

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN COSTA RICA Y NICARAGUA



El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” (Ref. Comisión Europea: DCI-MIGR/2010/259-532) está financiado íntegramente por la Unión Europea. Se inició en enero de 2011 con una duración de 36 meses.

**<http://www.migracion-ue-alc.eu/> - [info@migracion-ue-alc.eu](mailto:info@migracion-ue-alc.eu)**

La Unión Europea es una asociación económica y política única, formada por 27 países europeos.

En 1957, la firma de los tratados de Roma muestra la voluntad de los seis Estados fundadores de crear un espacio económico común. Desde entonces, la Comunidad, más tarde Unión Europea, en constante expansión sigue acogiendo nuevos Estados miembros. La Unión se ha convertido en un enorme mercado único con una moneda común: el euro.

Lo que comenzó como una unión puramente económica ha evolucionado hasta convertirse en una organización activa en todos los frentes, desde la ayuda al desarrollo hasta la política medioambiental. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte de ella. También es mucho más fácil vivir y trabajar en otro país de la UE.

Cinco instituciones principales de la Unión Europea son, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Unión Europea es el principal agente de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo. Es también el mayor donante mundial de ayuda humanitaria. La finalidad primordial de la política de desarrollo de la UE es la erradicación de la pobreza, según el acuerdo de noviembre de 2000.

**<http://europa.eu/>**

#### **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)**

Federico SUÁREZ - [fsuarez@fiiapp.org](mailto:fsuarez@fiiapp.org)

Calle Beatriz de Bobadilla, 18, 28040 Madrid – España - Tel: +34 91 591 46 08 – Fax: +34 91 533 52 36

La presente publicación ha sido elaborada con la financiación de la Unión Europea.

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o de los socios del proyecto (OIM y FIIAPP).

# ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN COSTA RICA Y NICARAGUA

**Autor: Manuel Orozco, en colaboración con Beatriz Slooten**  
**Diciembre de 2011**

## NOTA AL LECTOR

El proyecto “Fortalecimiento del diálogo y de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo” contempla diferentes actividades. Entre ellas, las dedicadas a **fortalecer las capacidades institucionales en la gestión de políticas migratorias** ligadas a las realidades del mercado laboral y en particular a los procesos de retorno voluntario de migrantes<sup>1</sup>. El presente trabajo forma parte de estas actividades.

El objetivo de este trabajo es por un lado analizar las **capacidades técnicas de las instituciones** encargadas de la definición y gestión de las políticas migratorias, y por el otro lado identificar procesos, ideas y **recomendaciones para facilitar la inclusión del componente de empleo** en las fases de una política pública de migración.

Asimismo, la información recogida será utilizada para el diseño de los contenidos de los cursos de formación en los que participarán las diferentes instituciones responsables de la definición y gestión de las políticas migratorias.

La estructura del presente estudio se desglosa en 4 ejes:

1. Una descripción de la relevancia de la cuestión migratoria en la agenda política del país, describiendo el marco normativo que habilita la actuación en políticas migratorias en la legislación estatal y/o regional y el funcionamiento de los organismos que actúan en el vínculo migración y empleo.
2. La elaboración de una propuesta que identifique las condiciones necesarias que deben tenerse presentes para la incorporación del componente empleo en la política migratoria.
3. El análisis de las capacidades para la incorporación del componente de empleo en la política migratoria.
4. La propuesta de recomendaciones formativas en la gestión de políticas de Migración y Empleo.

---

<sup>1</sup> En todo el proyecto y en sus diferentes actividades y productos, como es este estudio, siempre que se mencione el término migrantes retornados o similar se contempla exclusivamente los migrantes retornados de manera voluntaria y en ningún caso recoge la situación de los retornados de manera involuntaria o deportados.

## RESUMEN

Este informe presenta un diagnóstico del estado de las políticas o iniciativas públicas sobre migración en Costa Rica y Nicaragua, y se centra especialmente en el ámbito laboral. El trabajo muestra que tanto Costa Rica (receptor de migración laboral) como Nicaragua (emisor de migración laboral) pese a los avances realizados aún presentan ciertas carencias en las políticas y los instrumentos adecuados para garantizar la movilidad migratoria laboral. Las actividades realizadas por la Administración pública se centran mayoritariamente en la tramitación de visas y permisos laborales. Sin embargo, de la experiencia y lecciones aprendidas se pueden utilizar una gama de instrumentos para abordar varios aspectos de política. Estos se relacionan con las diferentes etapas del ciclo migratorio (pre-partida, partida y estancia, integración, y retorno voluntario). En ese contexto hay iniciativas que pueden implementarse de manera que la fuerza laboral migrante se beneficie y beneficie a los países. Estas iniciativas incluyen facilitar el proceso, garantizar derechos, fortalecer la capacidad económica del migrante y sus familias, apalancar el impacto económico en el país de origen y destino, y asegurarse que el retorno voluntario de quienes migraron temporal o permanentemente ocurra en un ambiente propicio para mejorar su calidad de vida.

## ABSTRACT

*This report presents an assessment of the state of public migration policies and initiatives in Costa Rica and Nicaragua. It particularly focuses on employment. The report shows that, in spite of progress made, migration policies and instruments in Costa Rica (a destination country for labour migration) and Nicaragua (an origin country for labour migration) still fail to guarantee labour migration mobility. The activities carried out by the public Administration are focused primarily on the issuance of visas and work permits. However, based on experiences and lessons learned, there are a range of instruments that can be used to address several policy aspects. These are related to the various stages of the migratory cycle (pre-departure, departure and stay, integration, and voluntary return). In this context, there are initiatives that can be implemented in such a way as to benefit both the migrant labour force and the countries themselves. These initiatives include facilitating the process, guarantee rights, strengthening the economic capacity of migrants and their families, minimizing the economic impact on the country of origin and destination, and ensuring that the voluntary return of those who migrated temporarily or permanently occurs in an environment conducive to improving their quality of life.*

## Tabla de contenido

---

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>1. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL.....</b>	<b>2</b>
1.1. Acerca de la política migratoria y sus ejes transversales.....	2
1.2. La migración centroamericana.....	8
1.3. Acerca de la política migratoria en Costa Rica.....	10
1.4. La política migratoria nicaragüense .....	15
1.5. Una síntesis general sobre ambos países .....	18
<b>2. METODOLOGÍA Y CONDICIONES NECESARIAS PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>20</b>
2.1. Metodología o estrategia del componente de empleo en la política migratoria.....	20
2.2. Condiciones o requisitos para lograr una estrategia de migración laboral .....	27
<b>3. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA.....</b>	<b>30</b>
3.1. Las capacidades institucionales y estratégicas de Nicaragua.....	30
3.2. La capacidad institucional y estratégica en Costa Rica .....	31
<b>4. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>32</b>
4.1. Antes de la partida.....	33
4.2. Estancia e integración.....	33
4.3. Retorno .....	33

## Lista de cuadros y figuras

---

Cuadro 1: Ciclo migratorio y las esferas de política en migración.....	3
Cuadro 2: Proceso de migración formal y obtención de capacidades.....	4
Figura 1. Condición legal y posición calificada.....	5
Figura 2. Involucración económica: dimensiones e impacto.....	6
Figura 3. Temas de intersección en migración y desarrollo.....	7

<b>Cuadro 3: Distribución geográfica de migrantes de seis países de Centroamérica (2006) .....</b>	<b>9</b>
<b>Cuadro 4: Centroamericanos que viven en el exterior. Evolución histórica. 1980-2008 .....</b>	<b>10</b>
<b>Cuadro 5: Acuerdos suscritos entre Costa Rica y Nicaragua .....</b>	<b>13</b>
<b>Cuadro 6: Políticas migratorias en Costa Rica y Nicaragua .....</b>	<b>19</b>
<b>Cuadro 7: Instrumentos de estrategia .....</b>	<b>20</b>
<b>Cuadro 8: Temas de política e instrumentos .....</b>	<b>21</b>
<b>Cuadro 9: Ciclo migratorio y temas de política .....</b>	<b>32</b>

# INTRODUCCIÓN

Este análisis se realiza tomando en cuenta una metodología y una estrategia creadas con el fin de analizar los elementos que constituyen una política migratoria que incorpora un eje transversal de empleo.

El documento identifica, asimismo, las limitaciones en cuanto a capacidad de gestión y sugiere algunas recomendaciones preliminares para que sean tomadas en cuenta en el momento de crear una política migratoria nacional. Esto incluye, además de la cooperación bilateral, la formación profesional, la protección laboral y económica de los migrantes, la comunicación y el enlace con las organizaciones de migrantes, y estrategias de retorno.



# 1. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

## 1.1. Acerca de la política migratoria y sus ejes transversales

La política migratoria es aquel conjunto de instrumentos de política organizados con el propósito de gerenciar desde el Estado el movimiento de entrada o salida de personas en relación con el proceso de movilidad humana, el vínculo político con lo que constituyen diásporas y el vínculo con el desarrollo que resulta de la migración.

Por ello, esta administración comprende aspectos relacionados con el ciclo migratorio o proceso migratorio (otorgación de visas o permisos de estancia o salida, otorgación de derechos y obligaciones para quien llegue o se vaya, mecanismos de reinserción para quienes retornen y sanciones ante la violación de la ley) así como también incluye políticas relacionadas con la relación Estado-diáspora, y con el subproducto de los vínculos transnacionales de la diáspora o comunidades extranjeras y el país de origen, tales como el envío de dinero o la inversión.

Esta política migratoria cubre las varias etapas relacionadas con la propia condición migratoria (salida-entrada, estancia y retorno voluntario). Para cada etapa hay instrumentos de política que utilizan las instituciones públicas. En este contexto, la coordinación entre instituciones públicas para implementar las políticas desempeña un importante papel, ya que una política de una entidad pública puede incidir sobre otra instancia pública.

La coherencia y la integralidad en la política migratoria son esenciales en la medida en que la gestión migratoria depende de una visión de Estado en la que haya un entendimiento claro del vínculo de la migración en un plan de gobierno. El proceso para la obtención de visas y permisos de trabajo, por ejemplo, incluye requisitos e instituciones que participen en que se ejecute de forma satisfactoria. La coherencia de la política migratoria se ubica en un marco en que la realidad migratoria contribuye a definir las pautas para regular la salida o la entrada de personas. Así, en un país que atrae inmigrantes, la coherencia consiste en asegurarse de que se da un trato adecuado a esta población y en que la cooperación diplomática y de desarrollo aproveche la migración para promover cambios en los países de destino y de origen. El cuadro que se presenta a continuación recoge esta dinámica entre el ciclo migratorio y los elementos de interacción en política.

**Cuadro 1: Ciclo migratorio y las esferas de política en migración**

	GESTIÓN	DESARROLLO	DIPLOMACIA
Antes de la salida-entrada	Emisión de diferentes categorías de visa para entrar o salir	Sistematización de coordinación institucional interna y binacional	Protección de fronteras, detección del crimen organizado
Estancia y permanencia	Visas de trabajo, atención legal y pública	Derechos laborales Integración política Asistencia técnica en proyectos de desarrollo, acceso al sistema financiero	Vínculos operativos y políticos entre el Estado y la comunidad en el exterior (outreach)  Programas bilaterales de retorno
Retorno	Atención y apoyo al retorno (voluntario)	Créditos e incentivos tributarios, proyectos de codesarrollo	

De hecho, la política migratoria tiene competencias transversales: una, en relación con defensa y seguridad, y otra, en relación con economía o desarrollo –con el migrante y la migración en el centro de la intersección–. El eje económico se liga de manera particular con el empleo de mano de obra externa. Integrar políticas migratorias y la migración dentro de las políticas nacionales es un factor clave para asegurar el crecimiento económico y social. Este enfoque garantiza que los recursos de un país (de capital, tierra y trabajo) sean utilizados eficazmente con el fin de promover el crecimiento económico mediante la determinación de políticas.<sup>1</sup> Estas prioridades a menudo no coinciden con las realidades de la migración.

Por ende, es importante conocer qué factores referentes a la migración tienen puntos de intersección con el desarrollo. El trabajo empírico ha mostrado que los determinantes de la movilidad laboral y el intercambio económico de los migrantes para los países de origen son ejes vinculantes de migración y desarrollo. Tanto la movilidad laboral como la participación económica de los migrantes generan una serie de relaciones que plantean opciones de política para impulsar políticas con incidencia en la migración y el desarrollo. En otras palabras, la movilidad laboral y el intercambio económico de los migrantes con el país de origen generan un número de temas de política que son constitutivos de migración y desarrollo.

Primero, la calidad y la naturaleza de la movilidad laboral, determinadas en parte por el tipo de estatus legal con el que se parte a otro país y las habilidades y destrezas ocupacionales con las que se va un inmigrante, influyen sobre la política migratoria y la política nacional. La partida de un

migrante con un estatus regularizado y con competencia laboral tiene un mayor efecto positivo sobre el país de origen y de destino. Segundo, al mirar el intercambio económico que los migrantes realizan con el país de origen, se identifican actividades económicas individuales que tienen un impacto sobre el crecimiento y el desarrollo. Estas actividades incluyen el cumplimiento de obligaciones familiares, la inversión, el consumo de productos del país de origen y la realización de actividades filantrópicas. Cada actividad tiene grados de impacto que inciden sobre el desarrollo.

**a) Problemas y desafíos de la movilidad laboral**

La migración laboral se conecta con el tema nacional y con el desarrollo en el sentido de que las fortalezas y vulnerabilidades de una persona en su situación legal y el nivel de calificación en el momento de salida tendrán un efecto sobre su relación con el país de origen. Por ejemplo, los inmigrantes no calificados que salen sin permiso de trabajo formal son más vulnerables a obtener menos ingresos, tienen más dificultades para encontrar trabajo, debido a los estereotipos sociales, y se enfrentan a limitadas oportunidades de movilidad para ascender.

Los temas de política que resultan de esta realidad tienen como objetivo abordar las vulnerabilidades o el fortalecimiento de las circunstancias materiales de las personas. Estos enfoques empoderan a las personas antes de su salida y durante su trabajo en el extranjero, y su éxito variará dependiendo de la naturaleza y el propósito de la migración. El cuadro que se muestra a continuación proporciona un diseño visual en que los grupos y temas pueden coincidir con estas necesidades.

**Cuadro 2: Proceso de migración formal y obtención de capacidades**

PROCESO DE MIGRACIÓN FORMAL	OBTENCIÓN DE CAPACIDADES
Negociación y establecimiento de programas de migración laboral	Educación técnica de la fuerza laboral
Facilitación del proceso de emigración, acceso justo a reclutamiento	Adquisición de calificaciones en el país de origen
Acuerdos bilaterales relacionados con la protección de derechos laborales	Entrenamiento de calificaciones
	Educación y preparación sobre derechos laborales
	Asesoría de administración financiera

**Figura 1: Condición legal y posición calificada**

Irregular	Legalizado
Condición legal	
	<p><b>Seguro Económicamente</b></p>
<p><b>En riesgo - Vulnerable</b></p>	

Estos temas, aunque no exhaustivos, han demostrado ser componentes claves de la relación entre la movilidad de la fuerza laboral, la política migratoria y la política nacional. Un proceso formalizado para la movilidad laboral unido a una fuerza laboral bien preparada conducen a la mejora de la condición del trabajador migrante, de sus familias, que se benefician de las remesas, y de los dos países. En el primer caso, los que migran con mayores calificaciones y protección de derechos (incluido el derecho a trabajar) tienen mayores ingresos y están más conectados con el país de origen. Para las familias de los migrantes, la cantidad de dinero recibido no solo es ligeramente superior a la media, sino que también las motiva a acercarse al sistema financiero: los familiares de los migrantes que reciben dinero a través de transferencias bancarias son más propensos a poseer cuentas bancarias. Finalmente, ambos países se benefician macroeconómicamente cuando los trabajadores migrantes están mejor preparados y protegidos. Los migrantes y los receptores de remesas no solo aumentan las recaudaciones fiscales originadas por esos ingresos, sino que también aumentan la competitividad en el país anfitrión. Por último, la transferencia de conocimiento aumenta cuando un inmigrante posee una mayor calificación.

## **b) Problemas y desafíos de las remesas y otras actividades económicas de los migrantes**

Como se mencionó anteriormente, los inmigrantes y su país de origen (familia, sociedad y Estado) se involucran mutuamente a través de una serie de relaciones, muchas de las cuales son de carácter económico, otras son culturales y políticas. En particular, las actividades económicas que realizan los inmigrantes con sus países de origen se relacionan con cuatro áreas principales: el envío de dinero a sus familiares, el consumo de productos del país de origen, la inversión en el país de origen y la filantropía cuando actúan como miembros de una base más amplia de migrantes.

El impacto de estas actividades se interrelaciona con las capacidades de generación de activos y está vinculado a políticas migratorias. Es decir, estos activos se construyen a través de las actividades impulsadas por la migración. Las transferencias de remesas, así como también las demás

actividades económicas realizadas por los migrantes, se enfrentan a algunos problemas que limitan las oportunidades de optimizar aún más estos flujos para el desarrollo. Estos problemas son: débil acceso financiero (especialmente a los beneficiarios en las zonas rurales), entornos regulatorios que restringen la participación en las transferencias de dinero de entidades tales como instituciones de microfinanzas, limitación de la competencia en el mercado (por ejemplo, mediante acuerdos de exclusividad entre operadores de transferencias de dinero e instituciones financieras) y problemas relativos a los caros costos de las transferencias de remesas. Como resultado de estos obstáculos, los migrantes a menudo invierten de manera informal, debido al acceso limitado a productos formales y servicios financieros, y los ahorros de los receptores de remesas se mantienen de manera informal.

Los problemas se encuentran también en otras áreas. Las asociaciones de migrantes o grupos de la diáspora a menudo enfrentan dificultades para encontrar los socios adecuados para trabajar en su país de origen, para encontrar el apoyo de los Gobiernos locales o nacionales para mejorar o asistirlos en sus esfuerzos. Como personas que quieren invertir, son también bloqueados por el hecho de que, si no tienen una cuenta de banco antes de salir de su país, es muy poco probable que puedan abrir una en el extranjero.

Así, los temas de política sobre las actividades económicas de los migrantes con sus países de origen son los siguientes:

- \* Reducir los costos de transacción.
- \* Facilitar el acceso financiero a los migrantes y sus familias a través del diseño de productos, la regulación bancaria, la educación financiera y el fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas alternativas.
- \* Reformar las leyes para mejorar la competencia.
- \* Introducir nuevas tecnologías de pago.
- \* Diseñar oportunidades de inversión para los migrantes.
- \* Promover el comercio y el turismo.
- \* Asociarse con los grupos de la diáspora para trabajar en el desarrollo.
- \* Llegar a los grupos de la diáspora para que se involucren con una mayor colaboración y comprensión.

**Figura 2: Involucración económica: dimensiones e impacto**

Limitada		Significativa	
Generación de activos			
		Riqueza de la Nación	
Bienestar personal			

Ante esta realidad, aquí identificamos aquellas iniciativas en las que la política puede ser especialmente importante para promover la optimización de las remesas a través de la administración de fondos y de capital de los migrantes. Las iniciativas no son absolutas pero reflejan el debate sobre la política pública sobre estos temas.

**Figura 3: Temas de intersección en migración y desarrollo**



En Centroamérica, la política migratoria ha venido desarrollándose de manera orgánica de una forma reactiva a las circunstancias y con lentas curvas de aprendizaje. En este documento se examinan las políticas migratorias de Costa Rica y Nicaragua. Por lo general, se observa que estas políticas tienden a estar predominantemente relacionadas con los procesos de visado, y menos con la facilitación de la migración y la inserción de la fuerza laboral extranjera.

## 1.2. La migración centroamericana

La guerra civil, la inestabilidad política, cuestiones de derechos humanos y desastres naturales llevaron a muchos salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses a emigrar a Estados Unidos y Costa Rica en la década de los años ochenta. Por ello los migrantes centroamericanos son considerados una diáspora joven, con una tendencia migratoria reciente. Sin embargo, la continuidad de la movilidad laboral se ha expandido a otros países como España o Canadá.

De hecho, las tendencias de migración centroamericana siguieron aumentando en los años noventa y, desde entonces, se han caracterizado por un movimiento más estable y continuo, en el que la mayoría elige Estados Unidos como destino principal, salvo en el caso de Nicaragua, país en que al menos la mitad de sus emigrantes ha ido a Costa Rica. El cuadro 3 expone cifras oficiales que muestran la distribución del centroamericano que emigra a Estados Unidos y al resto del mundo. Hoy, son casi cinco millones los centroamericanos que viven en el exterior en uno de los siete países que conforman la región. Estados Unidos es el destino principal, con porcentajes del 70% y el 80% de los migrantes. Vale la pena notar que el destino principal de los nicaragüenses es similar entre Estados Unidos y Costa Rica. Canadá, México y España siguen como países de destino, y la movilidad dentro de Centroamérica es también un fenómeno importante que se representa en estas figuras. El caso de la migración centroamericana a España es relativamente reciente y data de la década de 2000-2010.

Aunque estos números son aproximaciones oficiales, la cantidad de migrantes puede ser mayor. De hecho, las estimaciones de los autores para cinco países de la región, que se muestran en el cuadro 4, indican un número mayor de migrantes para todos los países a excepción de Guatemala y Nicaragua.

**Cuadro 3: Distribución geográfica de migrantes de seis países de Centroamérica (2006)**

	Costa Rica	%	El Salvador	%	Guatemala	%	Honduras	%	Nicaragua	%	Panamá	%
Estados Unidos	127.035	70	942.842	80	1.288.332	84	706.085	80	314.643	40	146.371	80
Costa Rica			9.926	0	4.196	0	7.179	0	316.658	40	10.270	10
Canadá	4.298	2	44.744	0	29.971	2	11.151	0	13.360	0	2.555	0
México	3.496	2	6.022	0	49.466	3	8.699	0	3.462	0	1.605	0
España	2.335	1	18.179	0	17.374	1	11.354	0	4.572	0	2.252	0
Honduras	1.067	1	11.299	0	10.873	1			12.581	0	460	0
Nicaragua	8.202	4	2.561	0	1.991	0	24.293	0			369	0
Guatemala	1.072	1	12.135	0	NE	NE	11.424	0	6.721	0	169	0
El Salvador	1.312	1	NE	NE	8.849	1	19.648	0	2.783	0	287	0
Panamá	7.556	4	2.283	0	1.247	0	2.013	0	6.786	0		
Otros	26.215	14	102.893	10	123.967	8	85.606	10	59.043	10	20.562	10
	182.588		1.152.884		1.536.266		887.452		740.609		184.900	

Fuente: “Global Migrant Origin Database”, versión IV, marzo de 2007. Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty. <<http://www.migrationdrc.org>>.



**Cuadro 4: Centroamericanos que viven en el exterior. Evolución histórica 1980-2008**

Migrantes totales	1980	1990	2000	2008
Costa Rica	2.333	20.671	43.470	225.333
El Salvador	6.347	139.578	557.821	1.206.960
Guatemala	15.167	46.193	158.956	1.217.339
Honduras	1.167	21.666	184.888	1.221.909
Nicaragua	17.051	90.145	326.172	1.075.801
Panamá	37.917	47.666	69.333	140.833
Centroamérica	84.632	382.312	1.399.947	5.283.778
Población centroamericana	22.785.735	28.536.448	35.607.239	40.777.815
Población en el exterior	0,37%	1,34%	3,93%	12,96%

*Fuente: Orozco, Manuel. América Latina y el Caribe: Desarrollo, migración y remesas, San Jose: FLACSO, 2012, pág. 120.*

### **1.3. Acerca de la política migratoria en Costa Rica**

Este apartado ofrece una caracterización de la política migratoria de Costa Rica conforme a tres ejes: el político, el normativo y el institucional.

#### **a) Eje político**

Históricamente Costa Rica ha sido un país con poca migración, de entrada o salida. Sin embargo, a partir de los años setenta, como resultado del terremoto de 1972 y la guerra civil de finales de los setenta en Nicaragua, tuvo lugar una creciente ola migratoria a Costa Rica que convirtió a este país en lugar de acogida de inmigrantes. Posteriormente Costa Rica recibió inmigrantes de Cuba en los años ochenta como resultado de la emigración masiva de Mariel, y seguidamente, en los noventa, de nicaragüenses y un contingente de colombianos. Desde los años noventa también Costa Rica expresa de forma más abierta una demanda de mano de obra extranjera, lo cual promueve aún más el movimiento de inmigrantes nicaragüenses.

A pesar de esta realidad migratoria hacia Costa Rica, la política migratoria ha sido limitada aunque en el país hubiera más de 200.000 inmigrantes en los años noventa. Históricamente la posición adoptada por Costa Rica es la de centrarse en el campo de la atención a los refugiados, en el que ha mantenido diferentes políticas. Sin embargo, Costa Rica no ha contado con una política migratoria integral que capte la realidad de un movimiento laboral fuerte de personas que puede representar el 10% de la población y que opera como reacción a una oferta y demanda de inmigrantes en las industrias en las que la mano de obra local es escasa.

## **Participación en la política migratoria regional**

En la región centroamericana existe el Sistema de Integración Centroamericana, conocido por las siglas SICA, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y al que posteriormente se adhirió Belice. El SICA se constituyó en diciembre de 1991 y tiene su sede en El Salvador. Su principal objetivo es promover dentro de la región la seguridad y la democracia entre los países miembros. Dentro de la agenda de la reunión del mes de octubre de 2011 se incorporó el tema de la migración. En este debate participaron todos los países de la región, sin embargo, el debate giró en torno a la emigración de centroamericanos a Estados Unidos y a la necesidad de presionar por una reforma migratoria en ese país.

Como esfuerzo regional centrado en el tema migratorio se encuentra el CA-4. Es un tratado firmado en junio de 2006 por los países centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua que establece el libre tránsito entre las fronteras de esos cuatro países.

Costa Rica no forma parte del tratado, dada la situación específica que existe de migración procedente del sur. A diferencia del resto de los países de la región, Costa Rica cuenta con el requisito de la visa para los nacionales de Nicaragua. Esta visa es de tipo turista y se da por un máximo de tres meses, con un coste de 25 dólares.

## **Acuerdos bilaterales**

Con respecto a la política migratoria entre Costa Rica y Nicaragua, se puede decir que han existido diálogos importantes para administrar de forma ordenada la migración, sin embargo, estos diálogos se impregnan de intenciones políticas y no son constantes. Por ejemplo, como resultado del diferendo limítrofe entre ambos países en la vecindad del río San Juan no existe en la actualidad un diálogo.

## **b) Eje normativo**

En Costa Rica se aprobó por unanimidad en la Asamblea Legislativa la Ley General de Migración y Extranjería, Ley núm. 8764, que entró en vigor en marzo del año 2010.

Uno de los elementos clave de esta nueva ley es el concepto de integralidad. Este concepto es reconocido en el Consejo Nacional de Migraciones, órgano creado por esta nueva ley con vasta representación institucional y de la sociedad civil para regir la política migratoria nacional.

La misma Dirección General de Migración está implementando programas con el objetivo de capacitar hospitales, escuelas, fuerzas policiales y otras instituciones que brindan servicios a la población migrante para que tengan claros cuáles son sus deberes y competencias con esta población. Al mismo tiempo se están desarrollando programas de fortalecimiento comunitario que busquen la integración de estas personas en la cotidianidad nacional.

Esta nueva ley trae también algunos cambios en cuanto a la realización de trámites de las personas migrantes, los cuales han provocado un cierto vacío en las instituciones relacionadas con las visas de trabajo de esta población. Este vacío, producido por el desconocimiento de la nueva ley, ha dado problemas en el acceso a la población migrante y ha fomentado, temporalmente, la irregularidad de los trabajadores.

La ley de migración actual permite, en particular, la tramitación de permisos de trabajo exclusivamente cuando el trabajador se encuentre relacionado con un empleador. Si no existe una oferta de trabajo, el trabajador migrante no podrá obtener un permiso laboral. Esto coloca la mayoría de la responsabilidad de los trámites en el empleador y no en el trabajador. Como resultado, la motivación para tramitar permisos de trabajo por parte del empleador disminuye en la medida en que estos conllevan inversiones tanto de dinero como de tiempo para realizar el papeleo de tramitación del permiso de trabajo. Igualmente los empleadores desconocen todo el proceso de requisitos para la tramitación de permisos.

Otro elemento clave de la nueva ley de migración se refiere a la seguridad social nacional. Por medio de la nueva ley se le exige al patrono que inscriba a su trabajador en el seguro social. La falta de este requisito significa la inmediata negativa de la visa de trabajo.

Antes este requisito no formaba parte de los trámites migratorios. Se incluye en esta nueva ley con el objetivo de proteger al trabajador migrante y asegurarle su derecho a la salud. También se busca que los trabajadores migrantes, que representan el 20% de la mano de obra del país, hagan su aportación al sistema solidario de salud nacional.

Con el fin de lograr regular de forma más organizada esta nueva legislación, la Dirección General de Migración elabora ocho reglamentos, que aprueba por decreto y, tras una consulta pública, entran a regir. Por el momento solamente tres de estos reglamentos están siendo utilizados. El resto se encuentra en proceso de aprobación.

- \* Reglamentos de la Ley General de Migración y Extranjería:
- \* Reglamento de Control Migratorio
- \* Reglamento para el Otorgamiento de Visas
- \* Reglamento de Extranjería
- \* Reglamento de Empresas
- \* Reglamento de la Dirección General
- \* Reglamento de Refugio
- \* Reglamento de Personas Menores de Edad
- \* Reglamento de Fondo de Depósito de Garantía

### **La política migratoria en los acuerdos internacionales**

Costa Rica ha celebrado diversos acuerdos internacionales con el propósito de fortalecer su política migratoria en el plano de la mano de obra extranjera. En particular se pueden resaltar acuerdos entre Nicaragua y Costa Rica vinculados con esfuerzos para regularizar la migración laboral.

### **Principales acuerdos suscritos entre Costa Rica y Nicaragua**

A pesar de que la migración más importante en Centroamérica es la que va desde Nicaragua a Costa Rica, Costa Rica también ha suscrito acuerdos bilaterales con Panamá. Estos acuerdos buscan regular principalmente a la población indígena de la frontera ya que es población que se mueve constantemente alrededor de la recolección de café, sin embargo es población en la que es necesario considerar elementos culturales en los procesos migratorios.

## Cuadro 5: Acuerdos suscritos entre Costa Rica y Nicaragua

<b>Convenio de mano de obra migrante para regular el ingreso y la permanencia de trabajadores migrantes no residentes, entre Costa Rica y Nicaragua, San José, 10 de marzo del 1997</b>	Costa Rica admitirá a ciudadanos nicaragüenses que deseen dedicarse a labores agrícolas periódicas, principalmente caña y café, bajo la categoría migratoria de NO residente en calidad de trabajadores migrantes con visado tipo B8. El Gobierno de Costa Rica a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social velará para que sus funcionarios aseguren a los trabajadores nicaragüenses el trato social-laboral equitativo y de acuerdo con la legislación laboral internacional y local.
<b>Ampliación del Convenio de mano de obra migrante, San José, 9 de marzo de 1995</b>	Ampliación del convenio marco para otorgar tarjetas de trabajo estacional a actividades ocupacionales de servicio doméstico, actividades agrícolas y operarios y peones de la construcción.
<b>Acuerdo que permitía la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre los países. Dado en la ciudad de Managua, República de Nicaragua, 25 de octubre de 2002</b>	Acuerdo suscrito entre los ministros de Trabajo, que definieron compromisos de interés binacional para establecer una agenda conjunta que permita desarrollar estrategias para ordenar y controlar los movimientos migratorios de personas con fines de empleo, con el objetivo de optimizar la gobernabilidad migratoria en ambos países.
<b>Declaración conjunta de los presidentes de Costa Rica y de Nicaragua, San José, 23 de julio de 2003</b>	Con esta declaración los presidentes buscan el ordenamiento de los flujos migratorios, para lo cual es indispensable garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes dentro del marco soberano de los Estados.
<b>Declaración conjunta de los ministros de Trabajo de Costa Rica y de Nicaragua. Reunión celebrada en la ciudad de Liberia, Guanacaste, 16 de abril de 2004</b>	Declaración en la que ambos países deciden formar comités técnicos permanentes así como reiterar el compromiso de continuar realizando esfuerzos para administrar los movimientos migratorios con fines de empleo.
<b>Acuerdo sobre la puesta en marcha de una política laboral migratoria binacional entre Costa Rica y Nicaragua. Ciudad de Granada, 21 de enero de 2005</b>	Se aprobó adoptar la matriz de trabajo, revisada por los comités nacionales, que contiene puntos esenciales para la implementación de un proyecto de cooperación en materia de administración de flujos migratorios, que permita, entre otras cosas, adoptar una agenda política en materia de migraciones laborales coherente con los intereses y acorde con las políticas públicas de empleo de los países y respetuosa de los principios de la Organización Internacional del Trabajo, así como fortalecer a los respectivos ministerios de Trabajo.
<b>Reunión de la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua, San José, 19 y 20 de octubre de 2006</b>	Renovación de permisos de trabajo para el servicio doméstico por un período de seis meses de acuerdo con el informe técnico planteado por la Unidad de Migraciones Laborales y la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.
<b>Carta de intención suscrita por los ministros de Trabajo de Costa Rica y de Nicaragua, 28 de septiembre de 2006</b>	Se consideran las buenas relaciones que tradicionalmente se han mantenido entre ambos ministerios y, conociendo que actualmente existe un flujo migratorio no regulado de nicaragüenses que se desplazan a Costa Rica con fines de empleo, que es necesario avanzar en lineamientos y acciones conjuntas para la eficiente administración de los flujos migratorios laborales.

### c) Eje institucional

En Costa Rica la institución más importante en el tema migratorio es la Dirección General de Migración y Extranjería, institución amparada en el Ministerio de Gobernación y Policía. En el tema de los permisos de trabajo, y en el marco de la nueva ley de migración (aprobada en marzo de 2010), la Dirección General es la institución con la absoluta competencia de aprobar un permiso de trabajo de cualquier tipo (excepto los diplomáticos), esto es de aplicación tanto para los permisos individuales como para los colectivos (empresarios) para la mano de obra migrante. También existe una policía especializada en el tema de migraciones que depende directamente de esta institución.

A pesar de que hay un mecanismo institucional, Costa Rica no cuenta con un documento descriptivo de la política migratoria del país. En cuanto a este tema, existen algunas divergencias sobre cómo debería responder el país ante el fenómeno migratorio. Además, este debate se concentra predominantemente en la entrada de personas extranjeras al país y no tiene en consideración la creciente realidad migratoria de costarricenses en el exterior.

La migración se norma a partir de leyes y reglamentos, sin embargo existe una intención política por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería de crear una política migratoria integral.<sup>2</sup> Esta es una iniciativa innovadora en Costa Rica que trasciende el enfoque tradicional de la migración dentro del contexto de la seguridad. Por ejemplo, en la nueva ley de migración se establece como TÍTULO II, PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA, CAPÍTULO ÚNICO:

*La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho. El Poder Ejecutivo, con apego a lo establecido en nuestra Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales ratificados y vigentes en Costa Rica y en esta Ley, determinará la política migratoria de Estado, regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional.*

La iniciativa de crear una política integral incluye el trabajo en redes de las instituciones relacionadas con el tema migratorio. Como parte de esta forma de abordar el tema, la nueva ley de migración crea el Consejo Nacional de Migraciones como órgano máximo en materia de migración y cuya principal responsabilidad es la recomendación al Poder Ejecutivo de la política migratoria nacional así como las medidas y acciones para ejecutarla.

Este Consejo se conforma por representación de varios ministerios y además cuenta con un elemento participativo importante de la sociedad civil. Según el artículo 10 de la Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, tenemos sobre el Consejo que:

#### Artículo 10

El Consejo estará integrado de la siguiente manera:

- \* El ministro o la ministra de Gobernación y Policía, quien lo presidirá.
- \* El ministro o la ministra de Relaciones Exteriores y Culto.
- \* El ministro o la ministra de Trabajo y Seguridad Social.
- \* El ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica.

- \* El ministro o la ministra de Salud.
- \* El ministro o la ministra de Educación.
- \* El director o la directora general de Migración y Extranjería.
- \* El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo.
- \* El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- \* Dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes, según se establezca en el Reglamento de esta ley.

En este Consejo por primera vez se busca la participación de representantes de la sociedad civil. Estos representantes tienen la misma potestad que los miembros del Gobierno en el seno del Consejo. Actualmente las dos personas de la sociedad civil que forman parte del Consejo pertenecen a organizaciones que se dedican a apoyar a las personas migrantes en asuntos de derechos humanos y trámites migratorios. Ambas cuentan con un amplio y directo conocimiento de estas poblaciones y sus necesidades.

El carácter mixto del Consejo promueve la democracia y la integración de las distintas áreas en las que el Estado tiene relación con las personas migrantes. La creación del Consejo, además de incorporar la participación de la sociedad civil, busca abordar el tema de la migración de forma integral. Los miembros del Consejo son representantes de ministerios que se relacionan con el tema migratorio pero nunca habían sido incorporados a esta agenda, debido a la idea de que el tema era únicamente responsabilidad de la Dirección de Migración y Extranjería de Costa Rica.

## **1.4. La política migratoria nicaragüense**

En este apartado se presenta el contexto político, normativo e institucional de la política migratoria en Nicaragua.

### **a) Eje político**

Nicaragua es un país con una evolución migratoria que es el resultado de la historia reciente de conflictos políticos y sociales, guerra y transición económica que tuvieron lugar entre finales de los años setenta y los noventa. Aunque la migración nicaragüense es predominantemente hacia fuera, existe poca normativa legal que rija o regule el vínculo con los nicaragüenses en el exterior, ya sea desde la perspectiva de la organización para la salida como fuerza laboral, como del vínculo diplomático y económico y de la diáspora.

La política migratoria nicaragüense se concentra predominantemente en el manejo de inmigrantes que vienen a Nicaragua. En relación con la política migratoria de fuerza laboral hacia el exterior, Nicaragua carece de legislación al respecto. Los esfuerzos que hay que realizar en este momento se ubican en el ámbito de foros de discusión sobre cómo pensar una estrategia y directriz sobre migración.



## **b) Eje normativo**

### **Marco normativo nacional y sus principales características**

El 6 de julio de 2011 se publicó en La Gaceta –Diario Oficial– de Nicaragua la Ley núm. 761, Ley General de Migración y Extranjería. La ley deberá ser reglamentada a los 60 días de publicada, razón por la cual en este momento carece de reglamento. Con la publicación de esta ley se derogan las siguientes leyes: Ley núm. 149, Ley de Nacionalidad; Ley núm. 153, Ley de Migración; Ley núm. 154, Ley de Extranjería; Ley núm. 240, Ley de Control de Tráfico de Migrantes Ilegales, y sus incorporaciones, así como todas las disposiciones legales y administrativas que se opongan a esta nueva ley.

En el preámbulo de la Ley núm. 761, Ley General de Migración y Extranjería, se establece que uno de los motivos de esta nueva legislación es la necesidad de incorporar los compromisos internacionales que en materia de derechos humanos y migración ha asumido el Estado de Nicaragua en los últimos años, como el de adherirse a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y en concordancia con el artículo 27 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, en el que se establece que los extranjeros tienen los mismos derechos y deberes que los nicaragüenses a excepción de los derechos políticos y se les impide participar en la vida política del país.<sup>3</sup>

#### **Ley núm. 761, Ley General de Migración y Extranjería**

El objeto de esta ley es regular el ingreso de las personas nacionales y extranjeras al territorio de la República de Nicaragua, y el egreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país, en concordancia con la Constitución Política de la República de Nicaragua y los compromisos internacionales adquiridos.

Se crea el Consejo Nacional de Migración y Extranjería, que funge como órgano de asesoría y consulta de la Presidencia de la República para la elaboración de políticas públicas en materia migratoria. En la ley se le atribuye al Ministerio de Gobernación la aplicación de la ley y su reglamento, que principalmente lo hará a través de la Dirección General de Migración y Extranjería, a la que se le atribuye la ejecución de las políticas migratorias encomendadas por el Poder Ejecutivo. Se establecen los documentos, derechos y obligaciones de los extranjeros en Nicaragua, como se mencionó anteriormente, se hace referencia al artículo 27 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

Se establecen las categorías, las calidades migratorias y los permisos especiales de permanencia: la clasificación de los extranjeros no residentes así como la de los residentes y los motivos por los cuales puede ser cancelada o revocada la permanencia legal. Se menciona la existencia del Registro Nacional de Extranjeros, que estará a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Se define quién tiene la calidad nacional nicaragüense por nacimiento y el hecho de que esta no se pierde al adquirir otra nacionalidad. Se establecen las condiciones para probar la nacionalidad nicaragüense, la manera en la que es posible la adquisición de la nacionalidad nicaragüense por extranjeros y las disposiciones generales para estos.

Se regulan las salidas y entradas del país tanto para nacionales como para extranjeros, además de las causas de inadmisión. Se crea el Fondo Especial de Migración, en el cual se encontrarán los depósitos en garantía de los extranjeros que solicitaron la calidad de residentes. Se establecen las obligaciones en materia migratoria para las empresas de transporte y de alojamiento. Se definen las

---

<sup>3</sup> Hecho que se hace explícito en las reservas formuladas al adherirse a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

situaciones de migración irregular y el procedimiento que hay que seguir en estos casos. Por último se señala la estructura orgánica de la Dirección General de Migración y Extranjería.

**Ley núm. 694, Ley de Promoción de Ingreso de Residentes Pensionados y Residentes Rentistas**

En esta ley se establece el régimen jurídico, normativo y procedimental aplicable a las personas nacionales o extranjeras que solicitan residir de forma indeterminada en Nicaragua dentro de la categoría migratoria de residente pensionado o de residente rentista. Esta ley es poco utilizada por quienes retornan y generalmente se aplica más a residentes extranjeros que a nacionales que retornan al país.

Estos marcos legales, sin embargo, no legislan o regulan aspectos relacionados con sus ciudadanos residentes en el exterior.

**Regulación internacional a la que Nicaragua se ha suscrito**

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (C-4)
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

**c) Eje institucional**

La nueva ley de migración establece obligaciones y responsabilidades a varias instituciones que incluyen el Consejo Nacional de Migración, así como a la Cancillería, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Gobernación en particular. El marco legal faculta a las instituciones a regular la atención a los extranjeros y no ofrece espacio sobre la atención a los nicaragüenses residentes en el exterior. El enfoque es predominantemente sobre visados y permisos para los extranjeros, y la administración de centros de detención.

Institucionalmente, el Consejo Nacional es el órgano de asesoría y consulta de la Presidencia de la República para la elaboración de políticas públicas en materia migratoria. El Consejo está integrado por el ministro o el viceministro de Gobernación, quien lo presidirá; el director o el subdirector de la Dirección General de Migración y Extranjería, quien estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo; el ministro de Relaciones Exteriores o su representante; el ministro del Trabajo o su representante; la persona a cargo de la presidencia ejecutiva del Instituto Nicaragüense de Turismo o su representante; un diputado de la Comisión de la Paz, Gobernación, Defensa y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional; el procurador general o el subprocurador general de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y el ministro o el viceministro de la Familia, Adolescencia y Niñez.



Entre sus funciones destacan el recomendar a la autoridad administrativa superior del Poder Ejecutivo la política migratoria y proponerle los objetivos y medidas necesarias para hacerla efectiva; hacer recomendaciones para la modificación de legislación, normas y procedimientos en materia migratoria con el fin de adecuarlos a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país; promover los acuerdos y asistencia técnica con otros países y organismos internacionales en materia migratoria; promover la difusión de obligaciones y derechos de los migrantes; velar por que la inmigración promueva el desarrollo económico y social de Nicaragua; y recomendar el diseño de acciones para la vinculación e inserción de los migrantes nicaragüenses en el exterior.

### **Ministerio de Gobernación**

El Ministerio de Gobernación asume la tarea de coordinar la Dirección General de Migración y Extranjería y garantizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Migración y Extranjería. También está facultado para recomendar al presidente de la República propuestas de instrumentos internacionales en materia migratoria, así como la simplificación y facilitación de políticas migratoria.

### **Dirección General de Migración y Extranjería**

En el artículo 10 de la Ley núm. 761, Ley General de Migración y Extranjería, se establecen las atribuciones de esta dirección general, entre las que destacan las de ejecutar las políticas migratorias encomendadas por el Poder Ejecutivo en correspondencia con los instrumentos internacionales y la legislación nacional; y organizar, dirigir, registrar y controlar los servicios que se prestan a la población nacional y extranjera, garantizando el ejercicio de los derechos en la actividad migratoria sin discriminación por ningún motivo. También se especializa en coordinar actividades de supervisión y control con la Policía Nacional, con la finalidad de prevenir la migración irregular y la trata de personas y desarrollar el intercambio de información con organismos homólogos centroamericanos y de otros países. Bajo la administración y custodia de las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería también hay una entidad nueva: el Centro de Albergue de Migrantes.

### **Otras instituciones**

El artículo 119 establece que el Sistema Penitenciario Nacional deberá informar, con antelación, de la fecha en que será puesto en libertad un extranjero, una vez cumplida su condena, y entregarlo a la Dirección General de Migración y Extranjería para su custodia. Y en el artículo 212 se establece que es obligación del Sistema Penitenciario Nacional informar, dentro de un término de treinta días a la Dirección General de Migración y Extranjería, de los nombres, apellidos, nacionalidad, causa y efectos de la sentencia y duración de la pena de los extranjeros que se encuentren privados de libertad.

## **1.5. Una síntesis general sobre ambos países**













Una revisión de las políticas migratorias muestra que estas tienen limitaciones en ambos países. Igualmente, los esfuerzos de política migratoria son relativamente diferentes en ambos países. En Costa Rica falta estructurar mejor la coordinación institucional que vincule las políticas de permiso de trabajo con derecho laboral y social en pro del trabajador. En Nicaragua la normativa se concentra en el extranjero y menos en el ciudadano residente en el exterior. En el campo diplomático y económico no existen iniciativas concretas y definidas en políticas.


En el caso nicaragüense podría esperarse alguna iniciativa, sin embargo, las etapas de trabajo son prematuras, sobre todo se percibe una ausencia significativa de iniciativas e instrumentos en lo

referente a políticas migratorias ligadas con la migración laboral.


La lectura sobre la política migratoria y su vínculo transversal con el componente de empleo en el caso de Costa Rica y Nicaragua muestra limitaciones en relación con lo que puede hacerse en este ámbito. Existen procedimientos de visado en ambos países y políticas, tal vez limitadas, de visas de trabajo. Sin embargo en otros ámbitos los espacios son limitados. Ante estas circunstancias es importante tener presente una formulación estratégica que incorpore estas políticas de manera integral y una evaluación de las condiciones necesarias para lograr esas políticas.

**Cuadro 6: Políticas migratorias en Costa Rica y Nicaragua**


	Costa Rica	Nicaragua
Emisión de diferentes categorías de visa para entrar o salir		
Visas de trabajo		
Sistematización de coordinación institucional interna y binacional		
Derechos laborales y sociales		
Integración política		
Asistencia y cooperación técnica en proyectos de desarrollo basados en la migración		
Créditos e incentivos tributarios (para residentes extranjeros o ciudadanos que quieran retornar)		
Iniciativas de codesarrollo con retornados		
Vínculos operativos y políticos entre el Estado y la comunidad en el exterior		
Atención y apoyo al retorno voluntario		
Programas bilaterales de retorno voluntario		




El país no posee regulación o normativa



La ley o política existe pero no hay claridad en su implementación



La ley es clara pero no hay reglamento, sin embargo hay alguna política



Hay ley y normativa con apoyo institucional  
La política es completa

## 2. METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Estas limitaciones de la política migratoria resaltan la urgencia de introducir herramientas que integren el tema laboral dentro de la política migratoria. En este apartado planteamos una metodología o estrategia que vincula las políticas migratorias con el eje de migración laboral. En particular analizamos los instrumentos que hay que considerar para implementar políticas que se conecten con la migración laboral. Se propone una estrategia que incorpore una gama de instrumentos retroalimentados con políticas apropiadas, como las mencionadas más arriba, y que sea evaluada de acuerdo con ciertos factores que pueden hacer viable la estrategia. El cuadro que se muestra a continuación presenta una lista de los instrumentos que existen a disposición de las políticas que se pueden implementar e introduce las consideraciones que hay que tener en cuenta para asegurar el éxito de la adopción de los instrumentos.

**Cuadro 7: Instrumentos de estrategia**

Instrumentos de estrategia	Consideraciones para lograr la estrategia
I. Asistencia técnica	I. Conocimiento
II. Comunicación y acercamiento	II. Oportunidad
III. Facilidades de financiación	III. Costos
IV. Parteneriados o alianzas	IV. Recursos o capacidad institucional
V. Regulación	V. Riesgos
VI. Protección social y personal	VI. Resultados esperados y el impacto del desarrollo
VII. Educación	

### 2.1. Metodología o estrategia del componente de empleo en la política migratoria

La implementación de los temas mencionados en el apartado anterior depende del tipo de instrumentos utilizados para llevar a cabo una política en particular. No existe para cada tema un instrumento dado, más bien, los instrumentos dependen del propósito que se persigue con la política.

Instrumentos de política son los métodos disponibles de la intervención pública que se utilizan para dar forma o asegurar el resultado de un tema en particular. Los instrumentos de política buscan generalmente establecer normas, fijar un entorno propicio o instrumental para el cambio, e intervenir directamente. Los tipos de instrumentos que son más comunes en la intersección entre migración, empleo y desarrollo incluyen a) la asistencia técnica a los migrantes, el sector privado, el Gobierno y la sociedad civil, b) mecanismos de comunicación con los migrantes y otras partes interesadas, c) mecanismos de financiación, d) acuerdos de alianza con Gobiernos extranjeros y otras entidades, y e) el fomento de la creación de capacidades.

En general, la estrategia política resulta del balance entre la gama de opciones y los instrumentos disponibles para los diseñadores de las políticas y que se basen en una consideración de lo que sería más adecuado. Tal consideración se hace mirando a la correspondencia entre la naturaleza del tema político y la función del instrumento de política (instrumental, normativo, o intervención).

**Cuadro 8: Temas de política e instrumentos**

Instrumentos de política	AT	C&A	FF	P	R	PS&P	E
Temas de política							
Facilitar el proceso de emigración (acuerdos bilaterales, fijación de cuotas o demanda laboral, etc.)	R	R					
Proporcionar educación acerca de los derechos de los migrantes	R	R		R		R	R
Facilitar el acceso justo al reclutamiento	R					R	R
Proporcionar formación técnica	R		R				R
Promover lazos bilaterales para proteger los derechos de los migrantes	R	R			R		R
Reducir los costos de transacción	R	R	R	R			R
Proporcionar acceso financiero a los migrantes y sus familias	R		R	R	R		
Reformar leyes para mejorar la competencia	R				R		
Introducir nuevas tecnologías de pago	R		R	R	R		
Diseñar oportunidades de inversión para los migrantes	R		R	R			
Promover el comercio y el turismo	R		R	R			
Asociarse con las diásporas para trabajar en desarrollo	R		R	R			
Llegar a las diásporas	R	R	R	R			R

AT: asistencia técnica; C&A: comunicación y acercamiento; FF: facilidades de financiación; P: partenariados o alianzas; R: regulación; PS&P: protección social y personal; E: educación; R: recomendado

Este apartado examina los instrumentos en relación con algunas políticas implementadas en el área objeto de revisión de acuerdo y conforme con lecciones aprendidas.

### **a) Asistencia técnica**

La asistencia técnica es un instrumento típico de la política empleada por los Gobiernos y las organizaciones internacionales de desarrollo destinado a fortalecer alguna área de la política gubernamental.

La asistencia técnica es proporcionada por los expertos que llevan a cabo la investigación, la capacitación, la formulación y evaluación de proyectos, y muchas veces el desarrollo de productos. El desarrollo de productos a menudo se aplica a los conocimientos técnicos del sector privado, pero no de forma exclusiva, e incluye el diseño de herramientas que mejoran ciertos resultados deseados. Muchos Gobiernos u organizaciones de desarrollo han adoptado políticas en áreas específicas asociadas a la migración y el desarrollo mediante la asistencia técnica como mecanismo. La asistencia técnica presta un servicio que fortalece las instituciones y al mismo tiempo logra un resultado deseado en particular.

Hay muchos casos de asistencia técnica en todo el mundo con un enfoque sobre la migración y el desarrollo. Aquí se ilustran dos ejemplos, la alfabetización financiera y la reducción de los costos de transacción. Una de las opciones políticas en el campo de las remesas ha sido aumentar el acceso financiero y su enfoque ha sido variado, para algunos expertos, incluye la reducción del costo del envío de remesas y el uso de los bancos; para otros, ha sido el diseño de productos financieros, educación financiera o el diseño de nuevas tecnologías.

Uno de los muchos casos para tratar sobre el acceso financiero para los receptores de remesas se refiere a la asistencia técnica sobre el control de los gastos de envío de remesas. El Banco Mundial ha puesto en marcha una iniciativa global para registrar los costos de envío de remesas, que a su vez ha sido seguida por los Gobiernos en otras partes del mundo. El Reino Unido, Francia, Italia, los Países Bajos y México, entre otros, han creado sitios webs de información sobre los costos de envío de remesas para sus principales corredores de remesas de sus migrantes en el exterior. En todos estos casos, los Gobiernos han contado con la asistencia técnica de expertos en recopilación de datos, diseño y diseminación.

La educación financiera para los receptores de remesas se ha constituido en otro tema de interés para el cual se busca asistencia técnica. Por ejemplo, en cooperación con los bancos del Cáucaso (Georgia y Azerbaiyán), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento contrató el asesoramiento técnico del Diálogo Interamericano para proporcionar asesoramiento financiero con el objetivo de captar el ahorro entre los receptores de remesas.<sup>4</sup>

### **b) Comunicación y difusión: oficinas de diáspora administradas por el Gobierno**

Los instrumentos de difusión y comunicación son fuentes importantes de la política pública del Gobierno. Permiten una mejor relación entre el Estado y la sociedad y definen las metas y

---

<sup>4</sup> Manuel Orozco, "In search of policy options and solutions: Family remittances, diaspora partnerships and development opportunities", 9 de noviembre de 2009.

programas con mayor claridad. Estos instrumentos suelen depender de un marco institucional que puede ser dirigido por un ministerio o una parte de un organismo ministerial. Los países con poblaciones migrantes sustantivas residentes en el extranjero crean este tipo de concesionario institucional. La decisión de si un ministerio o una agencia administrará una diáspora o la política de asuntos migratorios depende de un consenso y del liderazgo de la élite política, los recursos disponibles y del reconocimiento de la necesidad de establecer tal esfuerzo.

Por ejemplo, en los últimos diez años muchos países africanos han reconocido la importancia de llegar a sus diásporas y decidieron enviar a sus funcionarios públicos a trabajar en ese esfuerzo. El nivel de esfuerzo dedicado a sus diásporas ha sido desigual, sin embargo, de un total de catorce países africanos, solo cuatro tienen ministerios para la emigración, tres tienen divisiones de emigración y siete, algún tipo de funcionario público dedicado a emigración.

Cuando se trata de lidiar con la migración y las políticas de desarrollo del Gobierno se ha procurado comunicar mejor y llegar a las comunidades migrantes y a los temas relacionados con este campo. Los métodos utilizados dentro de esta área han sido los talleres, diálogos de política, visitas internas, reuniones oficiales y conferencias internacionales.

### **c) Mecanismos de financiación**

Otro instrumento de la política adoptado por algunos Gobiernos y organizaciones internacionales es la formación de los sistemas de donación para promover determinados tipos de inversión o de asistencia técnica. Estas facilidades incluyen préstamos, donaciones y planes de inversión con la diáspora y la participación del sector privado en proyectos de migración y desarrollo. Estos instrumentos no son tan populares y generalizados porque implican una importante labor de organización, así como la asignación de recursos financieros, humanos e infraestructurales. En la mayoría de los casos, las agencias internacionales de desarrollo, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo, han puesto en marcha mecanismos de financiación a través de un proceso competitivo de subvenciones. Los Gobiernos también han hecho esfuerzos, pero en un número limitado de casos.

La experiencia del Gobierno de El Salvador es también ilustrativa de la promoción de líneas de crédito. El Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) es un banco de segundo piso de desarrollo en El Salvador que ofrece fondos a medio y largo plazo a través de varias instituciones financieras que son supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) en El Salvador. El BMI creó una iniciativa de inversión en asociación con bancos comerciales locales para financiar préstamos hipotecarios para los migrantes salvadoreños. La sociedad de inversión cuenta con la participación de las empresas de construcción, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras agencias gubernamentales y privadas tales como los bancos que promueven la iniciativa. A través de esta iniciativa se han promovido ferias comerciales de vivienda en Estados Unidos, trabajo en colaboración con las comunidades de inmigrantes y los líderes de la diáspora en Estados Unidos para invertir en viviendas en El Salvador. Como resultado, el BMI ha podido financiar cientos de préstamos para viviendas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Manuel Orozco, "In search of policy options and solutions: Family remittances, diaspora partnerships and development opportunities", 9 de noviembre de 2009.

#### **d) Alianzas y acuerdos bilaterales sobre migración laboral**

Las asociaciones son un instrumento de política muy importante de preferencia para los Gobiernos. La perspectiva de las asociaciones tiene por objeto aumentar el impacto del desarrollo mediante la celebración de acuerdos de cooperación entre los Gobiernos, las diásporas, el sector privado y otros actores de la migración y del desarrollo sobre las normas o actividades instrumentales. Las asociaciones podrían ser normativas, instrumentales o de servicios.

Un tipo importante se refiere a acuerdos bilaterales sobre migración laboral. Estos acuerdos incluyen negociaciones sobre a) colaboración para exportar/importar trabajadores hacia y desde otro país, b) proporcionar formación profesional, o conocimiento sobre la protección de derechos laborales o c) establecer políticas de desarrollo conjuntas. Aquí discutimos sobre algunos casos de negociaciones sobre migración laboral, sobre todo en los efectos de la negociación, los temas en juego y los resultados obtenidos. Es importante señalar que si bien ninguna negociación es totalmente repetible, los acuerdos bilaterales presentan patrones comunes en lo que respecta a la finalidad de la negociación.

#### **e) Acuerdos bilaterales sobre migración laboral**

Las negociaciones sobre migración laboral varían dependiendo del propósito del trabajo, pero normalmente se ocupan de acuerdos en un mínimo de tres aspectos: a) el trabajo temporal para un número determinado de trabajadores, b) los requisitos específicos relativos a los conocimientos que se esperan, las normas de seguridad, la promesa y el compromiso de regresar y preselección de la mano de obra, c) el debido proceso de preparación para emigrar, que incluye la documentación de los trabajadores, el examen médico y la certificación de trabajo. El proceso de implementación requiere contrapartes bilaterales para mantener el compromiso de controlar el progreso de la llegada de los trabajadores, el rendimiento y el retorno.

Estos acuerdos bilaterales adoptan dos formas: una, estrictas negociaciones bilaterales, sin un intermediario; dos, con intermediación o negociación asistida. En algunos países, los Gobiernos que negocian la exportación de mano de obra dirigen el proceso completo de negociación entre ellos, desde las negociaciones sobre la contratación de los trabajadores, el procesamiento de documentación y certificación médica, hasta la protección de los trabajadores. En otros países, existe una mezcla de intermediarios que incluyen agencias privadas o internacionales que colaboran en la ejecución de un programa de exportación de mano de obra.

Un ejemplo de negociación con intermediación es el acuerdo entre Canadá y Guatemala. Este acuerdo fue negociado entre los dos países con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Guatemala. Los dos países llegaron en 2003 a un acuerdo para dar trabajo temporal a los guatemaltecos en Canadá en actividades agrícolas en las que Canadá había experimentado una escasez de mano de obra. Como parte del acuerdo, el Gobierno de Guatemala acordó encargar a la OIM la administración y supervisión del programa.

#### **Programas de migración calificada en el Caribe: asociaciones público-privadas**

Algunos Gobiernos, que tienen en cuenta la demanda de mano de obra calificada en los países de destino de migrantes, negocian con las compañías privadas de empleo programas de migración a corto plazo que solucionan la obtención de las visas y el proceso de contratación. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el programa del Gobierno de San Vicente y las Granadinas de formación de enfermeras para trabajar fuera del país.



Según la Unidad de Planificación del Ministerio de Salud, el Gobierno de San Vicente y las Granadinas mantiene acuerdos bilaterales con compañías médicas para obtener compensación de instituciones proveedoras de atención médica que contratan enfermeras de San Vicente y las Granadinas. En el momento de contratación, los socios de Estados Unidos reembolsan al Gobierno de San Vicente y las Granadinas el costo de formación por 45.000 dólares del Caribe Oriental (17.000 dólares estadounidenses) por cada enfermera vicentina empleada en sus organizaciones. Los fondos recibidos son reinvertidos por el Gobierno de San Vicente y las Granadinas para mejorar la formación de enfermeras (por ejemplo, formación de educadores de enfermería, actualización de material didáctico e instalaciones).<sup>6</sup>

Programas de codesarrollo para los migrantes y sus familias: Otro proyecto digno de mención, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>7</sup> en cooperación con la OIM en Nicaragua, es un proyecto binacional de desarrollo conjunto entre Costa Rica y Nicaragua. Los flujos de migrantes desde Nicaragua a Costa Rica se han destacado a través de los años, específicamente como resultado de una serie de factores, que incluyen desastres naturales (terremotos y huracanes), conflictos políticos y desequilibrios económicos estructurales. Con el apoyo del Gobierno español y la asistencia técnica de la OIM, los Gobiernos de Nicaragua y Costa Rica acordaron participar y apoyar los proyectos que vinculan a la migración con el desarrollo. Los Gobiernos confiaron en el trabajo de la OIM de Nicaragua para participar en la agenda del programa de desarrollo y su aplicación.<sup>8</sup> El acuerdo entre los dos países apuntaba a promover las condiciones de inserción de los migrantes nicaragüenses en los mercados laborales de Costa Rica, mejorar la situación psicosocial de los migrantes y de sus familias y promover su integración social con el objetivo de aprovechar el impacto del desarrollo de estos flujos migratorios y los servicios financieros para los migrantes que envían remesas y las familias que las reciben.<sup>9</sup>

Los dos Gobiernos negocian una agenda de colaboración que incluye las siguientes actividades del proyecto que fueron llevadas a cabo por la OIM:<sup>10</sup>

- \* Mejorar los servicios de la Oficina de Migración en Nicaragua para acelerar la tramitación de documentos. Crear una “ventanilla única” en el Ministerio de Trabajo y la Oficina de Migración en Nicaragua para agilizar los procedimientos de migración en los lugares de origen de migrantes.
- \* Desarrollar y fortalecer los medios de intercambio de información entre las autoridades pertinentes en materia de migración en ambos países (dentro de los países y entre estos).
- \* Fortalecer las habilidades, los conocimientos y los recursos de los consulados de Nicaragua en Costa Rica para proteger a sus nacionales.
- \* Realizar campañas de información y sensibilización en ambos países dirigidas a los empleadores, los sindicatos, los trabajadores migratorios y el público en general.
- \* Organizar los servicios de fronteras de Costa Rica para comprobar de inmediato a los trabajadores temporales a su llegada y salida. Esto incluye la creación del Consulado de Costa Rica en Rivas, Nicaragua.

---

<sup>6</sup> Véase <<http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1955379>>.

<sup>7</sup> AECL, <<http://www.aecid.es/>>.

<sup>8</sup> Véase International Organization for Migration - Costa Rica <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/americas/central-america-and-mexico/costa-rica>>

<sup>9</sup> Véase <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031>>.

<sup>10</sup> Véase <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031>>.



- \* Fortalecer las habilidades, los conocimientos y los recursos de la Dirección de Migración de Costa Rica para documentar a los migrantes nicaragüenses, como un medio para garantizar su acceso a los servicios sociales.
- \* Proporcionar educación financiera a las familias de los migrantes en Nicaragua.

El programa ha logrado un éxito significativo ya que ayudó a construir la confianza entre los dos países sobre la manera de administrar la inmigración a Costa Rica. El programa de educación financiera, que contó con la participación de entidades del sector privado, incluía la educación de más de 7.000 hogares durante un período de tres meses como un medio para ayudar a administrar mejor sus recursos y aumentar sus ahorros.<sup>11</sup>

## f) Regulación

La regulación es a menudo un instrumento de elección para los Gobiernos. Sin embargo, en el contexto de migración y desarrollo la elección de esta herramienta depende de los temas que tienen puntos de contacto con la ley. Dos importantes áreas de control regulatorio que se relacionan con la migración y el desarrollo se refieren a las reglas que pueden facilitar la competencia en transferencias de dinero y las regulaciones sobre la contratación de trabajadores.

El Gobierno filipino, haciendo uso de la ley, estableció la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA, por sus siglas en inglés) para administrar la migración (sobre todo en los aspectos de movilidad laboral) en cuatro áreas claves:

- \* Regular la contratación o el empleo en el extranjero
- \* Informar a los migrantes acerca de los recursos disponibles en el extranjero a través de un proceso de cumplimiento obligatorio
- \* Proporcionar protección y representación mediante un fondo de bienestar para migrantes y el voto en ausencia
- \* Desarrollar mecanismos de registro para entender las necesidades de los migrantes

En el área de las remesas, los Gobiernos son cada vez más conscientes de que algunas reglas pueden ser perjudiciales para la competencia y la falta de control de las prácticas de las empresas también puede estar en contra de la competencia. En varios países de África se han promovido regulaciones contra los acuerdos de exclusividad con el fin de evitar la competencia desleal de los principales proveedores de servicios de remesas.<sup>12</sup> El Gobierno de Nigeria aprobó un reglamento que rechaza la creación de contratos de exclusividad entre los operadores de transferencia de dinero y los pagadores de remesas. Del mismo modo, otros Gobiernos de África han seguido el mismo enfoque –como Uganda y Ruanda–, y el Banco Africano de Desarrollo también ha previsto prestar asistencia técnica para evaluar los entornos regulatorios que pueden mitigar la falta de competencia derivada de contratos de exclusividad.

<sup>12</sup> Los acuerdos de exclusividad son arreglos contractuales que hacen grandes operadores de transferencia de dinero para evitar que el pagador de remesas se asocie con ninguna otra empresa. Si un operador de transferencia de dinero se asocia con 7 de 10 pagadores en un país, esto le da un control monopolístico. En África, dos operadores de transferencia de dinero tienen el 60 por ciento del mercado en virtud de este tipo de acuerdos.

## **g) Protección social y personal**

La protección de los servicios sociales es otro instrumento de política que es de especial importancia en las políticas públicas y que por lo tanto se utiliza en la migración y el desarrollo. Esta protección se refiere tanto a la seguridad social como a la protección de las personas que pueden ver vulnerados sus derechos. Por ejemplo, en el marco de su programa de administración de la inmigración, el Gobierno filipino exige que los migrantes tengan un seguro obligatorio para cubrirlos en caso de incapacidad o muerte mientras están empleados en el extranjero. Los pagos de seguros también han constituido una fuente importante de ingresos para el Estado filipino, que ahora tiene previsto reinvertirlos en las necesidades de los migrantes asociadas al acceso financiero. Esta garantía no solo está presente en el país de origen si no también en el país de destino. En muchos países, como Estados Unidos o Canadá, los inmigrantes que llegan al país legalmente y como parte de un convenio de migración laboral cuentan con ciertas garantías sociales. El problema está en la falta de garantías para la población inmigrante que entra en el país de forma irregular.

## **h) Educación o formación**

El papel de la formación de capacidades como un instrumento de política es también relevante para los Gobiernos. La formación profesional, la sensibilización, el desarrollo del conocimiento son formas diferentes de instrumentos de política educativa dirigida a fortalecer a la sociedad, informar y formar a los individuos. La formación profesional, en particular, ha sido una práctica evidente en los países exportadores de mano de obra que tienen una tradición de migración de mano de obra semicalificada.

## **2.2. Condiciones o requisitos para lograr una estrategia de migración laboral**

La experiencia en los pocos casos que existen en que los Gobiernos han seguido implementando políticas que integran la migración laboral sugiere que hay algunas consideraciones claves que contribuyen a determinar la elección política correcta. De hecho, los temas políticos y los instrumentos que eligen los Gobiernos dependen de una serie de factores que definen la probabilidad de la aplicación de una política. La elección de una política y su instrumento está precedida por un proceso de toma de decisiones determinadas por consideraciones políticas, así como también otros factores tales como los costos, la claridad y la comprensión del tema de la política, la capacidad institucional, la evaluación del riesgo y los resultados esperados. La probabilidad de escoger un tema de política y el instrumento será el resultado de la evaluación de los diversos factores determinantes.

### **a) Conocimiento del entorno**

Un factor fundamental que influye en la elección de un instrumento y el correspondiente tema es el conocimiento del entorno migratorio y del universo de instrumentos para hacer políticas. Dos importantes mecanismos para asegurar que un Gobierno tiene pleno conocimiento de los temas e instrumentos relacionados con la migración incluye: a) Consultar con las instituciones públicas acerca de su conocimiento y práctica política en la gama de los temas de la política; b) Involucrar a fundaciones e instituciones académicas en los equipos de especialistas (think tanks) para saber qué documentos, datos e investigaciones existen sobre la migración y las actividades económicas de los migrantes. En la mayoría de los casos, las instituciones tienen un conocimiento muy rudimentario de la dinámica de la migración que a menudo se reduce a supuestos básicos, muchos de cuales no son comprobados, acerca del número de los migrantes y los volúmenes de remesas. Aún no hay base de

conocimientos sistematizados sobre la relación empírica entre migración y desarrollo o las unidades fundamentales del análisis.

## **b) Oportunidad**

Estos temas e instrumentos pueden ser accesibles en función de la oportunidad que existe de adoptarlos. Una oportunidad política consiste en objetivos compartidos y el impulso de políticas que se refleja en el grado de consenso (importancia compartida y preferencia sobre la herramienta y el tema) entre todos los profesionales. Una oportunidad eleva el perfil de posibilidades de adoptar temas e instrumentos. La oportunidad política puede estar por encima de un tema y el instrumento se estima a partir de tres factores interrelacionados: la posición, la preferencia y la influencia de los tomadores de decisiones sobre el tema político y el instrumento. Las opciones sobre los temas y los instrumentos son decisiones políticas y por lo tanto es importante entender la importancia de cada actor que podría influir en la elección de políticas relacionadas con la migración que hay que desarrollar.

## **c) Costos**

Aun cuando los tomadores de decisiones están de acuerdo de manera consensuada y ofrecen la oportunidad de la política que hay que elegir, el tema político adecuado y el instrumento correspondiente, los costos pueden constituir una restricción en la elección de un instrumento. La estimación de costos se refiere a la revisión de los gastos asociados a la ejecución del instrumento. La estimación se realiza considerando qué cantidad de recursos financieros hay para obtener el instrumento. El balance neto produce el costo o beneficio.

## **d) Recursos o capacidad institucional**

La capacidad institucional de los temas de la política pública y de los instrumentos es un factor que garantiza su correcta aplicación. La capacidad se refiere a la habilidad de las instituciones para llevar a cabo su trabajo con los recursos tanto humanos como materiales. Esta capacidad alberga un inventario de métodos que necesita para alimentar los instrumentos.

## **e) Riesgos**

Las consideraciones de riesgo son de importancia primordial en la elección de un determinado instrumento. Existen riesgos asociados al uso de un instrumento en particular e incluyen los cálculos de los problemas que pueden resultar en la aplicación del instrumento. Muchas de las actividades no prevén los riesgos que podrían resultar en el proceso porque las expectativas no fueron informadas apropiadamente con los datos adecuados, información, recursos o el asesoramiento de expertos. Uno de los riesgos más típicos es cuando los Gobiernos han hecho suposiciones sobre el tamaño de su comunidad emigrante, exageran su interés de invertir en el país de origen y diseñan ambiciosos programas que se ocupan de las inversiones de la diáspora. En la mayoría de los casos, los proyectos fracasan completamente debido a la programación inconsistente con las demandas reales de los migrantes. Algunos Gobiernos han diseñado bonos como instrumentos financieros para llegar a las diásporas y atraer inversiones pero los resultados son incompletos, limitados o fracasados.

## **f) Resultados esperados e impacto**

Tener una clara comprensión de los resultados esperados de un enfoque particular contribuye a determinar una política elegida. Las expectativas de los resultados deben corresponder con los objetivos establecidos así como también con un conjunto de indicadores medibles que evalúe el grado de alcance de los resultados propuestos. De particular importancia es considerar un marco acerca del impacto del desarrollo. Las consideraciones sobre desarrollo y migración incluyen cuatro indicadores en particular: la pertenencia, la conmensurabilidad, la sostenibilidad y la posibilidad de ser reproducido. En primer lugar, un impacto es aquel que crea sentido de pertenencia entre una comunidad sobre un objetivo deseado, promoviendo que esta se apropie del mismo. Segundo, que cualquier enfoque distinga claramente entre necesidades y deseos de quienes quieren realizar la actividad. Tercero, asegurarse de que cualquier enfoque o iniciativa, unilateral o conjunta, proporcione los medios y herramientas para la autosostenibilidad de la misma después de su implementación, y cuarto, que esta iniciativa contenga atributos e instrumentos que puedan ser reproducidos en otros lugares.

Así, los resultados deben ser medidos en función de dos aspectos principales: a) la correspondencia entre los resultados esperados y el producto real entregado, b) el impacto de este producto en el desarrollo local. Estos dos puntos son fundamentales: un resultado se mide por su resultado esperado, pero el resultado mismo no es una condición sine qua non de un efecto positivo en el desarrollo local. Este tema es particularmente importante en vista del hecho de que hay muy poca experiencia en proyectos de migración y desarrollo, existen pocas herramientas disponibles para los responsables de hacer políticas y no muchos expertos en el campo que puedan integrar plenamente la migración en las políticas de desarrollo sin el riesgo de fracaso. Los grupos de la diáspora, por ejemplo, no son expertos en desarrollo, los responsables de hacer las políticas tienen muy poca experiencia en las políticas de aprovechamiento de las remesas. Por lo tanto, hacer que los resultados esperados tengan sentido es un factor determinante en la elección de la política. A continuación se explica cada componente.

### 3. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE EMPLEO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

Las consideraciones anteriores, particularmente la brecha entre la actual política migratoria y los componentes de una estrategia integral, resaltan la importancia de analizar si estos países tienen capacidad institucional, estratégica y operativa para incorporar los componentes que forman la movilidad de mano de obra extranjera en la política migratoria. La incorporación de estos componentes recorta la brecha existente entre la actual política migratoria y los componentes de una estrategia integral.

La capacidad institucional, estratégica y operativa es por lo general limitada. Tanto en Nicaragua como en Costa Rica son pocas las entidades ministeriales a cargo de la administración de la migración, en ambos países no hay política migratoria, aunque en Costa Rica existe una nueva ley con un reglamento en formación. Aquí evaluamos la capacidad de cada país en el tema de migración laboral.

#### 3.1. Las capacidades institucionales y estratégicas de Nicaragua

Como el primer apartado mostró, Nicaragua no tiene una política migratoria de acuerdo con lo definido en diferentes pasajes de este documento, sino ciertas regulaciones y protocolos vinculados con visados y trámites de visas. En el aspecto normativo, el país tiene una posición de prevenir la migración aumentando la bolsa de trabajo. El gobierno entrante empezaría a diseñar una estrategia migratoria en el año 2012 en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones.

En este país la capacidad institucional y estratégica se concentra en tres instituciones: la Dirección General de Migración, el Ministerio del Trabajo y la Cancillería de la República. El Ministerio del Trabajo creó el Departamento de Migraciones Laborales, y su principal logro fue un convenio con Costa Rica en 2006 referente a migración laboral temporal, para los sectores de agricultura, construcción y actividades agroindustriales. Desde entonces se envían entre 1.000 y 2.000 migrantes en coordinación con Costa Rica para determinar las necesidades de Costa Rica por empresas y sectores. Sin embargo, el Departamento estaba financiado por el Gobierno español mediante un programa de cooperación externa ligado al codesarrollo que dejó de funcionar en 2011. Como resultado ya no está operando y las ventanillas de atención de trámites de visa para trabajadores cerraron. El trabajo de este Departamento consistía en las ventanillas, en tener un observatorio de migración laboral que incluía determinar las necesidades laborales en cooperación con Costa Rica.

La otra institución cuyo trabajo está indirectamente ligado con la migración laboral es la Cancillería. A través de los consulados, ofrece el registro consular. El consulado entrega al migrante un carnet después de responder 20 preguntas de un cuestionario y, si no tiene identificación, emite un documento consular que le sirve de protección en caso de cualquier inconveniente.

Tanto en el ámbito estratégico como en el de planificación e implementación, estos ministerios tienen una capacidad limitada. Los ministerios tienen falta de recursos humanos, técnicos y financieros – dependen de la cooperación internacional– y el conocimiento sobre el campo migratorio es limitado, y susceptible de ser mejorado.

### 3.2. La capacidad institucional y estratégica en Costa Rica

La capacidad institucional en Costa Rica es limitada y su experiencia es relativamente reciente. La institución encargada de este tema es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del país. Este cuenta con una sección de migración dentro de la Unidad de Empleo. Una de las labores más importantes de esta unidad es la de desarrollar año tras año un estudio que proyecta la necesidad de trabajadores extranjeros para las diferentes ocupaciones. Este estudio después es comparado con las demandas de las cámaras empresariales, las cuales presentan su demanda de mano de obra. Posteriormente se entabla una negociación entre ambas partes y es el Ministerio el que emite una recomendación a la Dirección General de Migración y Extranjería para que se aprueben los permisos necesarios. A partir de la nueva ley de migración, que entró en vigor en marzo de 2010, el estudio o la decisión del Ministerio de Trabajo cambia su carácter de vinculante a recomendada, lo cual le da una entera potestad a la Dirección General de Migración y Extranjería de actuar en autonomía. Esta organización ha tomado las decisiones en respuesta a la demanda que el mercado presenta por medio de las solicitudes de visa y en otras ocasiones sigue la recomendación del Ministerio.

Aunque institucionalmente la capacidad de los ministerios es limitada en lo referente a migración, la posición de la Dirección General de Migración para formular estrategias es mayor. Esta institución cuenta con técnicos con experiencia y conocimiento. Al ser el ente rector en el tema de migración y por poder contar con un Consejo Nacional de Migraciones que incluye a diversas organizaciones del Estado, esta institución cuenta con un gran recurso para poder implementar desde políticas generales hasta políticas más específicas.

Igualmente el Consejo Nacional de Migraciones incluye a las instituciones representantes del sistema de salud, de educación, de turismo, de comercio, de trabajo, de cultura y de turismo, entre otras. Por medio de estas representaciones el Gobierno cuenta con la capacidad de articular iniciativas que respondan a una visión general de la posición que se quiere tomar con respecto al tema migratorio.

Tanto en términos de planificación como de implementación estas entidades tienen limitaciones. Por un lado, la capacidad de planificación es limitada, debido a la alta demanda de trabajo que tiene la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Trabajo en otras actividades. Por otro lado, en lo que respecta a implementación, tienen limitaciones en sus recursos y presupuesto.

## 4. RESUMEN DE LAS NECESIDADES DE FORMACIÓN EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS Y RECOMENDACIONES

Este informe ofreció un diagnóstico sobre el estatus de las políticas sobre migración en Costa Rica y Nicaragua, e identificó tanto las limitaciones como las carencias que contienen los esfuerzos actuales, en particular en contextos en donde existe un fuerte movimiento laboral y una demanda de mano de obra externa. Dentro de un marco realista de las posibilidades de implementación en política migratoria es vital reconocer la limitación de recursos, la presencia de la irregularidad migratoria y diferentes temas políticos que limitan el diseño de políticas integrales. Sin embargo, como punto de partida se recomiendan algunas instancias de política que sirven como un paso importante para mejorar la entrada, estancia, permanencia y el retorno de trabajadores migrantes.

Para recapitular, la experiencia y lecciones aprendidas muestran que hay una gama de instrumentos que se pueden utilizar para abordar varios aspectos de política (véase el apartado 2). Estos se relacionan con las diferentes etapas del ciclo migratorio (prepartida, partida y estancia, integración, retorno). En ese contexto hay iniciativas que pueden implementarse de manera que la fuerza laboral migrante se beneficie y beneficie a los países. Estas iniciativas incluyen facilitar el proceso, garantizar derechos, fortalecer la capacidad económica del migrante y sus familias, afianzar el impacto económico en el país de origen y destino, y asegurarse de que el retorno voluntario de quienes migraron temporal o permanentemente tenga lugar en un ambiente propicio para mejorar su calidad de vida.

**Cuadro 9: Ciclo migratorio y temas de política**

Ciclo migratorio	Temas de política (en país de origen y destino)
Presalida	Facilitar el proceso de emigración (acuerdos bilaterales, fijación de cuotas o demanda laboral, trámites de visa)
	Proporcionar educación acerca de los derechos de los migrantes
	Facilitar el acceso justo al reclutamiento
	Proporcionar formación técnica y profesional
	Promover lazos bilaterales para proteger los derechos (humanos y laborales) de los migrantes
Estancia-permanencia	Reducir los costos de transacción en el envío de dinero
	Proporcionar acceso financiero a los migrantes y sus familias
	Reformar leyes para mejorar la competencia
	Introducir nuevas tecnologías de pago
	Diseñar oportunidades de inversión para los migrantes
	Promover el comercio y el turismo
	Asociarse con las diásporas para trabajar en desarrollo
Retorno	Establecer vínculos Estado-diáspora
	Introducir incentivos para el retorno voluntario



## 4.1. Antes de la partida

En primer lugar es importante continuar desarrollando oportunidades de negociación bilateral para mejorar la migración laboral. Sin embargo, dado que el principal movimiento laboral es de tipo irregular, es importante identificar políticas realistas que incluyan la migración irregular pero que igualmente tengan un efecto a largo plazo de favorecer cualquier tipo de migración.

En relación con el período anterior a la partida es importante apoyar las negociaciones bilaterales que incluyen el proceso de gestión de trámites que ha existido hasta este momento con los acuerdos de migración laboral y de comunicación entre ministerios. También es importante tener políticas que se enfoquen a mejorar las capacidades de los inmigrantes.

Entre algunas consideraciones está la de promover una alianza educativa entre instituciones de ambos países con el fin de reconocer títulos y oficios de los trabajadores nicaragüenses y así poder aprovechar mejor su conocimiento y poder ofrecerles un trabajo mejor remunerado. También es importante diseminar información y, en lo necesario, realizar talleres sobre los derechos humanos y laborales de un inmigrante para las entidades que despachan servicios a las personas migrantes. En el tema de derechos humanos existen abusos durante el cruce de la frontera o aspectos relacionados con xenofobia que pueden mitigarse. En lo referente a derechos laborales, los inmigrantes son sujetos de muchas violaciones a sus derechos, desde trabajo no remunerado hasta impago de seguridad social o prestaciones sociales, y generalmente el inmigrante asume que, por su condición de migrante o estatus legal, no es sujeto de derechos laborales. Es importante que tanto en el país de origen como en el de destino existan espacios de formación sobre derechos laborales para informar a la persona sobre los derechos y su ejercicio. Paralelamente es importante formar y capacitar a funcionarios de Gobiernos sobre la realidad migratoria y los espacios en que sus obligaciones atañen a los inmigrantes. En particular, las distintas instituciones relacionadas con los migrantes pueden entender mejor sus respectivas responsabilidades si conocen mejor su realidad y necesidades. Por ejemplo los sistemas de salud, de educación y de seguridad. Muchos de ellos creen que el tema de las personas de otra nacionalidad no les compete, olvidando que cualquier persona que se encuentre en el territorio tiene derecho a estos servicios.

## 4.2. Estancia e integración

Las instancias de iniciativas que pueden considerarse durante la estancia del migrante son varias, entre ellas están la continuación de proteger y reforzar los derechos laborales, así como el apoyo en la formación de activos para el migrante y sus familias. Aunque el envío de dinero entre Costa Rica y Nicaragua se ha tornado competitivo, tanto los migrantes como sus familias receptoras carecen de conocimiento de los mejores métodos de envío y del efecto que tiene movilizar el ahorro que resulta del trabajo como migrante o del ingreso disponible que crece de la remesa. La educación financiera tiene un rol importante para resolver las necesidades y aspiraciones de esta población y contribuye a crear riqueza en la población.

## 4.3. Retorno

El retorno voluntario es un fenómeno que varía dependiendo de la población migrante. Aquellos trabajadores con permiso de trabajo temporal retornan después del tiempo determinado por sus contratos (cosechas, siembras, etc.). Sin embargo, aquellos que no tienen una estancia temporal



inferior a dos años tienden a pensar en el retorno de manera diferida dependiendo de las circunstancias y necesidades del inmigrante. En ambos casos, sin embargo, la cooperación bilateral puede contribuir a facilitar un retorno que no represente una amenaza o riesgo para el inmigrante. Las opciones de apoyo al retorno incluyen incentivos tributarios, financieros, de reinserción en la economía local y normalización de su estatus legal. Estos incentivos son similares a aquellos que se refieren a la formalización de una persona jurídica en la medida en que se aplican a nuevos sujetos económicos con plenitud de derechos y obligaciones. Los incentivos para la reinserción durante el retorno incluyen la oferta de exenciones de impuesto así como el crédito para pequeña empresa o inversión mobiliaria. Estos incentivos contribuyen a que el inmigrante retornado pueda capitalizar bien sus activos y a la vez beneficiar a la economía local.



Un proyecto llevado a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones en asociación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas



Este proyecto está financiado por la Unión Europea