan 80% de los extranjeros residentes documentados.

Si se considera la presencia de inmigrantes indocumentados en el país, sin embargo, el porcentaje de nicaragüenses incrementa substancialmente hasta casi un 95%.

<sup>102</sup> OIM y Proyecto Estado de la Nación. 2001. *Estudio Binacional: Situación Migratoria entre Costa Rica y Nicaragua: Análisis del Impacto Económico y Social para Ambos Países*. San José., pp. 9, 16-7.

nicaragüenses son personas jóvenes (entre 20-49 años) con un nivel de instrucción bajo.<sup>103</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el año 2001 un 6.7% de los nicaragüenses residentes vive en condiciones de extrema pobreza, otro 26.3% son pobres; asimismo, un 19.3% no tiene satisfechas sus necesidades básicas.<sup>104</sup> Un 60% corresponde a hombres y un 40% a mujeres. La población está dividida casi por igual entre sectores urbanos y rurales. La mayoría habita en la región central del país y en las regiones de Huetar y Atlántica Norte del país. Un porcentaje alto aunque indeterminado de la población nicaragüense reside en barrios urbanos marginales: muchos viven en casas de material ligero mientras otros arriendan viviendas de bajo costo. Dichas urbanizaciones suelen tener problemas de infraestructura básica al no contar o tener carencias en servicios básicos como luz eléctrica, alcantarillado, agua potable, accesos pavimentados, transporte y servicios de salud y educación. Asimismo, existen problemas de hacinamiento, seguridad y conflictos sobre la tenencia de la tierra.<sup>105</sup>

130. Es importante destacar que, como se indicó, Costa Rica impulsó un Régimen de Excepción Migratorio en 1998-1999 para regularizar la situación de inmigrantes indocumentados.<sup>106</sup> Este punto se analizará más en detalle en la sección V. de este informe.

131. Con respecto a la posición del gobierno costarricense frente a la temática migratoria y su vínculo con derechos humanos, en general, se advirtió sensibilidad frente a la problemática de los trabajadores migratorios. Los funcionarios de gobierno indicaron su inclinación e interés en reforzar procesos multilaterales para regular los procesos migratorios. A ese respecto, se mostraron partidarios de fortalecer espacios como el de la Conferencia Regional de Migración y la Organización Centroamericana de Directores de Migración. Por otro lado, funcionarios gubernamentales indicaron que, a raíz de los ataques terroristas en Nueva York y Washington en Septiembre del 2001, Costa Rica comparte la preocupación de otros Estados de la región en el sentido de incrementar los controles migratorios para evitar posibles actos terroristas.<sup>107</sup>

132. Costa Rica ha ratificado una serie de tratados y acuerdos internacionales de derechos humanos que prodigan garantías generales a todas las personas y que se extienden a personas que migran como los trabajadores migratorios.<sup>108</sup> Asimismo, Costa Rica ha ratificado una serie de instrumentos regionales en materia de derechos humanos que contienen provisiones para garantizar la garantía de los derechos de los trabajadores migratorios, como la Convención

---

<sup>103</sup> Sólo un 11% tiene enseñanza secundaria completa; mientras casi 40% no tiene instrucción alguna o sólo tiene instrucción primaria incompleta. OIM 2001, Ibid pp., 14.

<sup>104</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2001. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, Instituto Nacional de Estadística y Censos. San José,

<sup>105</sup> Fundación Arias 2000, Ibid, pp.20-1.

<sup>106</sup> Con anterioridad, entre 1990- 1991, el gobierno de Costa Rica impulsó un régimen de excepción migratoria similar que benefició a cerca de 30 mil nicaragüenses. Wiley 1995, Ibid 435; Flacso/OIM. 1999. *Amnistía Migratoria en Costa Rica..* San José: FLACSO pp., 17, 21.

<sup>107</sup> Eduardo Vilchez explicó que el gobierno costarricense recientemente incrementó los controles migratorios para nacionales de países musulmanes.

<sup>108</sup> Entre los más importantes es posible destacar: La Carta de Naciones Unidas; La Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; La Convención de los Derechos del Niño; El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; y la Convención Sobre el Estatuto de las Personas Apátridas.

Americana sobre Derechos Humanos; Carta de la Organización de los Estados Americanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Otros instrumentos ratificados por Costa Rica incluyen: el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, el Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en el empleo y ocupación, el Convenio 117 de la OIT, relativo a normas y objetivos básicos de la política social y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Por otro lado, Costa Rica recientemente ratificó la Convención Sobre el Crimen Transnacional Organizado y los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Sin embargo, no ha ratificado otros instrumentos de protección más específica relativos a migrantes, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; el Convenio 97 de la OIT relativo a los Trabajadores Migrantes; el Convenio 143 de la OIT relativo a Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Trabajo y de Trato de los Trabajadores Migrantes; y la Acción Inmediata para su Eliminación; y el Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. De acuerdo al artículo 7 de la Constitución Política de Costa Rica, los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica tienen rango constitucional.

133. Asimismo, con el objeto de contribuir al control de la migración de ciudadanos nicaragüenses, el gobierno de Costa Rica ha firmado sendos acuerdos bilaterales con el gobierno de Nicaragua. Entre éstos destacan el Convenio de la Mano de Obra Migrante (1993) que regula la admisión, ingreso, permanencia y la salida de trabajadores migratorios temporeros para actividades agrícolas como el café y la caña. Costa Rica también ha firmado acuerdos en materia de seguridad y migración así como comercio y economía desarrollo, cooperación y mano de obra de trabajadores migratorios.<sup>109</sup> Recientemente, el 24 y 25 de octubre del 2002, los Ministerios de Trabajo de Nicaragua y Costa Rica firmaron un nuevo acuerdo para desarrollar estrategias conjuntas para “ordenar y controlar los movimientos migratorios de personas con fines de empleo.”<sup>110</sup> Entre otros puntos, el acuerdo promueve el intercambio de información entre ambos gobiernos en cuanto a las condiciones del mercado de trabajo y de campañas de difusión para empleadores y trabajadores migratorios sobre derechos, especialmente laborales.

### **Visita a Asentamiento Poblacional La Carpio**

134. Como parte de sus actividades durante su primera visita a Costa Rica, funcionarios de la Relatoría visitaron *La Carpio*, un asentamiento poblacional de personas de escasos recursos habitado mayoritariamente por inmigrantes nicaragüenses. Este asentamiento, ubicado en los arrabales de San José en el distrito de La Uruca, Cantón Central de la provincia de San José, se creó en 1993 cuando un grupo de 25 familias de origen nicaragüense invadió los terrenos de una finca perteneciente a la CCSS (conocida como la Finca de la Caja) con el propósito de establecerse en ese lugar. Con el paso del tiempo, La Carpio se convirtió en una multitudinaria colonia habitada mayoritariamente por personas de nacionalidad o descendencia nicaragüense y

---

<sup>109</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2001, Ibid, párrafo 358.

<sup>110</sup> Gobiernos de Costa Rica y Nicaragua: 2002. “Acuerdos que Permitan la Administración de los Flujos Migratorios con Fines de Empleo Entre los Países.”, Párrafo 1.

por un porcentaje minoritario de familias costarricenses de escasos recursos. Gracias a aportes del gobierno costarricense, de la municipalidad de San José, y al apoyo de organizaciones privadas y extranjeras, entre ellos el gobierno de Canadá, el asentamiento ha conseguido una provisión mínima de infraestructura. El desarrollo de infraestructura básica, sin embargo, ha sido un proceso lento por lo que éste aún presenta bastantes problemas. Si bien existe una red básica de luz eléctrica y agua potable, la colonia no cuenta con alcantarillado y la mayor parte de las viviendas son de material ligero. Las condiciones de acceso son difíciles y la seguridad bastante deficiente, dada la presencia de bandas de delincuentes quienes muchas veces operan con impunidad por falta de presencia policial.<sup>111</sup>

135. Durante su visita al asentamiento, la Relatoría visitó el centro de salud y la única escuela primaria de la comunidad. Los representantes de la Relatoría pudieron comprobar que el centro de salud presentaba buenas condiciones. En cuanto a equipamiento, se contaba con modernos equipos médicos y computadores para llevar un registro de los pacientes. La dotación profesional era bastante completa y constaba de médicos con distintas especialidades, enfermeras, psicólogos y trabajadores sociales. En general, el centro estaba organizado para realizar labores de prevención y educación y para tratar casos de leve y mediana gravedad. Casos de extrema gravedad son derivados a otros establecimientos asistenciales. El centro es financiado por la CCSS y provee atención médica y dental general gratuita a la comunidad.

136. La situación de la escuela primaria, por el contrario, era más bien deficiente. La escuela atendía en tres jornadas a cerca de 1.800 estudiantes que cursan educación básica. La mayoría de los niños que van a esta escuela son hijos de trabajadores nicaragüenses. En cuanto a infraestructura, la escuela mostraba serias deficiencias en cuanto a los salones de clase, los servicios sanitarios, el comedor, y los lugares de recreación para los estudiantes. La Sub-directora de la escuela indicó que existía un déficit de docentes y que, por ende, los cursos eran numerosos. Asimismo, explicó que el alto número de estudiantes y la falta de personal impedía dedicar atención a alumnos con problemas de aprendizaje. Entre los puntos positivos, la escuela contaba con un salón de computadores que permitía a los estudiantes aprender los rudimentos de computación. La educación es gratuita y financiada por el Estado

#### **D. MIGRACIÓN Y DESARROLLO**

137. La llegada de trabajadores migratorios a Costa Rica tiene gran trascendencia en el desarrollo social y económico del país. Como se indicó en la sección anterior, la presencia de los trabajadores migratorios influye en el mercado laboral interno. Según cifras del Estado, los inmigrantes nicaragüenses representan el 5.5% de la fuerza de trabajo del país.<sup>112</sup> En algunas áreas, sin embargo, su presencia es mucho mayor.<sup>113</sup> Estas personas contribuyen al desarrollo de diversas actividades económicas trascendentales para Costa Rica, como son la agricultura, la

---

<sup>111</sup> Maritza Marin, Allan Monge y Edith Olivares. 2001. *Tejedores de Supervivencia : Redes de Solidaridad de Familias Nicaragüenses en Costa Rica : El caso de La Carpío*. San José de Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 27-33.

<sup>112</sup> OIM 2001 Ibid, pp. 19.

<sup>113</sup> Por ejemplo un estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) indica que en 1999, 51% de los trabajadores de la caña eran nicaragüenses. MTSS y Dirección General de Migración y Extranjería. 1999. Diagnóstico de la demanda de fuerza de trabajo en la zafra de naranja y caña de azúcar , regiones Pacífico Seco y Chirotega, San José. pp. 3.

construcción y el sector de servicios, entre otros. En virtud de la creciente dependencia de Costa Rica de mano de obra y de la dificultad que ha mostrado la economía nicaragüense para crear puestos de trabajo, muchos autores apuntan a la existencia de una interconexión y dependencia entre ambas economías.<sup>114</sup>

138. Para Costa Rica, la migración de un número equivalente al 7-9% de su población tiene gran trascendencia. La migración permite llenar plazas de trabajo que los nacionales no desean tomar; en otras palabras, existe un carácter complementario entre la fuerza de trabajo local y la nicaragüense.<sup>115</sup> Asimismo, la presencia de mano de obra nicaragüense más barata que la nacional ayuda a aumentar la productividad de sectores estratégicos como la agroindustria y la agricultura tanto de productos tradicionales (café, caña de azúcar, banano) como no tradicionales (piña, cítricos, melón, palmito, plantas ornamentales, yuca, macadamia, entre otras). En este sentido, varios autores coinciden en indicar que la presencia de trabajadores migratorios nicaragüenses es vital porque abarata los costos de producción – muchos trabajadores migratorios están dispuestos a trabajar por un salario inferior al mínimo legal-- y así contribuye a mantener la competitividad de ciertas actividades estratégicas en el sector agrícola y agroindustrial.<sup>116</sup> Al mismo tiempo, la posibilidad de contratar trabajadores migratorios extranjeros con salarios bajos permite que mujeres y hombres costarricenses se incorporen al mercado laboral, ya que, de no existir la posibilidad de contratar a estas personas, muchos costarricenses tendrían que dedicarse a labores del hogar. Por otro lado, los trabajadores migratorios y sus familias inciden en la economía local porque consumen bienes y servicios y porque su presencia inyecta mano de obra joven vital para actividades como la agricultura. Los trabajadores migratorios también contribuyen a la economía a través de sus impuestos: en este sentido, más de dos tercios del total de los trabajadores migratorios nicaragüenses están documentados, por lo que contribuyen a las arcas fiscales a través del pago de sus impuestos. Es preciso indicar, sin embargo, que la baja en los precios del café y del azúcar han provocado una crisis en los sectores cafetalero y de azucarero lo que ha redundado en el despido de cientos de trabajadores costarricenses.

139. Asimismo, la presencia de trabajadores migratorios y sus familias tiene un efecto en la provisión y extensión de los servicios sociales otorgados por el Estado costarricense. Al tener acceso a servicios estatales como educación, salud, vivienda y otros beneficios, su presencia naturalmente tiene un efecto en el gasto en servicios sociales por parte del Estado.

140. Desde el punto de vista de Nicaragua, la masiva presencia de sus nacionales en Costa Rica también tiene una enorme importancia. El éxodo de trabajadores permite liberar mano de obra que la economía local no es capaz de absorber. La migración también disminuye la carga del Estado de prodigar ciertos servicios sociales básicos. Por otro lado, Nicaragua se beneficia de las remesas enviadas por sus nacionales desde Costa Rica. Un estudio apunta a que nicaragüenses en Costa Rica envían cerca de 108 millones de dólares anuales a familiares y amigos en Nicaragua; eso sin contar otro tipo de bienes como ropa, herramientas y enseres.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> OIM 2001, Ibid pp. 19-30; Fundación Arias 2000, Ibid., 45.

<sup>115</sup> OIM 2001, Ibid., pp. 20.

<sup>116</sup> Wiley 1995, Ibid., p. 429. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2001, Ibid, párrafo 382.

<sup>117</sup> Esta cifra representa aproximadamente 4.5% del Producto Interno Bruto de Nicaragua. OIM 2001, Ibid, pp. 28.

141. En Costa Rica los trabajadores migratorios nicaragüenses se desempeñan en diversas labores en el sector primario, secundario y terciario. Estas actividades, como se dijo, no absorben o bien absorben un limitado porcentaje de la mano de obra local. El flujo migratorio ha generado un proceso gradual de segmentación del mercado laboral en el que extranjeros con poca calificación, como los nicaragüenses, ocupan las plazas de trabajo más pesadas físicamente, peor remuneradas y que presentan gran flexibilidad en las contrataciones.<sup>118</sup>

142. Entre estas actividades desarrolladas por los trabajadores migratorios nicaragüenses es posible destacar las siguientes. En la región norte, muchos trabajadores migratorios se desempeñan en el sector agrícola en la recolección (zafra), siembra, o empaque de productos para la exportación como café, cana de azúcar, tubérculos y fruta. En la región Atlántica, en tanto, la mayoría trabaja en las fincas bananeras. En ambas regiones parte de la migración es estacional.<sup>119</sup> En la región central, en tanto, trabajadores migratorios se desempeñan en la construcción,<sup>120</sup> trabajo doméstico, limpieza, seguridad o venta en el comercio detallista. Un número menor (18%) trabaja como independiente (algunos como peluqueros, zapateros o artesanos) o bien como microempresarios.<sup>121</sup> Muchos nicaragüenses también trabajan en el sector informal como vendedores de fruta, verdura, golosinas, aditamentos para automóviles y otros.<sup>122</sup>

143. Con respecto a los trabajadores migratorios que no son de origen nicaragüense existe menos información. Académicos y autoridades, sin embargo, explicaron que estas personas se dedican a una amplia gama de actividades, particularmente en el sector de servicios. Un porcentaje de ellos, sobre todo de sudamericanos, estadounidenses y algunos europeos, trabajan en el área de producción y servicios (sector tecnología, turismo, educación y otros).<sup>123</sup>

144. La presencia de trabajadores migratorios y miembros de sus familias y su consiguiente demanda de servicios sociales como educación, salud, beneficios de vivienda y otros servicios, como se indicó, repercute en la economía costarricense. Aunque no existen cálculos precisos sobre el impacto en el erario público del consumo por parte de extranjeros de los servicios arriba enumerados, varios estudios indican que éste tiende a ser más bien limitado. De acuerdo a un documento de la propia CCSS, se estima que el costo de atención de pacientes extranjeros representa un 4.4% del gasto anual del Estado en materia de salud. El mismo estudio indica que el 5% de los pacientes hospitalizados y un 4% de los servicios de urgencia fueron utilizados por extranjeros en 1999 (muchas de estas personas hacen aportes al sistema).<sup>124</sup> En cuanto al costo en términos educativos, si bien no hay estudios sobre el costo que implica financiar la educación de niños extranjeros, según datos del Ministerio de Educación Pública, en 1999 un 2.2% de los

---

<sup>118</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2001, *Ibid*, para 363; Fundación Arias 2000, *Ibid*, pp. 24.

<sup>119</sup> OIM 2001 *Ibid*, pp., 19-23; Morales, Abelardo y Carlos Castro. 1999. *Inmigración Laboral Nicaragüense en Costa Rica*. San José. FLACSO pp, 11-49.

<sup>120</sup> Nicaragüenses se dedican sobre todo a labores de obra gruesa, solo un pequeño porcentaje de nicaragüenses tiene la calificación adecuada para hacer labores de terminación.

<sup>121</sup> Presentación del Vice-Ministro de Gobernación a la delegación de la CIDH en relación al fenómeno migratorio basada en el siguiente estudio: FLACSO. 2001. *Migraciones Nicaragüenses en Costa Rica: Tendencias y Situación*. San José.

<sup>122</sup> Fundación Arias 2000, *Ibid* pp., 19-25; OIM 2001, *Ibid*., pp., 19-23.

<sup>123</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2001, *Ibid*., párrafo 369.

<sup>124</sup> CCSS 1999, Anuario Estadístico. Dirección Actuarial y de Planificación Económica, departamento de Estadística, San José pp. 2-4.

alumnos matriculados era nicaragüense.<sup>125</sup> Con respecto a beneficios para vivienda, tampoco hay estudios precisos sobre el desembolso que realiza el Estado para ayudar a extranjeros. Aún así, entre 1986 y 1999 sólo 1.736 extranjeros (y sus familias) se beneficiaron de los créditos otorgados por el Banco Hipotecario de la Vivienda<sup>126</sup> (entre 1991 y 2001, en tanto, 119.536 personas se beneficiaron de estos créditos).<sup>127</sup> Por otra parte, es preciso recalcar que el Estado ha invertido en el desarrollo de infraestructura, como construcción de calles y accesos, alcantarillados, centros de salud, escuelas, provisión de luz eléctrica, retenes de policías, entre otros, en sectores urbanos marginales donde habitan extranjeros.

### **E. Repercusiones sociales: discriminación en contra de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias**

145. La presencia de trabajadores migratorios y sus familias, sobre todo si es masiva, normalmente tiene un profundo impacto en los países de recepción.<sup>128</sup> Trabajadores migratorios y sus familias interactúan con la población local en esferas como el trabajo, comercio, lugares de residencia, establecimientos de salud y educación, así como durante trámites o intercambio con autoridades. La interacción entre la población local y extranjeros residentes muchas veces puede llevar a causar fricciones producto de competencia, recelos o incomprensión. A este respecto, es preciso recalcar que los trabajadores migratorios, sobre todo las personas indocumentadas, son un sector especialmente vulnerable a manifestaciones de xenofobia o discriminación que están latentes en toda sociedad.<sup>129</sup>

146. En relación al trato que reciben los trabajadores migratorios, el equipo de la Relatoría pudo advertir que en Costa Rica existe cierta discriminación en contra de personas de origen nicaragüense. Con el objetivo de clarificar conceptos, siguiendo las definiciones usadas por el informe anual que la Relatoría elaboró el año anterior, definimos discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera de la vida pública.” (Artículo 1). La definición proviene de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas.<sup>130</sup>

147. Diversas fuentes hacen mención a que en Costa Rica existen problemas de discriminación en contra de trabajadores migratorios y sus familias. En sus observaciones finales en relación al informe presentado por Costa Rica sobre la situación de discriminación en el país, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas indica que “[t]ambién preocupan

---

<sup>125</sup> Ministerio de Salud 1999. Memoria Anual, , citado en OIM 2001, Ibid., pp., 35-6.

<sup>126</sup> OIM 2001, Ibid pp., 38.

<sup>127</sup> *Costa Rica: Octavo Informe del Estado de la Nación* . 2001. pp., 339.

<sup>128</sup> CIDH 2000. Informe Anual. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/cap.6.htm>

<sup>129</sup> Naciones Unidas. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en los Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/AC.46/1998/5, párrafo 28; Naciones Unidas, Derechos Humanos de los Migrantes, Informe E/CN.4/2000/82, párrafo 13.

<sup>130</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2106 (XX) de la Asamblea General, 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969.

al Comité las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes, en su mayoría procedentes de Nicaragua, que podrían ser objeto de discriminaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención.”<sup>131</sup> Del mismo modo, diversos análisis, entre ellos el *Estudio Binacional sobre la Situación Migratoria entre Costa Rica y Nicaragua*,<sup>132</sup> elaborado por el Proyecto Estado de la Nación a petición de OIM, estudios de la Fundación Arias<sup>133</sup>, FLACSO,<sup>134</sup> y artículos de académicos independientes,<sup>135</sup> indican que existe discriminación en contra de trabajadores migratorios, sobre todo nicaragüenses. Es importante destacar que los informes indican que la discriminación que sufren los trabajadores migratorios y sus familias no obedece a una política de Estado, sino más bien tiene que ver con una predisposición negativa frente a los trabajadores migratorios por parte de la población. La discriminación de la que son objeto estas personas se puede apreciar en diversos aspectos en los siguientes puntos: (a) abuso o maltrato por parte de funcionarios estatales; (b) hostigamiento, recelo y estigmatización por parte de sectores de la población local; y (c) abusos y discriminación en el mercado de trabajo, sobre todo en materia de salarios y beneficios.

148. El gobierno de Costa Rica argumenta que no existe una política discriminatoria en contra de los trabajadores migratorios y que el Estado no sólo respeta los derechos humanos sino que hace extensivo una serie de servicios, incluidos, salud, educación y subsidios a la población migrante. Respecto a instancias de discriminación no oficial, en su último informe presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas el gobierno indica:

[L]amentablemente subsisten algunas manifestaciones que denotan diferencias entre costarricenses y nicaragüenses, muchas de las cuales han surgido producto de múltiples factores vinculados a la interacción cultural.

Las diferencias de acento y algunos rasgos físicos que caracterizan a la población migrante nicaragüense son elementos que se han utilizado en algunos sectores del Valle Central para separar muy sutilmente a esa población, aunque también se les atribuye a este grupo una propensión especial al recurso de la violencia en la solución de problemas cotidianos. Por el contrario, se les reconoce como característica positiva su vocación al trabajo.<sup>136</sup>

149. En relación con la situación de discriminación en contra de trabajadores migratorios en Costa Rica, las opiniones recibidas por el equipo de la Relatoría durante su estadía en fueron bastante divergentes. Por un lado, funcionarios de gobierno, incluidos el actual y anterior Viceministro de Gobernación y Policía, el anterior Director de la Dirección General de Migración y Extranjería y funcionarios de la Cancillería costarricense de la pasada y actual administración, indicaron que en el país no existe discriminación en contra de los trabajadores migratorios y sus familias. Asimismo, el gobierno cita una encuesta desarrollada por FLACSO, en Costa Rica, se

---

<sup>131</sup> Naciones Unidas. 2002. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Costa Rica CERD/C/60/co/3/. Para. 15.

<sup>132</sup> OIM 2001, Ibid, pp., 41.

<sup>133</sup> Fundación Arias 2000, Ibid., pp. 23, 49-50.

<sup>134</sup> Ver conclusiones en Castro Valverde, Carlos. 2000. *Inserción laboral y remesas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica, Parte Dos*. Flacso Sede Costa Rica. (Mimeógrafo).

<sup>135</sup> Wiley 1995, Ibid pp., 425-6

<sup>136</sup> Naciones Unidas. 2002. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Costa Rica CERD/C/60/co/3/. Párrafos 233-234.

encontró que la percepción de los nicaragüenses con respecto a las oportunidades laborales y el acceso a servicios sociales era más positiva que la de los mismos costarricenses.<sup>137</sup> Investigadores y miembros de organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, coincidieron en señalar que el problema existe y es serio. El Defensor de los Habitantes, a su vez, indicó que existían problemas de discriminación y que, lamentablemente había una percepción negativa de la presencia de nicaragüenses por parte de un sector de la población. Sin embargo, explicó que el problema no obedecía a una política estatal discriminatoria. En la segunda visita de la Relatoría, empero, el Defensor Echandi matizó sus apreciaciones e indicó que en Costa Rica los trabajadores migratorios no sufrían mayor discriminación y que las presuntas manifestaciones negativas de la población local frente a la presencia de nicaragüenses constituían hechos aislados.

150. Con respecto a los presuntos abusos cometidos por autoridades en contra de trabajadores migratorios, investigadores y miembros de la sociedad civil indicaron que estas acciones son frecuentes. Entre estas acciones se cuentan maltratos físicos, abuso de autoridad, (por ejemplo al solicitar documentos de forma indiscriminada, detener a personas de forma arbitraria, recurrir a amenazas, destrucción de documentos y abuso verbal), omisión de funciones al negarse a investigar presuntos delitos de los que han sido objeto estas personas o bien a investigar denuncias sobre abusos cometidos por parte de agentes del Estado. Muchas de estas acciones se llevan a cabo durante operativos policiales en los que participan funcionarios migratorios. Estos excesos en contra de los trabajadores migratorios son a menudo cometidos por funcionarios públicos como agentes de la policía regular o personal de la Policía de Migración. Las mismas fuentes manifestaron que estas acciones no son debidamente investigadas ni sancionadas por las autoridades. Muchos de los entrevistados también recalcaron que la percepción frente a los trabajadores migratorios varía considerablemente de acuerdo al nivel de instrucción de los agentes estatales. Los funcionarios de gobierno, por el contrario, coincidieron en indicar que no tenían información al respecto y que en todo caso se trataba de hechos aislados que serían castigados con el mayor rigor. Sin embargo, recalcaron que en caso que dichas situaciones se presentaran en el futuro, se iniciarían las investigaciones pertinentes para determinar las responsabilidades y sancionar o suspender a los responsables.

151. A modo de graficar el tipo de problema al que se refiere la Relatoría, se tuvo conocimiento de varias denuncias ante la Defensoría de los Habitantes relativas a abusos de autoridad por parte de la policía. Una corresponde a maltratos físicos y abuso verbal en contra de extranjeros durante operaciones para decomisar mercadería a vendedores ambulantes ubicados en las afueras del Mercado de Heredia. Si bien las autoridades procedieron en contra de todas las personas que vendían mercadería, según la denuncia, su comportamiento fue particularmente vehemente y grosero en contra de mujeres nicaragüenses.<sup>138</sup> Otra denuncia corresponde a una golpiza propinada por agentes de policía al un menor de edad de origen nicaragüense por parte de cuatro agentes de la policía y al hostigamiento y abuso de autoridad de la que fue objeto una mujer con quien el menor estaba emparentada y que salió en su defensa, a quien los agentes detuvieron e insultaron injustificadamente.<sup>139</sup> Una tercera denuncia corresponde a una empresaria dueña de un establecimiento nocturno en San José y que es frecuentado por nicaragüenses. Esta persona denunció ante la Defensoría de los Habitantes que fue víctima de acoso y abuso de autoridad por

---

<sup>137</sup> Encuesta FLACSO Comunidades Urbanas en San José (2001), presentada por el vice-ministro de gobernación a la delegación de la Relatoría.

<sup>138</sup> Defensoría de los Habitantes DHR No. 10010-2001.

<sup>139</sup> Defensoría de los Habitantes DHR No. 08721-2001.

parte de funcionarios policiales que regularmente registraban el recinto. Además de los abusos cometidos durante los operativos policiales en el que los agentes maltrataron a clientes y empleados del local, en su informe la Defensoría de los Habitantes cuestiona el procedimiento empleado por los agentes policiales. En sus consideraciones, la Defensoría expresa:

Es de conocimiento de esta Defensoría que durante el año dos mil el Ministerio de Seguridad Pública estuvo realizando operativos que denominó “fuerzas de tarea,” los cuales, de hecho, fueron cuestionados por esta Institución debido a que afectaron sectores poblacionales estigmatizados como son los jóvenes de barriadas urbano-pobres, las personas *travestis*, las personas de piel negra, las trabajadoras del sexo, las personas en situación de indigencia y los migrantes nicaragüenses. Se recomendó, en consecuencia, la suspensión de tales operativos pero el Ministerio de Seguridad Pública alegó que ello no era posible porque eran operativos preventivos...<sup>140</sup>

152. En relación con el presunto hostigamiento, recelo y estigmatización por parte de sectores de la población local, académicos y miembros de la sociedad civil indicaron que en un sector bastante predominante de la población local existe una predisposición negativa frente a los trabajadores migratorios, especialmente nicaragüenses. Estas fuentes manifestaron que la percepción negativa en contra de los trabajadores nicaragüenses a menudo está acompañada de estigmatización social. Cierta parte de la población, indicaron, frecuentemente asocia a ciudadanos nicaragüenses con delincuencia o bien los estigmatiza como abusadores que tratan de sacar ventaja del sistema social o que bien están contribuyendo al colapso del mismo. Las organizaciones no gubernamentales explicaron que, a su modo de ver, ciertos prejuicios arraigados en parte de la sociedad costarricense inciden negativamente en el trato y la relación que tienen los costarricenses con los trabajadores migratorios. Respecto a los nicaragüenses, el grupo mayoritario, representantes de las ONGs indicaron que estas personas son percibidas como delinquentes, muchas veces peligrosos. Estos estereotipos, explicaron, corresponden a *clisés* usualmente alimentados por reportes de prensa tendenciosos o basados en la generalización de hechos más bien aislados. Según estas personas y los estudios arriba mencionados, la predisposición negativa en contra de algunos trabajadores migratorios a veces redundo en agresiones físicas, o en abuso verbal (bromas, insultos y *graffitis* ofensivos). Representantes de las ONGs manifestaron que la discriminación también depende del nivel de instrucción y posición social de las personas, ya que trabajadores extranjeros con un nivel educativo medio o alto rara vez son agraviados. La estigmatización se concentra en contra de personas con un nivel de instrucción más bien bajo. De modo similar, existe discriminación de acuerdo a la nacionalidad. Mientras estadounidenses, europeos, o personas del Cono Sur, por lo general, reciben un trato deferente por parte de la población, centroamericanos, caribeños y colombianos son más proclives a ser víctimas de discriminación y maltrato.

153. Las autoridades estatales explicaron que este tipo de acusaciones son exageradas e injustas. En este sentido, explican que ataques, abusos y otros problemas que los trabajadores migratorios sufren corresponden a hechos aislados que no reflejan el sentir de la gran mayoría de la población. Aunque las autoridades con las que se entrevistó la Relatoría no lo comentaron, tras la última amnistía migratoria el gobierno de Costa Rica impulsó campañas de difusión masiva para

---

<sup>140</sup> Defensoría de los Habitantes DHR No. 08435-2001.

informar y sensibilizar a la población sobre los derechos y contribuciones de los inmigrantes.<sup>141</sup> El Defensor Echandi explicó que pese a que mucho se comenta sobre la presunta desconfianza y hostilidad que se supone la población demuestra frente a los trabajadores nicaragüenses, en el ámbito individual los costarricenses confían el cuidado de sus hijos a empleadas domésticas nicaragüenses y el de sus casas y enseres a guardias de seguridad nicaragüenses. Dichas consideraciones, sin embargo, contrastan con los conceptos vertidos por la *Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Sobre Migraciones Internacionales*, un ente estatal de alto nivel que estudió la formulación de una nueva política migratoria y que indica:

La sensibilización pública y la movilización de la sociedad contra el racismo y la xenofobia son esenciales para entender el papel que Costa Rica tiene como receptor de flujos migratorios, que los migrantes son personas con derechos y obligaciones, y que las migraciones ordenadas contribuyen de manera positiva al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.<sup>142</sup>

154. Por otro lado, diversas encuestas de opinión indican que parte de la población tiene una percepción negativa sobre los trabajadores migratorios nicaragüenses y sus familias. Basándose en encuestas de opinión pública, Alvarenga señala que en 1997 el 44% de la población local estaba en contra de la presencia de nicaragüenses en el país.<sup>143</sup> Encuestas de opinión pública del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional muestran la misma tendencia: este estudio señala que el 34% de los encuestados indicó que los nicaragüenses sólo traen problemas al país; 51% indicó que se debía prohibir la entrada de nicaragüenses al país; 52% manifestó que los nicaragüenses son iguales a los costarricenses; 87% indica que las costumbres nicaragüenses son diferentes a las costarricenses. Por otro lado, un 73.2% y un 69,9%, respectivamente piensa que los nicaragüenses son muy buenos trabajadores y que ayudan a la economía del país.<sup>144</sup> La percepción negativa de parte de un sector apreciable de la población costarricense frente a los nicaragüenses que residen en el país también se observa en encuestas de opinión efectuadas por SID/Gallup.<sup>145</sup> En contraposición, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), argumenta que ciudadanos nicaragüenses en Costa Rica no son víctimas de exclusión o discriminación. La investigación indica que la condición inferior de los trabajadores migratorios frente a la población local en cuanto a poder adquisitivo y acceso a servicios sociales, se debe a la condición de vulnerabilidad estructural de los trabajadores migratorios.<sup>146</sup>

155. Abelardo Morales, Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, explicó que la percepción negativa que cierto porcentaje de la población deriva en parte del temor que muchos costarricenses tienen que la presencia de ciudadanos nicaragüenses repercutirá en

---

<sup>141</sup> Naciones Unidas. 2002. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Costa Rica CERD/C/60/co/3/. Párrafos 389-390.

<sup>142</sup> Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Sobre Migraciones Internacionales. 2002. *Lineamientos para la Formulación de una Política Migratoria: Bases para la Acción* (Mayo), San José, pp. 4 (Mimeógrafo.).

<sup>143</sup> Alvarenga Patricia. 1997. *Conflictiva Convivencia: Los Nicaragüenses en Costa Rica*. Cuaderno de Ciencias Sociales Número 101. FLACSO, Costa Rica.

<sup>144</sup> IDESPO. 1999. *La Población Costarricense ante la Crisis, La Migración y las Instituciones Públicas* (Julio) [http://www.nacion.co.cr/ln\\_ee/ESPECIALES/una/una1.html](http://www.nacion.co.cr/ln_ee/ESPECIALES/una/una1.html)

<sup>145</sup> CID/Gallup. Encuesta de Opinión Costa Rica Números 79-80 Julio 13 y Noviembre 3 de 1999.

<sup>146</sup> Funkhouser, Edward, Juan Pablo Pérez Sáinz y Carlos Sojo. 2002. *Social Exclusion of Nicaraguans in Urban Metropolitan Area of San Jose*, Research Network Working Paper Number 347.

forma negativa en la situación económica y social del país y que transforme la cultura y la forma de vida del país. Dicha visión, indica, se ve reforzada por la apreciable cantidad de extranjeros que reside en el país (como se indicó al comienzo de esta sección, entre un 7,5% y un 9% de la población que vive en Costa Rica es nicaragüense) y que lleva a muchos a sentirse amenazados. Asimismo, Morales piensa que la sociedad costarricense no reconoce en sí misma rasgos multiculturales. A pesar de que al menos el 1.7% de la población es indígena, el 1.79% es afro-costarricense, el 0.21% es china<sup>147</sup>, y pese al flujo constante de trabajadores migratorios y a que los extranjeros representan hasta un 9% de la población, subrayó, el pueblo costarricense se percibe a sí mismo como homogéneo. Este sentimiento, indicó, dificulta la aceptación y la absorción de ciertos grupos con un fenotipo diferente, como los nicaragüenses.<sup>148</sup>

156. En relación al mercado laboral, la información recogida por la Relatoría también indica que existe discriminación en contra de extranjeros, sobre todo personas de origen nicaragüense y con escasa instrucción. Al menos cuatro estudios consultados para la realización de este informe documentan prácticas discriminatorias: entre ellos es posible citar al ya mencionado *Estudio Binacional sobre la Situación Migratoria entre Costa Rica y Nicaragua*,<sup>149</sup> una investigación de la Fundación Arias<sup>150</sup>, documentos de trabajo de FLACSO,<sup>151</sup> y artículos de académicos independientes.<sup>152</sup> (Este punto se desarrolla más en detalle en la sección IX. Derechos Laborales y Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

157. Por otra parte, la Relatoría desea destacar la disposición del gobierno de Costa Rica de facilitar el acceso a servicios públicos a trabajadores migratorios y sus familias. En el caso de las personas indocumentadas la ley determina ciertas restricciones, sin embargo. Aún así estas personas no quedan totalmente desprotegidas. En el caso del sector salud, por ejemplo, la atención primaria y de emergencia (incluida hospitalización) es extendida a todas las personas en el país. En el caso de las consultas médicas, sin embargo, sólo los afiliados a la CCSS son beneficiarios. Para afiliarse al CCSS es preciso tener una cédula de residencia o permiso de trabajo en el país, por lo que personas indocumentadas no pueden acceder al seguro.<sup>153</sup> En cuanto a educación, la ley no establece impedimentos para que los hijos de trabajadores migratorios, independientemente de su condición migratoria, asistan a establecimientos educacionales. Una reciente resolución de la Sala IV,<sup>154</sup> extendió el derecho a recibir un Bono Escolar (consistente en ropa y útiles escolares) a todos los menores de edad que asisten al colegio.<sup>155</sup> En cuanto a vivienda, como ya se indicó, el gobierno costarricense impulsó desde 1986 un programa de vivienda para familias pobres y sectores medios. A través de esta iniciativa, costarricenses y extranjeros pueden acceder a créditos otorgados por el Banco Hipotecario de Vivienda. Por otro

---

<sup>147</sup> Ver Lara E. Putnam, La Población Afrocostarricense en el Censo 2000, Centro de Investigaciones Históricas de América Central CIHAC, Universidad de Costa Rica en Simposio *Costa Rica a la Luz del Censo del 2000*, Agosto 5 y 6 de 2002.

<sup>148</sup> Ver también Castro Valverde. 2000. *Ibid.*,

<sup>149</sup> OIM 2001, *Ibid.* pp. 22, 29-32

<sup>150</sup> Fundación Arias 2000, *Ibid.*, pp., 20-24.

<sup>151</sup> Castro Valverde. 2000, *Ibid.*

<sup>152</sup> Wiley 1995, *Ibid.*, pp., 428-9

<sup>153</sup> La Encuesta de Hogares 2000 encontró que 57.2% de los inmigrantes nicaragüenses estaban afiliados al sistema.

<sup>154</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Decisión 8857-98, Diciembre 15, 1998.

<sup>155</sup> Sólo ciudadanos costarricenses pueden beneficiarse de Becas del Ministerio de Educación Pública, sin embargo. Fundación Arias 2000, *Ibid.*, pp. 16.

lado, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) destina recursos a un programa de ayuda a familias en situación de pobreza o de pobreza extrema. Un estudio calcula que casi el 50% de la población nicaragüense documentada se beneficia de los programas del IMAS.<sup>156</sup>

## F. Política y práctica migratoria

158. El ordenamiento jurídico relacionado con la migración de personas extranjeras a Costa Rica se fundamenta en el artículo 22 de la Constitución Política que establece que la libertad de circulación para los costarricenses, no así para las personas extranjeras quienes deben someterse al régimen migratorio.<sup>157</sup> Dicha normativa se encuentra establecida en la Ley No.7033 de agosto 4 de 1986. La ley asigna competencias a diversos órganos estatales con relación al ingreso y permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional y establece los requisitos y procedimientos en esta materia. A continuación se describen los rasgos más importantes de la normatividad migratoria costarricense.

### Organización Institucional Estatal

159. La Dirección General de Migración y Extranjería es responsable de la ejecución de la política migratoria. La ley asigna varias funciones a la Dirección General las cuales pueden sintetizarse así: autorización, control y vigilancia del ingreso y permanencia de personas extranjeras en el país conforme a las normas y categorías migratorias; la fiscalización de la entrada y salida de personas del país; el otorgamiento de visas de salida y reingreso cuando corresponda; la expedición de pasaportes y de documentos de identificación a las personas extranjeras que residan en el país.<sup>158</sup>

160. El Consejo Nacional de Migración es un órgano consultivo y asesor. El Consejo está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Gobernación y Policía, Seguridad Pública, Trabajo y Seguridad Social y Justicia, y un representante del Instituto Costarricense de Turismo. La ley asigna al Consejo las siguientes funciones: asesorar y apoyar la puesta en práctica de la política migratoria; fijar criterios de selección para la admisión de extranjeros; conocer y recomendar las solicitudes de residencia; proponer modificaciones a la legislación y a tratados bilaterales y multilaterales de migración; promover acuerdos operativos y de asistencia técnica con organismos intergubernamentales y fijar requisitos para las solicitudes de residencia.<sup>159</sup>

161. La Defensoría de los Habitantes es un órgano adscrito al Poder Legislativo con independencia funcional y administrativa. La Defensoría ejerce funciones de control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes. Puede actuar de oficio o a solicitud de parte, mediante quejas las cuales son investigadas y resultan en recomendaciones. Este organismo ha recibido quejas relacionadas con la violación de los

---

<sup>156</sup> Fundación Arias 2000., Ibid, pp., 28.

<sup>157</sup> Ver Sala Constitucional, voto 2517-96, Mayo 31 de 1996.

<sup>158</sup> La enumeración completa de las funciones de la Dirección General puede verse en el Artículo 7 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>159</sup> La enumeración completa de las funciones del Consejo Nacional de Migración puede verse en el Artículo 9 de la Ley General de Migración y Extranjería.

derechos humanos a los migrantes en Costa Rica. Asimismo, la Defensoría ha asumido un rol de coordinación e interlocución entre organismos estatales y de la sociedad civil.<sup>160</sup>

162. El Foro Permanente sobre Población Migrante fue creado en 1995 y es un espacio de interlocución entre el gobierno y la sociedad civil. Varias organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas, centros de investigación, organismos y agencias de cooperación participan en este espacio. El objetivo general del Foro es “incidir en la promulgación y ejecución de políticas integrales e integradoras de atención a la dinámica migratoria que garantice los derechos humanos y la calidad de vida de la población migrante en territorio nacional”. El Foro tiene cuatro comisiones: asuntos jurídicos, divulgación, servicios sociales y aspectos laborales. El Foro ha desempeñado un papel de coordinación institucional en aspectos tales como la amnistía migratoria, la celebración de la semana del migrante y en las operaciones conjuntas o redadas. La Defensoría de los Habitantes cumple funciones de Secretaría Técnica en el Foro.<sup>161</sup>

### **Organizaciones de la Sociedad Civil**

163. Varias organizaciones no gubernamentales trabajan en Costa Rica en la defensa y promoción de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias. Algunas de éstas conformaron la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones de la cual hacen parte varias de las organizaciones con las que se entrevistó la Relatoría durante sus visitas. Varias de estas organizaciones también pertenecen al Foro Permanente de Población Migrante. Estas organizaciones prestan asistencia social y jurídica a la población migrante en general, y en algunos casos, a grupos de trabajadores específicos, como las trabajadoras domésticas o los trabajadores agrícolas.

### **Régimen Legal Migratorio**

164. La mencionada ley crea la Policía Especial de Migración, como un cuerpo de control y vigilancia del movimiento migratorio. Las funciones de la Policía Especial incluyen: inspeccionar hoteles y otros sitios de alojamiento de personas; investigar el estatus migratorio de los trabajadores extranjeros mediante el ingreso a lugares de trabajo; visitar lugares de diversión o espectáculos públicos con fines de control migratorio; colaborar en el embarque y desembarque de personas en los puertos de entrada; solicitar la identificación de las personas extranjeras; interrogar y recibir declaración de presuntos inmigrantes indocumentados y detenerlos por el tiempo estrictamente necesario; y controlar que las personas extranjeras respeten las condiciones de su cédula o visa, realizando las actividades que les están autorizadas.<sup>162</sup> La Dirección General de Migración y Extranjería es asistida por representantes consulares quienes son agentes de migración en el exterior.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Ver Defensoría de los Habitantes, Informe de Labores 2001 – 2002 (CD Room).

<sup>161</sup> Para más información sobre el Foro Permanente sobre Población Migrante, incluyendo la lista de organizaciones que participan en dicho espacio, ver:

<<http://www.iom.int/CostaRica/webdocs/DOC.FORO.PDF>>

<sup>162</sup> Ver Artículos 11 a 15 de la Ley General de Migración y Extranjería, Artículo 7 del Reglamento No.19010-G y Reglamento No.24277-G.

<sup>163</sup> Ver Artículo 16 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 8 y 9 del Reglamento No.19010-G.

165. La legislación migratoria prevé diferentes categorías para el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país. Los extranjeros pueden ser admitidos en Costa Rica bajo dos grandes categorías: *residentes* y *no residentes*.

166. Los *residentes* pueden ser admitidos como *residentes permanentes* o *radicados temporales*, dependiendo de su intención de permanecer en el país. Los residentes permanentes pueden residir por tiempo indefinido en el país y pueden desempeñarse en la actividad económica que deseen. Los residentes temporales pueden residir en el país por un año, prorrogable por periodos iguales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para cada una categoría. Cada una de estas categorías a su vez se divide en subcategorías. Dentro de los *radicados temporales* se encuentran científicos y profesionales contratados para prestar sus servicios profesionales; empresarios; estudiantes; religiosos; asilados y refugiados; cónyuges y parientes de las personas mencionadas; los propietarios de naves turísticas y de recreo; y otras personas que a pesar de no estar incluidas en las categorías descritas sean autorizadas por la Dirección General.<sup>164</sup> Las cédulas de residencia, los documentos expedidos a los extranjeros que son admitidos como *residentes*, deben tramitarse en el país de origen o residencia de la persona que desea migrar a Costa Rica.

167. Una persona puede ser admitida como *no residente*, si se encuentra en alguna de las siguientes ocho subcategorías: turistas; profesionales o científicos invitados por instituciones públicas o privadas en razón de su especialidad; agentes viajeros o comerciantes; artistas y deportistas; pasajeros en tránsito; tránsito vecinal fronterizo; tripulación de compañías de transporte internacional; y trabajadores migratorios<sup>165</sup>.

168. Los *radicados temporales* pueden solicitar que se les otorgue el estatus de *residentes permanentes*. Asimismo, los extranjeros que ingresan como *no residentes* pueden solicitar el cambio de su estatus migratorio al de *radicados temporales*, siempre que no hayan ingresado al país como turistas; pasajeros en tránsito; tránsito vecinal fronterizo; tripulación de compañías de transporte internacional; y trabajadores migratorios.<sup>166</sup> A su vez, los extranjeros indocumentados pueden solicitar la radicación temporal si son intimados a regularizar su situación migratoria o cuando se adopten medidas excepcionales con el propósito de facilitar la documentación de los extranjeros que carezcan de autorización para residir en el país.

169. Como parte del desarrollo de este marco normativo, Costa Rica impulsó un Régimen de Excepción Migratorio para regularizar la situación de miles de inmigrantes indocumentados.<sup>167</sup> La iniciativa fue impulsada para contribuir a paliar los devastadores efectos económicos y sociales provocados por el paso del Huracán Mitch (1998) por Honduras, El Salvador y Nicaragua. La medida reflejó la solidaridad de Costa Rica que, tras el desastre, quiso dar una oportunidad a los migrantes centroamericanos de regularizar su estatus migratorio con el fin de evitar su deportación y los efectos que ello tuviere para las economías y sociedades de sus países. Este régimen de excepción fue ordenado mediante el Decreto 27457-G-RE de Noviembre 24 de

---

<sup>164</sup> Ver Artículos 35 y 36 de la Ley General de Migración y Extranjería, Artículos 45 al 53, y 71 al 74 del Reglamento No.19010-G, y Reglamento No.29878-G.

<sup>165</sup> Ver Artículo 37 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 54 al 63 del Reglamento No.19010-G.

<sup>166</sup> Ver Artículos 37 y 41 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 64 a 68 del Reglamento No.19010-G.

<sup>167</sup> Esta fue la tercera medida de esta naturaleza que se establece en Costa Rica en la década de los 90; dos de ellas fueron dictadas durante la administración Calderón Fournier (1990-1994).

1998. Inicialmente la norma debía regir por seis meses a partir de febrero 1 de 1999; se aplicaba a todo ciudadano centroamericano que residiera en Costa Rica y que hubiera ingresado al país antes del 9 de noviembre de 1998.

170. Un total de 152 mil personas, de las cuales un 97% eran ciudadanos nicaragüenses y 1.5% panameños, se acogieron al régimen de excepción.<sup>168</sup> En abril del 2000 se habían emitido 125 mil resoluciones, de las cuales el 95% fueron favorables.<sup>169</sup> El gobierno llevó a cabo una campaña de difusión de la amnistía con el propósito que la población migrante indocumentada se acogiera a ella. Organizaciones no gubernamentales realizaron otras actividades dirigidas a exhortar a la población migrante a acogerse a este beneficio.

171. Las organizaciones no gubernamentales que prestaron asistencia a los migrantes para cumplir con los requisitos de la amnistía y regularizar su estatus migratorio explicaron a la Relatoría que varios obstáculos impidieron a muchos trabajadores migratorios acogerse a este beneficio o continuar amparados por el mismo, en razón al deber de renovación anual de la documentación –a menos que se acredite residencia continua por diez años. Por ejemplo, los documentos exigidos por las autoridades costarricenses debían obtenerse en el país de origen y legalizarse. En concreto hacemos referencia a Pasaporte, Certificado o Partida de Nacimiento y certificado de antecedentes penales o historial de policía, si bien era posible posponer su presentación con una declaración extra-juicio. La documentación es un requisito difícil de cumplir para la población migrante de escasos recursos, particularmente porque los documentos no pueden conseguirse en las representaciones consulares, haciéndose necesario obtenerlos en el país de origen y legalizarlos en el respectivo consulado de Costa Rica. El costo de la obtención de estos documentos incide en la posibilidad de regularizar su estatus y mantenerlo para las personas migrantes más pobres. Otra dificultad asociada a la renovación de la cédula de residencia es la imposibilidad de trasladar los expedientes en casos de cambio de residencia dentro del territorio nacional. En vista de esta problemática, en octubre de 2001, el ejecutivo expidió el Decreto 29878-G mediante el cual autoriza a las personas que están presentando la documentación para obtener la *residencia permanente* y que en casos excepcionales sea materialmente imposible obtener los certificados de antecedentes penales y de nacimiento, eximirse de presentarlos mediante la presentación de un escrito al Director General de Migración demostrando la imposibilidad de hacerlo. En igual sentido, en julio de 2002, el ejecutivo expidió una reforma al reglamento del Régimen de Excepción de 1999. La modificación autoriza a que, en caso de imposibilidad de presentar los certificados mencionados, las personas migrantes podrán presentar una declaración ante Notario Público.<sup>170</sup>

172. Recientemente, el Vice-ministro de Gobernación presentó una consulta a la Procuraduría General de la relativa la procedencia de tramitar las solicitudes de residencia en Costa Rica, trámite que se estaba llevando a cabo de manera regular, en lugar de hacerlo en los consulados. La Procuraduría determinó que el procedimiento violaba la ley, pero que las resoluciones expedidas bajo este trámite eran válidas. El ejecutivo ordenó en agosto de 2002 que se tramitaran las solicitudes recibidas hasta la fecha y que en el futuro solamente se tramiten a través de los

---

<sup>168</sup> Flacso/OIM. 1999. *Amnistía Migratoria en Costa Rica*. San José: FLACSO, pp., 17, 21.

<sup>169</sup> OIM 2001, *Ibid.*, pp. 48.

<sup>170</sup> Flacso/OIM. 1999. *Amnistía Migratoria en Costa Rica*. San José: Flacso.

consulados.<sup>171</sup> Esta medida es desafortunada por cuanto no permite a las personas que se encuentran en Costa Rica regularizar su estatus migratorio dentro del país. Además, incluye gastos adicionales como el envío de los documentos del Consulado a la Dirección General de Migración a cargo del solicitante. En vista de los efectos que esta medida tendría sobre los migrantes que intentan regularizar su estatus en Costa Rica, la Subdirectora de la DGM expidió una circular el seis de noviembre del 2002 ordenando que algunas de las solicitudes se procesaran en Costa Rica cuando el fundamento de las mismas es el matrimonio con un costarricense o se trate de hijos que buscan permanecer con sus padres.

173. Todas las personas que ingresen a Costa Rica deberán someterse a un control migratorio. Solamente es posible ingresar al territorio por los puestos habilitados para ello. Al momento de hacer el control de ingreso, las autoridades migratorias podrán negar el ingreso a la persona que no presente la documentación necesaria o se encuentre en alguna de las causales de inadmisión. Estas causales son: estar afectado por enfermedad infecto-contagiosa transmisible, ser reconocido internacionalmente como traficante de drogas o persona que se lucra de la prostitución,<sup>172</sup> haber sido condenado o procesado por delito común con pena superior a un año, haber sido deportado o expulsado –a menos que la autoridad competente autorice su reingreso-, y tener antecedentes que hagan presumir que esa persona pondrá en riesgo la seguridad nacional, el orden público, o el estilo de vida.<sup>173</sup> Causales adicionales incluyen: cuando sea sorprendido intentando eludir el control migratorio o ingresando por un lugar que no esté habilitado para ello; cuando haya sido deportado o expulsado y no tenga permiso de reingreso; y cuando su nombre se encuentre en la lista de personas no deseables de la Dirección General. La decisión de negar el ingreso se denomina rechazo y contra la misma no caben recursos administrativos o judiciales. Las personas que son rechazadas deben ser reembarcadas al medio de transporte en el que llegaron, o ser conducidas a su país de embarque u origen o a un tercer país.<sup>174</sup>

174. Se considera que una persona extranjera que haya ingresado por un lugar no habilitado sin someterse al control migratorio, o que no cumpla las condiciones de ingreso y permanencia de las distintas categorías migratorias, ha ingresado al país de manera ilegal y que su permanencia en el territorio nacional no está autorizada. Cuando se determina la ilegalidad del ingreso o permanencia de una persona extranjera en Costa Rica, la Dirección General puede: llamar al afectado a que regularice su situación migratoria; conminarlo a que abandone el país en un plazo determinado; ordenar su deportación; o solicitar que se ordene su expulsión.<sup>175</sup>

175. La deportación, a cargo de la Policía Especial de Migración, es el acto mediante el cual se pone fuera de la frontera del territorio nacional a la persona extranjera que se encuentre en una de las siguientes situaciones: haya ingresado al país clandestinamente o sin cumplir las normas migratorias; haya ingresado o permanezca en el país a partir de declaraciones o documentos falsos; permanezca en el país una vez vencido el plazo autorizado o cancelada su residencia; o cuando siendo no residente se le cancele la autorización para permanecer en el país y no

---

<sup>171</sup> Ver Artículo 16.1, 39 y 41 de la Ley general de Migración y Extranjería y el decreto número 30741-RE-G.

<sup>172</sup> Ver Decreto No.29967-G de Noviembre 27 de 2001.

<sup>173</sup> Ver Artículos 60 a 62 de la Ley General de Migración y Extranjería, Reglamento No.26334-RE-G y Reglamento No.29967-G.

<sup>174</sup> Ver Artículos 44 a 48, 83, 102 y 115 a 117 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>175</sup> Ver Artículos 49 y 50 de la Ley General de Migración y Extranjería.

abandone el país en el plazo otorgado para ello. Las personas extranjeras deben ser deportadas a su país de origen o a un tercer país.<sup>176</sup>

176. La expulsión es la orden del Ministro de Gobernación dirigida a una persona extranjera residente para que abandone el país en un plazo determinado. Las razones para ordenar la expulsión son: que el gobierno considere que la presencia de esa persona es nociva o que sus actividades ponen en riesgo la seguridad nacional, la tranquilidad o el orden público, independientemente de su estatus migratorio; que esa persona haya sido condenada a pena de prisión superior a tres años; y que la persona haya obtenido el estatus de asilado o refugiado y no cumpla con las condiciones pactadas para dicho estatus migratorio. El procedimiento para la expulsión es el siguiente. La Dirección General de Migración y Extranjería solicita al Departamento Legal del Ministerio de Gobernación que presente los cargos; el extranjero es notificado y tiene de tres a cinco días para presentar descargos. El Departamento Legal valora los cargos y el Ministro dicta la resolución respectiva. La resolución que ordena la expulsión se notifica personalmente y es apelable en las 24 horas siguientes ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.<sup>177</sup> Mientras se resuelve el recurso respectivo, se suspende la orden de expulsión. El ministro puede solicitar que se detenga a la persona extranjera cuya expulsión se haya ordenado cuando, en razón de sus antecedentes personales, se presume que intentará eludir la orden.<sup>178</sup>

177. En noviembre de 2001, mediante el Decreto No.29964-G se agregó un nuevo procedimiento que no se encontraba previsto en la ley: la cancelación de la permanencia. El decreto explica que la Dirección General puede limitar la permanencia de los *residentes* y *no residentes* cuando no cumplan las condiciones de su ingreso al país. La resolución que ordena la cancelación de la permanencia implica una conminación para que la persona abandone el país y que, de no hacerlo, será deportado. Contra la resolución proceden los recursos de revocatoria directa y apelación. La medida conlleva la prohibición de reingresar al país en cinco años.

178. La ley establece las causales de cancelación de la residencia y pérdida del estatus migratorio. Las mismas se refieren al cumplimiento de las condiciones propias del respectivo estatus incluyendo permanecer en el país y renovar la documentación; reingresar sin autorización o evadiendo el control migratorio; y alojar, ocultar o encubrir a un extranjero que se encuentre en el país en violación a las normas migratorias.<sup>179</sup> La ley establece que la salida de nacionales y extranjeros *residentes permanentes* y *radicados temporales* de Costa Rica debe estar precedida de una visa de salida. Este requisito, pese a estar establecido en varios artículos vigentes de la ley de migración, no se está poniendo en práctica.<sup>180</sup> A este respecto ver comentario de la Relatoría en Sección VII, Garantías del Debido Proceso.

---

<sup>176</sup> Ver Artículos 118 y 119 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 77 a 86 del Reglamento No.19010-G.

<sup>177</sup> Las defensas a la expulsión solamente pueden ser: ser ciudadano costarricense, los motivos invocados para la expulsión no se encuentran en la ley, los cargos que se imputan son falsos.

<sup>178</sup> Ver Artículos 120 a 130 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>179</sup> Ver Artículo 51 de la Ley General de Migración y Extranjería. Ver Artículo 51 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>180</sup> Ver Artículos 17, 25, 57 a 59 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 10 al 16 del Reglamento No.19010-G.

179. La ley indica también que las personas residentes deben portar su documento migratorio de identificación, el cual deben mostrar a las autoridades cuando sea requerido. El documento migratorio de los residentes permanentes y los radicados temporales se renueva anualmente. Los residentes permanentes que acrediten residencia continua de diez años, podrán renovar su cédula de extranjería cada cinco años. Los extranjeros tienen la obligación de comunicar a la Dirección General todo cambio de domicilio y de notificar a la policía del cantón o distrito en el que se encuentran residiendo.<sup>181</sup>

180. La ley establece un conjunto de faltas administrativas y delitos por violación al régimen migratorio. Estos pueden sintetizarse de la siguiente forma. La persona extranjera que presente declaraciones o documentos falsos para obtener algún documento migratorio será sancionada con la deportación. La persona extranjera que oculte o no comunique su cambio de domicilio será sancionada con ochenta a cien días multa por la autoridad judicial competente y se le cancelará la autorización para permanecer en el país. Si reincide, se doblará la pena. La persona extranjera que haya sido deportada o expulsada y que reingrese sin autorización será sancionada con pena de seis meses a un año de prisión. La persona extranjera que ingrese al país por un lugar no habilitado sufrirá la misma sanción.<sup>182</sup>

181. La normativa migratoria establece que contra las resoluciones de la Dirección General proceden los recursos de revocatoria y de apelación cuando se lesionen los intereses de personas extranjeras con relación a su estatus migratorio, o cuando se ordene la deportación de una persona extranjera por una de las siguientes razones: permanecer el país una vez cuando se haya vencido el plazo autorizado para ello, se haya cancelado la residencia o cuando se revoque la autorización de permanencia a un no residente y no abandone el país en el plazo otorgado para ello.<sup>183</sup> Los recursos deben interponerse durante los cinco días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la respectiva resolución. Los recursos no requieren de una formulación especial; es suficiente con que se indique que se solicita la revocatoria del acto administrativo. En ese momento pueden presentarse pruebas. La Dirección General debe resolver el recurso de revocatoria en un plazo máximo de 30 días hábiles. Si el recurso no es resuelto, se tendrá por denegado. Cuando la persona extranjera haya interpuesto el recurso de apelación en forma subsidiaria, la decisión pasa automáticamente al conocimiento del Ministro de Gobernación y Policía. Si la revocatoria es resuelta de manera negativa, la Dirección admite la apelación y emplaza a la persona extranjera a que dentro de tres días se presente ante el Ministro para hacer valer sus derechos. El Ministro tiene 15 días hábiles para decidir el recurso. La interposición del recurso de revocatoria y de apelación por las tres razones mencionadas anteriormente suspende la ejecución de las medidas ordenadas hasta tanto queden firmes. Contra la decisión del Ministro no cabe recurso contencioso administrativo alguno.<sup>184</sup>

182. Durante la administración del Presidente Rodríguez Echeverría, el gobierno trabajó un proyecto de reforma de la Ley General de Migración y Extranjería. Consciente de la complejidad del problema y con el objetivo de elaborar un proyecto de reforma migratoria sólido, la administración Rodríguez Echeverría solicitó la asesoría de expertos extranjeros con experiencia en proyectos de reforma similares en otros países del mundo. Tras meses de trabajo el ejecutivo

---

<sup>181</sup> Ver Artículos 68 a 70 y 74 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>182</sup> Ver Artículos 86 a 89 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>183</sup> Ver Artículo 118 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>184</sup> Ver Artículos 107 a 114 de la Ley General de Migración y Extranjería.

finalizó un nuevo proyecto de ley migratoria y lo envió a la Asamblea Legislativa para su aprobación. De acuerdo con al respuesta del estado a este informe, debido a que el proyecto del ley no reunía todas las expectativas para lograr una migración ordenada y respetuosa de los derechos humanos, el ejecutivo finalmente no sometió el proyecto de reforma a votación por la Asamblea Legislativa. Actualmente el Consejo Nacional de Migración se encuentra elaborando un nuevo proyecto.

### **G. Conducción, contrabando y tráfico de migrantes<sup>185</sup>**

183. Durante su visita así como en su investigación previa, la Relatoría no encontró demasiados antecedentes sobre la magnitud de este problema en Costa Rica. Como país de tránsito, muchos migrantes atraviesan Costa Rica rumbo a México, Estados Unidos y Canadá. Esta situación lleva a que contrabandistas operen en la región, indican organizaciones no -gubernamentales. Por otro lado, algunos estudios apuntan a que existe un incipiente tráfico de personas para explotación sexual tanto a Costa Rica (mujeres colombianas y dominicanas) como desde Costa Rica (mujeres costarricenses que son traficadas a Canadá).<sup>186</sup>

184. Con respecto a la conducción, contrabando y tráfico de migrantes, los funcionarios estatales entrevistados por la Relatoría expresaron que este fenómeno es más bien aislado y poco frecuente en Costa Rica. A pesar de tratarse de un fenómeno de poca magnitud, estos funcionarios expresaron que el problema sí les preocupaba, sobre todo el tráfico sexual. Es importante subrayar que, como se indicó, Costa Rica recientemente ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo contra

---

<sup>185</sup> La Relatoría distingue entre tres grupos de personas dedicadas a llevar o transportar gente de un Estado a otro. Las tres categorías son: *Conducción*: se refiere a la acción de individuos que solamente se dedican a ayudar a las personas a cruzar fronteras o a transportarlas por aire, mar o tierra a sus destinos; *Contrabando*: son aquellas acciones de quienes han desarrollado redes capaces de proveer un servicio completo para trabajadores migratorios y sus familias y que incluyen, entre otros, transporte, documentación, guía, protección y contacto con empleadores en los países receptores. Este caso, al igual que el anterior, implica una transacción comercial mutuamente acordada donde, más que una víctima, el trabajador migratorio es un cliente. El negocio es llevado a cabo por diversos tipos de organizaciones con distintos niveles de sofisticación, desde porteros hasta bandas especializadas, algunas de las cuales incurrir en actividades ilícitas. *Tráfico de personas*: implica elementos de violencia, coerción, y engaño con el objetivo de explotar a personas (usualmente mujeres y menores de edad) para obtener un beneficio monetario. El tráfico tiene muchos de los elementos del contrabando, pero está además acompañado de la trata de personas. Es decir, la persona migrante queda bajo la esfera de control del traficante, quien la obliga a desarrollar una actividad económica como contraprestación por el servicio que se le prestó por haberlo llevado al país de destino. Muchas veces las víctimas de tráfico están sujetas a condiciones terribles, en casos incluso de semi-esclavitud ya que, bajo coerción, no se les permite salir del lugar de trabajo, y se les victimiza física y sexualmente. Esta actividad es realizada por organizaciones criminales envueltas en negocios ilícitos, en particular explotación sexual de mujeres y menores. En este caso, el negocio casi siempre conlleva coerción y violencia, y a menudo, colusión por parte de las autoridades en el país de destino. Ver capítulo V. Tercer Informe de Progreso Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios CIDH. <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>. La Relatoría reconoce que estas categorías no coinciden exactamente con las creadas por la Convención del Crimen Transnacional Organizado y sus dos Protocolos Adicionales.

<sup>186</sup> International Human Rights Law Institute De Paul University College of Law. 2002. *In Modern Bondage: Sex Trafficking in the Americas*. Chicago: De Paul University, pp. 49.

el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. De acuerdo al artículo 7 de la Constitución, tratados como el citado Protocolo aprobados por la Asamblea Legislativa, tienen rango superior a las leyes. Cabe destacar que, hasta la ratificación de este Protocolo, en Costa Rica no se había tipificado el delito de tráfico de personas. Durante su visita, la delegación de la CIDH recogió testimonios de numerosas organizaciones no-gubernamentales que indicaban que la conducción, contrabando y tráfico de personas a Costa Rica es un fenómeno mucho más extendido de lo que comúnmente se cree. Estas personas manifestaron su preocupación por la falta de acción de las autoridades frente a este problema.

185. En su respuesta a este informe el gobierno de Costa Rica disputa estas últimas afirmaciones. El gobierno indica que está desarrollando iniciativas para promover la cooperación internacional para combatir el contrabando y el tráfico de migrantes. A nivel interno, en tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto afirma que presentó al Congreso un proyecto de ley para la penalización del contrabando y tráfico de personas. El gobierno indica que el nuevo proyecto de ley regulará estas materias.

## **H. Garantías del debido proceso**

186. La Relatoría estudia la protección y garantía del derecho al debido proceso a partir de entrevistas y documentación recabada durante las dos visitas y durante su trabajo de investigación. La Relatoría se concentrará en las garantías del debido proceso en los procedimientos migratorios de rechazo, deportación y expulsión de trabajadores migratorios. A fin de analizar y evaluar la situación de las garantías de debido proceso en Costa Rica, este informe utiliza como referencia los elementos de debido proceso enunciados en el Informe Anual del 2000 de la Relatoría. En este sentido, el presente análisis examina los siguientes puntos: (i) limitaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos a las políticas migratorias; (ii) el principio de no-devolución (*Non-refoulement*) y la Convención contra la Tortura; (iii) la ausencia de discriminación; (iv) el principio de legalidad; (v) la prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas; (vi) la existencia de un adjudicador responsable e imparcial; (vii) derecho a ser oído; (viii) derecho a información, traducción e interpretación; (ix) derecho a asistencia legal; (x) revisión judicial; y (xi) asistencia consular. Adicionalmente, la Relatoría toma nota de los recursos judiciales presentados por los migrantes o por otras personas para la protección de sus derechos o de denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes.

### **Recursos y Acciones Judiciales**

187. Todas las personas, independientemente de que tengan autorización para ingresar o permanecer en Costa Rica, pueden acudir a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante recursos de amparo y *habeas corpus* para mantener o restablecer sus derechos constitucionales y otros derechos fundamentales.<sup>187</sup> Estos recursos han sido utilizados y representan una herramienta útil para evaluar la protección de las garantías judiciales por la Dirección General de Migración y Extranjería en su defecto por el más alto tribunal del país.

---

<sup>187</sup> Ver artículo 48 de la Constitución Política de Costa Rica.

## **Limitaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos a las políticas migratorias**

188. La Relatoría no recibió información relativa a limitaciones al derecho de los nacionales a abandonar Costa Rica. La Ley General de Migraciones establece que existe una visa de salida para nacionales y extranjeros pero, al parecer, esa norma no se está aplicando; independientemente de esto, su mera existencia en el marco normativo costarricense constituye una violación a la Convención Americana y debe ser derogada. Por otra parte, la Dirección General está autorizada para impedir la salida de padres o madres de familia con obligaciones alimentarias pendientes y las personas con procesos penales pendientes.<sup>188</sup> La Relatoría indicó en el Informe del 2000 que no pueden imponerse restricciones como visas de salida, ya que ello viola el Artículo 22 inciso 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al limitar el derecho a salir de cualquier país.

189. La Relatoría tomó nota de la especial protección a la familia que garantiza la Constitución Política costarricense mediante los recursos de amparo presentados por padres extranjeros de menores nacidos en Costa Rica, que solicitaban se tuviera en cuenta el interés del menor quien se vería obligado a abandonar su país con sus padres o madres. Asimismo, la Relatoría observa casos en los que la Dirección General de Migración tuvo en consideración el interés de la unidad familiar y suspendió órdenes de deportación u ordenó otorgar la visa, permitiendo a las personas migrantes regularizar su estatus;<sup>189</sup> igualmente observa que la Corte Suprema concedió amparos por casos similares en los que la Dirección General había ordenado la deportación, siempre que se demostrara que la persona se encontraba llevando a cabo los procedimientos para regularizar su estatus. La Relatoría recuerda que antes de iniciar los procedimientos de rechazo y deportación de personas migrantes es importante que se lleven a cabo diligencias previas para verificar que no se trate de nacionales.

## **Principio de No-Devolución (Non-refoulement) y la Convención contra la Tortura**

190. Costa Rica es un país que tiene una larga tradición como receptor de refugiados. Esta política fue especialmente marcada durante los años ochenta cuando dicho país recibió una significativa cantidad de refugiados centroamericanos. Como se explicó anteriormente, según el U.S.C.R en diciembre de 2000, Costa Rica albergaba a 7,300 refugiados.<sup>190</sup> Asimismo, en la introducción del presente informe se explicó que, a pesar de que la Relatoría no tiene mandato para ver la situación de los refugiados, considera que el respeto a la norma de no-devolución es un elemento esencial del derecho al debido proceso en materia migratoria. En este sentido, la Relatoría quiere destacar la disposición del gobierno de Costa Rica a cumplir sus compromisos internacionales en relación con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros instrumentos regionales relevantes a

---

<sup>188</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 6819-95, Diciembre 13 de 1995.

<sup>189</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 3768-96, Julio 23 de 1996; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 6162-96, Noviembre 13 de 1996; Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-07706, agosto 29 de 2000, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-11085, febrero 15, 2002.

<sup>190</sup> U.S. Committee for Refugees 2002, Ibid.

la situación de personas que piden asilo.<sup>191</sup> Por ello, a la Relatoría le preocupa encontrar por lo menos un caso en el que se rechazó a un extranjero en el aeropuerto y se lo deportó, pese a que esta persona presentó una solicitud de asilo político. La solicitud de asilo político debería ser suficiente para que se permita el ingreso de un extranjero a Costa Rica.<sup>192</sup>

### **Ausencia de discriminación**

191. La legislación migratoria costarricense establece diferentes categorías entre los inmigrantes según su nivel educativo, su actividad económica y su vocación de permanencia en el país. La Relatoría observa con preocupación la diferenciación en la clasificación de las personas extranjeras a partir de los dos primeros criterios mencionados en la legislación sobre migración. Los empresarios, científicos, profesionales y el personal especializado contratado para prestar sus servicios profesionales se clasifican como *radicados temporales*. En virtud de este estatus, estas personas pueden solicitar que se les otorgue el estatus de residentes permanentes. Trabajadores migratorios con un nivel de instrucción limitado, por el contrario, son clasificados como *no residentes* y no pueden aspirar a convertirse en residentes permanentes.<sup>193</sup>

192. Las distinciones establecidas en la legislación costarricense implican un tratamiento diferente a partir del nivel de instrucción y la posición económica de las personas. La Relatoría desea enfatizar que profesionales, científicos, empresarios, trabajadores agrícolas, operadores de maquinaria o empleadas del servicio doméstico de nacionalidad extranjera son todas, sin distinción, personas que realizan una actividad remunerada en un Estado del cual no son nacionales. De acuerdo a la definición de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas, todos ellos son trabajadores migratorios.<sup>194</sup> A juicio de la Relatoría, la distinción entre radicados temporales y trabajadores migrantes de la legislación migratoria costarricense conlleva consecuencias disímiles e incide en las condiciones de vida de las personas que se encuentran en una u otra categoría. En este sentido, las diferenciaciones establecidas en la ley implican un tratamiento discriminatorio en razón de consideraciones como la condición social, el nivel económico y la capacidad de realizar trabajo calificado de los extranjeros. Por ello, la Relatoría considera que esta distinción de la legislación migratoria transgrede el artículo 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. El gobierno estimó adecuado aclarar que considera que los trabajadores migratorios son trabajadores estacionarios y que, por lo tanto, no tienen la intención de permanecer en el país. Por lo tanto, no discrimina en contra de estas personas. La Relatoría, sin embargo, estima que este no es el caso y que una gran cantidad de trabajadores migratorios no son estacionarios y que se beneficiarían de poder regularizar su estatus al igual que los trabajadores migratorios profesionales.

---

<sup>191</sup> Con respecto a la aplicación del principio de No-Devolución de la Convención contra la Tortura y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos ver, Weissbrodt, David and Isabel Hortreiter. 1999. "The Principle of Non-Refoulement: Article 3 of the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Comparison with the Non-Refoulement Provisions of Other International Human Rights Treaties." *Buffalo Human Rights Law Review* 5: 1-72.

<sup>192</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-07513, Agosto 25 de 2000.

<sup>193</sup> Ver Artículos 37 y 41 de la Ley General de Migración y Extranjería y Artículos 64 a 68 del Reglamento No.19010-G.

<sup>194</sup> Artículo 2.1: Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

193. En el estudio de las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, la Relatoría encontró casos en los cuales se denuncia una aplicación discriminatoria de la ley migratoria en la forma y lugares cómo se deciden llevar a cabo los operativos de control. Es importante que la Dirección General de Migración y Extranjería acoja la recomendación del Defensor en el sentido de que en las operaciones de control migratorio debe solicitarse la identificación a todas las personas sin distinción de nacionalidad y que siempre debe estar presente la Policía Especial de Migración. La Relatoría observa como un desarrollo positivo la Circular No.48 del Director General de la Fuerza Pública relativa a la forma cómo deben solicitarse los documentos de identidad a las personas (ver también sección VII). La Relatoría espera que se tomen las medidas necesarias para que se dé cumplimiento a dicha circular.<sup>195</sup>

### **Principio de legalidad**

194. Organismos de derechos humanos indicaron a la Relatoría que en Costa Rica en la práctica no existe diferencia entre el rechazo y la deportación. El gobierno de Costa Rica afirma en su respuesta al informe que esta afirmación es falsa y que la presunta deportación debió en realidad ser un rechazo. Como se explicó, se trata de figuras esencialmente diferentes que se aplican a migrantes que se encuentran bajo supuestos de hecho diferentes. Igualmente, se constata un caso en el que un migrante había incurrido en una de las causales de expulsión, y la Dirección General de Migración y Extranjería con el fin de agilizar la partida del extranjero, le canceló su estatus de residente, e intentó deportarlo. Es muy positivo que la Corte Suprema haya protegido el derecho al debido proceso de esta persona.<sup>196</sup> La Relatoría considera que los procedimientos migratorios deben llevarse a cabo con apego a las normas; es decir, deben cumplirse los presupuestos o condiciones descritas para que se ordene o tome la medida correspondiente.<sup>197</sup> Asimismo, el Estado tiene el deber de garantizar el debido proceso a todos los extranjeros, incluso a aquellos que han violado normas penales o que se encuentran ocupando terrenos que otra persona reclama como propios.<sup>198</sup> Por lo anterior, la Relatoría toma nota de la adecuada aplicación del principio de legalidad con respecto a los requisitos para obtener la cédula de residencia.<sup>199</sup>

195. Un elemento que contribuye a garantizar el principio de legalidad es que la persona afectada por la medida pueda solicitar que ésta se revise por el mismo funcionario y su superior. En el ordenamiento costarricense, esto tiene lugar mediante los recursos ordinarios de revocatoria y apelación en sede administrativa.<sup>200</sup> Para que sea posible acudir a esos recursos es necesario que los actos administrativos se encuentren debidamente motivados. Una deficiente motivación no permite presentar los recursos disponibles por cuanto se desconoce el fundamento legal de la decisión de la administración, lo cual viola el principio de legalidad.<sup>201</sup> Junto con su respuesta al informe, el gobierno de Costa Rica envió una resolución de deportación para demostrar que las decisiones son motivadas. No obstante, la Relatoría encuentra que la motivación es insuficiente.

---

<sup>195</sup> Ver Defensoría de los Habitantes, DHR No. 08435-2001-DHR.

<sup>196</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 2754-93, Junio 15 de 1993.

<sup>197</sup> Ver sección que describe el ordenamiento jurídico migratorio en Costa Rica en este informe.

<sup>198</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 4825-99, Junio 22 de 1999.

<sup>199</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2001-04519, Mayo 25 de 2001.

<sup>200</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 5791-98, Agosto 11 de 1998.

<sup>201</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 6078-99, Agosto 4 de 1999.

## **Prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas**

196. Varias organizaciones no gubernamentales denunciaron asimismo la práctica de las autoridades de policía de hacer redadas en los lugares de trabajo, particularmente en las plantas empacadoras o en los cultivos de fruta. En dichas oportunidades, explicaron estas fuentes, las autoridades solicitan los documentos de identificación a los trabajadores. Aquellos que no portan la documentación son conducidos a un bus y llevados hasta la frontera. El procedimiento es sumario e inmediato. Los trabajadores migratorios son deportados colectivamente sin la posibilidad de ejercer su derecho de defensa. El gobierno de Costa Rica en su respuesta al informe, sin embargo, indica que aunque las expulsiones se realizan de forma colectiva, las decisiones fueron hechas de forma individual.

197. Los funcionarios del gobierno reconocieron a la Relatoría que en Costa Rica se llevan a cabo operativos conjuntos sostenidos y focalizados en lugares descritos como “problemáticos”. En estos operativos, además de los funcionarios de la Policía Migratoria, participan funcionarios de otras dependencias encargadas del control al tráfico de drogas y la protección a la infancia. Las autoridades insistieron que en el caso de redadas, los migrantes indocumentados o irregulares reciben un tratamiento individualizado y que, tras su detención, no son deportados de forma colectiva. La Defensoría de los Habitantes, sin embargo, indicó a la Relatoría que ha recibido denuncias sobre la práctica de llevar a cabo operaciones que resultan en la deportación colectiva de trabajadores migratorios.

198. A partir de la información recabada por la Relatoría, respecto a las deportaciones colectivas, tal parece que habría diferencias entre la situación de trabajadores migratorios y otros migrantes aprehendidos en San José y sus áreas aledañas, y aquellas personas apresadas en otras zonas del país. En San José y sus alrededores las autoridades migratorias suelen llevar a cabo deportaciones individuales. En las zonas rurales y particularmente en las zonas fronterizas, en cambio, las deportaciones colectivas parecen ser frecuentes. Según datos obtenidos, las deportaciones colectivas de trabajadores migratorios tienen lugar bajo la apariencia de rechazos colectivos. La práctica de deportaciones masivas, sobre todo en áreas fronterizas, implica una trasgresión a las normas y garantías del debido proceso, así como a la prohibición expresa del artículo 22 inciso 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **Adjudicador responsable e imparcial**

199. Numerosas fuentes denunciaron que en Costa Rica los trabajadores migratorios nicaragüenses son deportados de manera expedita, sin audiencia o procedimiento alguno. Personas de origen nicaragüenses utilizan regularmente la expresión “me corrieron” para describir el proceso mediante el cual son transportados en un bus hasta el otro lado de la frontera sin haber sido llevados frente a una autoridad migratoria (esencialmente sin procedimiento alguno). Varias representantes de ONGs indicaron que no existe un registro de las personas deportadas, de manera que no es posible indagar por el paradero de un trabajador migratorio que es aprehendido por las autoridades costarricenses. El gobierno de Costa Rica en su respuesta indica que dicho registro si existe. En este sentido, la Relatoria le preocupa que este registro no está disponible al público y a las organizaciones interesadas en consultarlo. Cuando las personas son expulsadas sin cumplir el procedimiento individualizado establecido por la ley, se viola el derecho a un adjudicador responsable e imparcial.

200. La Relatoría también recibió información reiterada sobre casos en los cuales no existe un adjudicador responsable e imparcial. En ocasiones la deportación funciona como una sanción al

migrante que ha ocupado terrenos propiedad de un tercero y es objeto de procesos de desalojo. La Relatoría tuvo conocimiento de casos de una operación de desalojo en colonia La Carpio en la que las autoridades migratorias negaron las solicitudes de residencia de las personas que fueron objeto de dichas operaciones, como se indica en la motivación de las resolución respectiva. Se observa la intención de la autoridad de sancionar con la deportación una conducta que no pudo sancionarse de otra manera. La deficiente motivación de las resoluciones determinó que la Corte Suprema concediera el recurso de amparo para proteger el derecho al debido proceso.<sup>202</sup> Adicionalmente, una deficiente motivación de una resolución no permite defenderse del acto administrativo por cuanto se desconoce el fundamento legal de la deportación.

### **Derecho a ser oído**

201. En buena parte de los casos presentados ante la Corte Suprema de Justicia relativos a los procedimientos de deportación se observa que la Dirección General de Migración y Extranjería permite a la persona migrante ejercer su derecho a ser oído mediante una declaración jurada. Esto es un medio adecuado para garantizar el derecho a ser oído.<sup>203</sup> No obstante, es importante que la persona migrante tenga conocimiento de las consecuencias de la declaración que está rindiendo ante las autoridades migratorias; en varios casos se constata que las personas migrantes no entienden las consecuencias jurídicas de sus declaraciones.<sup>204</sup> Igualmente, no reciben copia de la declaración que rinden ante las autoridades migratorias y que hace parte de su expediente migratorio.

202. Por otra parte, la Relatoría recabó información en torno a deportaciones que se realizan de forma inmediata y sin ofrecer al trabajador migratorio la oportunidad de explicar su estatus migratorio o presentar los documentos exigidos.<sup>205</sup> Esto ocurre particularmente cuando se llevan a cabo operaciones de control en los lugares de trabajo. En esos casos, a los trabajadores migratorios se les priva del derecho a ser oídos y son deportados sin que medie oportunidad alguna para contradecir los cargos y presentar o producir las pruebas pertinentes. Esta situación llevó a que se deportaran personas que tenían pendiente la resolución de su impugnación a la decisión que les había negado su solicitud de cédula de residencia bajo el régimen de excepción, pese a que también apelaron la resolución que ordenaba su deportación. La Corte Suprema determinó que se violó su libertad de tránsito, anuló las resoluciones que ordenaron las deportaciones y ordenó que se permitiera a esas personas regresar a Costa Rica y permanecer en el país hasta que se resuelva su solicitud de residencia.<sup>206</sup>

203. La Relatoría reitera que el derecho a ser oído forma parte del contenido mínimo de debido proceso al que todas personas debieran tener acceso. Los trabajadores migratorios y otros extranjeros tienen derecho a presentar pruebas y a contradecir los cargos que se les imputan en relación con su

---

<sup>202</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 4825-99, Junio 22 de 1999 y Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 6078-99, Agosto 4 de 1999. En su respuesta al informe, el gobierno de Costa Rica afirmó que el incidente de la Carpio fue desaprobado por la Sala Cuarta y que, subsecuentemente, se tomaron las medidas para remediar el error. También indica que no se han repetido incidentes similares de manera posterior.

<sup>203</sup> En este sentido ver, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No.4999-97, Agosto 27 de 1997, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2001-08335, Agosto 17 de 2001.

<sup>204</sup> Como lo determinó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 04825-99, Junio 22 de 1999.

<sup>205</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 6078-99, Agosto 4 de 1999

<sup>206</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 7741-99, Octubre 7, 1999.

estatus migratorio. Las autoridades migratorias, por ello, deben tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho de estas personas a ser oídas. Por ello, un funcionario de la Dirección de Migración y Extranjería no puede negarse a recibir un documento en el que un trabajador migratorio presenta los recursos de revocatoria y apelación a la decisión que le negó la solicitud de residencia.<sup>207</sup> Además de darles la oportunidad de explicar su situación migratoria, en los casos en los que las personas se encuentren detenidas, deben poner a su disposición los medios necesarios para que los afectados puedan presentar los elementos, documentos o pruebas necesarias para demostrar que no se encuentran violando las leyes migratorias del Estado donde se encuentran.

### **Información, traducción e interpretación**

204. La Relatoría recopiló información en torno a la ausencia o deficiente información que reciben las personas migrantes que se encuentran sujetas a procedimientos migratorios. Es fundamental que las personas migrantes tengan conocimiento sobre el procedimiento bajo el cual se encuentran, los pasos siguientes y las decisiones que las autoridades toman con respecto a su permanencia en el país. Pese a que se trate de un procedimiento breve, la Relatoría considera que es importante que se tomen todas las medidas dirigidas a garantizar el derecho a la información. Por ejemplo, no puede pretenderse que una persona migrante deduzca del texto de una resolución que va a ser deportada, cuando ello no se indica en la parte resolutive o dispositiva de la misma.<sup>208</sup>

205. La Relatoría toma nota de que actualmente la Dirección General de Migración y Extranjería cuenta con traductores o intérpretes pagados. En su visita anterior había tomado nota de que los funcionarios de migración acudían al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto en busca de un funcionario que pueda servir de traductor.<sup>209</sup> La Defensoría de los Habitantes y las organizaciones no gubernamentales relataron diversos incidentes en los que la falta de información y traducción oportuna había afectado las garantías del debido proceso de trabajadores migratorios extranjeros, situación que muchas veces había redundado en que la detención de estas personas se hubiese prolongado por un lapso innecesario e injusto.

206. La Relatoría insiste en que un trabajador migratorio, independientemente de su condición migratoria, debe estar en capacidad de entender los procedimientos legales a los que es sometido, así como sus derechos y oportunidades procesales. Aún tomando en cuenta la escasez de recursos, a la Relatoría le parece importante que las autoridades migratorias hagan todos los esfuerzos posibles para garantizar a los trabajadores migratorios la traducción e interpretación que garantice efectivamente su derecho a la información en todas las diligencias relativas a su proceso migratorio.

### **Asistencia Legal**

207. En Costa Rica buena parte de los procesos de expulsión y rechazo se llevan a cabo sin que los trabajadores migratorios afectados cuenten con asistencia legal. En muchos casos, las personas que son objeto de procedimientos migratorios no tienen información sobre cuáles son sus derechos y oportunidades procesales. Algunas de las razones fundamentales por las que las personas no cuentan

---

<sup>207</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-02509, Marzo 22 de 2000.

<sup>208</sup> Como lo indicó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 1163-97, Febrero 25 de 1997. El gobierno de Costa Rica en su respuesta aportó ejemplos en el que se indica que se cumple con esta resolución.

<sup>209</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-05643, Junio 12 de 2002.

con asesoría jurídica son la ausencia de información sobre quién puede prestarla o cómo obtenerla.<sup>210</sup> Adicionalmente, el nivel de ingresos de buena parte de los trabajadores migratorios que se encuentran en procedimientos de expulsión no les permite contratar los servicios de un abogado. La ausencia de asistencia legal es particularmente grave para personas que se encuentran privadas de la libertad y que, por ende, tienen restringido el acceso a información. Adicionalmente, y como se explicará más adelante, la posibilidad de acceder a asistencia legal muchas veces incide de manera determinante en un procedimiento migratorio. Por ejemplo, la representación legal puede ser decisiva para que una persona sea puesta en libertad mediante la presentación de un recurso de *habeas corpus*.

208. La información con respecto a la legislación migratoria y la forma en que las personas pueden regularizar su estatus o ejercer su derecho a la defensa cuando se encuentren en un procedimiento migratorio es una forma de garantizar el derecho a la asistencia legal. Las autoridades migratorias y la sociedad civil pueden tomar medidas dirigidas a capacitar a los trabajadores migratorios en torno a sus derechos y a sus oportunidades para recibir asistencia legal, así como estimular y colaborar con aquellas organizaciones no gubernamentales que estén dispuestas a prestar asistencia legal gratuita o a bajo costo. Las organizaciones no gubernamentales entrevistadas y la Defensoría de los Habitantes insistieron en la necesidad de que se permita a organizaciones que prestan asistencia a los migrantes y a ACNUR tener acceso frecuente a los centros de detención de manera que puedan prestar la asistencia legal que requieren las personas detenidas. La Relatoría acoge esta sugerencia e insta a la Dirección Nacional de Migración y Extranjería a facilitar las condiciones para que las personas que se encuentren siendo objeto de un procedimiento migratorio puedan contar con asistencia legal. El Gobierno de Costa Rica, sin embargo, afirma en su respuesta que las organizaciones de la sociedad civil que brindan asistencia legal siempre han tenido acceso a estos recintos.

### **Revisión Judicial**

209. El ordenamiento jurídico costarricense solamente contempla la posibilidad de revisión judicial mediante un recurso contencioso administrativo de las decisiones que lesionen intereses de personas extranjeras con relación a su estatus migratorio. No proceden los recursos contenciosos administrativos cuando se trate de personas que permanecieron en el país una vez vencido el plazo de su visa o cancelada la autorización para residir de manera temporal o permanente en Costa Rica. En estos últimos casos, como se explicó, solamente proceden los recursos de revocatoria y apelación.<sup>211</sup> En otras palabras, la revisión judicial solamente procede cuando se lesionan intereses de extranjeros que se encuentra en procedimiento de regularización o solicitando permanencia temporal o permanente en el país. En todos los demás casos de deportación o rechazo no es posible solicitar a un juez que revise la decisión. De hecho, contra el rechazo no proceden siquiera los recursos en la vía gubernativa.<sup>212</sup> No obstante, es posible acudir a los recursos de *habeas corpus* y amparo para solicitar que se protejan los derechos fundamentales de una persona que se encuentra en procedimientos migratorios. Es importante destacar que el poder judicial costarricense, particularmente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha emitido decisiones relativas a recursos de *habeas corpus* y amparos en favor de extranjeros privados de su libertad por la Dirección General de Migración y Extranjería y que se encuentran sujetos a procedimientos migratorios.

---

<sup>210</sup> FLACSO y OIM. Amnistía Migratoria en Costa Rica. 1999. *Análisis de los alcances sociales y del impacto del Régimen de Excepción Migratoria para los Inmigrantes de origen centroamericano en Costa Rica.* San José.

<sup>211</sup> Ver Artículo 113 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>212</sup> Ver Artículos 107-114 de la Ley General de Migración y Extranjería.

210. La Relatoría toma nota del impacto de las decisiones del máximo tribunal en cuanto a las prácticas y políticas migratorias dictadas por el poder ejecutivo. Los funcionarios del gobierno entrevistados indicaron que cumplen los plazos perentorios a raíz de las decisiones judiciales relativas a recursos de *habeas corpus*. La Relatoría celebra que, a pesar de la ausencia de un recurso judicial efectivo de revisión de las decisiones administrativas, el sistema judicial garantiza una revisión excepcional de las decisiones y medidas de las autoridades migratorias mediante los recursos mencionados ante la jurisdicción constitucional. Conforme enfatizó la Relatoría en su informe del año 2000, toda decisión de las autoridades migratorias, sea ésta de naturaleza judicial o administrativa, debe estar sujeta a revisión judicial, ya sea mediante los recursos respectivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa o mediante un recurso de amparo o *habeas corpus*. La revisión judicial garantiza el derecho a un recurso judicial efectivo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>213</sup>

### **Asistencia Consular**

211. En el caso de personas extranjeras que se encuentran sujetas a procedimientos judiciales o administrativos es fundamental garantizar el derecho a la asistencia consular como elemento de las garantías al debido proceso. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en detalle sobre el derecho a la asistencia consular y sobre el deber correlativo del Estado de ofrecer protección a sus nacionales, tal como establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.<sup>214</sup> La Relatoría ha hecho hincapié en la importancia de garantizar el acceso de las personas extranjeras a la asistencia consular de acuerdo con los términos de la Convención de Viena. Los trabajadores migratorios requieren de la asistencia consular particularmente para la expedición de documentos de viaje. Los Estados deben tomar medidas dirigidas a garantizar una efectiva asistencia a sus nacionales, incluyendo la expedición de los documentos de viaje con celeridad, de manera que sus nacionales puedan regularizar su estatus migratoria o, ser deportados con mayor celeridad. En este sentido, la Relatoría observa positivamente que la Subdirectora de la DGM haya expedido la circular A.JUR.2047-2002-MGC instruyendo cómo se debe cumplir con la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares.

212. La pronta expedición de documentos de viaje por el Estado del cual es nacional a una persona que va a ser deportada puede incidir de manera significativa en el tiempo que permanezca privada de la libertad. Según lo observado por la Relatoría, las autoridades costarricenses normalmente cumplen con su deber de facilitar que trabajadores migratorios privados de libertad puedan contactar a sus respectivos consulados. Esto es particularmente evidente en el caso de Nicaragua, país con el que Costa Rica ha establecido acuerdos específicos. En otros casos en los que no existen acuerdos similares, el trámite es lento y muchas veces los detenidos no tienen acceso a sus autoridades consulares. La Dirección Nacional de Migración y Extranjería explicó a la Relatoría que, en los procesos de deportación de personas indocumentadas, la agilidad del Estado del cual son nacionales los afectados para expedir los documentos de viaje correspondientes determina en gran parte el tiempo de la deportación. Esto a su vez incide en el tiempo que la persona afectada permanece privada de la libertad. En los casos de trabajadores migratorios extra-regionales, sobre todo africanos, asiáticos o de Europa Oriental, contactar a los efectivos consulares puede

---

<sup>213</sup> Relatoría de Trabajadores Migratorios 2000, Ibid, párrafo 98 E.

<sup>214</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-16/99, Octubre 1, de 1999, párrafos: 79-87.

ser extremadamente difícil y, por ende, provocar una detención prolongada de la persona afectada.

213. La protección consular puede ser el único recurso con el que cuenten los trabajadores migratorios para proteger sus derechos, en particular el derecho al debido proceso. Dos recursos de amparo sobre el mismo caso resueltos por la Sala Constitucional ilustran las potencialidades de la asistencia consular. La representación jurídica que les ofreció el gobierno nicaragüense resultó fundamental para que se anularan las órdenes de deportación, pese a haberse hecho efectivas, y se ordenara que se permitiera el ingreso y permanencia de estas personas en Costa Rica hasta tanto se resuelvan sus recursos.<sup>215</sup>

## I. LIBERTAD PERSONAL

214. Esta sección se refiere a la forma cómo las personas migrantes son privadas de la libertad y a las condiciones en que son detenidas. La sección describe el marco normativo existente, utiliza jurisprudencia y documentos oficiales e incluye observaciones producto de las entrevistas y visitas de la Relatoría. La Constitución Política de Costa Rica establece límites a la privación de la libertad y garantiza el derecho a la libertad personal. La Constitución no menciona la posibilidad de la detención administrativa por infracción al régimen migratorio. La Ley General de Migración y Extranjería establece como una de las funciones de la Policía Especial de Migración “Interrogar y recibir declaración a los presuntos infractores de esta ley y detenerlos en cuanto fuera procedente por el tiempo estrictamente necesario”.<sup>216</sup> La Corte Suprema de Costa Rica ha expresado enfáticamente que “la detención de un extranjero sólo puede darse para hacer efectiva su expulsión”. Agregó la Corte en la misma decisión que la privación de la libertad solamente puede ocurrir durante un tiempo “racionalmente necesario para la ejecución de la medida”.<sup>217</sup>

### Privación de la Libertad

215. La Policía Especial de Migración está facultada para llevar a cabo operativos de control migratorio en los cuales debe solicitar los documentos de identificación a todas las personas sin distinción de nacionalidad. No obstante, la Relatoría recogió denuncias y encontró jurisprudencia que refleja que esta norma no siempre se cumple.<sup>218</sup> Los operativos denominados “fuerzas de tarea” continúan haciéndose y durante ellos se solicitan documentos de manera selectiva. El Director General de la Fuerza Pública emitió la Circular No.48 en agosto 24 de 2001, recordando al personal policial las condiciones en las que puede solicitarse los documentos de identificación a una persona y privarla de la libertad.<sup>219</sup> La Defensoría de los Habitantes ha indicado que es importante que las autoridades soliciten la identificación de manera respetuosa y que permitan a la persona que les muestre sus documentos de identidad antes de privarla de la libertad.<sup>220</sup> En los casos en que una persona sea privada de la libertad mientras se verifica que su solicitud de residencia se encuentra en trámite, las autoridades deben actuar con prontitud y resolver la

---

<sup>215</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 7741-99, Octubre 7, 1999.

<sup>216</sup> Ver Artículo 12 6) de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>217</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No.2754-93, Junio 15 de 1993, para. IV.

<sup>218</sup> Ver Defensoría de los Habitantes DHR No.10010-2001-DHR.

<sup>219</sup> Ver Defensoría de los Habitantes DHR No.08435-2001-DHR.

<sup>220</sup> Ver Defensoría de los Habitantes DHR No.03397-2001-DHR.

situación de la persona lo antes posible.<sup>221</sup> En noviembre de 2001, la Policía Especial de Migración estableció un sistema de registro de las personas que son conducidas a la Quinta Comisaría por no poseer documentos migratorios vigentes. No obstante, la Defensoría de los Habitantes encontró que en algunos casos las personas son privadas de la libertad a pesar de contar con documentos migratorios vigentes. Esta situación acontece porque las autoridades tienen dudas sobre la autenticidad de la documentación.<sup>222</sup>

216. Por otra parte, la Defensoría le recalcó al Ministerio de Seguridad Pública la importancia de investigar y sancionar abusos en la forma en que se trata a las personas o bien sobre el fundamento bajo el cual son privadas de la libertad cuando las autoridades reciban denuncias. Igualmente, si se determina que la policía o cualquier otro funcionario público pudo haber cometido un delito, que se inicie la investigación penal respectiva.<sup>223</sup>

217. Las personas migrantes que se encuentran privadas de la libertad pueden interponer un recurso de *habeas corpus* mediante el cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia evalúa las razones por las cuales una persona ha sido privada de la libertad. Si encuentra que dicha privación de la libertad es ilegal o arbitraria puede ordenar que se ponga a esa persona en libertad.

218. La privación de la libertad trabajadores migratorios debe hacerse por las razones establecidas en la ley. La Dirección General de Migración y Extranjería no puede privar a una persona de la libertad por un tiempo excesivo en espera de una solicitud de extradición. La Relatoría encontró casos como el de un hombre extranjero que ingresó a Costa Rica contra su voluntad cuando lo obligaron a bajar de un barco porque presuntamente había cometido el delito de homicidio cuando navegaba en aguas hondureñas. Después de haber sido detenido durante más de cuatro meses, la Corte ordenó su libertad al encontrar que su situación era incierta y que su libertad personal había sido afectada de manera desproporcionada. Costa Rica no había iniciado un procedimiento penal o migratorio en su contra, y Honduras no había concluido los trámites para su extradición.<sup>224</sup> La Corte, en otra oportunidad, indicó que retener a una persona con fundamento en la ley de migración con el propósito de permitir que se formule una solicitud de extradición constituye una desviación de poder de las autoridades migratorias.<sup>225</sup>

### **Condiciones de detención**

219. Como se reseñó, entre las diversas actividades llevadas a cabo durante las dos visitas a Costa Rica, la Relatoría investigó las condiciones de detención de los trabajadores migratorios. Como

---

<sup>221</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2002-02600, Marzo 12 de 2002.

<sup>222</sup> Defensoría de los Habitantes, Acta de Inspección Centro de Detención Quinta Comisaría, Seguimiento de Expediente No.08765-22-00-IO.

<sup>223</sup> Ver Defensoría de los Habitantes DHR No.03397-2001-DHR, DHR No.10010-2001-DHR y DHR No.08435-2001-DHR.

<sup>224</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-09390, Octubre 24 de 2000 que negó el primer recurso de *habeas corpus* que interpuso el interesado. La Corte entendió que su salida del país se estaba tramitando de manera que su detención no era ilegítima. Cuatro meses más tarde sin embargo, la Corte concedió el recurso al darse cuenta que el afectado se encontraba privado de la libertad por la Dirección de Migración y Extranjería, pese a no haber violado las normas migratorias, ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2001-00083, Enero 5 de 2001.

<sup>225</sup> Ver Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2000-09649, Octubre 31 de 2000.

parte de esta tarea, la Relatoría visitó en las dos oportunidades la Quinta Comisaría, un centro de detención de trabajadores migratorios ubicado en San José. Este edificio, ubicado en el sector céntrico de la capital costarricense, es una antigua estación de policía que contaba con varios calabozos y que hace algunos años fue habilitado como un centro de detención de migrantes. La Quinta Comisaría está a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería.

220. La Defensoría de los Habitantes realiza visitas periódicas al centro de detención, en razón de que tiene acceso ilimitado al mismo. La Defensoría enfoca sus esfuerzos en prestar asesoría legal a las personas que lo solicitan, algunas veces mediante la presentación de recursos como el *habeas corpus* y otras veces al facilitar la comunicación de los detenidos con sus familiares o amigos. Los funcionarios de la Defensoría manifestaron que los informes y sugerencias que han entregado a las autoridades migratorias a fin de mejorar la condición de las personas detenidas en la Quinta Comisaría, en general, han sido tomados en cuenta. La Relatoría pudo comprobar esto durante sus visitas.<sup>226</sup>

221. La Relatoría constató la precariedad de las condiciones de detención en la Quinta Comisaría, sobre todo en cuanto a su infraestructura. La Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado en el mismo sentido.<sup>227</sup> El lugar donde se encuentran los detenidos consiste en un área de unos 30 metros de largo por unos 8-10 metros de ancho. En esta área se ubican una serie de celdas de más o menos 3.5 x 6 metros y los baños. Las cámaras son oscuras y tienen muy poca ventilación.<sup>228</sup> Una celda puede ser compartida por dos personas. Algunas celdas son un poco más amplias y pueden ser usadas por varias personas. Miembros de ONGs que visitan el lugar con frecuencia señalan que después de redadas o durante los fines de semana, el centro puede llegar a albergar a unas setenta personas o incluso más, un número que el centro claramente no está en condiciones de manejar.<sup>229</sup> Las celdas no tienen iluminación artificial.

222. En el centro de detención, hombres y mujeres comparten el mismo espacio. En su primera visita, el equipo de la Relatoría observó que mujeres y hombres incluso compartían los servicios sanitarios. Durante la segunda visita, la Relatoría tomó nota de la instalación de dos servicios sanitarios nuevos, permitiendo así separar los baños de hombres y el de mujeres. En términos prácticos, la única separación entre detenidos de ambos sexos consiste en que no comparten las mismas celdas.

223. Los baños son insalubres: las duchas no funcionaban durante la primera visita de la Relatoría, no había lavatorios, los servicios sanitarios estaban rotos y no había jabón o papel higiénico a disposición de los detenidos.<sup>230</sup> En la primera visita, la Relatoría observó que las duchas y sanitarios no tenían puertas ni cortinas. Durante la mañana de la segunda visita, unas

---

<sup>226</sup> Ver oficio del Ministerio de Seguridad Pública 1670-2001-DM de Agosto 17 de 2001, en que responde a recomendación de la Defensoría de los Habitantes, en DHR No.07366-2001-DHR.

<sup>227</sup> Ver Defensoría de los Habitantes DHR No.07366-2002-DHR.

<sup>228</sup> Ver Recomendación al Ministro de Seguridad Pública y Gobernación y al Director General de Migración y Extranjería en Defensoría de los Habitantes DHR No.05396-2001-DHR.

<sup>229</sup> En Inspección llevada a cabo la Defensoría de los Habitantes, encontró el 19 de junio de 2002 a las 8:40 am, 19 personas en una de las celdas, en Defensoría de los Habitantes, Acta de Inspección Centro de Detención Quinta Comisaría, Seguimiento de Expediente No.08765-22-00-IO.

<sup>230</sup> Por ello el Defensor de los Habitantes decidió recomendar al Ministro de Salud que inspeccione las instalaciones de la Quinta Comisaría con el propósito de emitir un informe de habitabilidad de un inmueble en que se albergan personas privadas de la libertad y policías, ver Defensoría de los Habitantes DHR No.05396-2001-DHR.

personas se encontraban instalando el riel y las cortinas de plástico para las duchas y los sanitarios. El resto de las condiciones descritas persistían, salvo los nuevos servicios sanitarios ya mencionados.

224. Asimismo, en la Quinta Comisaría no existe un lugar especial para que los detenidos se alimenten o un área para recibir visitas. Durante la visita de la Relatoría en noviembre de 2001, se encontró que los detenidos comían en mesa de madera que se encontraban en muy mal estado. En junio del 2002 la Defensoría de los Habitantes reportó que los detenidos debían comer en su celda.<sup>231</sup> En la visita de la Relatoría en julio de 2002, se observó una mesa de plástico de color blanco y cuatro sillas. Las personas que se encontraban detenidas indicaron a la Relatoría que la mesa y las sillas habían sido instaladas la noche anterior a nuestra visita.

225. El centro de detención no cuenta con información sobre las reglas de conducta del recinto o los derechos de las personas detenidas. Al ingresar al centro de detención las personas reciben una cobija y una colchoneta como únicos elementos de dotación. En algunas ocasiones esos implementos se encuentran muy deteriorados o sucios.<sup>232</sup> Los detenidos no reciben implementos de aseo, toallas, ni ropa con la cual puedan cambiarse. Reciben tres comidas al día. En principio tienen acceso al teléfono y pueden recibir visitas.<sup>233</sup> No existe ningún programa de educación o recreación. Según las personas que se encontraban detenidas el día de la segunda visita de la Relatoría, la noche anterior habían instalado un televisor, y les habían llevado unas revistas y juegos de mesa. Las autoridades migratorias operan bajo la premisa de que los detenidos reciben la asistencia de sus familiares y amigos para prodigarse artículos de aseo y otros elementos. Un médico está a disposición de los detenidos. En caso de requerir atención médica de urgencia, los detenidos son conducidos a los servicios estatales de salud.

226. Si bien las autoridades de migración estiman que el tiempo promedio que permanece una persona detenida es de dos a tres días, algunas de las personas con las que habló un miembro de la Relatoría indicaron que les habían informado que su detención se prolongaría por cinco días a pesar de ser ciudadanos de un país vecino que comúnmente expide con rapidez los documentos de viaje necesarios para agilizar el trámite de la deportación. No obstante, como lo ilustra este informe con los recursos de *habeas corpus*, se han presentado casos de migrantes que han permanecido privados de la libertad durante meses en la Quinta Comisaría. La situación de las personas que no son de origen nicaragüense es bastante preocupante ya que en muchos casos no hablan español y tampoco tienen una red de apoyo que los asesore jurídicamente, o les provea los elementos y artículos que el centro de detención no les prodiga.

227. Durante las dos visitas, el Personal de la Relatoría preguntó a las personas detenidas por sus condiciones de detención y sus procedimientos migratorios. Estas personas manifestaron que el trato recibido por parte de los guardias era por lo general bueno. No obstante, los encargados del recinto subrayaron a la Relatoría durante su primera visita que las personas detenidas eran peligrosas. Asimismo, guardias y encargados del centro de detención destacaron la mala conducta de los detenidos. A este respecto, indicaron que los detenidos generalmente destruían la

---

<sup>231</sup> Defensoría de los Habitantes, Acta de Inspección Centro de Detención Quinta Comisaría, Seguimiento de Expediente No.08765-22-00-IO

<sup>232</sup> Defensoría de los Habitantes, Acta de Inspección Centro de Detención Quinta Comisaría, Seguimiento de Expediente no.08765-22-00-IO

<sup>233</sup> Ver Defensoría de los Habitantes, en DHR No.07366-2001-DHR.

infraestructura del lugar, incluidos los sanitarios, los colchones, frazadas y otros elementos entregados durante la estadía de estas personas en el centro de detención.

228. Las precarias condiciones del centro descritas en estas páginas reflejan la falta de recursos del Estado. El presupuesto del Centro de Detención es relativamente pequeño y buena parte del mismo se destina a la alimentación de las personas detenidas y al aseo del lugar. Conscientes de las múltiples carencias del recinto, las autoridades gubernamentales manifestaron en las dos visitas de la Relatoría su intención de buscar otro lugar para que sea habilitado como centro de detención. En este sentido, funcionarios del gobierno explicaron que se ha buscado cooperación internacional para reunir los fondos necesarios para llevar a cabo este proyecto.<sup>234</sup> Hasta la fecha sin embargo, no se observa ningún adelanto o plan concreto en esta materia.

229. Al norte del país, en el cantón de Los Chiles en la provincia de Alajuela, muy cerca de la frontera con Nicaragua, funciona otro centro de detención de migrantes. La Relatoría no tuvo la oportunidad de visitar dicho recinto. Sin embargo, según varias fuentes con las que la Relatoría se reunió relataron que las condiciones de detención en Los Chiles eran bastante inferiores a las observadas en la Quinta Comisaría. Muchas personas calificaron las condiciones del centro de Los Chiles como deplorables. Señalaron que este centro no cuenta con servicios sanitarios ni energía eléctrica. Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esa zona así como la Defensoría de los Habitantes, sin embargo, afirmaron que en los últimos meses las condiciones de detención en Los Chiles han mejorado.

230. En la respuesta del Gobierno de Costa Rica se indica que se han tomado medidas para mejorar las condiciones de detención de los migrantes. El Plan nacional de desarrollo de la actual administración incluye la construcción de dos nuevos centros de detención de migrantes. Asimismo, se estableció una Comisión Institucional permanente. Esta comisión realiza visitas periódicas al centro de detención (Quinta Comisaría). Asimismo, la DGM está en un proceso de elaboración de un manual de procedimiento del centro de detención de migrantes. La Relatoría ve con buenos ojos estas iniciativas y monitoreará el desarrollo de las mismas en el futuro.

## **J. Derechos laborales y derechos económicos, sociales y culturales**

231. La protección y garantía de los de los derechos laborales y los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migratorios y sus familias es un área importante de interés para la Relatoría. Una de las razones fundamentales por las cuales una persona o una familia migra es la búsqueda de mejores condiciones laborales y de vida. No obstante, la Relatoría ha observado durante sus visitas y estudio del fenómeno migratorio que ésta es un área en la cual la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios es aguda. La presente sección del informe describe el régimen legal existente y la información recabada por la Relatoría. Se enfatiza tanto en la normatividad existente como en la práctica.

232. La Constitución Política establece la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, excepto por las excepciones y limitaciones establecidas en la misma constitución y las leyes, y señala que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación para con la sociedad. Es deber del Estado procurar el pleno empleo justamente remunerando, e impedir que se establezcan

---

<sup>234</sup> Así lo indicaron también a la Defensoría del Pueblo como respuesta una investigación por una denuncia relativa a las condiciones de detención, ver Defensoría de los Habitantes DHR No.07366-2001-DHR.

condiciones de trabajo que menoscaben la libertad o la dignidad del trabajador. Igualmente, la Constitución prohíbe la discriminación respecto al salario o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros (hasta hace, pero establece que en igualdad de condiciones debe preferirse al trabajador costarricense.<sup>235</sup>

233. En desarrollo de estos principios constitucionales, la ley migratoria establece que los residentes permanentes o radicados temporales habilitados para trabajar gozarán de la protección de las leyes laborales y sociales aplicables. Los *residentes permanentes* pueden desempeñar cualquier actividad remunerada, conforme a su categoría de ingreso al país. Los *radicados temporales* pueden trabajar en las actividades autorizadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, previo informe del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Las personas que ingresan al país como *no residentes* no pueden llevar a cabo actividades remuneradas, a menos que se trate de artistas, deportistas o trabajadores migratorios, para lo cual se requiere también de autorización de la Dirección General, previamente aprobada por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. Las personas que residan en Costa Rica sin autorización para ello, no pueden realizar tareas remuneradas.<sup>236</sup> Conforme a lo anterior, también se prohíbe la contratación laboral de personas extranjeras que no tengan su situación migratoria regularizada o autorización para desempeñar esa actividad. Igualmente se prohíbe a la industria hotelera proporcionar hospedaje a extranjeros que hayan ingresado o se encuentren en el país en violación de la ley migratoria. Asimismo, se ordena a los empleadores y establecimientos hoteleros a enviar un reporte semanal a la Dirección General sobre las personas extranjeras que trabajan o se alojan en sus empresas y establecimientos.<sup>237</sup>

### **Discriminación en el mercado laboral**

234. A pesar del marco normativo descrito, según la información prodigada por investigadores, miembros de las organizaciones de la sociedad civil, y de la Defensoría de los Habitantes, en Costa Rica los trabajadores migratorios, en particular los de origen nicaragüense, son víctimas de discriminación en el ámbito laboral. Los antecedentes recogidos sobre las condiciones laborales de los trabajadores nicaragüenses reflejan un tratamiento bastante inferior al que reciben los trabajadores costarricenses. De hecho, en el informe que Costa Rica presentó al Comité de Discriminación Racial de Naciones Unidas en marzo del año 2001, el gobierno hace referencia a los esfuerzos que estaba llevando a cabo en ese entonces para proteger los derechos laborales de los trabajadores migratorios. Dicho informe señala en particular las debilidades de la Oficina de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y los esfuerzos estatales de llevar a cabo campañas de difusión de los derechos de los trabajadores migratorios a través de los medios de comunicación.<sup>238</sup> En su respuesta a este informe el gobierno manifestó que en el año 2000 la inspección del trabajo llevó a cabo 11. 916 inspecciones. Afirma también que un alto porcentaje de las mismas consistió en denuncias interpuestas por trabajadores migratorios extranjeros. La discriminación se observa en varios sectores como el agrícola, la industria y servicios, particularmente en el comercio y el trabajo doméstico, donde se concentra la mayor parte de los

---

<sup>235</sup> En 1999, la Sala Constitucional dejó sin efecto el artículo 13 del Código de Trabajo que establecía el deber de todo empleador de contratar por lo menos 90% de sus trabajadores de nacionalidad costarricense, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 616-99.

<sup>236</sup> Ver Artículos 70 a 75 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>237</sup> Ver Artículos 92 a 101 de la Ley General de Migración y Extranjería.

<sup>238</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2001, Ibis, párrafos. 379-392.

trabajadores de origen nicaragüense.<sup>239</sup> A este respecto, las organizaciones no gubernamentales expresaron su preocupación en torno a que los trabajadores migratorios se ven obligados a aceptar condiciones laborales inferiores a las establecidas en la legislación y que, a su vez, esto genera una disminución de las condiciones laborales para todos los trabajadores en Costa Rica.

### Trabajo Agrícola

235. En el sector agrícola, la condición de los trabajadores migratorios indocumentados incide en las condiciones de contratación y en la posibilidad de solicitar protección a las autoridades pertinentes cuando ciertos derechos son violados por los empleadores. Esta situación es reconocida por el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>240</sup> Los trabajadores migratorios que se desempeñan en este rubro se encuentran en una situación particularmente vulnerable.<sup>241</sup> Diversos estudios y testimonios indican que trabajadores migratorios que se emplean en el sector agrícola en Costa Rica sufren discriminación en materia laboral. Estas condiciones se dan tanto en la zona norte como en la región Atlántica.<sup>242</sup> Varias organizaciones no gubernamentales citaron como ejemplo de discriminación laboral en contra de los trabajadores nicaragüenses la situación en la provincia de Limón, en la costa Atlántica del país. La actividad agrícola, particularmente el cultivo de cítricos y banano, es la principal fuente de empleo en esa zona y atrae un flujo importante de trabajadores agrícolas nicaragüenses. Los trabajadores llegan a Limón por sus propios medios, muchos de ellos después de haber cruzado la frontera de manera irregular. Las organizaciones no gubernamentales y la Defensoría de los Habitantes denunciaron problemas como largas jornadas de trabajo, desprotección laboral, sueldos inferiores al mínimo legal, discriminación por sexo y nacionalidad, entre otras. Asimismo, las organizaciones entrevistadas denunciaron otro patrón de violación a las normas laborales que consiste en celebrar contratos de trabajo con trabajadores migratorios por un término inferior a tres meses para así evitar el deber de afiliación al sistema de seguridad social. Estas fuentes también indicaron que los despidos colectivos son frecuentes y que los sueldos de los trabajadores migratorios son inferiores en un tercio al salario que recibe un trabajador costarricense por la misma labor. Otra forma de evadir la legislación laboral y desproteger a los trabajadores migratorios, explicaron estas personas, es la de los subcontratos. La empresa agrícola contrata una labor determinada con un tercero –usualmente la recolección o el empaque de la fruta-, y éste a su vez subcontrata con un grupo de trabajadores nicaragüenses. Con esta modalidad, se rompe el vínculo entre la empresa agrícola y el trabajador.<sup>243</sup> Las personas que conocen la situación del agro costarricense expresaron su preocupación por la existencia de diversos mecanismos para obviar las normas laborales en detrimento de los derechos de los trabajadores migratorios.<sup>244</sup> Estas condiciones son corroboradas por varios estudios.<sup>245</sup>

---

<sup>239</sup> Morales y Castro 1999. *Ibid.*, pp. 14-18

<sup>240</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Oficio DNE-0123-2001.

<sup>241</sup> Relatoría sobre Trabajadores Migratorios 2000. *Ibid.* Ver capítulo V. Discriminación, Xenofobia y Racismo en contra de los Trabajadores Migratorios en el Hemisferio.

<sup>242</sup> Fundación Arias 2000. *Ibid.*, pp. 29-36; Mariano Vega 2002. *Diagnóstico Social de las Condiciones de Vida de los/as Trabajadores/as Bananeros/as de la Zona Atlántica de Costa Rica* (mimeógrafo).

<sup>243</sup> El artículo 134 de la Ley General de Migraciones y Extranjería prohíbe la figura del contratista.

<sup>244</sup> En el año 2000 solamente 130,000 trabajadores agrícolas se encontraban afiliados a la seguridad social. Para ese mismo año, había 269,000 personas ocupadas en agricultura. *Informe del Estado de la Nación 2000*. <http://www.estadonacion.or.cr/>.

<sup>245</sup> Fundación Arias 2000, *Ibid.*, pp., 29; Foro Emaús. 2002. “Crisis Social en las Comunidades Bananeras.” *Foro 3*: 8-13; Vega 2001. *Ibid.*, pp., 23-35.

236. Por otro lado, organizaciones no gubernamentales denunciaron numerosos incidentes de corrupción que inciden las condiciones laborales en la zona de Limón y en otras áreas del país. La Relatoría recibió información verosímil respecto a presunta colusión entre empleadores y autoridades migratorias para expulsar a los trabajadores migratorios antes del día de pago o bien días antes que los contratos de estas personas expiren. Según estas fuentes, empleadores inescrupulosos le pagan a efectivos de la Policía Especial de Migraciones para que lleven a cabo redadas en lugares de trabajo, aprehendan a trabajadores migratorios y luego proceden a deportarlos. Así impiden que los trabajadores migratorios reciban el pago por la labor realizada. A través de estas operaciones, agentes del Estado también facilitan la terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores migratorios. La Defensoría de los Habitantes reconoció que había recibido denuncias sobre casos de este tipo.

237. También, se indicó que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tiene dificultades para monitorear las condiciones de trabajo en sectores rurales y multar a empleadores inescrupulosos que evaden las normas laborales. Respecto a este punto, el propio informe que entregó Costa Rica al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (párrafo 383) cita un informe de la Defensoría que señala:

238. Las violaciones de derechos laborales por parte de patronos inescrupulosos que se benefician de mano de obra y sin posibilidades de reivindicación dada su condición irregular, se ven favorecidas por una intervención tímida e insuficiente de parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La falta de recursos, la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional eficiente y la necesidad de contar con una política nacional de empleo son algunos de los factores que aumentan los niveles de vulnerabilidad de esta población.<sup>246</sup>

### **Trabajo doméstico remunerado**

239. Como se indicó con anterioridad, la principal fuente de empleo para las trabajadoras migratorias de origen nicaragüense es el servicio doméstico remunerado.<sup>247</sup> La participación de las mujeres nicaragüenses en el trabajo doméstico también se extiende a la industria hotelera y a los servicios de limpieza, donde las condiciones laborales son relativamente similares. Es importante subrayar que el trabajo doméstico es la forma como buena parte de las mujeres nicaragüenses jóvenes ingresan al mercado laboral en Costa Rica. Esta tendencia ha reducido la oferta de trabajadoras domésticas costarricenses. Simultáneamente, el aumento del número de mujeres profesionales en Costa Rica ha generado una mayor demanda por trabajadoras domésticas.<sup>248</sup>

240. El trabajo doméstico remunerado se rige por las siguientes normas especiales: reciben un salario en efectivo que en ningún caso puede ser inferior al mínimo; el alojamiento y la comida son salario en especie; la jornada ordinaria máxima es de doce horas, con derecho a una hora de descanso mínimo; la jornada diaria de trabajo puede dividirse y puede agregarse una jornada extraordinaria de hasta cuatro horas, que debe remunerarse adicionalmente; los menores de edad solamente pueden trabajar jornadas de doce horas; tienen derecho a media jornada de descanso a

---

<sup>246</sup> Defensoría de los Habitantes, oficio 407-2000 del 30 de Octubre, pp., 16.

<sup>247</sup> De acuerdo con información prodigada por FLACSO (Costa Rica), en 1999 el 42,4% de las mujeres nicaragüenses en Costa Rica trabajaban en el servicio doméstico, ver Morales y Castro 1999, *Ibid.*, pp. 10.

<sup>248</sup> Morales y Castro *Ibid.*, pp. 10.

la semana; en los días feriados tienen derecho a descansar media jornada o a ser compensadas por ese trabajo adicional; tienen derecho a quince días de vacaciones anuales remuneradas; los menores de catorce años tienen derecho a que se adecue su horario de trabajo para que puedan cursar la primaria.<sup>249</sup> Varias organizaciones no gubernamentales han hecho pública su preocupación por la desprotección en materia de derechos laborales a las que se ven expuestas las empleadas del servicio doméstico tanto nacionales como extranjeras. En términos de la duración de la jornada laboral y de la remuneración recibida, las condiciones de trabajo de las empleadas del servicio doméstico son mucho más gravosas que las del resto de los trabajadores en Costa Rica.<sup>250</sup> En 1994 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia determinó que el artículo 104 c), d) y e) del Código de Trabajo relativo a la duración de la jornada laboral, el descanso y el trabajo en días feriados es constitucional ya que no se trata de una discriminación, sino de una excepción al derecho al trabajo permitida por las normas constitucionales. La Corte consideró que el trabajo doméstico es una situación excepcional que no puede equipararse al trabajo en la agricultura o la industria ya que no se está en igualdad de condiciones.<sup>251</sup> Pese a que ASTRADOMES, la organización que agrupa a las trabajadoras domésticas llevó ante el Congreso con una iniciativa de reforma al Código de Trabajo, a la fecha de escribir este informe la norma continúa vigente.

241. A juicio de la Relatoría, las condiciones diferenciadas de trabajo en términos de duración de la jornada laboral y del tipo de labor de las trabajadoras del servicio doméstico reflejan un problema de discriminación en contra de las empleadas domésticas ya que estas personas son sometidas a condiciones de trabajo más exigentes y menos remuneradas al del resto de la fuerza laboral. El hecho de que un altísimo número de empleadas domésticas sean nicaragüenses implica que estas personas son víctimas de políticas que, si bien no son discriminatorias *per se*, tienen un claro impacto discriminatorio porque afectan desproporcionadamente a personas de un determinado país y de un determinado género, en este caso mujeres nicaragüenses. Es importante subrayar que las mujeres nicaragüenses aceptan trabajar como empleadas domésticas como forma de acceder al mercado laboral en razón de su condición de migrantes irregulares o indocumentadas y de su bajo nivel de educación. La modificación de la legislación laboral en esta materia tendría una incidencia importante sobre los trabajadores migratorios.

242. El gobierno de Costa Rica respondió a esta sección del informe afirmando que está llevando a cabo importantes esfuerzos para corregir situaciones irregulares. En este sentido, afirma que el personal del Ministerio de Trabajo ha recibido instrucciones de prestar sus servicios a trabajadores migratorios. Cuarenta y cinco por ciento de las solicitudes de asistencia presentadas a la Dirección de Relaciones Laborales corresponden a extranjeros, en su mayoría de Nicaragua. Como se dijo anteriormente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social suscribió un acuerdo con las autoridades de Nicaragua con el propósito de administrar los flujos de trabajadores migratorios. El Ministerio insiste en que existen instancias apropiadas para presentar quejas o peticiones tales como el Defensor de los Habitantes. Por último, agrega que el nuevo proyecto legislativo sobre la materia sanciona a los empleadores que violen la ley migratoria y laboral.

---

<sup>249</sup> Ver Artículos 101 a 108 Código de Trabajo de Costa Rica.

<sup>250</sup> ASTRADOMES indicó que los resultados de una encuesta indicaron que aún cuando las trabajadoras domésticas conocen sus derechos, solamente el 78.1% disfrutaba de un aguinaldo, el 69.6% de vacaciones pagadas, el 37.5% de indemnización por despido, el 48.1% de seguro social, el 53.8% de feriados pagados y solamente el 54.2% recibía el salario mínimo, en Fundación Arias 2000, *Ibid*, pp. 22.

<sup>251</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Decisión No.3150-94, junio 28, 1994.

## **Libertad de Asociación**

243. La Constitución Política de Costa Rica establece el derecho de patrones y trabajadores a sindicalizarse y prohíbe a las personas extranjeras ejercer cargos de dirección o autoridad en los mismos. Los trabajadores de origen nicaragüense participan en organizaciones sindicales en algunas fincas agrícolas costarricenses. Tras una huelga en una plantación de la compañía Geest Caribbean ubicada en la zona atlántica, por ejemplo, trabajadores bananeros nicaragüenses crearon la Asociación de Trabajadores Nicaragüenses Unidos (ATNU) en 1994. De igual modo, la Coordinadora de Sindicatos Bananeros (COSIBA) lleva a cabo una labor de promoción, asesoría y apoyo a trabajadores bananeros para que éstos se organicen. A pesar de esta tendencia, estudios apuntan a que en el sector agrícola se ha evidenciado violaciones al derecho de sindicalización. Es así como se estima que un número indeterminado pero importante de trabajadores agrícolas nicaragüenses no tiene la posibilidad de participar como miembros en sindicatos, dada la renuencia de los empleadores a garantizar ese derecho.<sup>252</sup>

244. Los funcionarios de la Relatoría discutieron los problemas en materia laboral con autoridades de gobierno. Estas personas reconocieron que algunas de las prácticas mencionadas tienen lugar e insistieron en la necesidad de celebrar contratos laborales de manera que los trabajadores agrícolas puedan exigir sus derechos y mejores condiciones y también eliminar así a los subcontratistas. Agregaron que a pesar de haber establecido un Convenio entre la Dirección Nacional de Migración y Extranjería y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con miras a obtener la cooperación de los Inspectores de Trabajo, la situación no ha cambiado. Funcionarios, sin embargo, manifestaron no tener antecedentes o información sobre la presunta colusión entre agentes de la Policía de Migraciones y empleadores inescrupulosos. Por su parte, Ovidio Pacheco Salazar, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, indicó que el Ministerio ha tomado medidas para prevenir prácticas abusivas. Entre ellas, ha realizado estudios para evaluar el problema y ha desarrollado campañas de difusión pública en áreas de masiva presencia de trabajadores migratorios para dar a conocer los derechos de los trabajadores y explicar qué prácticas por parte de los empleadores son indebidas. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social también prodiga atención y asesoría a personas o grupos que acuden a la Inspección del Trabajo y Relaciones Laborales para tener información o para presentar quejas o denuncias. Asimismo, el Ministerio ha tratado de desarrollar sistemas de información.

## **Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

245. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores migratorios es un tema complejo en todos los países de la región. De manera sucinta se presentan elementos relativos al derecho a la vivienda, a la salud y a la educación en Costa Rica. Por último, se hace referencia a un grupo estatal dirigido a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población migrante.

---

<sup>252</sup> Fundación Arias 2000, *Ibid.* pp., 14, 26, 32 y 35; Acuna Guillermo y Edith Olivares. 1999. "Los Hilos Invisibles del Movimiento: Elementos que Caracterizan las Recientes Migraciones entre Nicaragua y Costa Rica." *Diálogo Centroamericano* 40 (Agosto): 5-7. <http://www.arias.or.cr/documentos/cpr/dialogo40-4.htm>

## **Derecho a la vivienda**

246. En el Informe presentado al Comité de Discriminación Racial en el 2001, el gobierno presentó un estudio del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos en el que se encontró que en 42.29% de los asentamientos precarios identificados en Costa Rica viven familias extranjeras.<sup>253</sup> Como se indicó, la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda establece que un extranjero puede ser adjudicatario de vivienda de interés social, siempre que muestre perspectivas razonables de residir de manera legal y permanente en el país. No obstante, la Ley de Asignaciones Familiares que aplica el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establece que los beneficiarios de los fondos deben ser costarricenses. Lo que está ocurriendo en la práctica es que el IMAS atiende a los extranjeros con fondos propios en cumplimiento de su reglamento, el cual incluye a los extranjeros con cédula de residencia que se encuentren en condiciones de pobreza.<sup>254</sup>

## **Derecho a la salud**

247. La Caja Costarricense de Seguro Social ofrece servicios de salud a todos los habitantes del país, sin perjuicio de su nacionalidad o estatus migratorio, en cumplimiento del mandato constitucional. No obstante, el Estado reconoce que en muchos casos los trabajadores migratorios indocumentados no acuden a los servicios de salud por temor a ser deportados. El gobierno tiene la política de no negar el servicio de salud a una persona que lo solicite. Los trabajadores migratorios documentados pueden ser afiliados a los servicios de salud por su empleador, estar afiliados de manera indirecta en razón de su relación con un asegurado o pueden afiliarse de manera voluntaria, pagando una cuota. La Encuesta de Hogares del año 2000 indica que el 57.2% de los migrantes nicaragüenses encuestados se encuentran asegurados, ya sea de forma directa o como asegurados familiares. La atención médica de urgencia se presta a cualquier persona, independientemente de su condición migratoria o de si tiene afiliación.<sup>255</sup>

## **Derecho a la educación**

248. La Constitución Política de Costa Rica establece la obligatoriedad de la educación preescolar y básica, la cual debe ser gratuita. Por ello, la legislación establece el deber de brindar educación a todos los niños sin distinción alguna. En los casos en los que los menores no tienen documentos de identidad o que acrediten su nivel de escolaridad, los planteles educativos aceptan declaraciones juradas o hacen pruebas de admisión.

249. En 1999, las cifras del Ministerio de Educación Pública indicaban que el 2.8% del total de la matrícula en la educación regular era de nacionalidad nicaragüense.<sup>256</sup> Por otro lado, es preciso indicar que el Decreto Ejecutivo No. 21989-MEP-MTSS, expedido en 1993, que regulaba un subsidio llamado el bono escolar, no autorizaba a los menores extranjeros a beneficiarse del

---

<sup>253</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2001, *Ibid.*, párrafos 448 a 459.

<sup>254</sup> Fundación Arias 2000, *Ibid.*, pp., 16.

<sup>255</sup> OIM 2001, *Ibid.*, pp., 33-35.

<sup>256</sup> Pese a ser un porcentaje relativamente menor, un estudio cualitativo encontró que en las zonas con mayor concentración de niños migrantes había sobrepoblación escolar, problemas de extraedad (se refiere a la presencia de estudiantes que tienen edad superior o inferior a la que corresponde para el respectivo año escolar) y de nivel de conocimientos más bajo y actitudes de intolerancia y manejo de estereotipos entre los alumnos por su nacionalidad, incidiendo en la autoestima de los niños migrantes. OIM 2001, *Ibid.*, pp., 35-37.

mismo. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sin embargo, encontró que la norma era contraria a la constitución.<sup>257</sup> Actualmente, la distribución del bono escolar se encuentra regulada por el Decreto 27592-MEP-MTSS que eliminó la distinción de la nacionalidad para tener acceso al beneficio. Es importante anotar que en la intervención del Ministerio de Educación Pública en la acción de inconstitucionalidad, el ejecutivo argumentó que, pese a que la norma continuaba vigente, desde la Administración pasada no se aplicaba. Adicionalmente, adujo que dado que los recursos eran limitados el Ejecutivo había resuelto orientarlos a los costarricenses con menos oportunidades económicas. Mediante la Ley 7711 se ordena incluir en los programas y planes de estudio los principios de igualdad de oportunidades, eliminación de prejuicios, estigmatizaciones y cualquier hecho que promueva la segregación de cualquier tipo; así como enseñar las contribuciones de las étnias y culturas a la sociedad costarricense, reforzando los valores de la diversidad y el pluralismo.

### **Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida e Inserción de Inmigrantes en Costa Rica**

250. Esta iniciativa surgió en el marco del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, donde el gobierno costarricense planteó la necesidad incluir el tema migratorio dentro de los impactos del Huracán Mitch en la región. El programa tiene el apoyo de la comunidad internacional y tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes y las comunidades donde ellos se asientan, fomentando su inserción en la sociedad costarricense. El programa pretende trabajar en las áreas de educación, empleo, salud y vivienda. En este programa participan la Segunda Vicepresidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones, agencias del Sistema de Naciones Unidas y ONGs que cumplen el rol de unidades ejecutoras.

### **K. Observaciones y recomendaciones**

251. La Relatoría comienza por reconocer el espíritu de cooperación del Gobierno de Costa Rica. De igual modo, reconoce la trascendencia e importancia de prácticas muy positivas que benefician a los trabajadores migratorios y sus familias. Entre ellas, es posible enunciar la Amnistía Migratoria de 1998 y los recientes convenios que el gobierno de Costa Rica firmó con Nicaragua y que propende no sólo a regularizar los flujos migratorios sino a buscar mecanismos para combatir la vulnerabilidad de estas personas. La Relatoría también desea destacar la política y práctica del Estado costarricense en el sentido de hacer extensivos una serie de servicios y prestaciones sociales a trabajadores migratorios y sus familias, independientemente de su condición migratoria. La Relatoría considera que estas prácticas son muy positivas y que debieran continuarse y ampliarse en Costa Rica y emularse en otros Estados.

252. Asimismo, la Relatoría quiere resaltar la importancia de las decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para la efectiva protección de las garantías del debido proceso y la libertad personal. La jurisprudencia constitucional ha contribuido a proteger los derechos de trabajadores migratorios y sus familias en Costa Rica. La jurisprudencia ha sido también útil para señalar las prácticas que deben cambiarse y ha declarado inconstitucionales normas generales que se aplicaban a todas las personas migrantes. La Relatoría considera que la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha contribuido al fortalecimiento del Estado de derecho en Costa Rica; por ello, insta a la Defensoría de los

---

<sup>257</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Decisión No.8857-98, Diciembre 15, 1998.

Habitantes, a las representaciones consulares en Costa Rica y a las organizaciones no gubernamentales a utilizar los recursos de amparo y de *habeas corpus*, cuando ello sea necesario. Igualmente hace un llamado a que se brinde el apoyo necesario a la Corte Suprema para que pueda cumplir sus funciones en condiciones presupuestales adecuadas y con independencia de las otras ramas del poder público.

253. A luz de la investigación llevada a cabo por la Relatoría, sin embargo, es posible determinar que en Costa Rica existen situaciones atentatorias contra los derechos humanos de los trabajadores migratorios. Discriminación en diversas esferas, sobre todo la aplicación de leyes laborales de la nación en contra de los trabajadores migratorios violaciones al debido proceso son problemas preocupantes.

254. La Relatoría hace un llamado al Estado y la sociedad civil para que tome conciencia sobre la discriminación contra los trabajadores migratorios, y los insta a tomar medidas para erradicar la discriminación. En particular, hace un llamado para que se desarrollen campañas educativas tanto en la educación básica como media así como iniciativas de educación popular dirigidas a inculcar el valor de la tolerancia y a valorar las contribuciones que hacen las personas migrantes a la sociedad costarricense.

255. La Relatoría exhorta al gobierno de Costa Rica a tomar todas las medidas que considere adecuadas para impedir abusos en materia laboral y castigar a empleadores inescrupulosos que lucran de la vulnerabilidad de trabajadores migratorios. En particular, es necesario evitar la subcontratación y otras formas de evadir los deberes del empleador para con los trabajadores migratorios. Por ello, se hace un llamado a los órganos estatales competentes a tomar las medidas pertinentes con el objetivo de garantizar los derechos laborales de los trabajadores migratorios, en particular fiscalizar las condiciones laborales a lo largo del territorio.

256. La desprotección de las trabajadoras migratorias que se desempeñan en el trabajo doméstico remunerado preocupa a la Relatoría. Por ello, insta a los órganos estatales a estudiar formas para garantizar protección laboral para las trabajadoras del servicio doméstico de manera que sus condiciones de trabajo se igualen al resto de los trabajadores en Costa Rica, de manera que la aplicación de las normas no tenga un impacto discriminatorio sobre las trabajadoras migratorias.

257. La Relatoría hace un llamado para que se cumplan los compromisos internacionales relativos al deber de no-devolución (*non-refoulement*). La ejecución de acciones para garantizar la seguridad y combatir el terrorismo no debe incidir en la protección especial de los refugiados y las víctimas de tortura.

258. La Relatoría insta a Costa Rica a revisar la legislación migratoria de manera que no se discrimine a los trabajadores migratorios a partir de su condición social al clasificarlos como *radicados temporales* o *trabajadores migrantes* dentro de la categoría de *no residentes*. Como se ha explicado, esta distinción en la práctica es una diferencia de trato basada en diferencias de instrucción y estrato social, lo cual a juicio de la Relatoría constituye violación del principio de no discriminación consagrado en el Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

259. La Relatoría llama al gobierno costarricense a que tome los correctivos necesarios para garantizar el principio de legalidad a los trabajadores migratorios que se encuentren de manera irregular en el país. Las autoridades deben aplicar a cada persona el procedimiento que le corresponde en atención a la diferenciación que hace la legislación nacional entre rechazo,

deportación y expulsión. En el mismo sentido, la Relatoría insta a individualizar los procedimientos de deportación, a pesar de que un grupo de trabajadores migratorios sea aprehendido por las autoridades de forma colectiva o en el mismo momento. La Relatoría se permite insistir en la importancia de diferenciar los casos en los que procede el rechazo, de aquellos en los que se debe aplicar el procedimiento de deportación.

260. La Relatoría hace un llamado al gobierno de Costa Rica para que se tomen las medidas pertinentes para que en cada proceso migratorio haya un adjudicador responsable e imparcial como elemento del derecho al debido proceso. Las decisiones de expulsión de personas extranjeras deben emanar de la autoridad competente.

261. En cada proceso migratorio se debe garantizar a la persona el derecho a ser oído, el cual incluye la posibilidad de presentar las pruebas relativas a su estatus migratorio. La Relatoría exhorta a las autoridades costarricenses a poner en marcha las medidas necesarias para garantizar a las personas extranjeras el derecho a ser oído, como elemento del derecho al debido proceso.

262. El derecho a la información, traducción e interpretación es uno de los elementos del derecho al debido proceso. En esa medida, la Relatoría recuerda la importancia de que las autoridades gubernamentales tomen las medidas conducentes para que este derecho se garantice de manera efectiva a los extranjeros que se encuentran en procedimientos migratorios.

263. La Relatoría hace un llamado a las autoridades estatales y a la sociedad civil para que tomen medidas dirigidas a favorecer a las organizaciones y personas que prestan asistencia legal a trabajadores migratorios. Es importante que se informe y capacite a los trabajadores migratorios sobre la legislación existente, así como sus oportunidades para regularizar su estatus y su derecho a defenderse si van a ser deportados. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales como ACNUR deben tener acceso permanente a los centros de detención de trabajadores migratorios y otros migrantes para así poder brindar asesoría jurídica a las personas que allí se encuentran.

264. Se insta al gobierno de Costa Rica a capacitar en materia de derechos humanos a los funcionarios encargados de interactuar con los trabajadores migratorios. En particular, sería recomendable tomar todas las medidas del caso para garantizar que los miembros de la Policía siguieran la circular No.48 del Director General de la Fuerza Pública relativa a las condiciones en las que se puede solicitar documentos de identificación a una persona y bajo qué circunstancias se la puede privar de libertad.

265. La Relatoría hace un llamado al gobierno de Costa Rica a tomar todas las medidas necesarias para mejorar las condiciones de detención administrativa de trabajadores migratorios y miembros de sus familias. El Estado es responsable de garantizar condiciones mínimas de detención que aseguren la seguridad, salud y dignidad de las personas que se encuentran privadas de libertad.

266. La Relatoría recuerda a los Estados cuyos nacionales llegan a Costa Rica, la importancia de garantizar asistencia consular a los trabajadores migratorios en todas las instancias en que lo requieran. En particular, exhorta a los Estados a contribuir en la expedición de documentos para los trabajadores migratorios irregulares que buscan regularizar su estatus migratorio. Asimismo, se permite hacer un llamado a los Estados para que agilicen los procesos de documentación de sus nacionales cuando éstos se encuentren en procesos de expulsión. La Relatoría exhorta a las representaciones consulares a centrar su atención y trabajo en aquellas personas que se encuentren

privadas de la libertad cuando de su acción dependa que una persona detenida sea puesta en libertad o deportada prontamente.

267. Por último, la Relatoría se permite hacer un llamado al gobierno, el poder legislativo, la sociedad civil, y la academia para que avancen en la comprensión de la complejidad del fenómeno migratorio y para que estudien su incidencia en las políticas económicas y sociales. En este sentido, se insta al Estado a liderar una campaña para la construcción de una sociedad cohesionada, donde el respeto y garantía de los derechos humanos incluya a todos los habitantes de Costa Rica, incluyendo a los trabajadores migratorios.