

Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica



OEA

Más derechos para más gente

OAS/Ser.L/V/II.

Doc. 150

8 septiembre 2019

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Migración forzada de personas Nicaragüenses a Costa Rica

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 8 de septiembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6925-1

1. Human rights--Nicaragua. 2. Civil rights--Nicaragua. 3. Nicaraguans--Costa Rica. 4. Forced migration--Nicaragua.

I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.150/19

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Margarette May Macaulay

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Flávia Piovesan

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y
Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Marisol Blanchard Vera

Con la colaboración de:

Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión

Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos,
Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 8 de septiembre de 2019

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	11
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	19
<i>A. Alcance y objetivos del informe</i>	19
<i>B. Visita de trabajo a Costa Rica</i>	21
<i>C. Estructura y metodología</i>	24
1. Metodología para la recolección de testimonios	25
<i>D. Aprobación y seguimiento del informe</i>	26
CAPÍTULO 2 DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN NICARAGUA	31
<i>A. Perfiles de la migración forzada</i>	31
1. Estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas	34
2. Personas defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos	36
3. Personas que participaron en las protestas y en el resguardo de tranques	39
4. Personas que han contribuido y apoyado a manifestantes a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas	40
5. Médicos, paramédicos y personal de la salud	41
6. Denunciantes	42
7. Periodistas	44
8. Exmilitares y policías que se rehusaron a participar en actos represivos ordenados por el gobierno	46
<i>B. Agentes de persecución</i>	47
<i>C. Rol de los intermediarios frente a las amenazas por redes sociales</i>	51
CAPÍTULO 3 DESPLAZAMIENTO INTERNO EN NICARAGUA	57
<i>A. Motivos del desplazamiento interno de personas nicaragüenses</i>	58
<i>B. Consecuencias del desplazamiento interno en los derechos de las personas nicaragüenses</i>	60
CAPÍTULO 4 MIGRACIÓN FORZADA DESDE NICARAGUA A COSTA RICA	65
<i>A. Salida del Estado de Nicaragua</i>	68
<i>B. Migración forzada de personas nicaragüenses como violaciones graves de derechos humanos</i>	72

CAPÍTULO 5 ENTRADA A COSTA RICA Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	79
<i>A. Entrada al Estado de Costa Rica</i>	79
<i>B. Procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Costa Rica</i>	87
<i>C. Presentación de la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado</i>	89
<i>D. Entrevista por parte de un oficial de elegibilidad</i>	92
<i>E. Apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio</i>	96
CAPÍTULO 6 PROTECCIÓN INTERNACIONAL	101
<i>A. Personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951</i>	102
<i>B. Definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984</i>	105
<i>C. Reconocimiento prima facie o grupal de personas nicaragüenses</i>	110
<i>D. Protección complementaria</i>	111
<i>E. Refugiados sur place</i>	115
<i>F. Condiciones para el retorno</i>	118
CAPÍTULO 7 ACCESO Y EJERCICIO EFECTIVO A DERECHOS EN COSTA RICA	123
<i>A. Derecho al trabajo</i>	125
<i>B. Derecho a la vivienda</i>	134
1. Vivienda y alojamiento de niñas, niños y adolescentes	142
<i>B. Derecho a la salud</i>	145
1. Afectaciones a la salud mental de las personas perseguidas	149
<i>D. Derecho a la educación</i>	153
<i>E. Discriminación, xenofobia y seguridad</i>	158
CAPÍTULO 8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	165
<i>A. Recomendaciones al Estado de Nicaragua</i>	165
<i>B. Recomendaciones al Estado de Costa Rica</i>	166

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente informe aborda la situación de derechos humanos de las personas nicaragüenses que se vieron forzadas a migrar desde Nicaragua y solicitar protección internacional en Costa Rica. Un año después del inicio de la crisis, más de 70,000 personas se han visto forzadas a huir de Nicaragua, y solo en Costa Rica, 55,500 personas han solicitado protección internacional. Dicha migración forzada ha ocurrido en razón a la grave crisis de derechos humanos que sufre Nicaragua desde la represión estatal a las protestas que inició el 18 de abril de 2018, y que, hasta el momento, ha ocasionado la muerte de 325 personas; 2,000 personas heridas; 700 personas detenidas y enjuiciadas; el despido de 300 profesionales de la salud; la expulsión de 144 estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN); y el exilio de al menos 70 periodistas y trabajadores de medios; hechos que han quedado impunes. A efectos de monitorear esta situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo a Costa Rica entre el 14 al 18 de octubre de 2018.
2. El informe está estructurado en 8 capítulos que abordan: 1) la introducción del informe; 2) las dinámicas del desplazamiento forzado en Nicaragua; 3) el desplazamiento interno en Nicaragua; 4) la migración forzada a Costa Rica; 5) el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Costa Rica; 6) la protección internacional en Costa Rica; 7) acceso y ejercicio efectivo a derechos en Costa Rica; y 8) las conclusiones y recomendaciones de la CIDH a Nicaragua y a Costa Rica.
3. La CIDH reconoce el importante rol del Estado costarricense en favor de la protección de los derechos humanos de la población nicaragüense tras los hechos de represión violenta de las protestas, así como las acciones que ha impulsado en el marco de la Organización de los Estados Americanos para tal fin. La CIDH también destaca el liderazgo de Costa Rica en el apoyo al trabajo de los órganos del Sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos y la promoción de los valores democráticos que lo inspiran. Asimismo, la Comisión agradece la información y el apoyo recibido de parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y organizaciones de la sociedad civil costarricenses, nicaragüenses y regionales para la elaboración del presente informe. En particular, la CIDH desea hacer un reconocimiento especial a las personas

nicaragüenses, muchas de ellas víctimas de graves violaciones de derechos humanos, quienes brindaron sus testimonios.

4. Durante la visita, la delegación de la CIDH realizó 259 entrevistas y recabó 152 testimonios de personas nicaragüenses solicitantes de asilo y con necesidades de protección internacional, lo que permitió determinar las causas que les llevaron a huir de Nicaragua, los riesgos y obstáculos que enfrentaron al salir del país, así como la situación que viven actualmente en Costa Rica.
5. Con base en el análisis de los testimonios, la CIDH pudo verificar los perfiles de los principales grupos de personas que se vieron forzadas a migrar de Nicaragua y solicitar protección internacional en Costa Rica: (i) estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas en un 23%; (ii) defensores y defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos en un 22%; (iii) personas que apoyaron a quienes participaron en las protestas a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas en un 18%; (iv) médicos en un 8%; (v) periodistas en un 2%; y (vi) ex militares y ex policías que se negaron a participar en actos represivos ordenados por el gobierno nicaragüense en un 2%. Asimismo, la CIDH identificó los principales actores responsables de la persecución y el desplazamiento forzado de personas nicaragüenses: (i) grupos parapoliciales en un 46%; (ii) Policía Nacional en un 37%; y (iii) grupos de vigilancia y control, como los Consejos de Poder Ciudadano en un 17%.
6. La llegada de la mayoría de las personas nicaragüenses a Costa Rica coincide con el inicio de la “Operación Limpieza”, implementada por la Policía Nacional y fuerzas parapoliciales armadas, con el objetivo de dismantelar los tranques y atacar a los manifestantes que se mantenían en ellos, así como a aquellas personas que eran identificadas por los Consejos del Poder Ciudadano. Al mismo tiempo, la persecución se evidenció en la criminalización de la protesta social a través de detenciones arbitrarias; la formulación de acusaciones penales; las amenazas, hostigamientos y atentados en contra de las personas identificadas como opositoras al gobierno; y el asedio contra familiares. En particular, se observa que, entre abril y octubre, el aumento de personas que se vieron forzadas a desplazarse desde Nicaragua hacia Costa Rica estuvo relacionado de manera directa con las etapas de la represión que previamente han sido identificadas por la CIDH en su informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua” y en los comunicados de seguimiento a la crisis de derechos humanos.
7. Como nuevo patrón de represión, la Comisión observó que si bien las redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram) tuvieron un rol fundamental en documentar las violaciones a los derechos humanos, estas también fueron

utilizadas como medio para proferir amenazas y hostigamientos. Al respecto, el informe analiza el uso de las redes sociales como un medio de persecución, haciendo énfasis en la necesidad de adoptar políticas y condiciones basadas en principios de derechos humanos.

8. En concordancia con lo anterior, los testimonios recolectados por la CIDH indicaron que las principales causas de la huida de las personas nicaragüenses de su país fueron por amenazas directas en un 33% de los casos; por amenazas por redes sociales en un 23%; por imputación de delitos en un 11%; por la represión estatal en un 8%; por asedio y persecución en un 6%; por detención arbitraria en un 7%; por atentados en un 5%; como consecuencia de heridas en un 5%; por violación sexual en un 1%; y por negarse a cumplir órdenes en un 1%.
9. Por otra parte, los testimonios evidencian que la mayoría de las personas nicaragüenses se desplazaron internamente antes de salir de su país, dejando sus hogares y resguardándose en casas de seguridad, amigos o familiares. La CIDH también determinó que, a consecuencia del recrudecimiento de la represión, estas personas se vieron forzadas a huir por lugares de cruce irregulares o “puntos ciegos”, en la frontera con Costa Rica, y en algunos casos, con la guía de traficantes de migrantes (“coyotes”), lo que incrementó su situación de vulnerabilidad y la probabilidad de ser víctimas de otras violaciones a sus derechos humanos. Muchas de ellas indicaron que los puntos fronterizos regulares se encuentran militarizados y que las autoridades nicaragüenses cuentan con listas con los nombres de las personas identificadas como opositores del gobierno con el objetivo de detenerlas y no permitir su salida del país.
10. Hasta mayo de 2019, más de 70,000 personas se han visto forzadas a huir de Nicaragua. La información recabada por la CIDH indica que hasta mayo de 2019 se registraba un total de 55,500 personas que habían manifestado necesitar protección internacional en Costa Rica. De acuerdo con la información recibida por parte del Estado costarricense, de enero a septiembre de 2018, cerca de 52,000 personas nicaragüenses ingresaron a Costa Rica y se quedaron en el país. De esta cifra, de enero a septiembre de 2018, 13,697 personas formalizaron su solicitud de asilo por medio de una entrevista con las autoridades migratorias. La CIDH observó que los meses en que se recibió un mayor número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado fueron junio con 3,344, julio con 5,279, y agosto con 4,055; meses que coinciden con la implementación de la “Operación Limpieza”.
11. Al respecto, la Comisión consideró que la migración forzada de personas nicaragüenses, tanto interna como internacional, representa un cuadro de graves violaciones de derechos humanos, donde la población civil

considerada como opositora al gobierno nicaragüense se ha visto obligada a desplazarse de manera arbitraria, por la fuerza y a gran escala, tomando como base que se origina, resulta como consecuencia y es una continuación de un contexto de represión, persecución, abusos y violencia sistemática y generalizada. Los hechos que generaron la migración forzada de estas personas habrían sido decididos y avalados por las máximas autoridades del país, incluyendo al presidente de la República. Consecuentemente, de acuerdo con el derecho internacional, existe la obligación de que estos hechos sean debidamente investigados, procesados, juzgados y sancionados, así como se repare integralmente a las víctimas.

12. Durante su visita, la CIDH constató y saludó las medidas adoptadas por el Estado costarricense para brindar protección a las personas nicaragüenses, tales como la política de fronteras abiertas, la cual ha amparado a miles de personas que se han visto forzadas a huir de Nicaragua. Asimismo, la CIDH reconoce la normativa progresista en materia de protección internacional adoptada por el Estado costarricense; la promulgación de la Directriz sobre la Atención Integral del Fenómeno Migratorio; la elaboración de un Plan para el Flujo de Migrantes; así como la próxima incorporación de la figura de protección complementaria al sistema legal de protección de Costa Rica. La CIDH también destaca la importancia del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, institución que constituye el único organismo jurisdiccional especializado en materia de migración y asilo en América Latina.
13. El informe también se enfoca en los desafíos pendientes para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas nicaragüenses con necesidades de protección internacional. Entre ellos, destacan el costo significativo de acceder al procedimiento de asilo mediante el sistema de llamadas para quienes requieren protección; la larga duración de los procedimientos, que pueden extenderse hasta un año y medio sin recibir una respuesta a la solicitud; la falta de mayor información relativa a sus derechos y al procedimiento de asilo; la falta de asesoría y representación jurídica; y el rechazo en frontera de algunas personas nicaragüenses, sin analizar las necesidades de protección internacional o situaciones de vulnerabilidad.
14. Con base en la información recabada durante el proceso de elaboración del presente informe, la Comisión observó que la situación concreta de muchas de las personas entrevistadas podría caracterizar las condiciones habilitantes para recibir protección internacional. En este sentido, el informe analiza la posibilidad del reconocimiento de la condición de refugiado bajo la definición clásica de persona refugiada de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en especial en lo relativo a las causales de persecución política y de pertenencia a determinado grupo social, las cuales se encuentran reconocidas en el artículo 106 de la Ley General de

Migración y Extranjería de Costa Rica. El informe también revisa la posibilidad del reconocimiento de la condición de refugiado bajo la definición ampliada de refugiado en los términos de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la cual no figura en la legislación interna costarricense; así como la posibilidad de otorgarles protección complementaria, una vez que sea incorporada. Sobre el retorno voluntario de personas nicaragüenses, la CIDH consideró que este solo podía ser realizado una vez que Nicaragua ofrezca garantías reales de que la vida e integridad personal de dichas personas no estará en riesgo.

15. El informe aborda, a su vez, de manera exhaustiva, el sentido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas solicitantes de asilo. En relación con el derecho al trabajo, la CIDH consideró que debe otorgarse permisos de trabajo desde el momento en que se realiza la solicitud de asilo, garantizando los mismos derechos laborales que a las personas nacionales. En lo relativo al derecho a la educación, la CIDH observó que muchas de las personas que huyeron de Nicaragua eran estudiantes universitarios, por lo que analizó la necesidad de flexibilizar requisitos. Sobre el derecho a la salud, la Comisión estableció la necesidad de garantizar el más alto nivel posible de salud física y mental para personas nicaragüenses. Finalmente, en lo relativo al derecho a la vivienda adecuada, la Comisión destacó la creación de lugares como el Centro de Atención a Migrantes (CATEM) Norte ubicado en La Cruz y el albergue del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para niños y adolescentes migrantes no acompañados en Upala, al tiempo que manifestó la necesidad de mejorar sus condiciones.
16. Ante la masiva migración de personas nicaragüenses que huyen a otros países, principalmente a Costa Rica por la cercanía geográfica y las migraciones históricas de nicaragüenses a dicho país, la CIDH reconoció la importancia de abordar la situación de manera regional e internacional. En este sentido, la CIDH reiteró su llamado a los Estados de la región y a la comunidad internacional a implementar una respuesta regional e internacional basada en la responsabilidad compartida y el respeto y garantía de los derechos humanos, a efectos de que el Estado costarricense cuente con los recursos necesarios para responder adecuada y efectivamente ante esta situación humanitaria de emergencia.
17. Finalmente, el informe contiene un capítulo de conclusiones y recomendaciones. La CIDH realizó recomendaciones al Estado de Nicaragua relativas a cesar los actos de persecución que generan desplazamiento forzado, respetar los derechos a salir de territorio nicaragüense y buscar y recibir asilo, así como brindar asistencia humanitaria a personas desplazadas. Asimismo, la CIDH formuló recomendaciones al Estado de

Costa Rica relativas a las medidas para la protección de personas nicaragüenses, en especial lo relativo a su procedimiento de asilo, así como a garantizar los derechos de las personas nicaragüenses en su territorio, tales como el derecho a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. Alcance y objetivos del informe

18. De conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) y el artículo 58 de su Reglamento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión”, o “la CIDH”) presenta este informe con la finalidad de evaluar la situación de los derechos humanos de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a migrar hacia Costa Rica y de formular recomendaciones dirigidas al Estado nicaragüense, al Estado costarricense y a los demás Estados Miembros de la OEA para asegurar que se garanticen los derechos de las personas migrantes y refugiadas nicaragüenses.
19. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) ha seguido con especial atención el progresivo deterioro de la situación de los derechos humanos en Nicaragua, en particular desde el inicio de los actos de violencia ocurridos a partir del 18 de abril de 2018 en el marco de la represión estatal a las protestas. Entre el 17 y 21 de mayo de 2018, la Comisión realizó una visita de trabajo al país y emitió sus observaciones preliminares con 15 recomendaciones iniciales dirigidas al Estado.
20. El 21 de junio de 2018, la CIDH aprobó su informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”, en el que concluyó que la respuesta estatal estuvo dirigida en todo momento a disuadir de forma violenta la participación en las manifestaciones. En dicho informe, la CIDH señaló que los hallazgos de la visita de trabajo evidenciaban que la violencia estatal estuvo dirigida a disuadir la participación en las manifestaciones y sofocar esta expresión de disenso político y que siguió un patrón común, caracterizado por (a) el uso excesivo y arbitrario de la fuerza policial, (b) el uso de grupos parapoliciales o grupos de choque con la aquiescencia, tolerancia y colaboración de las autoridades estatales, (c) intimidaciones y amenazas contra líderes de movimientos sociales, (d) un patrón de detenciones arbitrarias de jóvenes y adolescentes que participaban en protestas, (e) irregularidades en el inicio de las investigaciones respecto de los asesinatos y lesiones ocurridos en el este contexto, (f) obstáculos en el acceso a la atención médica de urgencia a los

heridos, como forma de represalia por su participación en las manifestaciones, (g) la difusión de propaganda y campañas de estigmatización, medidas de censura directa e indirecta.

21. En su informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”, la CIDH también abordó la situación de las personas que se vieron forzadas a realizar desplazamientos intraurbanos dentro de sus municipios, o trasladarse a otras ciudades debido al recrudecimiento y la prolongación de la violencia que había surgido tras el inicio de la represión a las protestas de abril de 2018. Asimismo, la Comisión observó cómo un gran número de personas nicaragüenses se vieron forzadas a desplazarse a otros países de la región como consecuencia de sus opiniones políticas y de las graves violaciones a derechos humanos¹. La CIDH reiteró las 15 recomendaciones que había realizado en sus observaciones preliminares a la visita de trabajo y emitió algunas adicionales, entre otras, solicitó al Estado: cesar de inmediato la represión a los manifestantes y la detención arbitraria de quienes participan de las protestas; respetar y garantizar el goce pleno del derecho a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de la población; crear un mecanismo de investigación internacional sobre los hechos de violencia ocurridos, con garantías de autonomía e independencia para asegurar el derecho a la verdad e identificar debidamente a los responsables, entre otras².
22. El 24 de junio de 2018, a invitación del Diálogo Nacional transmitido por el gobierno, la CIDH instaló su Mecanismo Especial de Seguimiento a Nicaragua (MESENI) en Managua, Nicaragua, el cual tuvo por finalidad de monitorear en terreno la situación de los derechos humanos, dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la CIDH en su informe y en las medidas cautelares otorgadas, y apoyar el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil. A partir de su instalación, el MESENI ha estado en contacto inicialmente con autoridades estatales y de manera permanente con organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y con víctimas de violaciones de derechos humanos. Asimismo, mediante la información registrada en terreno ha podido monitorear y advertir la intensificación de la represión estatal en Nicaragua. A partir de la comunicación del Gobierno de Nicaragua del 19 de diciembre de 2018 de suspender temporalmente la

¹ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párrs. 220-230.

² CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018).

presencia del MESENI en el país, así como las visitas de la CIDH, actualmente, el MESENI funciona desde la sede de la CIDH en Washington D.C³.

23. A través del MESENI, la CIDH ha recabado información sobre un gran número de personas, entre ellas estudiantes, manifestantes, víctimas y sus familiares, testigos, defensores de derechos humanos, líderes religiosos, personal médico y de salud, pueblos indígenas, entre otros, que se han visto forzadas a huir de sus hogares y en algunos casos esconderse en casas de seguridad. En los casos más graves, las personas se han visto forzadas a migrar a otros países para buscar protección internacional como resultado de la activación de diversas formas de persecución judicial y criminalización en su contra. Tras el inicio de la represión estatal a las protestas, la CIDH ha observado un incremento significativo en la salida a otros países y en las solicitudes de asilo de personas nicaragüenses, especialmente en países como Costa Rica, Panamá, México y Estados Unidos⁴.
24. El 30 de mayo de 2018, la Comisión anunció la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en virtud de un acuerdo suscrito con el gobierno nicaragüense y la Secretaría General de la OEA por el plazo de seis meses, encargado de coadyuvar y apoyar las investigaciones de las muertes ocurridas en el contexto de los hechos violentos en el país⁵. El 21 de diciembre de 2018, el GIEI presentó su Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018, en el cual proporcionó 23 recomendaciones, sobre las cuales la CIDH dará seguimiento⁶.

B. Visita de trabajo a Costa Rica

25. Con base en la información recibida durante y posterior a la visita a Nicaragua y preocupada por la situación de las personas nicaragüenses que se vieron forzadas a salir de su país, la Comisión Interamericana realizó una visita de trabajo a Costa Rica del 14 al 18 de octubre de 2018. El objetivo de

³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 274/18, [Comunicado sobre Nicaragua](#), 19 de diciembre de 2018.

⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 183/18, [CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección](#), 15 de agosto de 2018.

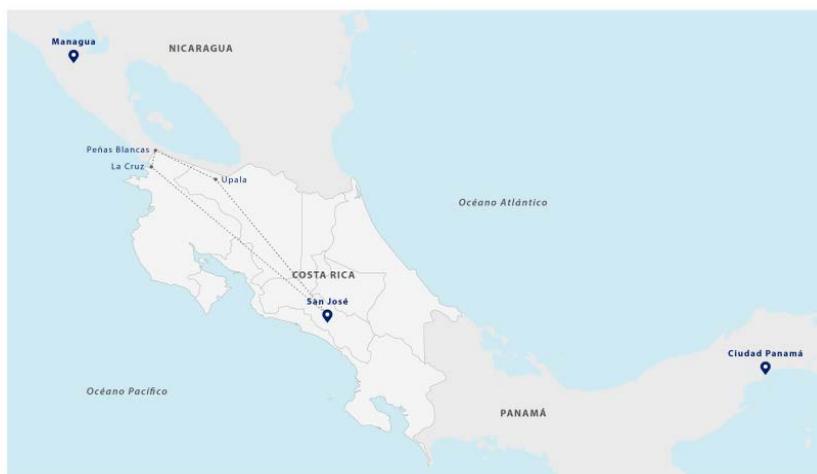
⁵ CIDH, Comunicado de Prensa No. 121/2018, [CIDH anuncia la creación de Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para coadyuvar las investigaciones de los hechos recientes de violencia en Nicaragua](#), 30 de mayo de 2018. El GIEI para Nicaragua estuvo integrado por expertos independientes que fueron seleccionados por la CIDH y designados por el Secretario General de la OEA, recayendo los nombramientos en Amerigo Incalcaterra, Sofía Macher, Pablo Parenti y Claudia Paz y Paz Bailey, todos con alto nivel técnico y reconocida trayectoria en la protección de los derechos humanos.

⁶ GIEI Nicaragua, [Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#), diciembre de 2018.

la misma fue monitorear la situación de las personas nicaragüenses solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional.

26. La delegación a cargo de la visita estuvo compuesta por el Comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, Relator sobre los Derechos de los Migrantes; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, María Claudia Pulido; así como Mónica Oehler Toca y Daniel Caballero, Especialistas de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes; Alexandro Álvarez y Adrián Perez, Especialistas del Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) de la CIDH y Thiago Dezan del área de comunicación de la CIDH.
27. La Comisión Interamericana sostuvo reuniones con el Presidente de la República Carlos Alvarado Quesada; la Directora de la Dirección General de Migración y Extranjería, Raquel Vargas Jaubert; la Viceministra de Relaciones Exteriores y Culto, Lorena Aguilar Revelo; los jueces del Tribunal Administrativo Migratorio, Esteban Lemus Laporte, Gabriela Richard Rodríguez y Richard Calderón Agüero; así como el Viceministro del Ministerio de Salud, Denis Angulo Alguera; el Viceministro de Gobernación, Víctor Barrantes Marín; la Viceministra del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Natalia Álvarez Rojas; personal de las Unidades de Refugio y la Dirección de Migraciones; y el Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación Pública, Mario López Benavides. En el marco de la visita, la CIDH también se reunió con colectivos de personas nicaragüenses, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR); el Colectivo de Bienestar y Migraciones, conformado por la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), Red de mujeres nicaragüenses en Costa Rica, Pastoral Social Cáritas de la Diócesis de Ciudad Quesada, Partido de los Trabajadores, Centro de Derechos Sociales de la persona migrante (CENDEROS), Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica, Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo, Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA), Asociación Merienda y Zapatos, Servicios de Educación y Promoción Juvenil (SEPREJOVEN) y Hermanas Scalabrinianas de Costa Rica; el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada de la Defensoría de los Habitantes; y el Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL).
28. Asimismo, la Comisión recabó testimonios de personas nicaragüenses solicitantes de asilo y con necesidades de protección internacional en San José y otros lugares del país; realizó un recorrido por la localidad fronteriza de Peñas Blancas; y visitó el Centro de Atención Temporal de Migrantes (CATEM), ubicado en el municipio de La Cruz, el albergue del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para niños y adolescentes migrantes no acompañados, y el refugio para migrantes que el Centro de Derechos Sociales del Migrante, ambos ubicados en Upala.

Mapa de la visita de trabajo de la CIDH a Costa Rica (14 al 18 de octubre de 2018)



Fuente: CIDH

29. La Comisión Interamericana reitera su agradecimiento al presidente Carlos Alvarado Quesada y a su gobierno por la invitación para realizar la visita, así como por la apertura y apoyo de las autoridades para abordar los temas de interés para la CIDH y por la información suministrada. Asimismo, la CIDH reconoce el importante rol que ha tenido el Estado costarricense en el seno de la OEA en la promoción de diversas acciones en favor de la protección de los derechos humanos de la población nicaragüense tras los hechos de represión violenta de las protestas de abril del presente año. La CIDH también destaca el liderazgo del Estado de Costa Rica en el apoyo al trabajo de los órganos del Sistema interamericano de Derechos Humanos y la promoción de los valores democráticos que lo inspiran.
30. La CIDH también agradece la información y el apoyo recibido por parte de organizaciones de la sociedad civil de Costa Rica, Nicaragua y regionales, así como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En particular, la Comisión desea hacer un reconocimiento especial a las personas nicaragüenses, muchas de ellas víctimas de graves violaciones de derechos humanos, quienes en el marco de la visita se acercaron a la delegación de la CIDH para dar sus testimonios.
31. Al finalizar la visita de trabajo, la CIDH emitió sus Observaciones Preliminares, en las que reafirmó cuatro recomendaciones a implementar por el Estado de Nicaragua respecto de las personas que se encuentran en situación de persecución y riesgo, y estableció diez recomendaciones iniciales a implementar por el Estado de Costa Rica en aras de respetar y

garantizar los derechos de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir de su país y solicitar protección internacional en Costa Rica⁷.

C. Estructura y metodología

32. La Comisión Interamericana elaboró este informe con el fin de proporcionar un análisis detallado de la situación de derechos humanos de las personas nicaragüenses que se vieron forzadas a migrar de Nicaragua y a solicitar protección internacional en Costa Rica. El presente informe está dividido en siete capítulos, precedidos por una constitución. El capítulo 1 aborda las dinámicas del desplazamiento forzado en Nicaragua, en donde se analizan los perfiles y agentes de persecución identificados, las afectaciones a la salud mental en las personas perseguidas, el rol de intermediarios frente a amenazas por redes sociales y la deportación forzada como grave violación de derechos humanos. El Capítulo 2 analiza el desplazamiento interno en Nicaragua. El Capítulo 3 analiza la migración forzada hacia Costa Rica, abordando tanto la salida de Nicaragua como la entrada hacia Costa Rica. El capítulo 4 analiza el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Costa Rica de conformidad con los estándares internacionales en la materia. El Capítulo 5 aborda las posibilidades de protección internacional para las personas nicaragüenses. El capítulo 6 analiza el acceso y ejercicio efectivo a derechos, incluyendo los derechos al trabajo, vivienda, salud y educación de las personas nicaragüenses en Costa Rica. Por último, en su capítulo 8, la Comisión presenta una serie de conclusiones y recomendaciones con el objeto de asistir a los Estados de Nicaragua y Costa Rica en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
33. Este informe es el producto del seguimiento que hace la CIDH a la situación de derechos humanos de las y los migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en el contexto de la movilidad humana en Costa Rica y Nicaragua. La información presentada en este informe se basa en fuentes primarias y secundarias. En lo que respecta a fuentes primarias se consideraron la información y los testimonios recabados por la CIDH durante y con posterioridad a la visita de trabajo a Costa Rica, la información generada por el MESENI y el GIEI, así como en múltiples audiencias y solicitudes de información sobre la situación de derechos humanos en Nicaragua. La CIDH también ha recibido información por parte de solicitantes de asilo, refugiados y sus familias, así como funcionarios de

⁷ CIDH, [Comunicado de Prensa No. 233/18. Observaciones preliminares sobre la visita de trabajo para monitorear la situación de personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica](#), 1 de noviembre de 2018.

diferentes niveles de los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, académicos y otras organizaciones internacionales que se encuentran trabajando alrededor de las personas que se han visto forzadas a desplazarse como consecuencia de los hechos de represión violenta ocurridos en Nicaragua a partir de mediados de abril de 2018. No obstante, como una medida para proteger a las víctimas y los familiares que suministraron información o rindieron testimonio durante la visita de trabajo a Costa Rica, la CIDH ha decidido evitar hacer mención a sus nombres como una forma de resguardar su identidad. En lo que respecta a fuentes secundarias, para la elaboración de este informe la Comisión ha utilizado diversos informes, documentos y publicaciones académicas de reconocida autoridad, así como artículos periodísticos de acceso público que abordan diferentes aspectos de la migración forzada de las personas nicaragüenses, tanto a nivel interno como internacional, centrándose en particular en la situación de las personas nicaragüenses con necesidades de protección internacional en Costa Rica.

1. Metodología para la recolección de testimonios

34. Para la elaboración de este informe, en el marco de su visita de trabajo a Costa Rica, la CIDH entrevistó a 259 personas, de las cuales recolectó 152 testimonios, algunas personas brindaron sus testimonios de manera individual, por grupos familiares y por movimientos sociales, que señalaban tener necesidades de protección internacional. Los testimonios recabados permitieron identificar las principales causas que forzaron a las personas a huir de Nicaragua, los riesgos y obstáculos que enfrentaron al salir del país, así como la situación de derechos humanos que actualmente viven en Costa Rica. Las entrevistas estuvieron enfocadas en personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir de Nicaragua a partir del mes de abril de 2018, e incluyó a personas recién llegadas, personas que tenían su constancia de haber presentado una solicitud de asilo, así como personas que ya disponían del documento provisional como solicitantes de asilo.
35. La Comisión Interamericana distribuyó un aviso a organizaciones de sociedad civil que trabajan con población solicitante de asilo y refugiada nicaragüense en Costa Rica, para que, a través de estas organizaciones, las personas interesadas en compartir su testimonio pudieran hacerlo de forma voluntaria. En el marco de la toma de testimonios, la Comisión contó además con el apoyo del Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS), quienes también brindaron apoyo psicosocial a las personas que dieron sus testimonios. El diseño e implementación de la encuesta estuvo guiado por los principios de confidencialidad y de participación voluntaria e informada.

36. El proceso de la entrevista incluyó, en primer lugar, un proceso integral de consentimiento informado para esbozar el mandato de la Comisión Interamericana y la razón de su visita de trabajo a Costa Rica, el propósito de la encuesta, y los derechos de las personas entrevistadas; y en segundo lugar, una entrevista individual a cargo del personal referido. La encuesta estuvo dividida en dos secciones principales: una respecto a los motivos de desplazamiento de Nicaragua, y otra sección sobre la solicitud de reconocimiento como refugiado y el acceso a derechos en Costa Rica.
37. En este sentido, la información contenida en el presente informe está basada, en gran medida, en los 152 testimonios sistematizados y realizados de manera individual. Todas las personas entrevistadas tienen nacionalidad nicaragüense, y son provenientes principalmente de Masaya, Managua y Jinotepe. En 81% de los testimonios recibidos, las personas habían presentado una solicitud de asilo en Costa Rica, de los cuales el 54% ya habían sido entrevistadas y estaban a la espera del certificado provisional como solicitantes, mientras que el 45% de las personas entrevistadas se encontraba a la espera de su entrevista por el oficial de elegibilidad. Al momento de la realización de la visita de trabajo, ninguna de las personas entrevistadas había sido aún reconocida como refugiada por el Estado costarricense. La Comisión tuvo conocimiento de una sola persona que en su testimonio indicó que su solicitud de asilo le había sido denegada por las autoridades costarricenses.

D. Aprobación y seguimiento del informe

38. La Comisión consideró y aprobó el proyecto de este informe el 21 de junio de 2019. De conformidad con el artículo 60(a) de su Reglamento, remitió el informe al Estado nicaragüense el 3 de julio de 2019 y al Estado costarricense el 3 de julio de 2019, y les solicitó que presentaran sus observaciones dentro del plazo de 30 días contados a partir de dichas fechas.
39. El 29 de julio de 2019 la CIDH recibió las observaciones del Estado de Nicaragua, las cuales fueron incorporadas en lo pertinente en la versión final aprobada por la Comisión. En sus observaciones al proyecto, el Estado indicó que, a partir del 18 de abril de 2018, enfrentó un intento de ruptura constitucional e institucional para destituir a las autoridades legítimamente electas y derrocar al gobierno legítimamente constituido. En dicho contexto, el Estado comunicó a la CIDH que 198 personas fueron asesinadas, entre ellas, 22 oficiales de la Policía Nacional. Además, 252 edificios fueron vandalizados y dañados, 209 km de calles y carreteras fueron destruidas,

278 maquinarias pesadas fueron vandalizadas y quemadas y 398 vehículos fueron destruidos⁸.

40. El Estado de Nicaragua concluyó que el presente informe “es un compendio de información parcializada, desbalanceada y sesgada en contra del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional de Nicaragua”; elaborado, a su juicio, sin rigor metodológico⁹.
41. El 9 de agosto de 2019, el Estado de Costa Rica remitió a la CIDH sus observaciones al proyecto del presente informe, las cuales fueron reflejadas en lo pertinente en la versión final aprobada por la CIDH. En sus observaciones, el Estado costarricense expresó su agradecimiento por la visita realizada en octubre de 2018, al tiempo que destacó la alta calidad y el detallado grado de análisis del proyecto de informe. Igualmente, el Estado de Costa Rica reiteró su disposición de continuar colaborando con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰. Por su parte, la CIDH saluda la información presentada por el Estado de Costa Rica en relación con las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en este informe.
42. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes seguirán realizando un estricto seguimiento de la situación imperante en Nicaragua y Costa Rica con relación a los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas en el contexto de la movilidad humana, prestando especial atención a las medidas que adopten ambos Estados para implementar las recomendaciones que se formulan en este informe. En tal sentido, la CIDH exhorta a los Estados de Nicaragua y Costa Rica, así como a las organizaciones de la sociedad civil, a las y los defensores de derechos humanos a utilizar los diferentes mecanismos que provee el Sistema Interamericano para que se mantengan suministrando toda la información que estimen pertinente con relación al cumplimiento de las recomendaciones del presente informe.

⁸ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, págs. 1-4.

⁹ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, pág. 33.

¹⁰ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019.

CAPÍTULO 2

DINÁMICAS DEL
DESPLAZAMIENTO FORZADO
EN NICARAGUA

DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN NICARAGUA

A. *Perfiles de la migración forzada*

43. La Comisión recolectó 152 testimonios, el 67,7% fueron obtenidos de hombres y un 32,3% de mujeres predominantemente jóvenes. El 22,4% de los hombres entrevistados se encontraba en el rango de los 26 a los 35 años; el 17,8% de los 18 a los 25 años; el 12,5% de los 36 a 45 años; el 9,9% de los 46 a los 55 años; el 2% de los 56 a los 65 años; y el 1,3% de los 65 en adelante. Asimismo, 3 hombres, que representan el 2%, eran menores de 18 años. Con relación a las mujeres, el 11% de las entrevistadas se encontraba en el rango de los 18 a los 25 años; el 9,9% de los 26 a los 35 años; el 7,2% de los 36 a los 45 años; el 2,6% de los 46 a los 55 años; el 0,7% de los 56 a los 65 años y el 0,7% de los 65 años en adelante.

TABLA 1

Rangos de edades de las personas entrevistadas por la CIDH durante la visita de trabajo a Costa Rica

Edad	Mujer	Hombre
Menor 18		3
18-25	17	27
26-35	15	34
36-45	11	19
46-55	4	15
56-65	1	3
65 en adelante	1	2

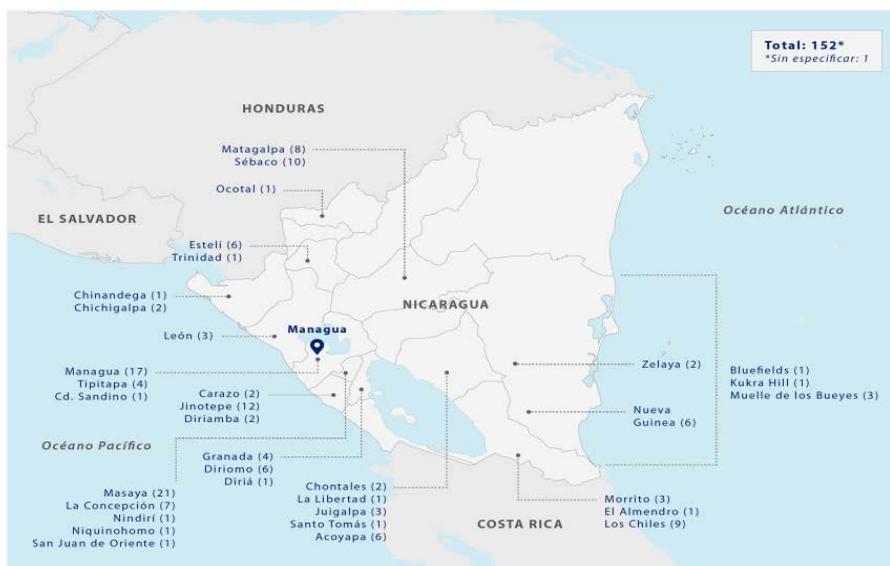
Fuente: CIDH

44. La CIDH entrevistó a personas provenientes de 35 municipios. La mayoría procedía de Masaya en un 13,8%, Managua en un 11,2% y Jinotepe en un 7,9%, lugares donde la represión habría alcanzado niveles muy altos de violencia. Asimismo, se entrevistaron personas provenientes de Sebaco (6,6%), Los Chiles (5,9%), Matagalpa (5,3%), La Concepción (4,6%), Estelí (3,9%), Diriomo (3,9%), Nueva Guinea (3,9%), Acoyapa (3,9%), Tipitapa (2,6%), Granada (2,6%), Juigalpa (2%), Muelle de los Bueyes (2%), Morritos

(2%) y León (2%). En lo que respecta a su municipio de procedencia, también había personas entrevistadas procedentes del Almendro, Bluefields, Carazo, Chichigalpa, Chinandega, Chontales, Ciudad Sandino, Diria, Diriamba, Kukra Hill, La Libertad, Nindirí, Niquinohomo, Ocotal, San Juan de Oriente, Santo Tomás, Trinidad y Zelaya, con un 1% respecto de cada uno de estos municipios.

GRÁFICO 2

Lugares de procedencia de las personas entrevistadas por la CIDH durante la visita de trabajo a Costa Rica



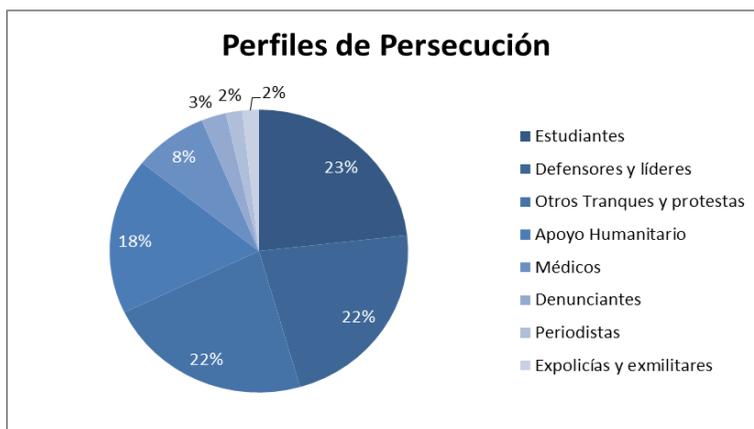
Fuente: CIDH

45. La Comisión observó que desde mediados de abril hasta octubre de 2018, los principales perfiles de las personas que se han visto forzadas a migrar de Nicaragua y solicitar protección internacional en Costa Rica son: (i) estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas en un 23%; (ii) defensores y defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos en un 22%; (iii) personas que participaron en las protestas y en el resguardo de tranques en un 22%; (iv) personas que apoyaron a estas personas a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas en un 18%; (v) médicos en un 8%; (vi) denunciantes en un 3%; (vii) periodistas en un 2%; y (viii) ex militares y ex policías que se

negaron a participar en actos represivos ordenados por el gobierno nicaragüense en un 2%¹¹.

GRÁFICO 3

Perfiles de persecución de las personas entrevistadas por la CIDH durante la visita de trabajo en Costa Rica



Fuente: CIDH

46. Los principales perfiles de migración forzada de las personas perseguidas que salieron de su país en búsqueda de protección internacional entrevistadas por la CIDH coinciden con los grupos que anteriormente habían sido identificados por la Comisión como víctimas de graves violaciones a sus derechos en Nicaragua en las diferentes fases de la represión identificados son estudiantes, médicos, periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos¹². Asimismo, los perfiles de las personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la Comisión hasta mayo de 2019 coinciden con los perfiles de personas perseguidas, al ser en su mayoría defensores y defensoras de derechos humanos y líderes campesinos, personas que participaron en las protestas y tranques, personas que prestaron apoyo durante las protestas, periodistas, estudiantes y médicos. Al respecto, la CIDH recibió testimonios que evidencian las diversas formas de persecución de la que fueron víctimas:

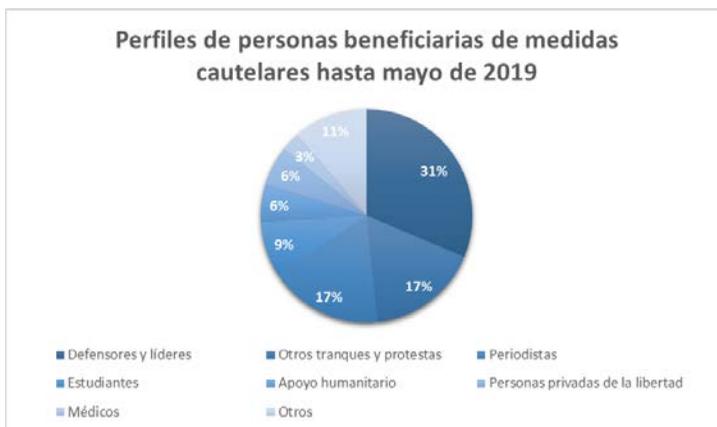
[...] necesitábamos salir, como familia para protegernos de la represión. Le explico: desde el asesinato de nuestro hijo

¹¹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 233/18, Observaciones preliminares sobre la visita de trabajo para monitorear la situación de personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica, 1 de noviembre de 2018.

¹² CIDH, Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 279.

nosotros hemos sido hostigados, nos han perseguido en vehículos, motos recorren una y otra vez las calles que circundan nuestra casa, pasando por enfrente; dispararon desde la esquina de nuestra casa con armas de fuego. Todos entramos en temor y nos trasladamos a varias casas en Managua hasta finalmente salir del país. Lo anterior a raíz de que hicimos pública nuestra denuncia de que no se estaba aclarando correctamente el asesinato de nuestro hijo. Denunciamos, adicionalmente, los motivos por los cuales fue asesinado nuestro hijo. Ya no regresamos a Bluefields. Participamos en marchas alzando la voz. Debo agregar que también fuimos amenazados por las redes sociales con amenazas para que dejáramos de estar hablando en los medios de comunicación. En una de esas amenazas señalaron que iban a matar a mi esposo, debido a todas las denuncias que hice ante la policía, el Ministerio Público, el CENIDH y la CIDH. Creemos que en Nicaragua nuestra vida está en riesgo. Por eso nosotros tardamos en pedir refugio porque teníamos en mente regresar, pero después vimos que la cosa empeoró y entonces quisimos pedir refugio.

GRÁFICO 4 Perfiles de personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH hasta junio de 2019



Fuente: CIDH

1. Estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas

- En cuanto a los estudiantes que participaron en las protestas y manifestaciones, la CIDH pudo observar que este grupo de personas estaba conformado tanto por líderes como estudiantes que pertenecían a la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) en Managua, la

Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Universidad Nacional Agraria (UNA) y la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI)¹³. La mayoría de ellos fueron identificados a través de fotografías que circulaban en los distintos sectores y barrios de Nicaragua, y eran difundidas por miembros de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC), así como por redes sociales. Al respecto, la Comisión recibió el testimonio de un estudiante perseguido por publicar una opinión contra el gobierno en una red social:

Fundé un movimiento estudiantil en la clandestinidad. El 1 de junio fue la moción de censura en España, entonces, hice un post en Facebook diciendo que cómo era posible que en España se hiciera una moción y en Nicaragua con 60 muertos no pasara nada. Ese mismo día, me avisaron desde la policía que me tenía que ir. Renuncié a mi trabajo y me fui de mi casa [...]. Ser un opositor me ha puesto en una situación muy vulnerable [...]. A mi familia le han mandado los afiches de los eventos que organizo en San José como una advertencia¹⁴.

48. La Comisión también recibió el testimonio de un padre que perdió a su hijo cuando éste se manifestaba en la UNAN:

Mi hijo mayor fue asesinado en la UNAN Managua. Él estuvo atrincherado por cuatro meses. Desde entonces, no tuvimos contacto con él [...]. Tenía 20 años y pidió que respetáramos su decisión [...]. Aconsejado por el CENIDH, llevé el cuerpo de mi hijo al Instituto de Medicina Legal, donde me atendieron. Todo fue muy raro [...]. Me dijeron que yo tendría que firmar un documento, pero no me hicieron firmar nada al final. Me entregaron el cuerpo de mi hijo como si lo hubieran maltratado y no como yo lo lleve: maquillado y bonito. El acta de defunción era correcta, pues daba cuenta de muerte por una herida de bala en la cabeza [...]. Luego del entierro, me enteré que habían dicho en todos los canales oficiales que mi hijo era un delincuente y que no era un estudiante. Yo lo negué [...]. Desde ese momento, empecé a ser perseguido por “gente de civil” [...]. Yo creo que en Nicaragua está amenazada mi vida, porque yo denuncié en los medios internacionales. Luego supe que la

¹³ En ese sentido, la CIDH ya había reportado el ingreso abrupto de “fuerzas de choque” a Universidades para impedir protestas estudiantiles, así como el uso desproporcionado de la fuerza contra estos, incluso utilizando armas incendiarias [CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 42].

¹⁴ Testimonio de una persona que fundó un movimiento estudiantil y participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

alcaldesa y el CPC, ofrecieron una casa y dinero por la muerte de mi hijo [...] ¹⁵.

2. Personas defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos

49. Respecto de las personas defensoras de derechos humanos y líderes campesinos, los testimonios refieren la persecución a la que fueron sometidas ¹⁶, así como al grave riesgo al que se encontraban expuestas sus vidas e integridad durante el desempeño de sus funciones:

Desde 2012 he sufrido persecución por oponerme a la Ley de construcción del Canal Interoceánico junto con el movimiento campesino [...]. He sido víctima de intentos de secuestro, amenazas graves, allanamientos por parte de la policía y del ejército [...]. En Nicaragua, no pude acceder a documentos, servicios de salud, educación, o licencias de conducir, por el sólo hecho de ser familiar de una líder campesina [...]. Los campesinos eran quienes me protegían [...]. Mi nombre consta en las listas que están publicadas en canales oficiales del gobierno, que circulan por las redes [...]. He recibido amenazas directas en mi casa por parte de la policía y militares, así como atentados en mis vehículos y registros [...]. La policía me vigilaba afuera de mi casa [...]. Recibí amenazas por mensajes de texto y redes sociales [...]. Mi nombre está en las listas que tienen los militares, y hay una recompensa para quien me encuentre ¹⁷.

50. Con posterioridad a su visita de trabajo a Nicaragua, realizada en mayo de 2018, la Comisión manifestó su preocupación por el escalonamiento de las medidas y acciones represivas tendientes a debilitar el papel que ejercen las personas defensoras de derechos humanos y organizaciones de sociedad civil en Nicaragua. El 14 de octubre, la CIDH alertó respecto la detención arbitraria de Haydeé Castillo, directora del Instituto de Liderazgo de las Segovias (ILLS), en el Aeropuerto de la Ciudad de Managua ¹⁸. Asimismo, el

¹⁵ Testimonio del padre de un estudiante que participó en las manifestaciones, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

¹⁶ También véase, CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), capítulo 4.

¹⁷ Testimonio de un líder campesino y familiar de coordinadores del movimiento campesino, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

¹⁸ CIDH, Comunicado de Prensa No. 223/18, *CIDH alerta sobre nueva ola de represión en Nicaragua*, 18 de octubre de 2018

28 de noviembre, la Comisión denunció la expulsión arbitraria de Ana Quirós, directora del Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), naturalizada nicaragüense ¹⁹. Posteriormente, la CIDH fue informada sobre la cancelación de la personalidad jurídica decretada contra la Asamblea Nacional de Nicaragua en contra del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), la Asociación Hagamos Democracia (HADEMO), el Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS) y el Centro Nicaragüense de los Derechos Humanos (CENIDH)²⁰. Asimismo, la Comisión fue informada sobre la presentación de proyectos para cancelar la personalidad jurídica de otras organizaciones, entre ellas, el Instituto de Liderazgo de las Segovias (ILLS), el Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE), la Fundación para la Conservación y el Desarrollo del Sur-Este de Nicaragua (Fundación del Río), el Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO) y la Fundación Popol Na para la Promoción y el Desarrollo Municipal.

51. La Comisión tuvo conocimiento del cierre temporal de las oficinas centrales de la Asociación Nicaragüense Pro Derechos Humanos (ANPDH) y la salida de Nicaragua hacia Costa Rica de varios de sus integrantes debido a amenazas y asedio por parte de grupos armados²¹. En el mes diciembre de 2018, a través del MESENI, la Comisión tomó conocimiento que agentes de la Policía Nacional habrían tomado por la fuerza, sin orden judicial, las oficinas de todas las organizaciones sancionadas, sustrayendo bienes, información y documentos. Asimismo, el 14 de diciembre, el Ministerio de Gobernación informó que los bienes muebles e inmuebles y cualquier otro activo de las organizaciones sancionadas pasaban a la administración del Estado de Nicaragua para la creación del Fondo de Atención y Reparación Integral para las Víctimas del Terrorismo²².
52. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado nicaragüense indicó que las organizaciones mencionadas (CISAS, IEEP, IPADE, HADEMO, CINCO, CENIDH, POPOL NA, ILLS y Fundación del Río) desnaturalizaron su personalidad jurídica al realizar actividades que no estaban de acuerdo a los fines y objetivos por los cuales se constituyeron. En particular, dichas organizaciones habrían utilizado “el esquema

¹⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 225/18, [CIDH condena la expulsión arbitraria de defensora de derechos humanos de Nicaragua](#), 28 de noviembre de 2018.

²⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 265/18, [CIDH condena la cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones de derechos humanos en Nicaragua](#), 13 de diciembre de 2018.

²¹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 183/18, [CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección](#), 15 de agosto de 2018.

²² CIDH, Comunicado de Prensa No. 273/18, [CIDH denuncia agravamiento de la represión y el cierre de espacios democráticos en Nicaragua](#), 19 de diciembre de 2018.

organizacional para gestionar, recibir, canalizar y facilitar fondos para alterar el orden público y realizar acciones para desestabilizar al país”²³, de manera contraria al artículo 24 de la Ley 147 sobre Personas Jurídicas sin fines de Lucro. A su vez, en relación con el proceso de liquidación de bienes de dichas organizaciones, el Estado señaló que procedió de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la misma ley. El Estado nicaragüense, agregó que, en Nicaragua, sí existe libertad de asociación pues 7,135 organismos sin fines de lucro se encuentran operando en el país²⁴.

53. Respecto la detención de Haydeé Castillo, el Estado nicaragüense indicó que tenía orden de impedimento para salir del país emitida por la Policía Nacional al encontrarse en proceso de investigación por el presunto delito de financiamiento al terrorismo y otros. En este sentido, autoridades de Migración y Extranjería dieron cumplimiento a la retención migratoria con base en las facultades establecidas en el artículo 212, numeral 7, literal b, de la Ley 761 (Ley General de la Dirección General de Migración y Extranjería). Por otro lado, sobre el caso de la señora Ana Quirós, el Estado comunicó que, el 26 de noviembre de 2018, le fue notificada la cancelación de la nacionalidad nicaragüense, mediante Resolución Ministerial número 196-2018, ya que no habría cumplido con el requisito indispensable de renunciar a la nacionalidad de origen (mexicana). Asimismo, el Estado de Nicaragua manifestó que, mediante Resolución Ministerial número 197-2018, le fue aplicada la figura administrativa de expulsión del país debido a que, en 2018, “realizó actividades de desestabilización política, económica y social del país, a través de divulgación de información falsa, violentando la Constitución Política de Nicaragua”²⁵.
54. La Comisión pudo identificar un mayor nivel de represión estatal, principalmente en contra de líderes campesinos que participaron en el Diálogo Nacional convocado por el Gobierno, en el que la Iglesia Católica participaba como mediadora. Varios líderes y campesinos manifestaron que la cobertura y divulgación de los hechos violentos se concentra en Managua, mientras que la violencia en los sectores campesinos no es difundida ni ampliamente conocida. La CIDH recibió además información sobre cómo

²³ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 7.

²⁴ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 8.

²⁵ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párrs. 9 y 10.

algunos campesinos recibían un pago por las autoridades locales para apoyar la represión estatal.

3. Personas que participaron en las protestas y en el resguardo de tranques

55. En lo concerniente a las personas que participaron en las protestas o resguardaron los tranques, y que no pertenecen a otros grupos de persecución, la CIDH observó que la mayoría de afectaciones a la vida en Nicaragua fueron consecuencia del uso excesivo y arbitrario de la fuerza por parte de agentes estatales, o por parte de terceros con la aquiescencia, o tolerancia de autoridades estatales²⁶. A su vez, el MESENI ha expresado su preocupación por la estrategia del Estado nicaragüense de impedir la protesta social²⁷, así como el inicio de procesos judiciales bajo cargos infundados y desproporcionados²⁸. Al respecto, la CIDH recogió el testimonio de un hombre de 52 años, que se dedicaba al comercio en Nicaragua, y que luego de ser perseguido por protestar tuvo que huir a Costa Rica:

Salí de Nicaragua por la represión. Dirigía un grupo de 30 muchachos. Era el encargado de dirigir las protestas, trincheras, tranques, alimentación y de una casa de seguridad. Como dirigente del grupo, comencé a recibir amenazas de muerte a mi teléfono y por redes sociales [...]. La represión se fue intensificando por niveles. Primero, fueron balas de goma; después, bombas lacrimógenas; y, ahora utilizan armas de alto calibre [...]. Fui condenado a 20 años de prisión por terrorismo, crimen organizado, robo y quema de casas [...]. Mi madre continúa siendo víctima de intimidación por parte de los paramilitares. Le piden información acerca de mí y le han dicho que hay 16 acusaciones en mi contra²⁹.

56. Asimismo, se recibió el testimonio de una mujer que a consecuencia de su participación en el resguardo de un tranque, fue sometida a actos de tortura:

²⁶ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 88.

²⁷ CIDH, Comunicado de Prensa No. 248/18, MESENI de CIDH expresa preocupación por estrategia de Nicaragua de impedir protesta social, 20 de noviembre de 2018.

²⁸ CIDH, Comunicado de Prensa No. 187/18, CIDH urge al Estado de Nicaragua a cesar la criminalización de la protesta y a respetar a las personas privadas de libertad y sus familias, 24 de agosto de 2018.

²⁹ Testimonio de una persona que participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

En el primer enfrentamiento contra el tranque, fui torturada por la policía en la institución durante tres días. Me golpearon en el rostro. Me cortaron el pelo. Me golpearon en la espalda y el abdomen. Me preguntaron por armas y financiamiento a los tranques [...]. Lo más duro fue ver cómo violaron a una amiga mía, y luego me amenazaron. Ver cómo torturaban a mis amigos. Cómo morían desangrados porque no les daban atención [...]. De los 21 que participaron en un tranque, 6 fueron asesinados, 3 están presos, 6 son refugiados y los otros 6 están escondidos en Nicaragua [...]. Yo quiero trabajar y volver a Nicaragua. Quiero volver a mi país cuando sea libre de dictaduras. Quiero volver a mi casa³⁰.

4. Personas que han contribuido y apoyado a manifestantes a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas

57. Respecto a las personas que contribuyeron y apoyaron a las personas en los tranques –cortes de calles y rutas-, así como a los manifestantes a través de la provisión de transporte, alimentos, víveres, casas de seguridad y medicinas, la CIDH pudo identificar que, en muchos casos, fueron identificadas por la Policía Nacional, los CPC, y seguidores del gobierno, a pesar de no haber participado en las protestas o en los tranques. Lo anterior, responde a la primera fase de represión estatal, la cual se ha ido extendiendo en el tiempo, y se caracterizó por la obstrucción al trabajo humanitario para asistir a los manifestantes y ayudar a las personas heridas en el contexto de actos de violencia³¹.
58. Las redes sociales fueron utilizadas para identificar a estas personas, a través de publicaciones con sus datos personales y a quienes las llamaban “golpistas” o “terroristas”. Las amenazas eran constantes en las plataformas de redes sociales, pero algunas personas también manifestaron a la CIDH recibir llamadas directas de números ocultos. En este sentido, uno de los testimonios recabados por la CIDH evidenciaba las amenazas y hostigamientos que enfrentaron las personas que realizaron acciones de apoyo:

La razón por la cual salí de Nicaragua fue porque a partir de mayo de 2018, envié comida y bebida a los jóvenes universitarios que estaban en los tranques. Desde que la Policía

³⁰ Testimonio de una persona que participó en la defensa de un tranque, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

³¹ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 2.

desalojó los tranques, aparecí en una lista de perseguidos. Recibí amenazas. En más de dos ocasiones, activistas del Frente Sandinista apedrearon mi casa. Tuve que renunciar a mi trabajo. Para salvar mi vida tuve que viajar a Costa Rica³².

5. Médicos, paramédicos y personal de la salud

59. Otro grupo de personas que se han visto forzadas a salir de Nicaragua corresponde a médicos, paramédicos y personal de la salud. Lo anterior debido a las amenazas que recibieron por brindar atención médica a las personas heridas en las protestas y los tranques, tanto en hospitales públicos como en sus consultorios privados y puestos médicos improvisados con el apoyo de estudiantes de medicina y personas voluntarias. Al respecto, el 7 junio de 2018, los médicos del Hospital Bertha Calderón Roque emitieron un pronunciamiento en que expresan su compromiso de seguir atendiendo a la población y brindar los primeros auxilios a toda persona que lo necesite, al tiempo que demandaron respeto a la dignidad y vida del personal médico, paramédico, estudiantes de medicina y la población en general³³.
60. No obstante, como fue establecido por la CIDH en su informe de la visita, la negación de atención médica a los heridos de las protestas y los tranques respondía a una orden del gobierno. Uno de los casos de más emblemáticos tiene que ver con el asesinato del adolescente Álvaro Conrado, quien con 15 años falleció producto de una herida de bala y que, según indicaron sus padres, no habría sido atendido por personal del Hospital Cruz Azul cuando aún estaba con vida³⁴. En este mismo sentido, la CIDH recabó el testimonio de una mujer cuyo esposo falleció por falta de atención médica:

Tuve que salir por amenazas de muerte a mi persona por el asesinato de mi esposo. Fuimos perseguidos por las protestas contra el gobierno. Habíamos sido identificados por fotos [...]. A 400 metros de mi casa, asesinaron a mi esposo con un arma de fuego. Tenía un orificio de entrada en la parte izquierda del tórax. Lo llevamos a la clínica y a la media hora, salieron a decirnos que no había nada que hacer. Mi cuñado pudo constatar que no le hicieron procedimiento. Iba con vida, pero

³² Testimonio de una persona que apoyó con alimentos a las personas que participaron en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

³³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 128/18, [CIDH condena el recrudecimiento de la violencia en Nicaragua](#), 13 de junio de 2018.

³⁴ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 142; El Nuevo Diario, [Colegio Salesiano Don Bosco sirve como hospital en Masaya](#), 6 de junio de 2018; El Nuevo Diario, [Paramilitares asedian parroquia San Cristóbal en Managua](#), 12 de junio de 2018.

no fue intervenido a tiempo. Lo dejaron morir [...]. Tuve que salir por eso. No dejaron de asediarme ni el día del entierro. Paramilitares asediaban mi casa. Camionetas pasaban a cada momento. Tuve miedo porque había pasado semejante dolor³⁵.

61. Las y los médicos que continuaron brindando atención se convirtieron en nuevos blancos, numerosos profesionales fueron despedidos de sus puestos de trabajo y algunos tuvieron que irse del país por temor a sufrir represalias. En este sentido, la CIDH recibió el siguiente testimonio:

Desde que iniciaron las protestas el 18 de abril me sumé a prestar atención médica. Yo trabajaba en un hospital que decidió atender a los heridos, convirtiéndose en un objetivo para el gobierno [...]. Desde mi trabajo se podían escuchar las ráfagas de los paramilitares [...]. En una ocasión, me robaron la placa del vehículo, puse la denuncia y me dijeron que denunciara como una pérdida. En otra ocasión, pasé cerca de una casa del CPC que tenía paramilitares y me siguieron hasta mi vivienda. Un día, la señora que cuidaba a mis hijas me llamó indicando que había una camioneta con individuos frente de mi casa. Sentí que estaban amenazando a mis hijas, por lo que decidí salir del país. Temo por mi vida si regreso a Nicaragua³⁶.

62. En sus observaciones al presente informe, el Estado nicaragüense rechazó la existencia de obstáculos en el acceso a la atención médica de urgencia a los heridos como forma de represalia por su participación en las manifestaciones, así como la realización de acciones o despidos en contra del personal de la salud por atender heridos. Además, destacó que ninguna clínica o policlínico habría sido quemado³⁷.

6. Denunciantes

63. En relación con las personas que denunciaron actos irregulares en Nicaragua a instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales o medios de comunicación nacionales e internacionales, la CIDH identificó el empleo de distintos métodos por parte de las autoridades con el fin de reprimir la

³⁵ Testimonio de la viuda de un hombre que participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

³⁶ Testimonio de una médica que atendió a las personas que participaron en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

³⁷ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párrs. 16-20.

presentación de denuncias. En ese sentido, la Comisión ya había reportado la existencia de un clima de desconfianza generalizada observado en las víctimas, familiares y representantes a presentar denuncias ante las instituciones encargadas de investigar los delitos cometidos en el marco de protestas; así como, la tendencia a sufrir represalias por parte de las instituciones³⁸.

64. Adicionalmente, la CIDH ha observado que, ante la falta de credibilidad en las entidades del Estado, algunas personas procedieron a denunciar las violaciones en otros espacios públicos, lo que generó el incremento de las represalias y un creciente miedo en la población. Al respecto, la CIDH recibió el testimonio de una mujer de 25 años que era parte de una organización teatral, mediante la cual denunciaban los excesos del Estado Nicaragüense:

Tenemos un grupo de teatro, donde hemos venido denunciando la situación del país. En ese contexto, desde hace más o menos un año, yo vengo recibiendo amenazas sobre hacerle daño a mi familia y hacerme daño a mí, incluyendo amenazas de muerte. Nos han cerrado las puertas de las ONGs, de los proyectos y nos han desprestigiado públicamente. [...] Por medio perfiles de Facebook falsos, usaban imágenes de las obras de teatro con el fin de desprestigiarnos [...]. En mayo me atropellaron unos tipos en moto, los cuales, una vez que yo estaba en el suelo, me amenazaron [...]. Con eso, mis hermanas decidieron dejar el país hacia Europa a pedir refugio. Yo por mi parte me vine a Costa Rica a solicitar refugio³⁹.

65. El Estado de Nicaragua, en sus observaciones al presente informe, comunicó a la CIDH que atendió a cada una de las víctimas y dio trámite a las denuncias presentadas en cada sede fiscal. De acuerdo con el Estado, las acusaciones penales presentadas por delitos graves como asesinato, tortura, lesiones graves, incendio, terrorismo, entre otros, se fundamentaron en elementos de prueba suficientes⁴⁰. Agregó que, “en muchos casos las personas que cometieron estos graves crímenes, tratando de evadir la justicia como lo hace cualquier criminal, se trasladaron a otros países solicitando asilo o refugio, sin embargo las evidencias presentadas son irrefutables ya que

³⁸ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 18.

³⁹ Testimonio de una mujer que formaba parte de una organización teatral feminista, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

⁴⁰ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párrs. 21-24.

muchas veces los mismos acusados grabaron sus crímenes y los subieron a redes para infundir terror a la población”⁴¹.

7. Periodistas

66. Con base en los testimonios recabados, la Comisión pudo identificar como perfiles de persecución a las y los periodistas que cubrían las manifestaciones y los hechos violentos en Nicaragua. Al respecto, la Comisión ha monitoreado cómo desde los hechos violentos de Nicaragua decenas de comunicadores han sido objeto de agresiones físicas, amenazas de muerte, detenciones arbitrarias, vigilancia por parte de cuerpos de seguridad estatal y elementos parapoliciales, así como despojo, robo o destrucción de sus equipos⁴². De acuerdo con datos proporcionados por organizaciones de la sociedad civil, entre el 20 de octubre y el 16 de diciembre de 2018, se habrían registrado 117 atentados contra la libertad de expresión en Nicaragua por actos de agresión, amenazas, intimidaciones, hostigamiento, entre otros⁴³. De acuerdo con los informes de varias organizaciones, se observa un contexto de “agresión y descalificación contra periodistas en diferentes lugares del país como Managua, Nindirí, San Rafael del Sur y León”⁴⁴. Un ejemplo documentado por la Comisión tiene que ver con el asesinato del periodista Ángel Eduardo Gahona López, el 21 de abril en Bluefields, quién recibió un impacto de bala en la cabeza mientras realizaba una transmisión en vivo a través de Facebook Live⁴⁵. Además, la CIDH ha recibido testimonios que detallan las agresiones que han recibido personas dedicadas al periodismo producto del ejercicio de sus labores:

En una manifestación pacífica, asesinaron a un colega frente a nosotros. Hice la denuncia a través de medios de comunicación nacionales e internacionales. Dije que tenía que haber sido un uniformado, porque la evidencia constataba que ningún civil estaba armado, solo la policía. Por la denuncia pública, empezaron a acusarme de autora intelectual de asesinato.

⁴¹ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 25

⁴² CIDH, Comunicado de Prensa No. 267/18, [Expertos en libertad de expresión de la ONU y del Sistema Interamericano condenan ataques y amenazas a periodistas y medios de comunicación en Nicaragua](#), 14 de diciembre de 2018.

⁴³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 273/18, [CIDH denuncia agravamiento de la represión y el cierre de espacios democráticos en Nicaragua](#), 19 de diciembre de 2018.

⁴⁴ CENIDH, [Informe No.3 CENIDH denuncia violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los nicaragüenses por el régimen dictatorial de Daniel Ortega y Rosario Murillo en el periodo del 16 de mayo al 18 de junio del 2018](#), 29 de junio de 2018.

⁴⁵ CIDH, [Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 105.

Dictaron orden de captura en mi contra. Tuve que salir de la ciudad e irme a Costa Rica [...]. Estando aquí, he dejado de publicar, por lo que las cosas se tranquilizaron. Me he mantenido sin poder expresarme, sino empieza el hostigamiento en contra de mi familia [...]⁴⁶.

67. Asimismo, la Comisión ha expresado su preocupación por las acciones estatales relativas a cerrar y censurar medios de comunicación independientes, detener y encarcelar periodistas y forzar al exilio a las personas más importantes del periodismo nicaragüense. En esta línea, desde el inicio de la crisis destacan los ataques a La Prensa, Confidencial, 100% Noticias, Radio Darío, Radio Mi Voz, Canal 12 y el equipo periodístico de Canal 10 de Nicaragua (Comunicado R267/18). Sobre el particular, el 2 de julio, la CIDH otorgó una medida cautelar a favor de Aníbal Toruño, propietario y director de Radio Darío de la ciudad de León cuyas instalaciones fueron incendiadas en el marco de las protestas iniciadas el 18 de abril⁴⁷. La medida cautelar fue otorgada a favor de todos los trabajadores de la radio. Además, el 21 de diciembre, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Carlos Fernando Chamorro Barrios y otros trabajadores del medio de comunicación “Confidencial”, tales como Desiree Elizondo, Wilfredo Miranda Aburto, Néstor Arce, Manyor Salazar, Enrique Gasteazoro, Pedro Molina, Arlen Cerda, Juan Carlos Ampié, Elmer Rivas, Franklin Villavicencio, Ricardo Salgado, Leonel Gutiérrez, Carlos Herrera y Yader Luna, y de sus núcleos familiares, puesto que estarían siendo objeto de amenazas, persecución, intimidación y asedio por parte del Estado nicaragüense en el marco de sus labores periodísticas.⁴⁸
68. La Comisión también recibió información sobre la criminalización de Lucía Pineda Ubau y Miguel Mora, Jefa de Prensa y Director del canal de televisión 100% Noticias, quienes fueron detenidos el 21 de diciembre de 2018 y luego acusados de “proposición y conspiración para cometer actos terroristas y apología e inducción para cometer delitos impulsados por el odio”, junto a otros tres trabajadores de la prensa, Jaime Arellano, Jackson Orozco, y Luis Chavarría Galeano, quienes habrían abandonado el país ⁴⁹. El 13 de

⁴⁶ Testimonio de una periodista que cubría las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

⁴⁷ CIDH, Medidas Cautelares 693/18, Anibal Toruño Jirón y otros integrantes de la Radio “Darío”, Nicaragua, 2 de julio de 2018.

⁴⁸ CIDH, Medidas Cautelares 1606/18, Carlos Fernando Chamorro Barrios, Desiree Elizondo, Wilfredo Miranda Aburto, Néstor Arce, Manyor Salazar, Enrique Gasteazoro, Pedro Molina, Arlen Cerda, Juan Carlos Ampié, Elmer Rivas, Franklin Villavicencio, Ricardo Salgado, Leonel Gutiérrez, Carlos Herrera y Yader Luna, y de sus núcleos familiares, Nicaragua, 21 de diciembre de 2018.

⁴⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 026/19, [CIDH denuncia escalada de ataques a la prensa persistencia de violaciones a los derechos humanos en Nicaragua](#), 06 de febrero de 2019.

diciembre de 2018, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Miguel Mora, Leticia Gaitán Hernández – presentadora y periodista de 100% noticias-, y sus núcleos familiares⁵⁰, y el 11 de febrero de 2019, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Lucía Pineda Ubau, Jefe de Prensa de 100% Noticias, y su núcleo familiar, por encontrarse en riesgo al haber sido privada de su libertad⁵¹.

69. La CIDH también recibió información sobre la deportación del periodista Carl David Goette-Luciak quien reportaba para diferentes medios extranjeros. Consecuentemente, la CIDH y su Relatoría Especial manifestaron su preocupación por la expulsión sin ningún cargo conocido⁵². Por otra parte, Carlos Pastora, gerente de Canal 10, se exilió en Estados Unidos desde el 3 de diciembre de 2018⁵³ tras haber estado en la sede de la Embajada de Honduras en Nicaragua desde el 22 de agosto de 2018 solicitando protección diplomática a este país, del que también es nacional, debido a las acciones del Estado de Nicaragua en su contra y los riesgos a su vida e integridad personal, producto de las amenazas directas y seguimiento⁵⁴.

8. Exmilitares y policías que se rehusaron a participar en actos represivos ordenados por el gobierno

70. Respecto a los exmilitares y policías que rehusaron a participar en actos represivos ordenados por el Gobierno, según los testimonios recibidos, la persecución contra este grupo de personas se ha extendido hasta Costa Rica, principalmente por la información y datos específicos que disponen acerca de los altos mandos y órdenes del gobierno que buscarían capturar, detener y en algunos casos incluso desaparecer, a personas identificadas como disidentes y opositores. Por ejemplo, algunas de estas personas recibieron órdenes de hacerse cargo de vehículos de las fuerzas policiales, en su mayoría camionetas, conocidas por llevar personas encapuchadas, parapoliciales y civiles armados. La CIDH recibió información que a través de estos vehículos que se conducían en caravana, se secuestraba y se llevaba detenida a las personas al Chipote, lo cual es consistente con los testimonios

⁵⁰ CIDH, Medidas Cautelares 873/18, Miguel Mora Barberena, Leticia Gaitán Hernández y sus núcleos familiares, Nicaragua, 13 de diciembre de 2018.

⁵¹ CIDH, Ampliación de Medidas Cautelares 873/18, Lucía Pineda Ubau y su núcleo familiar, Nicaragua, 11 de febrero de 2019.

⁵² CIDH, Comunicado de Prensa No. 222/18, CIDH y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresan profunda preocupación por decisión de declarar ilegales las protestas en Nicaragua, 09 de octubre de 2018.

⁵³ El Nuevo Diario, Gerente de Canal 10 abandonó embajada de Honduras y voló a EEUU, 4 de diciembre de 2018.

⁵⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 201/18, Relatoría Especial condena ataques, presiones políticas y censura indirecta contra periodistas y medios de comunicación en Nicaragua, 08 de septiembre de 2018.

recabados de personas detenidas. En relación con lo anterior, la CIDH recogió el siguiente testimonio de un hombre que había desempeñado labores como policía en Nicaragua:

Fui policía por 21 años. Aunque yo era instructor, mi jefe me asignó como protector de su familia en Managua. El 9 de julio me notificaron la decisión de remitirme a otro lugar y que, por orden del Comisionado General, debía hacerme cargo de uno de los vehículos de las fuerzas policiales, esto es, las camionetas Hilux. Estas camionetas son conocidas por llevar encapuchados, paramilitares y civiles siempre armados. Caminan en grandes caravanas para apoyar en los secuestros y llevar a las personas “marcadas” al Chipote. Las personas identificadas como líderes estaban “marcadas” para ser asesinadas. Yo no quería ser parte de estos secuestros, detenciones arbitrarias y asesinatos. El 11 de julio hice la entrega formal de los vehículos, cargadores, pistola, proyectiles, uniformes, y todo lo que tenía a mi cargo. Ellos me dijeron que debía esconderme y salir del país. Cuando estuviera a salvo afuera, iban a entregar los bienes a la Policía [...]. Temo por mi vida [...]. Sé que el Comisionado General dio una orden para desaparecerme⁵⁵.

B. Agentes de persecución

71. Con base en el análisis de los testimonios, la CIDH ha podido identificar que la mayoría de las personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir de su país fueron víctimas de persecución por parte de: (i) grupos paraestatales en un 46%; (ii) la Policía Nacional en un 37%; y (iii) grupos de vigilancia y control, como los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) en un 17%.

⁵⁵ Testimonio de un ex policía, que dejó su puesto para evitar participar en violaciones a derechos humanos, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

GRÁFICO 5

Agentes de persecución identificados por las personas entrevistadas durante la visita de trabajo en Costa Rica



Fuente: CIDH

72. Respecto a los grupos paraestatales, los testimonios recabados hacían referencia a grupos parapoliciales o “turbas sandinistas”. Todos estos grupos actuaban de manera coordinada junto con la Policía Nacional y se encontraban armados con el apoyo del gobierno nicaragüense. La CIDH ha identificado a estas estructuras represivas como grupos parapoliciales justamente porque su actuación se ha dado con la aquiescencia, tolerancia y colaboración de las autoridades estatales, específicamente de la Policía Nacional⁵⁶. Asimismo, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió sobre un patrón caracterizado por la intervención de elementos armados progubernamentales⁵⁷. Por su parte, el GIEI utilizó el término “grupos paraestatales” para hacer referencia a los diversos grupos de personas que asumen funciones represivas sin identificarse como funcionarios policiales o estatales, pero que actúan de manera coordinada con la Policía Nacional⁵⁸. Por su parte, el gobierno caracterizó dichos grupos como “policías voluntarios”.
73. Estos grupos de terceros que han actuado con la aquiescencia, tolerancia y colaboración del Estado nicaragüense, se han configurado como los

⁵⁶ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 58; CIDH, Comunicado de Prensa No. 124/18, [CIDH urge a Nicaragua a desmantelar grupos parapoliciales y proteger derecho a protesta pacífica](#), 01 de junio de 2018.

⁵⁷ OHCHR, *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua*, agosto de 2018, págs. 36-38

⁵⁸ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 55.

principales actores de represión de las protestas y tranques, los cuales además cuentan con un nivel importante de organización y preparación. Con base en los testimonios, estas estructuras estarían conformadas por ex militares, así como oficiales retirados. De acuerdo con lo establecido por el GIEI, cuando el gobierno reorganizó su estrategia de represión frente a la sostenida movilización y protesta social, un grupo de militantes históricos cercanos a Ortega se dedicaron a reclutar ex militares, desmovilizados del Servicio Militar Patriótico, oficiales retirados del Ministerio del Interior y militantes históricos, para integrarlos a los grupos paraestatales⁵⁹. En cuanto a las “turbas sandinistas”, de acuerdo con la información obtenida por los testimonios, estos grupos estarían conformados en su mayoría por jóvenes nicaragüenses captados por los CPC.

74. Al respecto, la CIDH observa que el Presidente de Nicaragua, señor Daniel Ortega, en una entrevista realizada el 30 de julio de 2018, al ser cuestionado sobre declaraciones de parapoliciales que sostenían colaborar con la Policía, admitió su participación durante la represión:

aquí tenemos lo que se llama la policía voluntaria [...]. El policía voluntario en operaciones especiales y la misma policía va enmascarada en tiempo normal⁶⁰.

75. De igual manera, el Jefe de la Policía de Nicaragua, Francisco Díaz, reconoció el uso de parapoliciales:

Nosotros tenemos lo que llamamos la Policía voluntaria. Eso no es nuevo. En la Ley de la Policía Nacional [...], está establecida la Policía voluntaria, que tiene sus misiones específicas y que participa junto con la Policía profesional en acciones preventivas [...]. No todo ellos eran policías voluntarios. También policías nuestros profesionales. Legalmente, nos establece que podemos utilizar “pasamontañas” para proteger identidades. Muchos de ellos que andaban de civil no eran policías voluntarios, eran nuestros policías profesionales. La mayoría eran policías profesionales en trabajo encubierto [...]⁶¹.

⁵⁹ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 56.

⁶⁰ Euronews, *¿Qué quieres preguntar sobre la entrevista a Daniel Ortega? Euronews responde en directo*, 31 de julio de 2019.

⁶¹ Dagbladet, *Dagbladet-intervju vekker oppsikt: - En tilståelse fra politisjefen i Nicaragua*, 11 de febrero de 2019.

76. Respecto a los CPC, estos son parte del sistema del sistema de vigilancia y control del gobierno nicaragüense establecido desde 2007. Al respecto, el GIEI indicó en su Informe que, junto con las instituciones y los aparatos de represión, el gobierno cuenta también con dispositivos de vigilancia y control social organizados territorialmente: los Gabinetes de Familia — evolución de los antiguos Consejos de Poder Ciudadano (CPC)— y los Comités de Liderazgo Sandinista (...) Toda una estructura ramificada que llega a los barrios y que combina instituciones formales con instancias de poder político local, que permite un importante grado de control territorial y poblacional”⁶². Si bien los CPC inicialmente se conformaron como estructuras comunitarias que atendían temas de interés de la comunidad, como la salud, educación, limpieza, ahora son parte del sistema de vigilancia y control del gobierno nicaragüense. Con base en los testimonios recibidos, los CPC están encargados de vigilar a las personas de su sector o barrio, e identificar a aquellas que participaban en los tranques o manifestaciones, que apoyaban de alguna manera a la disidencia, así como a las personas que no eran parte de ese barrio y que podría estar resguardándose en casas de seguridad o amigos. Los CPC reportaban toda la información recolectada tanto a la Policía Nacional, quienes a su vez buscaban directamente a las personas o enviaban grupos parapoliciales, como a las alcaldías y/o direcciones del partido oficialista.
77. Finalmente, en cuanto a la Policía Nacional, la Comisión identificó a este grupo como los principales actores de la represión violenta en las manifestaciones y protestas ciudadanas a través de un uso excesivo, arbitrario y desproporcionado de la fuerza, sirviéndose de apoyo con los parapoliciales, también conocidos como grupos de choque. Al respecto, la CIDH determinó que desde los inicios de las protestas en abril de 2018, a través del cual agentes estatales, principalmente agentes de la Policía Nacional de Nicaragua y de sus fuerzas antimotines, grupos parapoliciales actuando en connivencia con la Policía, así como alcaldes y secretarios políticos afines al gobierno, pusieron en marcha una respuesta represiva dirigida a disuadir y castigar la participación en las manifestaciones y sofocar esta expresión de disenso político⁶³.

⁶² GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, págs. 56-57.

⁶³ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párrs. 58, 90 y 115.

C. *Rol de los intermediarios⁶⁴ frente a las amenazas por redes sociales*

78. Durante las protestas en Nicaragua, las redes sociales como Facebook, Twitter e Instagram ejercieron su rol como medio de comunicación adicional o alterno para informar a la sociedad lo que estaba sucediendo durante las diversas manifestaciones. Permitieron dar visibilidad internacional a los hechos, compartir y diseminar información sobre las convocatorias a las marchas, la represión, identificar a las víctimas, la inseguridad, la presencia de grupos de choque y grupos armados, así como una herramienta para transmitir el descontento social por parte de los ciudadanos⁶⁵.
79. La información obtenida a través de los testimonios evidencia que las redes sociales también jugaron un papel importante en la transmisión de amenazas e intimidaciones contra las personas que participaron en las protestas, a través de publicaciones con datos personales y mensajes con amenazas a su vida, seguridad e integridad personal, así como a las de sus familiares⁶⁶. Al respecto, una persona nicaragüense refirió a la Comisión el siguiente testimonio: “en las redes sociales enviaron una imagen mía con la camisa de mi organización diciendo que dejara de hablar de la policía o que iba a terminar con la boca llena de moscas, es decir, muerto [...]. Esto apareció en Facebook [...]. Esto ponía en riesgo mi integridad”⁶⁷.
80. Asimismo, durante su visita, la Comisión identificó un patrón en el cual las amenazas por redes sociales han tenido múltiples impactos sobre la integridad personal de las personas solicitantes de asilo y refugiadas nicaragüenses, en particular a través de patologías psicológicas, tales como la ansiedad, falta de sueño, estrés post traumático y depresión, entre otras. Al respecto, una mujer que apoyó a los manifestantes a través del suministro de alimentos y medicinas, al referirse a las amenazas que recibió a través de redes sociales, en su testimonio señaló que:

Los CPC empezaron acusarme de entregar armas a los muchachos que participaban en las marchas en Diriamba y

⁶⁴ Los “intermediarios” son generalmente definidos como “cualquier entidad que permita la comunicación de información de una parte hacia otra”, aunque, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha entendido que la definición legal de intermediario puede ser distinta entre jurisdicciones o entre países [CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.17/17 (2017), párr. 102].

⁶⁵ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, p. 63.

⁶⁶ Sobre el particular, ver entre otros OHCHR, *Violaciones de derechos humanos y abusos en el contexto de las protestas en Nicaragua*, agosto de 2018, párrs. 6, 37, 94.

⁶⁷ Testimonio de un defensor de derechos humanos que brindaba asesoría legal en el marco de las protestas, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

Managua, circulaban esta información a las personas del barrio y a la Policía Nacional. Empezaron a publicarse fotos mías en Facebook, acusándome de terrorista, de traficante de drogas, de portación ilegal de armas, y las personas comentaban con fotos de mi casa y vehículos. Empezaron a publicarse amenazas que iban a quemar mi casa y días después grupos paramilitares y gente del barrio apoyada por los CPC, quemaron las instalaciones del policlínico del que yo era dueña, y en el cual atendía a los muchachos heridos. Días antes de salir de Nicaragua, también saquearon mi casa⁶⁸.

81. En este sentido, la Comisión estima necesario referirse al rol de las empresas de Internet, tales como las plataformas de redes sociales, en la adopción de medidas para prevenir y mitigar este tipo de contenidos en línea. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH señaló que el derecho a la libertad de expresión encuentra en Internet un instrumento único para desplegar, incrementalmente, su enorme potencial en amplios sectores de la población⁶⁹. No obstante, existe asimismo preocupación sobre cómo este medio proporciona una plataforma para movimientos racistas, discursos de odio; desinformación en el contenido generado por los usuarios, así como la difusión de mensajes que incitan abusos dirigidos contra los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados⁷⁰.
82. En relación a la temática del discurso de odio en internet, la Comisión ha considerado que la distinción entre expresiones legítimas e ilegítimas requiere de herramientas sensibles y el respeto a las garantías judiciales más rigurosas de conformidad con los artículos 13, 8 y 25 de la Convención Americana. En consecuencia, la complejidad y magnitud de la lucha en contra de expresiones de odio o de incitación a la violencia, podrían llevar a las empresas de Internet a restringir expresiones aun cuando éstas no estén vinculadas a un resultado adverso. A esto debe agregarse que los intermediarios no tienen –ni tienen que tener– la capacidad operativa/técnica para revisar los contenidos de los cuales no son

⁶⁸ Testimonio de una persona que participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, y que desde entonces apoyaba con ayuda humanitaria, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

⁶⁹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de Expresión e Internet*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 11/13 (2013), párr. 10. ONU, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*. A/66/290, 10 de agosto de 2011, párr. 10; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de Expresión e Internet*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 11/13 (2013), párr. 12.

⁷⁰ ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/38/35, 06 de abril de 2018, párr. 27. UNHRC, Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, A/HRC/26/49, 6 de mayo de 2014, párrs. 16-19; UNHRC, Report of the Special Rapporteur on Minority Issues, A/HRC/28/64, 05 de enero de 2015, párrs. 41-42.

- responsables. Tampoco tienen – ni tienen que tener- el conocimiento jurídico necesario para identificar en qué casos un determinado contenido puede efectivamente producir un daño antijurídico que debe ser evitado⁷¹.
83. En concreto, en lo que respecta a expresiones o contenidos que podrían poner en peligro la vida, seguridad o integridad de un grupo determinado de personas, como es el caso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas que se encuentran per se en una situación de vulnerabilidad, es necesario que las empresas de Internet puedan adoptar mecanismos pronto y oportuno respecto a la transmisión de contenidos como amenazas y mensajes que inciten a la violencia en su contra, y que pongan en peligro la protección internacional brindada por un segundo Estado.
84. Sobre el particular, la CIDH considera que los actores privados tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos en línea, lo que incluye tanto la responsabilidad de no restringir los derechos como la obligación positiva de crear un entorno en el que se respeten los derechos. En este sentido, los intermediarios, en particular, deberían establecer sistemas eficaces de vigilancia, evaluaciones de impacto y sistemas de denuncias accesibles y eficaces a fin de identificar los daños reales o potenciales a los derechos humanos causados por sus servicios o actividades⁷². Asimismo, la Relatoría Especial en su informe *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*, señaló que cuando se identifiquen impactos negativos o potenciales sobre los derechos humanos, los actores privados deberían disponer de sistemas eficaces para proporcionar remedios apropiados a las personas afectadas, y ajustar sus actividades y sistemas según sea necesario para prevenir futuros abusos⁷³.
85. La Comisión ha determinado que estos mecanismos deberán atacar únicamente al contenido presuntamente ilícito, y brindar suficientes garantías de transparencia y rendición de cuentas. Así cualquier medida de restricción de contenidos en línea deberá adoptarse previa la plena y clara identificación del contenido ilícito que debe ser bloqueado; cuando sean

⁷¹ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de Expresión e Internet*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 11/13 (2013), párr. 99. Ver en este mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News")*, *Desinformación y Propaganda*, marzo de 2017.

⁷² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.17/17 (2017), párr. 98.

⁷³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una Internet Libre, Abierta e Incluyente*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.17/17 (2017), párr. 99.

necesarias para un fin imperativo; bajo un estricto juicio de proporcionalidad; y deben ser cuidadosamente diseñadas y claramente limitadas de manera que no se extienda a contenidos lícitos o protegidos. Asimismo, conforme lo señalado anteriormente, las medidas deben ser autorizadas o impuestas atendiendo a las garantías procesales, según los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana⁷⁴. En este sentido, si bien las redes sociales han sido una herramienta fundamental para visibilizar la situación en Nicaragua, la CIDH considera que la gravedad de las amenazas que las personas nicaragüenses han recibido a través de ellas hace imperativa la necesidad de analizar el papel y las obligaciones que intermediarios tienen en relación con la persecución y los posteriores procedimientos para la determinación de la condición de refugiado o de protección complementaria.

86. Asimismo, de conformidad con las normas y estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por lo establecido en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las empresas, entre otros, deben: (i) abstenerse de causar o contribuir a cualquier consecuencia negativa sobre los derechos humanos y tratar de prevenir o mitigar esas consecuencias cuando estén directamente relacionadas con las operaciones, los productos o los servicios derivados de sus relaciones comerciales, incluso si no han contribuido a generarlas (principio 13); (ii) adoptar compromisos de política de alto nivel orientados a respetar los derechos humanos de sus usuarios (principio 16); así como, (iii) proporcionar una reparación apropiada, incluso mediante mecanismos de solución de diferencias a nivel operacional a los que los usuarios puedan acceder sin acrecentar su “sensación de impotencia” (principios 22, 29 y 31).
87. Finalmente, en aras de promover la transparencia, los Principios Rectores también reconocen que, “para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes” (principio 21). Así, las empresas deberán explicar en qué se basan dichas restricciones y demostrar la necesidad y la proporcionalidad de esas medidas (como la eliminación del contenido o la suspensión de una cuenta)⁷⁵.

⁷⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de Expresión e Internet*. OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 11/13 (2013), párrs. 85-86.

⁷⁵ ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, A/HRC/38/35, 06 de abril de 2018, párr. 28.

CAPÍTULO 3
DESPLAZAMIENTO INTERNO
EN NICARAGUA

DESPLAZAMIENTO INTERNO EN NICARAGUA

88. La Comisión ha venido monitoreando cómo un gran número de personas nicaragüenses se han visto forzadas a realizar desplazamientos intraurbanos o traslados a otras ciudades debido al recrudecimiento y la prolongación de la violencia tras el inicio de la represión a las protestas de abril de 2018, y que se intensificó durante los meses de julio, agosto y septiembre del mismo año ⁷⁶. En este sentido, la Comisión recibió información a partir de los testimonios recolectados que indica que una cantidad importante de personas se vieron forzadas a desplazarse internamente antes de decidir salir de su país hacia Costa Rica.
89. Al respecto, la Comisión recuerda la obligación de los Estados de respetar y garantizar el derecho a la libertad de circulación y residencia de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, y esto incluye la prohibición del desplazamiento arbitrario ⁷⁷. El artículo 22.1 de la Convención Americana establece que, “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”. La Corte Interamericana ha considerado que esta norma protege el derecho a no ser desplazado forzosamente dentro de un Estado o a no tener que salir forzosamente fuera del territorio del Estado en el cual se halle legalmente, por lo que se deben proveer garantías para que las personas puedan transitar y residir libremente en sus lugares de origen ⁷⁸.
90. De igual manera, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Estados tienen cuatro obligaciones principales respecto de las personas desplazadas internas: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger y brindar asistencia a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el

⁷⁶ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II (2018), párr.220.

⁷⁷ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 225.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213; y Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

retorno, reasentamiento y reintegración de los desplazados internos en condiciones de seguridad⁷⁹.

91. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han considerado que el desplazamiento interno no solo genera la violación del derecho de circular libremente en el territorio del Estado y el derecho de escoger libremente el lugar de residencia, sino que también conlleva la violación de otros múltiples derechos humanos, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la integridad personal, el derecho a la vida privada y familiar, los derechos de los niños, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la propiedad, el derecho a la identidad, los derechos políticos, entre otros. Asimismo, se ha entendido que es una violación continua, por lo que se mantiene hasta que las personas puedan retornar a sus lugares de origen de manera voluntaria, digna y en condiciones de seguridad o se dé su reasentamiento voluntario en otra parte del país⁸⁰.
92. La Comisión estima necesario destacar lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso VRP y VPS y otros contra Nicaragua, en el sentido que el derecho de libre circulación y residencia puede resultar violado cuando una persona es víctima de amenazas u hostigamientos, y el Estado no provee las garantías necesarias para que pueda transitar y residir libremente en el territorio de que se trate, incluso cuando las amenazas y hostigamientos provienen de actores no estatales. Asimismo, la falta de una investigación efectiva de hechos violentos, así como la situación de impunidad, pueden menoscabar la confianza de las víctimas en el sistema de justicia y contribuir a condiciones de inseguridad. Además, dicha situación de impunidad puede propiciar o perpetuar el exilio o desplazamiento forzado⁸¹.

A. *Motivos del desplazamiento interno de personas nicaragüenses*

93. Desde su visita de trabajo a Nicaragua y con posterioridad a la misma, la CIDH, a través del MESENI, recabó información sobre un gran número de

⁷⁹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 119; y CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/13 (2013), párr. 537.

⁸⁰ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 28.

⁸¹ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 309.

estudiantes, manifestantes, víctimas y sus familiares, testigos, defensores de derechos humanos, líderes religiosos, personal médico y de salud, pueblos indígenas, entre otros, que se han visto forzadas a huir de sus hogares y en algunos casos esconderse en casas de seguridad ⁸². La Comisión ha observado que en un primer momento la actuación del Estado nicaragüense se caracterizó por reprimir violentamente las protestas, lo cual luego fue evolucionando a la persecución selectiva, detenciones arbitrarias y prácticas de criminalización de disidentes y sus familiares. Esto ha ocasionado que miles de personas se hayan visto forzadas a esconderse y desplazarse, incluso llegando al punto de verse forzadas a huir de Nicaragua para buscar protección internacional en otros países⁸³.

94. Asimismo, la CIDH recibió información que indica que la mayoría de las personas no solían quedarse mucho tiempo en un solo lugar por el temor y la constante persecución que se mantiene por parte de personas afines al gobierno que buscan a quienes han huido, así como por parte de la Policía Nacional a través de listas y de los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) de cada barrio. Los testimonios refieren a la imposibilidad de encontrar un lugar seguro en Nicaragua por la constante vigilancia de la Policía nacional y los CPC:

[...] algunos vecinos tuvieron que ayudarme a salir de casa en diferentes vehículos. Tuve que cambiarme por cinco ocasiones de casas de seguridad, porque mi nombre se encontraba en las listas negras. Los CPC informaban todo a la policía y autoridades del gobierno. Existía asedio policial en todos los puntos y hacían constantes revisiones en vehículos y buses de transporte público⁸⁴.

⁸² CIDH, Comunicado de Prensa No. 183/18, [CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección](#), 15 de agosto de 2018.

⁸³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 183/18, [CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección](#), 15 de agosto de 2018.

⁸⁴ Testimonio de una persona que participó en las manifestaciones desde el 19 de abril de 2018 y que asistía con casas de seguridad, recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

95. En esta línea, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para Nicaragua, en su Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018, refirió a la presencia de personas vinculadas al Gobierno de Nicaragua en San José y otras partes de Costa Rica en busca de nicaragüenses que hubiesen huido. Como consecuencia, estas personas desplazadas no se sentían seguras, por lo cual:

“muchas veces se quedan buena parte del día encerradas en las habitaciones donde viven o sin salir por la noche.” El GIEI asimismo indicó sobre la desconfianza en otras personas nicaragüenses en la misma condición de desplazamiento, quedando aislados de los grupos y colectivos. En los casos más drásticos, las personas utilizarían nombres falsos para no ser identificadas⁸⁵.

96. En varios de los testimonios recibidos durante la visita a Costa Rica se manifestó de manera consistente que no era posible encontrar un lugar seguro en Nicaragua, debido a que los distintos miembros de los CPC tienen orden de identificar a cualquier persona que es ajena a ese sector que vigilan, y de reportarla con la Policía Nacional.

B. Consecuencias del desplazamiento interno en los derechos de las personas nicaragüenses

97. Las intimidaciones, hostigamientos y persecución por parte de los agentes estatales, parapoliciales y miembros de los CPC en contra de las personas nicaragüenses identificadas como opositoras al gobierno, han generado que estas se vean obligadas a desplazarse internamente en los distintos sectores y barrios de Nicaragua, lo que ha trascendido en un grave impacto en sus derechos humanos. En su informe, el GIEI reconoció que este tipo de amenazas se dieron de manera bastante presente en los barrios y en la vida comunitaria, a partir de estos órganos y servicios públicos que se suponen de apoyo a la población. Esta presencia amenazante además produjo divisiones y conflictos entre vecinos y personas que conviven cotidianamente en los distintos barrios en Nicaragua⁸⁶.
98. El desplazamiento interno ha tenido, asimismo, como consecuencia la separación de grupos familiares. Las personas que huyen a distintos lugares

⁸⁵ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 324.

⁸⁶ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 308.

como casas de seguridad, no pueden contactarse fácilmente con sus familiares por el temor a que sean ubicados, y que sus familiares sufran represalias o amenazas por agentes del Estado o personas afines al gobierno para que den información sobre la ubicación de quienes están huyendo. Esta dispersión de familias ha generado la pérdida de vínculos afectivos tanto con familiares, amigos y otras personas de la comunidad⁸⁷.

⁸⁷ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 308.

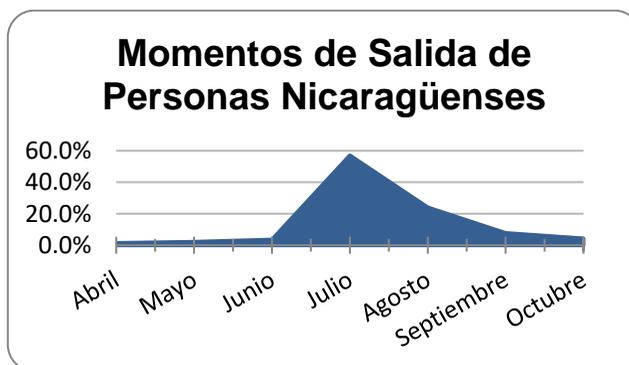
CAPÍTULO 4
MIGRACIÓN FORZADA DESDE
NICARAGUA A COSTA RICA

MIGRACIÓN FORZADA DESDE NICARAGUA A COSTA RICA

99. La situación de represión estatal y violación de los derechos humanos en Nicaragua no solo ha obligado a que las personas nicaragüenses se desplacen internamente, sino que además ha generado un desplazamiento arbitrario fuera de territorio nicaragüense a través de rutas inseguras y clandestinas. Así, un año después del inicio de la crisis, más de 70,000 personas se han visto forzadas a huir de Nicaragua⁸⁸. De igual manera, la CIDH observa que la salida de la mayoría de las personas nicaragüenses coincide con el inicio de la “Operación Limpieza” y el consecuente recrudecimiento de la violencia entre abril y octubre de 2018, lo que previamente ya ha sido identificado por la CIDH⁸⁹.

GRÁFICO 6

Momentos de salida de personas nicaragüenses: enero-octubre



Fuente: CIDH

100. Respecto la salida de nicaragüenses, el Estado de Nicaragua comunicó a la CIDH que, según registros de Migración y Extranjería, de abril a octubre de 2018, “se registró por los puestos fronterizos del sur legalmente habilitados 198,162 movimientos migratorios de salida de nicaragüenses, que en comparación con el mismo periodo del año 2017, se registraron 225,858

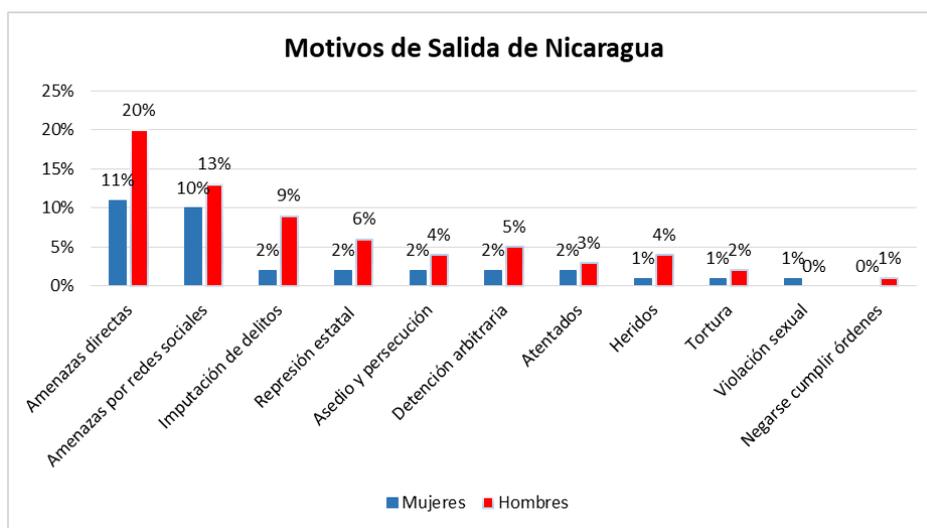
⁸⁸ UNHCR, *Americas Monthly Report*, May 2019, p. 4.

⁸⁹ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), párr. 220-222.

salidas, disminuyendo en 12.2% en relación a los datos de 2018⁹⁰. Asimismo, el Estado nicaragüense destacó que, durante el mismo periodo, 182, 854 ciudadanos nicaragüenses provenientes de Costa Rica ingresaron al país, “lo que indica que al finalizar octubre de 2018 retornó el 92.3% de nicaragüenses que habían salido hacia el país vecino. Por tanto, no se originó ninguna migración masiva irregular de nicaragüenses en las fronteras norte y sur del territorio nacional, ya que la salida y entradas al país de nacionales, se mantuvo dentro de los parámetros naturales”⁹¹.

101. Por otro lado, los testimonios recolectados por la CIDH indicaron que las principales causas de la huida de las personas nicaragüenses de su país fueron por amenazas directas en un 31% de los casos; por amenazas por redes sociales en un 23%; por imputación de delitos en un 11%; por la represión estatal en un 8%; por asedio y persecución en un 6%; por detención arbitraria en un 7%; por atentados en un 5%; como consecuencia de heridas en un 5%; por violación sexual en un 1%; y por negarse a cumplir órdenes en un 1%.

GRÁFICO 7 Motivos de desplazamiento de personas nicaragüenses



Fuente: CIDH

⁹⁰ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 11.

⁹¹ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 12.

102. A través de su monitoreo, la CIDH ha constatado que las personas nicaragüenses que se vieron obligadas a migrar se desplazaron mayoritariamente a otros países de la región, como Costa Rica, Honduras, Panamá, México, Estados Unidos y Canadá, así como en menor medida a España⁹². Sobre este último país se registró un incremento récord de solicitudes de asilo político de 900% más que las registradas en 2017⁹³. Al respecto, el informe del GIEI de Nicaragua documentó que, por el nivel de amenazas, las personas han tenido que desplazarse con la ropa que usaban, ocultándose durante el día, trasladándose de noche, evitando controles, atravesando ríos, pagando cupos y con el riesgo de ser detenidos o de terminar muertos⁹⁴.
103. La Comisión recibió información que indica que las personas nicaragüenses perseguidas por el Estado además de ser víctimas de constantes amenazas, atentados y asedio a sus familiares presentan una serie de obstáculos para salir de su país y para acceder a canales regulares y seguros de la migración, lo que las dificulta a solicitar protección internacional en otros países, como Costa Rica.
104. Conforme se señaló en el capítulo anterior, el Estado nicaragüense ha creado un sistema de vigilancia y persecución a través de los CPC y entidades de la fuerza pública, como la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, quienes cuentan con un listado de nombres de las personas que han participado en las manifestaciones o han apoyado de alguna manera a la disidencia, y que en algunos casos han sido además imputados arbitrariamente por la comisión de delitos, intentando así legitimar su búsqueda.
105. Durante su visita de trabajo y con base en la información suministrada, la CIDH pudo verificar las condiciones que las personas nicaragüenses experimentan tanto en la salida de Nicaragua como en su ingreso a territorio costarricense, encontrándose a los siguientes riesgos y obstáculos: (i) retenes militares en puntos estratégicos de salida; (ii) militarización de la frontera con Costa Rica; (iii) uso de rutas clandestinas y canales irregulares e inseguros de migración; y (iv) tráfico de personas migrantes, tal como se expone a continuación.

⁹² Véase, CIDH, Comunicado de Prensa No. 183/18, [CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección](#), 15 de agosto de 2018.

⁹³ El Nuevo Diario, [Petición de asilo de nicas en España crece 9 veces](#), 12 de octubre de 2018.

⁹⁴ GIEI Nicaragua, [Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#), diciembre de 2018, p. 324.

A. *Salida del Estado de Nicaragua*

106. La Comisión tuvo conocimiento sobre retenes militares en diversos puntos de salida del Estado nicaragüense, así como de la militarización de su frontera con Costa Rica. Según la información recibida, estas circunstancias han obstaculizado la salida de las personas nicaragüenses que buscan huir de la represión y la persecución estatal y, por lo tanto, su derecho a buscar y recibir asilo.
107. De conformidad con la información recibida, dichos retenes militares tienen como principal objetivo revisar la documentación de las personas nicaragüenses que cruzan por dichos puntos e identificar si sus nombres se encuentran en una lista que disponen a nivel nacional, la cual reúne los nombres de las personas que han sido identificadas en las manifestaciones, los tranques, y que han apoyado a la disidencia a través del suministro de medicamentos, alimentación o difusión de imágenes y videos⁹⁵. Las personas identificadas por los retenes militares son detenidas y no se les permite continuar con su camino o cruzar la frontera hacia Costa Rica. En el marco de la visita, la CIDH recibió el siguiente testimonio de una persona que tuvo que cruzar por retenes militares y señaló que:

En la salida de Nicaragua había un control y retén del Ejército. Ellos tomaban los datos de las personas, los comparaban con una lista y fotos que tenían en sus celulares y registraban nuestras maletas. A algunas personas les quitaban sus pertenencias o les cobraban dinero para dejarlos pasar, a otras los detenían y los alejaban de los retenes. Intimidaban a las personas preguntándoles si estaban huyendo o si participaron en algunas de las protestas⁹⁶.

108. En relación con la instalación de retenes y la militarización de la frontera, la Comisión observa que estas medidas ponen en mayor riesgo las vidas de las personas nicaragüenses que se ven forzadas a salir de su país y solicitar protección internacional en Costa Rica. Al respecto, la CIDH ha señalado que la experiencia histórica demuestra que las personas migrantes se verán forzadas a buscar rutas más peligrosas y que la ausencia de canales legales para migrar también empujará a las personas a recurrir a traficantes de

⁹⁵ CIDH, [Comunicado de Prensa No. 233/18, Observaciones preliminares sobre la visita de trabajo para monitorear la situación de personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica](#), 01 de noviembre de 2018.

⁹⁶ Testimonio de un ex policía que se negó a cumplir órdenes en contra de los manifestantes, recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

migrantes, poniendo en grave peligro su vida e integridad personal⁹⁷. Al respecto, la Comisión reitera el derecho de cualquier persona a salir del territorio de su país, tal como lo establece el artículo 22.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente, la prohibición de salida del propio territorio resulta violatoria del derecho a buscar y recibir asilo, establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

109. En esta línea, la Corte Interamericana ha coincidido con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al señalar que la libertad de salir del territorio de un Estado no puede hacerse depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país. En consecuencia, dicha libertad incluye tanto el viaje temporal al extranjero como la partida en caso de emigración permanente. Igualmente, el derecho de libre circulación y residencia incluye el que la persona pueda determinar el Estado de destino⁹⁸.
110. Este derecho no es absoluto, sin embargo, de acuerdo con los artículos 22.3 y 30 de la Convención Americana, sólo puede ser objeto de restricciones si se cumple con los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad⁹⁹. Respecto al principio de legalidad, la Corte Interamericana ha citado el criterio del Comité de Derechos Humanos, que indica que las limitaciones a derechos deben estar determinadas por ley, que dichas restricciones no comprometan la esencia del derecho, que contenga criterios precisos y no otorgue una discrecionalidad sin trabas a las personas encargadas de su aplicación¹⁰⁰. Por su parte, respecto al principio de necesidad, se requieren indicios suficientes por el Estado que permitan suponer la razonabilidad de la restricción que afecte la libertad personal y el derecho de circulación¹⁰¹. Finalmente, el requisito de proporcionalidad se refiere a que se apliquen únicamente si no existe otro medio menos restrictivo y durante el tiempo estrictamente necesario para cumplir con su función¹⁰².

⁹⁷ CIDH, Comunicado de Prensa No. 008/17, [CIDH expresa preocupación por órdenes ejecutivas sobre migración y refugio en los Estados Unidos](#), 01 de febrero de 2017.

⁹⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Comentario general No. 27 relativo a la libertad de circulación*. 2 de noviembre de 1999, párr. 8.

⁹⁹ CIDH, [Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#), OEA/SER.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 256.

¹⁰⁰ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Comentario general No. 27 relativo a la libertad de circulación*. 2 de noviembre de 1999, párrs. 12 y 13.

¹⁰¹ Corte IDH. *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 129.

¹⁰² Corte IDH. *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 133.

111. Por otra parte, la Comisión recuerda que el derecho a salir de cualquier país se relaciona estrechamente con el derecho a buscar y recibir asilo. En este sentido, una restricción arbitraria a dicho derecho puede caracterizar una violación al artículo 22.7 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión observa que limitar el derecho a la salida de personas nicaragüenses no cumpliría con las limitaciones legítimas al derecho a la libre circulación y residencia, debido a que no cumplirían con los principios de legalidad, proporcionalidad e idoneidad. En virtud de lo anterior, la Comisión exhorta al Estado nicaragüense a garantizar los derechos de libre circulación y residencia, en particular el derecho a salir de cualquier país y el derecho a buscar y recibir asilo.
112. Debido a la falta de canales regulares, seguros, accesibles y asequibles para que las personas nicaragüenses puedan migrar, en especial lo concerniente al derecho a salir del país de manera segura, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular, a través de riesgosas rutas terrestres. Al respecto, la Comisión recibió información sobre los lugares de cruce irregulares conocidos como “puntos ciegos”. En estas rutas se incrementan los riesgos y peligros a los que las personas que buscan migrar ya están expuestas. De conformidad con los testimonios recabados, las personas que salen de Nicaragua por “puntos ciegos” se enfrentan a largas horas de caminata, así como cruces peligrosos por fosas y pantanos. Los datos obtenidos durante la visita de trabajo revelan que en no menos del 85% de los 152 testimonios, las personas salieron de Nicaragua por “puntos ciegos”. La CIDH recibió el testimonio de familiares de líderes campesinos que por temor a su vida tuvieron que salir de Nicaragua por canales inseguros:

Nuestro trayecto fue por monte durante tres días. Éramos nueve mujeres con nueve niños. Una camioneta nos pasó envueltos en plástico para evitar que los retenes de militares nos detengan. Los hombres, en cambio, fueron caminando todo su trayecto por montaña, durmiendo en el monte y cruzando ríos, por varios días, sin el alimento necesario para todo ese cruce¹⁰³.

113. Asimismo, la CIDH fue informada que con frecuencia estas personas salen por rutas clandestinas con la guía de traficantes de migrantes conocidos como “coyotes”, quienes obtienen beneficios económicos cuantiosos por trasladar y facilitar el acceso de estas personas a Costa Rica. En el 12% de los testimonios recibidos se indicó que tuvieron que contactarse con

¹⁰³ Testimonio de un ex policía que se negó a cumplir órdenes en contra de los manifestantes, recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

“coyotes” para facilitar su salida de Nicaragua, así como su ingreso a Costa Rica. Los “coyotes” no solo proveen de un transporte para las personas migrantes, sino que además rentan la vestimenta adecuada (botas de caucho) para cruzar por las fosas y pantanos. Asimismo, la Comisión recibió información sobre tarifas que se cobran a las personas migrantes para realizar el cruce de fronteras a través de casas y patios particulares que bordean la frontera con Costa Rica. Al respecto, la CIDH recibió el siguiente testimonio:

Quando salí de mi país, venía huyendo de la guardia. Incluso nos venían persiguiendo a escasos trescientos metros nos dispararon. Llegamos a una finca privada, donde nos trasladaron al punto fronterizo. Eran nicaragüenses con fincas. Pasamos pagando un coyote, ilegalmente¹⁰⁴.

114. Además de recibir los testimonios directos de las personas migrantes, durante la visita de trabajo, la delegación de la CIDH se trasladó a la zona fronteriza de Peñas Blancas en Costa Rica donde pudo observar parte del recorrido que realizan las personas nicaragüenses por senderos y pantanos para cruzar por “puntos ciegos” a territorio costarricense, saltando el muro fronterizo que divide a ambos Estados. Allí, la Comisión recibió el testimonio de un grupo de personas que se encontraban cruzando el muro fronterizo en ese momento, quienes manifestaron lo siguiente:

Salí de Nicaragua por miedo. Nosotros vivimos en Jinotepe, y eso está lleno de antimotines. Mi familia apoyó en las marchas y tenemos miedo de la represión estatal. Para llegar acá, tuve que tomar un bus que me dejó lo más cerca de la frontera, no tan cerca para no encontrarme con retenes militares. Para poder cruzar por los pantanos, tuve que alquilar unas botas, y al cruzar el muro, debo devolverlas¹⁰⁵.

115. La CIDH insta al Estado nicaragüense a garantizar que toda persona pueda salir libremente de territorio nicaragüense y a que se le respete su derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero, de acuerdo con el artículo 22.2 y 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁴ Testimonio recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

¹⁰⁵ Testimonio de una persona cruzando por “puntos ciegos” en Peñas Blancas, frontera con Nicaragua, recibido por la CIDH en Peñas Blancas, 17 de octubre de 2018.

B. Migración forzada de personas nicaragüenses como violaciones graves de derechos humanos

116. A partir del monitoreo realizado por la CIDH de la grave crisis de derechos humanos que ha tenido lugar en Nicaragua desde abril de 2018 y de los perfiles de personas perseguidas identificadas tanto en el presente informe, como en el informe de país publicado en junio de 2018 y en el capítulo IV B del Informe Anual 2018, la CIDH ha concluido que la población considerada como opositora al gobierno nicaragüense fue sometida a un contexto de persecución, abusos y violencia. Asimismo, las personas entrevistadas durante la visita de trabajo a Costa Rica expresaron que luego de participar en protestas, brindar asistencia médica a los manifestantes, denunciar irregularidades, negarse a participar en ejecuciones extrajudiciales, entre otros, recibieron una serie de amedrentamientos, amenazas y hostigamientos.
117. Las personas nicaragüenses que dieron sus testimonios a la CIDH manifestaron haber sufrido persecución en vehículos, observar motocicletas recorriendo sus hogares o encontrar “pintas” en las fachadas de sus casas. Muchos fueron testigos del asesinato de una persona cercana, o confinados a detenciones arbitrarias. La mayoría indicó haber sido incluida en las “listas” del gobierno, por lo que recibieron múltiples amenazas de muerte por redes sociales, fotografías de familiares identificados como “los siguientes torturados” o, incluso, advertencias directas de agentes oficiales de que, si no abandonaban el país, serían capturados. Consecuentemente, es recurrente el uso de frases como “si regreso, me matan”, “mi cabeza tiene precio”, “soy perseguida para matarme”, o “si regreso, me dijeron que las consecuencias las pagará mi familia”.
118. Asimismo, a partir de lo expuesto por el GIEI¹⁰⁶, la CIDH observa que estos hechos habrían sido decididos y avalados por las máximas autoridades del país, incluyendo al presidente de la República, pues se han presentado eventos similares de persecución en distintos lugares del país, persistencia en el tiempo, uso de recursos públicos, el discurso público de descalificación a quienes se consideraban opositores del gobierno, el aval político a agentes del Estado, la actuación de particulares con pleno respaldo gubernamental, y la omisión de disponer investigaciones, tanto de las violaciones que generan el desplazamiento como del traslado mismo.
119. A lo anterior, debe agregarse que el patrón de conducta de mayor gravedad documentado habría sido el uso de armas de fuego con capacidad letal o de

¹⁰⁶ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 228.

causar graves heridas, así como la persecución por motivos políticos reflejada a través de las detenciones arbitrarias; la privación del derecho a la atención médica de manifestantes heridos; y la negación del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰⁷. Adicionalmente, estos ataques se habrían dado en contra de una población civil identificada como opositora o disidente del gobierno.

120. En este sentido, el GIEI determinó que existía en Nicaragua un ataque generalizado y sistemático en contra de una población civil, debido a la extensión geográfica y temporal de los hechos, la cantidad de víctimas, la gravedad de las acciones de represión, así como en la existencia de ciertos patrones de conducta llevados a cabo con recursos del Estado, y que respondieron a una política definida y avalada desde la cúspide del poder estatal¹⁰⁸. En el Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018¹⁰⁹, el GIEI estableció que se habían cometido delitos de lesa humanidad de asesinato, encarcelación u otra privación de la libertad física, persecución, violación, tortura y desaparición forzada. La CIDH observa que la migración forzada de personas nicaragüenses se origina, resulta como consecuencia y es una continuación de este mismo contexto de represión, persecución, abusos y violencia sistemática y generalizada contra la población considerada como opositora al gobierno nicaragüense.
121. En este sentido, la Comisión destaca que solo desde enero hasta septiembre de 2018, fue posible registrar un total de 52.000 personas nicaragüenses que ingresaron únicamente a Costa Rica y que se han quedado allí; y hasta el mes de mayo de 2019, registró un total de 55,500 personas nicaragüenses que han sido forzadas a salir de su país y solicitar protección internacional en Costa Rica ¹¹⁰. A estas cifras alarmantes debe agregarse el número de personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir a causa de la represión estatal y la violación a sus derechos humanos a otros países como Canadá, España, Estados Unidos, Honduras, México y Panamá.
122. La CIDH observa que las personas nicaragüenses forzadas a desplazarse lo hacen con tendencia a huir dentro y fuera de su país, luego de ser sometidos a medios coercitivos como amenazas, tanto directas como a través de redes sociales o intermediarios; asesinato de familiares, compañeros y amigos;

¹⁰⁷ CIDH, *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86 (2018), capítulo 3; GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, noviembre de 2018, pág. 229.

¹⁰⁸ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, diciembre de 2018, pág. 228.

¹⁰⁹ GIEI Nicaragua, *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*, 21 de diciembre de 2018, págs. 224-237.

¹¹⁰ UNHCR, *Americas Monthly Report*, May 2019, pág. 4.

torturas; detenciones arbitrarias; violencia sexual; entre otros. En ese sentido, la CIDH advierte que la decisión de huir de las personas nicaragüenses consideradas opositoras al gobierno no se basa en una elección voluntaria, sino en la única salida que encuentran frente a amenazas inminentes a su vida e integridad, esto es, el sometimiento a un estado de coerción y temor que, en aplicación de los criterios antes esbozados, también implica haber sido desplazadas “por la fuerza”. Como consecuencia, miles de personas se han visto forzadas a salir de su país y solicitar protección internacional, gran parte de ellas en el Estado de Costa Rica.

123. Por otra parte, como han manifestado reiteradamente las personas entrevistadas, si intentaran regresar, existe un riesgo real de afectación a su vida e integridad, o la de sus familias en Nicaragua, lo que se ha concretizado en advertencias realizadas por agentes del Estado o actores que actúan bajo su aquiescencia o tolerancia; así como, un fundado temor en que las violaciones que vivieron en su país de origen se repitan.
124. Conforme a lo anterior, y con base en el trabajo de monitoreo de la situación de los derechos humanos en Nicaragua que ha realizado la Comisión Interamericana, así como el trabajo del GIEI y del Mecanismo de Seguimiento para Nicaragua (MESENI), la CIDH considera que la migración forzada de personas nicaragüenses dentro y fuera de su país constituye, en sí misma, una grave violación de derechos humanos.
125. A lo largo de su jurisprudencia, la Comisión y la Corte Interamericana han desarrollado la obligación de los Estados de investigar e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos. Así, la Corte Interamericana ha establecido el deber de realizar una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva¹¹¹. Adicionalmente, ha señalado que dicha obligación adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados¹¹². En atención a lo anterior, la Comisión reitera su llamado a que las graves violaciones de derechos humanos cometidas en el contexto de la represión sean debidamente

¹¹¹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 145; Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 115; Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 110; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 283

¹¹² Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 157; Corte IDH. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 84; Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 193; Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 197.

investigadas, procesadas, juzgadas y sancionadas, inclusive los relativas a la migración forzada de personas nicaragüenses.

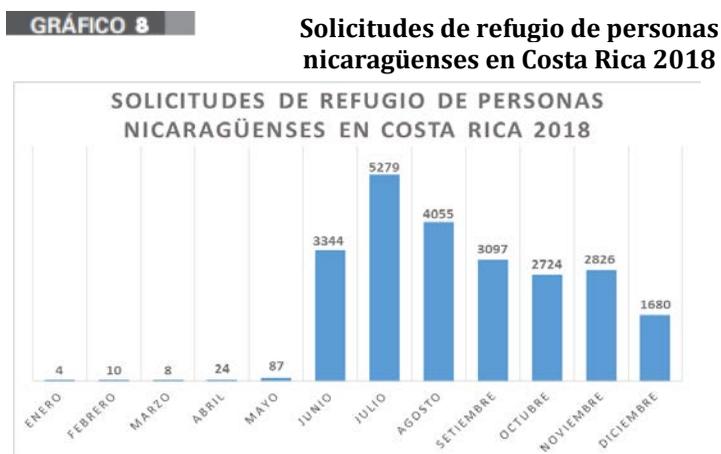
CAPÍTULO 5

ENTRADA A COSTA RICA Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

ENTRADA A COSTA RICA Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

A. *Entrada al Estado de Costa Rica*

126. La Comisión reconoce la política de fronteras abiertas del Estado de Costa Rica, la cual ha amparado a miles de personas que se han visto forzadas a huir de Nicaragua. De acuerdo a la información recibida por parte del Estado costarricense, se estima que, desde enero hasta septiembre de 2018, alrededor de 52,000 personas nicaragüenses ingresaron a Costa Rica y se han quedado en el país. Por otra parte, la información suministrada indica que hasta mayo de 2019 se registra un total de 55,500 personas que habían manifestado necesitar protección internacional en Costa Rica.
127. En este sentido, la CIDH observa que los meses en que se recibió un mayor número de solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de personas nicaragüenses fueron los meses de junio, julio y agosto de 2018 (3,344, 5,279 y 4,055, respectivamente), cuando se incrementó la represión, así como la criminalización y persecución en Nicaragua.



Fuente: Estadística oficial. Unidad de Refugio de Costa Rica

128. La CIDH observa con preocupación que el número de personas nicaragüenses que presentan necesidades de protección internacional

creció de manera exponencial en Costa Rica, en comparación con el número de personas nicaragüenses solicitantes de asilo y refugiadas que se reportó en los últimos cinco años en todo el mundo. De acuerdo con las cifras generadas anualmente por el ACNUR, durante los últimos cinco años el número de personas solicitantes de asilo y refugiadas de nacionalidad nicaragüense a nivel global se había mantenido por debajo de los 3,000 y 1,500, respectivamente¹¹³. En este sentido, de 2017 a 2018 y únicamente en Costa Rica, existe un aumento de 1,376% de personas nicaragüenses que solicitan asilo en comparación con las cifras globales referidas.

GRÁFICO 9

Personas nicaragüenses solicitantes de asilo y refugiadas a nivel global (2013-2017) comparado con personas nicaragüenses solicitantes de asilo en Costa Rica (2018)



Fuente: Informes 2013 a 2017, Tendencias Globales, ACNUR, y Estadística Oficial, Unidad de Refugio de Costa Rica

129. Asimismo, las cifras generadas anualmente por el ACNUR establecen que el número de personas solicitantes de asilo y refugiadas de distintos lugares de origen que recibió el Estado de Costa Rica de 2015 a 2017 se encontraba entre las 6,000 y 12,000 personas por año¹¹⁴. Se puede observar que, hasta septiembre de 2018, se registró un incremento del 476.8% en el número de personas que presentan necesidades de protección internacional en Costa

¹¹³ Por ejemplo, en 2013 el número de nicaragüenses solicitantes de asilo era de 515 y de personas refugiadas de 1.538; en 2014, el número de personas solicitantes pasó a 726 y de refugiadas a 1.587; posteriormente, en 2015 los solicitantes de asilo de origen nicaragüense eran de 1.248 y las personas refugiadas de 1.478; en 2016, la cifra de solicitantes de asilo alcanzó los 2.126 y de refugiados los 1.149; finalmente, en 2017, el número de nicaragüenses solicitantes de asilo en todo el mundo fue de 2.735 y de personas refugiadas de 1.478. ACNUR, Tendencias Globales, Informes 2013 a 2017.

¹¹⁴ ACNUR, Tendencias Globales, Informes 2013 a 2017.

Rica, considerando únicamente las 42,386 personas de nacionalidad nicaragüense que han ingresado entre los meses de enero y octubre de 2018.

GRÁFICO 10

Costa Rica: Solicitantes de asilo a nivel global (2013-2017) comparado con solicitantes de asilo nicaragüenses (2018)



Fuente: Informes 2013 a 2017, Tendencias Globales, ACNUR, y Estadística Oficial, Unidad de Refugio de Costa Rica

130. Adicionalmente, se informó a la Comisión que, en 2018, en relación a las personas de nacionalidad nicaragüense, hasta la fecha de la visita, se habían aprobado tres solicitudes de refugio por persecución basada en la opinión política, se denegaron 212 solicitudes, y se emitieron doce resoluciones de mantener la condición de persona refugiada.
131. De conformidad con la legislación interna de Costa Rica, las personas nicaragüenses requieren visa de turista para ingresar a su territorio de manera regular¹¹⁵. Dicha visa les permite permanecer de manera regular por un plazo máximo de hasta 90 días. Ahora bien, en razón del contexto de salida de las personas nicaragüenses, quienes han tenido que huir de su país de manera inmediata debido a la persecución individual por parte de actores estatales y particulares como se señaló en párrafos anteriores, es razonable considerar las dificultades que enfrentaban para realizar los trámites necesarios para obtener una visa de manera previa a su salida de Nicaragua.

¹¹⁵ Ministerio de Gobernación y Policía Dirección General de Migración y Extranjería. Directrices Generales sobre Visas de Ingreso para Personas No Residentes, 14 de septiembre de 2018.

132. La Comisión destaca que, según los testimonios recibidos durante la visita de trabajo, las personas nicaragüenses sostuvieron que al momento de ingresar a territorio costarricense y manifestar su intención de solicitar asilo a los agentes de la Policía de Migración en zona fronteriza, fueron redirigidas de manera inmediata a las autoridades correspondientes para presentar su solicitud formal de asilo. Asimismo, el 52% de los testimonios manifestaron haber recibido información sobre su derecho a buscar y solicitar asilo por parte de las autoridades de migración en Peñas Blancas. Incluso, la Comisión tuvo conocimiento sobre algunos casos, particularmente de personas que venían huyendo por mucho tiempo por “puntos ciegos”, personas heridas, así como mujeres con niños, que fueron entrevistadas por agentes migratorios el mismo día en que solicitaron asilo y les fue emitido su carnet provisional de solicitante de refugio.
133. En cuanto al ingreso de personas migrantes a territorio costarricense, el Estado costarricense ha adoptado medidas para afrontar la situación, tales como la Directriz Sobre la Atención Integral del Fenómeno Migratorio, que establece que el resguardo y seguridad fronteriza estará a cargo del Ministerio de Seguridad Pública, entidad que deberá además (i) informar a las distintas autoridades sobre la llegada y salida de flujos migratorios, y (ii) coordinar con la Policía Profesional de Migración las medidas correspondientes al control de ingreso y egreso de esta población.
134. Asimismo, la Comisión recibió información por parte del Estado costarricense sobre el Protocolo de Actuación del Equipo de Situaciones Migratorias Especiales (ESME), que sirve como guía para identificar a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o sean víctimas de una situación delictiva. En dicho Protocolo se establece también la necesidad de velar por que ninguna persona con necesidades de protección internacional sea rechazada en frontera o deportada a su país de origen. En seguimiento de ESME, las autoridades identificarían, valorarían y atenderían a NNA, posibles víctimas de trata de personas, personas refugiadas y solicitantes de asilo, mujeres posibles víctimas de violencia sexual o basada en género, mujeres embarazadas, víctimas de tráfico ilícito de personas migrantes, naufragos, desplazamientos masivos y población LGBTI¹¹⁶. La Comisión celebra la utilización de ESME e insta al Estado costarricense a que lo siga utilizando.
135. A pesar de las buenas prácticas del Estado costarricense, la Comisión también recibió información relativa a casos de personas nicaragüenses que ingresaron a Costa Rica por canales irregulares o “puntos ciegos” y fueron

¹¹⁶ Dirección General de Migración y Extranjería, Protocolo de Actuación a Situaciones Migratorias Especiales, septiembre 2018.

rechazadas y devueltas a la frontera del lado nicaragüense sin un análisis adecuado respecto a posibles necesidades de protección internacional. En los casos más graves, algunas de estas personas fueron detenidas por personal policial de Nicaragua. Asimismo, la Comisión recibió información sobre casos de devoluciones que habrían ocurrido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

136. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado costarricense indicó a la CIDH que, conforme a la definición que contiene el Estatuto de 1961 la Ley General de Migración y Extranjería N. 8764, la petición de refugio es un acto volitivo de quien requiere protección internacional. En este sentido, es el peticionario de refugio quien debe manifestar sus fundados temores de persecución y, por tanto, no es posible que los funcionarios competentes para ejercer control migratorio actúen de oficio ante una persona migrante, independientemente de su nacionalidad, si no cumple con los requisitos de ingreso y permanencia. Adicionalmente, el Estado de Costa Rica señaló que es obligación de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) fiscalizar el ingreso y la permanencia de las personas en territorio nacional, “por lo que la aplicación de oficio de las normas convencionales que regulan la materia de refugio sería improcedente, sin que con ello se pretenda para nada violentar el principio de no devolución”¹¹⁷.
137. Al respecto, el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la no devolución al señalar que “en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas”. Por su parte, el artículo 33(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece la prohibición de expulsar o devolver de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política.
138. La CIDH advierte que en el Sistema Interamericano, el principio de no devolución es más amplio en su sentido y alcance; así las personas están protegidas contra la devolución como una modalidad específica de asilo bajo el artículo 22.8 de la Convención, sin importar su estatuto legal o condición

¹¹⁷ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 1.

migratoria en el Estado de que se trate¹¹⁸. Tanto la CIDH como la Corte IDH han considerado que el principio de no devolución necesariamente implica que las personas refugiadas o que requieren de protección internacional no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones¹¹⁹.

139. El principio de no devolución ha sido considerado la piedra angular del derecho al asilo y del derecho internacional de las personas refugiadas¹²⁰ y es también una norma consuetudinaria de derecho internacional¹²¹ que ha sido reconocida como norma *jus cogens*¹²². El derecho a la no devolución no es exclusivo para personas refugiadas, ya que tiene como finalidad proteger la vida, la seguridad, la integridad o la libertad de las personas. En este sentido, ha sido considerado por la Corte IDH como una “garantía de diversos derechos humanos inderogables”¹²³. El principio de no devolución incluye también la prohibición de devolución indirecta, lo que implica que no se debe devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a un Estado desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo¹²⁴. Asimismo, la CIDH ha señalado que las personas que se encuentran en situaciones de especial de vulnerabilidad requieren ser abordadas desde

¹¹⁸ Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 152.

¹¹⁹ CIDH. *Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (2000), párr. 25; Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 153.

¹²⁰ El principio de no devolución ha sido caracterizado también por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como un “principio cardinal” de la protección de los refugiados, lo cual “alienta a los Estados redoblar sus esfuerzos para proteger los derechos de los refugiados”. Ver: Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo, 1991 (42 período de sesiones del Comité Ejecutivo) No. 65 (XVLL), Conclusiones generales, párr. c.

¹²¹ La Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en su párrafo 4 indica: “Aceptando la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios, centrado en el principio de no devolución (*non-refoulement*) cuya aplicabilidad se inserta en el derecho consuetudinario internacional”.

¹²² CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (2000), párr. 154. En este mismo sentido, véase, CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 394.

¹²³ Corte IDH. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 180.

¹²⁴ Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 153.

un enfoque diferenciado y de la adopción de medidas de protección especial¹²⁵.

140. En este sentido, independientemente del canal migratorio que las personas nicaragüenses utilicen para ingresar a Costa Rica, éstas tienen derecho a solicitar asilo conforme el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Comisión recuerda al Estado costarricense que el rechazo en frontera vulnera el derecho a buscar y recibir asilo, ya que impide a las personas acceder a procedimientos justos y eficaces donde se analicen sus posibles necesidades de protección internacional. Adicionalmente, es fundamental reconocer la afectación que la persecución estatal en Nicaragua tiene en las poblaciones en situación vulnerable, y contar con enfoques diferenciales que respondan a las necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, personas LGBTI, periodistas, personas defensoras de derechos humanos y otros grupos con necesidades de protección. Con base en la identificación de estas necesidades, el Estado de Costa Rica debería desarrollar políticas públicas con un enfoque integral y de derechos humanos.
141. Por otra parte, la Comisión considera relevante recordar la importancia de asegurar mecanismos autónomos e independientes de monitoreo que permitan a la sociedad civil, organismos regionales e internacionales monitorear el cumplimiento por parte del Estado de los derechos humanos de las personas migrantes. En este sentido, la Comisión recibió información relativa a la negativa por parte de las autoridades costarricenses para que organizaciones de la sociedad civil, como HIAS, realicen monitoreo y puedan brindar información y asesoría legal gratuita en las instalaciones de la Dirección General de Migración y Extranjería. La Comisión exhorta a las autoridades costarricenses a garantizar el monitoreo independiente y a establecer canales con organizaciones de la sociedad civil, representantes legales, organismos regionales e internacionales para poder brindar información sobre los derechos de las personas nicaragüenses.
142. En el mismo sentido, la Comisión conoció sobre la negativa por parte de las autoridades costarricenses para que organizaciones de la sociedad civil visiten de manera mensual el Centro de Aprehensión Regional Central (CARC). Al respecto, la Comisión se ha pronunciado sobre la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil tengan acceso a los centros de detención con el propósito de monitorear las condiciones de detención, lo que incluye garantizar el acceso a todas las instalaciones de los lugares de

¹²⁵ CIDH, [Resolución 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas](#), 2 de marzo de 2018.

privación de libertad; el acceso a la información y documentación relacionada con el establecimiento y las personas privadas de libertad; y la posibilidad de entrevistar en privado y de manera confidencial a las personas privadas de libertad y al personal, tal como lo establece el Principio XXIV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas¹²⁶.

143. La Comisión observa los compromisos del Estado costarricense en el Ministerio de Relaciones Exteriores para brindar capacitaciones a funcionarios públicos. En este sentido, la Comisión insta al Estado a implementar dichos compromisos y brindar capacitación y sensibilización a agentes del Ministerio de Seguridad Pública y de la Policía Profesional de Migración para la efectiva identificación de personas en necesidades de protección internacional y protección especial, así como los canales a seguir para canalizar a las autoridades correspondientes, brindar información y garantizar los derechos a buscar y recibir asilo y a la no devolución.
144. En sus observaciones al presente informe, el Estado costarricense informó que los funcionarios de la Policía Profesional de Migración cuentan con capacitación para proceder conforme a los procedimientos preestablecidos para la atención de personas que solicitan protección internacional. Además destacó que, de manera reciente, un total de 210 funcionarios habían sido capacitados¹²⁷.
145. Finalmente, la Comisión observa que la migración forzada de personas nicaragüenses seguirá incrementándose progresivamente hasta que el Estado de Nicaragua no cese la represión y la criminalización de todo ejercicio de protesta pacífica y manifestación de disidencia política. En este sentido, considera necesario desarrollar una respuesta regional coordinada basada en los derechos humanos y en el principio de responsabilidad compartida para responder antes, durante y después del desplazamiento forzado de personas nicaragüenses. La CIDH insta a todos los Estados de la región a garantizar el ingreso a territorio y al procedimiento de asilo a las personas nicaragüenses, así como a brindar protección a las personas que lo requieran.

¹²⁶ CIDH, Comunicado de Prensa No. 119/17, [CIDH expresa profunda preocupación por muertes y condiciones de detención en centros de detención migratoria en Estados Unidos](#), 11 de agosto de 2017.

¹²⁷ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 1.

B. Procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Costa Rica

146. Los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado tienen como finalidad determinar si una persona que busca protección internacional reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada de acuerdo con las normas internacionales, regionales y nacionales. Al respecto, la Corte IDH afirmó que el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo; por lo que corresponde a los Estados garantizar un deber de precaución especial en la verificación de tal condición y en las medidas que adopte, mediante procedimientos adecuados y conforme al debido proceso^{128.}”
147. La Comisión considera que los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado son primordiales puesto que implican una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a los derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal^{129.} Adicionalmente, la Comisión observa que el efectivo goce de los derechos y beneficios que derivan de la condición de persona refugiada depende del reconocimiento que otros Estados hacen al evaluar si la situación de una persona o grupo de personas se adecua a la definición de persona refugiada^{130.}
148. Al respecto, la Comisión y la Corte se han pronunciado sobre las garantías que deben respetarse a las personas que solicitan asilo. En particular, en el caso Pacheco Tineo, la Corte definió las siguientes obligaciones para los Estados:
1. Deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender, y en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante del ACNUR.

¹²⁸ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. párr. 145 y 150.

¹²⁹ CIDH, Informe No. 136/1, Caso 12,474, Fondo, *Familia Pacheco Tineo*, Bolivia, 31 de octubre de 2011. párr. 136. En este sentido, también véase, Corte IDH, *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. párr. 157.

¹³⁰ Goodwin-Gill, Guy. *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 51.

2. La solicitud debe examinarse con objetividad, en el marco de un procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal.
 3. Las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.
 4. El procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad.
 5. Si no se le reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar información sobre cómo recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello.
 6. El recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad adopte la decisión del caso¹³¹.
149. Ahora bien, de conformidad con el Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica, el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado contiene las siguientes etapas: [1] presentación de la solicitud ante la Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería (DMGE); [2] entrevista por parte de un oficial de elegibilidad; [3] emisión del documento provisional como solicitante de la condición de refugiado; [4] evaluación técnica por parte del oficial de elegibilidad; [5] evaluación de la Comisión de Visas y Refugio; y, [6] resolución de la Comisión respecto de la aprobación o denegatoria de la condición de refugiado¹³².
150. El Estado costarricense comunicó a la CIDH que el carácter declarativo de la condición de refugiado se encuentra reconocido en los artículos 106, 108, 115, 116 y 117 de la Ley General de Migración y Extranjería. Por otra parte, el Estado de Costa Rica indicó que el aumento de las solicitudes de refugio sobrepasó la capacidad estatal de recepción y gestión de la Unidad de Refugio. Por tal motivo, en coordinación con el ACNUR, las autoridades avanzaron en la regionalización de la Unidad de Refugio para atender casos directamente en la zona fronteriza. Agregó que, desde el 25 de marzo de 2019, los solicitantes tienen acceso al sistema de refugio en el norte del país gracias a la presencia permanente de una oficina en la localidad de Upala, misma que también ha permitido acelerar la recepción de solicitudes y reducir la mora en las oficinas de San José.¹³³

¹³¹ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 159.

¹³² [Reglamento para Personas Refugiadas](#), Decreto No. 36831-G, 28 de septiembre de 2011.

¹³³ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 2.

151. Asimismo, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado costarricense subrayó que actualmente los solicitantes obtienen su identificación de solicitante de refugio el mismo día que presentan su solicitud y, por tanto, se reduce el tiempo para un primer contacto con las autoridades nacionales. A su vez, de acuerdo con lo indicado por el Estado: “la temprana identificación de personas en necesidad de protección internacional y su debida documentación permite garantizar el acceso al territorio, evitar el *refoulement*, garantizar el acceso al procedimiento de determinación del status de refugiado, asegurar el tránsito seguro por el país sin riesgo de detención y deportación y evita el desplazamiento hasta San José para interponer solicitud”¹³⁴.

C. *Presentación de la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado*

152. De acuerdo con la legislación costarricense, la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado se debe presentar ante funcionarios competentes de la Dirección General, en puestos habilitados de ingreso terrestre, marítimo o aéreo, así como en la oficina especializada de dicho órgano. Los funcionarios deben canalizar la solicitud ante el Subproceso de Refugio¹³⁵. Las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado deben completar un formulario con información sobre datos personales, familiares y la descripción de los hechos por los que abandonó su país. Una vez completado el cuestionario, se les indica a las personas la fecha para presentarse a la entrevista.
153. Las autoridades costarricenses les brindan a las personas un documento provisional que las acredita como solicitante de la condición de persona refugiada, el documento garantiza la no devolución de las personas y es gratuito. Este documento no permite el acceso al trabajo, sin embargo, 90 días después de haberlo obtenido es posible solicitar un permiso de trabajo en la Unidad de Refugio¹³⁶.
154. Durante su visita, la Comisión tuvo conocimiento que, hasta junio de 2018, la presentación de la solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado se realizaba únicamente en la Unidad de Refugio de la Dirección

¹³⁴ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 2.

¹³⁵ Reglamento para Personas Refugiadas. Decreto No. 36831-G, 28 de septiembre de 2011, Artículo 126.

¹³⁶ ACNUR, ¿Cómo solicitar la condición de refugio?, 2018.

General de Migración y Extranjería (“DGME”) en la ciudad de San José los días lunes y jueves de 8 am a 11 am, lo cual generaba largas filas de espera y aglomeración de personas, particularmente nicaragüenses. No obstante, el 18 de junio de 2018, en aras de diversificar los medios de acceso a la solicitud, la DGME habilitó el servicio de citas para solicitantes de la condición de refugiado a través de la línea 1311¹³⁷.

155. Con base en la información remitida por el Estado costarricense, para septiembre de 2018, se registraba un total de 26,689 personas nicaragüenses que manifestaron su interés en recibir protección internacional y se encontraban en espera de formalizar su solicitud. De dicho número, 13,248 solicitudes se presentaron en ventanilla en la Unidad de Refugio de la DGME y 15,441 solicitudes mediante cita por la línea 1311¹³⁸.
156. La Comisión observa que la llamada tiene un costo de \$3,00 dólares, que únicamente puede realizarse a través de una sola compañía telefónica, por cuatro minutos de atención, aun cuando durante ese lapso de tiempo la persona pueda gestionar cuantas citas requiera. Adicionalmente, organizaciones de la sociedad civil alertaron a la Comisión que, si bien este mecanismo es alternativo, algunos funcionarios de la Unidad de Refugio les indicaron que el único medio habilitado es la línea 1311.
157. Al respecto, tanto la CIDH como la Corte IDH han señalado que las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad¹³⁹. La Comisión ha precisado que las personas migrantes y refugiadas muchas veces ignoran las leyes o el idioma del país receptor y en varias ocasiones deben enfrentar abierta hostilidad por parte de la población y autoridades. Adicionalmente, la situación migratoria irregular les expone a mayores abusos. En este sentido, dada la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, estas enfrentan una condición de vulnerabilidad estructural que les expone a diversos atropellos¹⁴⁰. Esta situación se ve agravada con el hecho de que, a menudo, las personas migrantes suelen enfrentar formas interrelacionadas

¹³⁷ El Nuevo Diario, “Costa Rica habilita línea ante oleada de solicitudes de Refugio de Nicaragua”, 18 de julio de 2018.

¹³⁸ Información remitida por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) durante la visita oficial a Costa Rica, 16 de octubre de 2018.

¹³⁹ CIDH, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13 (2013), párr. 83; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 9; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC 18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 114; Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 128.

¹⁴⁰ CIDH, *Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 20 rev. (2001), párr. 64.

de discriminación debido a otros factores como edad, orientación sexual, identidad de género, situación de pobreza o pobreza extrema, entre otras¹⁴¹. Por su parte, la Corte IDH ha señalado que dicha condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado¹⁴².

158. La Corte IDH ha señalado la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas¹⁴³. En este sentido, el Sistema Interamericano ha analizado la situación de vulnerabilidad de las personas reconociendo que no basta con que los Estados se abstengan de violar derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particularidades necesidades de protección, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre¹⁴⁴.
159. Al respecto, la CIDH valora de manera positiva que el Estado de Costa Rica, al igual que otros Estados de la región¹⁴⁵, reconozca en su normativa interna el principio de gratuidad en el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. El artículo 144 de su Reglamento para Personas Refugiadas establece que “el procedimiento para la determinación de la condición de persona refugiada será llevado a cabo sin costo alguno para el solicitante y de la manera más expedita, sin perjuicio de las garantías procesales y los derechos de la persona solicitante”.
160. Ahora bien, las personas nicaragüenses entrevistadas por la Comisión manifestaron la difícil situación económica en la que se encuentran. En este sentido, la Comisión identificó que un 76,31% de los 152 testimonios sistematizados se encontraban desempleados en Costa Rica, viviendo en una situación de precariedad. No obstante, la Comisión observa que las personas

¹⁴¹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 9.

¹⁴² Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 112.

¹⁴³ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104

¹⁴⁴ Corte IDH. *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párr. 134.

¹⁴⁵ Ver entre otros, *Ley Orgánica de Movilidad Humana (Ecuador)*, artículo 99.12; *Ley Núm. 20430 (Chile)*, artículo 48; *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (México)*, artículo 18.

que solicitan protección internacional deben: 1) contar con un teléfono; 2) contar con la línea telefónica Kolbi; y, 3) pagar el costo de la llamada. Lo anterior aunado a las dificultades para trasladarse a la Unidad de Refugio Central de San José en el horario y días establecidos, así como los obstáculos que las autoridades han puesto para que las personas únicamente soliciten protección a través de la llamada telefónica, podrían tener como consecuencia que las personas no iniciaran el procedimiento para ser reconocidas como refugiadas.

161. En este sentido, la Comisión considera fundamental que el Estado costarricense adopte medidas orientadas a asegurar que el derecho a buscar y recibir asilo sea garantizado para todas las personas, independientemente de su situación particular de vulnerabilidad, como lo es la relativa a la situación de pobreza o pobreza extrema. Para ello, es importante eliminar barreras administrativas y procesales para garantizar los derechos a buscar y recibir asilo, así como a la no devolución. Al respecto, el Estado de Costa Rica informó a la Comisión sobre la reducción de los tiempos de espera desde la primera manifestación de la necesidad de protección internacional hasta la cita de elegibilidad. En este sentido, indica el Estado que desde el 25 de marzo del 2019 se ha descentralizado la Unidad de Refugio, y que desde esa fecha los solicitantes tienen acceso al sistema de refugio en el norte del país. Asimismo, la presente permanente de esta unidad permitiría garantizar el acceso al procedimiento de la condición de refugiado, y la identificación temprana de necesidades especiales de protección y su correspondiente referencia a oferta de servicios estatales¹⁴⁶.
162. La Comisión insta al Estado costarricense a continuar con la efectiva aplicación del principio de gratuidad del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, que estaría viéndose afectado con el costo que tiene el servicio de citas para solicitantes de la condición de refugiado habilitado a través del sistema de llamadas y línea telefónica 1311.

D. Entrevista por parte de un oficial de elegibilidad

163. De acuerdo con el artículo 218 del citado Reglamento, una vez recibida la solicitud de la condición de persona refugiada en el Subproceso de Refugiados, se procederá a su registro y se notificará la fecha de la entrevista confidencial. La persona debe presentarse a la entrevista ante un oficial especializado, en donde se le debe informar sobre el procedimiento para la

¹⁴⁶ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, págs. 1 y 2.

determinación de la condición de persona refugiada, sus derechos y obligaciones en un idioma que pueda entender. Se facilitarán los servicios de intérprete y el derecho a recibir asesoría jurídica¹⁴⁷. Al finalizar la entrevista, la persona debe firmar una transcripción de la misma y puede solicitar correcciones, en caso de considerarlo necesario¹⁴⁸.

164. La Comisión recibió información relativa a que, entre julio y octubre de 2018, luego de que las personas presentaran sus solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, sea por ventanilla ante la Unidad de Refugio de la DGME o a través del sistema de llamadas, las fechas de entrevista con el oficial de elegibilidad se programaban hasta el 2019. En el marco de los testimonios recibidos durante su visita, la CIDH tuvo asimismo conocimiento de un caso en particular, al que le fue programada su entrevista de elegibilidad para enero de 2020.
165. Al respecto, la CIDH estima necesario destacar que las personas que solicitan asilo deben estar en capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes. A este fin, la Corte IDH determinó que de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención Americana y tomando en cuenta las directivas y criterios del ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables¹⁴⁹.
166. En razón de lo anterior, los Estados se encuentran en la obligación de garantizar que la persona solicitante del estatuto de refugiado sea escuchada por el Estado al que se solicita, dentro de un plazo razonable, lo cual se verifica con la realización pronta y oportuna de una entrevista personal¹⁵⁰. Además, en el presente contexto la importancia de que la entrevista personal se efectúe dentro un plazo razonable se basa en la emisión del documento provisional de solicitante la condición de refugiado¹⁵¹, que regulariza de

¹⁴⁷ Reglamento para Personas Refugiadas, Decreto No. 36831-G, 28 de septiembre de 2011, Artículo 129.

¹⁴⁸ ACNUR, ¿Cómo solicitar la condición de refugio?, 2018.

¹⁴⁹ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 159.

¹⁵⁰ ACNUR, Procedimientos de asilo justos y eficientes: Una visión no exhaustiva de las normas internacionales aplicables, 2 de septiembre de 2005, párr. 4; ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, reedición, Ginebra, diciembre de 2011, párrs. 196 a 199 y 205. b. i.

¹⁵¹ Reglamento para Personas Refugiadas, Decreto No. 36831-G, 28 de septiembre de 2011.

manera temporal la situación migratoria de las personas solicitantes en Costa Rica, y el permiso temporal de trabajo.

167. La Comisión pudo identificar que de los 152 testimonios sistematizados, el 81% presentó su solicitud de refugio y de estos, el 45% todavía no cuentan con su documento provisional de solicitante de la condición de refugiado, el cual de conformidad con el artículo 54 del Reglamento para Personas Refugiadas, regulariza temporalmente la situación migratoria de este grupo de personas en Nicaragua. Adicionalmente, la emisión de este documento permite que, en el caso de extenderse la administración en el plazo de tres meses para resolver la solicitud presentada, se pueda asimismo emitir un documento provisional que incorpore el derecho al trabajo. Con esta documentación la persona solicitante de asilo podrá ejercer cualquier tipo de relación laboral remunerada o lucrativa por cuenta propia o en relación de dependencia.
168. Si bien la Comisión reconoce que la situación de migración forzada masiva de personas nicaragüenses ha representado un desafío importante para el Estado costarricense, la prolongación de las fechas de entrevistas de elegibilidad, de la mano con la falta de entrega del documento provisional de solicitante de asilo, tienen consecuencias en la emisión oportuna de la documentación que permite regularizar temporalmente la situación migratoria de las personas solicitantes, así como en su acceso y ejercicio efectivo a derechos, en especial al derecho al trabajo.
169. Adicionalmente, preocupan a la Comisión los requisitos que las personas solicitantes deben aportar en la entrevista personal de elegibilidad, tales como: (i) 2 fotos tamaño pasaporte; (ii) original y fotocopia de todas las páginas del pasaporte, o en su defecto una declaración jurada, donde se indique el motivo de la no portación del mismo; (iii) certificado de nacimiento; (iv) certificado de antecedentes penales de su país de origen o del país de residencia durante los últimos 5 años; (v) certificación de estado civil; (vi) declaración jurada de forma y fecha de ingreso a Costa Rica; y (vii) comprobante de toma de huellas dactilares del Archivo Policial.
170. Las condiciones adversas y de emergencia que las personas nicaragüenses enfrentan en su salida del país exigen que muchas de estas personas tengan que abandonar sus hogares o las casas de seguridad donde se encuentran escondidas de manera inmediata. Este contexto de migración forzada muy difícilmente permite que este grupo de personas tramite la documentación necesaria que exige el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en Costa Rica, tales como certificados de nacimiento, antecedentes penales y de estado civil.

171. En razón del contexto y los motivos por los cuales las personas refugiadas se ven en la necesidad de salir de su país de origen o de residencia habitual, el Derecho Internacional de los Refugiados ha reconocido incluso que este grupo de personas tienen razones justificadas para no portar siquiera un documento de viaje válido, así como documentación falsa¹⁵², lo cual no debería impedir su acceso a un procedimiento justo y eficaz donde se determinen posibles necesidades de protección internacional.
172. Aunque el Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica reconoce que ante la falta de los certificados de nacimiento, antecedentes penales y de estado civil, las personas solicitantes de asilo pueden presentar una declaración juramentada, preocupa a la Comisión los costos económicos que las personas nicaragüenses tienen que asumir para continuar con la tramitación de sus solicitudes de asilo. Al mismo tiempo, la CIDH observa que aun cuando se ha prestado apoyo para lo anterior por parte de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales¹⁵³ para que las personas puedan cumplir con todos los requisitos. No obstante, la Comisión considera que los requisitos que las personas solicitantes de asilo deben aportar en la entrevista de elegibilidad podrían restringir el acceso y ejercicio efectivo del derecho a solicitar asilo reconocido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, puesto que la identificación de necesidades de protección internacional, en el presente caso, la determinación de la condición de refugiado, no puede estar sujeta a dichas formalidades sino prioritariamente a la evaluación de la declaración del solicitante¹⁵⁴.
173. Adicionalmente, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar que el acceso a la justicia no sea solo formal, sino real¹⁵⁵. En este sentido, la Comisión nota con preocupación la falta de orientación y asistencia jurídica y exhorta al Estado costarricense a garantizar el derecho a la información sobre los procedimientos, así como el acceso a una asesoría y representación jurídicas adecuadas y gratuitas.
174. En este sentido, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a respetar y garantizar el derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero reconocido en el

¹⁵² Comité Ejecutivo ACNUR, Conclusión N.º 15 (XXX) Refugiados sin país de asilo, 1979; Conclusión N.º 22 (XXXII) Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, 1981; Conclusión N.º 58 (XL) Problema de los Refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, 1989.

¹⁵³ ACNUR, ¿Cómo solicitar la condición de refugio?, 2018.

¹⁵⁴ ACNUR, Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, reedición, Ginebra, diciembre de 2011, párrs. 195 -202.

¹⁵⁵ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 126.

artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y reconocer la situación de vulnerabilidad de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir de su país, garantizando de manera efectiva la gratuidad, rapidez y efectividad del procedimiento de asilo. Asimismo, la Comisión recomienda fortalecer la Dirección General de Migración y Extranjería mediante la asignación de presupuesto adecuado, recursos materiales y humanos suficientes para poder garantizar un tiempo razonable en los procesos de asilo.

E. Apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio

175. La Comisión ha destacado la existencia y conformación del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, institución que constituye el único organismo jurisdiccional especializado en materia de migración y asilo en América Latina. El Tribunal es un órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, que tiene independencia para conocer los recursos de apelación contra las resoluciones finales de la Dirección General de Migración y Extranjería ¹⁵⁶. La Comisión destaca que la composición del Tribunal incluye diversas profesiones, como abogados y psicólogos, lo que permite un estudio interdisciplinario de las solicitudes de asilo.
176. Ahora bien, de conformidad con el Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica, la decisión de la Comisión de Visas y Refugio será susceptible de revocatoria mediante recurso de apelación en un plazo de tres días hábiles, el cual será conocido por el Tribunal Administrativo Migratorio. Este último tendrá un plazo máximo de tres meses para resolver según lo establecido en los artículos 225 y 228 de la Ley General de Migración y Extranjería. Asimismo, las decisiones del Tribunal tienen carácter inapelable, de acuerdo con el artículo 224 de la Ley General de Migración y Extranjería.
177. En este marco, la Corte IDH ha indicado que el derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 de la misma, garantiza que la persona solicitante de estatuto de refugiado sea oída por el Estado con las garantías mínimas del debido proceso que deben resguardarse en procedimientos de carácter migratorio, en procedimientos relacionados con una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado, o en su caso, que puedan derivar

¹⁵⁶ Artículo 25 de la Ley General de Migración y Extranjería.

de la expulsión o deportación de un solicitante de tal condición o de un refugiado¹⁵⁷.

178. Una de las garantías procesales en el marco de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado es la obligación del Estado de brindar la información suficiente y necesaria sobre cómo la persona podrá recurrir la decisión sobre la falta de reconocimiento de la condición de refugiado; y conceder un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada¹⁵⁸.
179. La Comisión observa que el Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica prevé un plazo reducido de 3 días hábiles para que la persona solicitante pueda contar con la asistencia jurídica necesaria y pueda interponer un recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio en contra de la resolución denegatoria de la condición de refugiado de la Comisión de Visas y Refugio, lo cual es contrario a los estándares internacionales.
180. En este sentido, la CIDH estima oportuno señalar que dentro de las garantías reconocidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención Americana y de conformidad con las directrices de ACNUR, el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y como tal, debe permitirse al solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada¹⁵⁹. Al respecto, la Comisión reconoce favorablemente que el

¹⁵⁷ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 155.

¹⁵⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 432. Véase, Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 179, y *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012 Serie C No. 255, párr. 98. Véase también: Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación del estatuto de refugiado*, No. 8 (XXVIII) (1977), párr. e.vi: "Si el solicitante no es reconocido, se le debe dar un tiempo razonable para apelar para una reconsideración formal de la decisión, ya sea a la misma o a otra autoridad, ya sea administrativa o judicial, de acuerdo con el sistema dominante.". Del mismo modo: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Mejorando los procedimientos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para el Derecho y Práctica - Principales conclusiones y recomendaciones*. Un proyecto de investigación de ACNUR sobre la aplicación de las disposiciones clave de la Directiva de Procedimientos de Asilo en Determinados Estados Miembros, marzo 2010, pág. 89.

¹⁵⁹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 432. Véase, Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación del estatuto de refugiado*, No. 8 (XXVIII) (1977), párr. e.vii.

artículo 52 del Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica establece de manera expresa dicho efecto suspensivo hasta que el procedimiento correspondiente haya sido completado mediante resolución firme¹⁶⁰.

181. En este marco, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a adaptar su normativa interna de asilo a los estándares interamericanos, en particular que se garantice a las personas solicitantes de asilo un plazo razonable para presentar un recurso de apelación en contra de la resolución de denegatoria de la condición de refugiado de conformidad con las garantías procesales establecidas en los artículos 8, 22.7 y 25 de la Convención Americana.
182. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado costarricense reiteró a la CIDH que la denegatoria de una petición de reconocimiento de la condición de refugiado cuenta con la posibilidad de ser recurrida en dos vías: revocatoria y apelación. En relación con el plazo razonable para interponer la impugnación, el Estado indicó que “todo el ordenamiento jurídico establece la posibilidad de impugnar dentro del tercer día contado a partir del día siguiente al de la comunicación del acto, con la ventaja adicional de que se tratan de días hábiles”¹⁶¹.

¹⁶⁰ [Reglamento para Personas Refugiadas](#), Decreto No. 36831-G, 28 de septiembre de 2011. Art. 52. —La interposición de la solicitud para el reconocimiento de la condición de persona refugiada tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de la extradición de la persona extranjera, hasta que el procedimiento correspondiente haya sido completado mediante resolución firme, la cual se comunicará a las autoridades judiciales para lo que corresponda.

¹⁶¹ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 2.

CAPÍTULO 6
PROTECCIÓN INTERNACIONAL

PROTECCIÓN INTERNACIONAL

183. Con base en la información recabada durante la visita a Costa Rica, la Comisión observa que un gran número de las personas que han huido de Nicaragua e ingresado a Costa Rica podrían tener necesidades de protección internacional y ser reconocidas como refugiadas bajo la definición clásica de persona refugiada de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena, o bien por ser refugiados *sur place*. Asimismo, la Comisión observa que habría personas que podrían no encuadrar en la definición de persona refugiada, pero que no podrían ser devueltas a Nicaragua y que requerirían protección complementaria.
184. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido por protección internacional “aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva”. Dicho Tribunal ha entendido que de las fuentes de derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario se desprenden los siguientes tipos de protección internacional: a) solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en convenios internacionales o legislaciones internas; b) protección recibida con fundamento en la definición ampliada de Cartagena; c) el principio de no devolución y la protección complementaria y otras formas de protección humanitaria; y, d) la protección recibida por personas apátridas de conformidad con instrumentos internacionales¹⁶². En este sentido, con base en la información recabada durante la visita realizada y los testimonios recolectados, se ahondará sobre las posibilidades de protección internacional que podrían tener las personas nicaragüenses.

¹⁶² Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 37.

A. *Personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*

185. La Comisión y la Corte IDH han sido enfáticas en reiterar que una persona es considerada refugiada tan pronto reúne los requisitos enunciados en la definición de refugiado de la Convención de 1951, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado por parte del Estado receptor¹⁶³. Así, el reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, y las personas refugiadas se encuentran protegidas por el principio y derecho a la no devolución aun cuando no hayan sido admitidas legalmente por el Estado receptor¹⁶⁴. En términos de la Corte Interamericana, la importancia de este principio y derecho radica justamente en que las personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones.¹⁶⁵
186. Ahora bien, de conformidad con el artículo 1A de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, de la cual el Estado de Costa Rica es parte¹⁶⁶, una persona es refugiada debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él¹⁶⁷.
187. Los motivos fundados que figuran en la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 no son mutuamente excluyentes, y pueden coincidir. Esta opinión, creencia o pertenencia también puede ser imputada o atribuida al solicitante por parte del Estado o

¹⁶³ ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párr. 28.a

¹⁶⁴ El artículo 33 de la Convención de 1951 señala que, "ningún Estado Contratante podrá expulsar ni devolver de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política".

¹⁶⁵ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 153.

¹⁶⁶ Costa Rica es parte de la Convención de 1951 desde el 28 de marzo de 1978, Ver. ACNUR, Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967.

¹⁶⁷ La definición de persona refugiada de la Convención de 1951 se encuentra asimismo recogida en el artículo 106 de la Ley de Migración y Extranjería No. 8764.

de un agente no estatal de persecución¹⁶⁸. Dentro de los motivos de persecución que reconoce la definición de refugiado de la Convención de 1951, se encuentra la persecución por opiniones políticas, la cual “presupone que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos”, y como tal, abriga temores de ser perseguido por sostener tales opiniones¹⁶⁹.

188. Para los propósitos de la Convención de 1951, el término “opinión política” debe entenderse en el sentido amplio, para incorporar cualquier opinión sobre cualquier asunto en que puede participar la maquinaria del Estado, gobierno, sociedad o la política¹⁷⁰. La pregunta clave es si el solicitante sostiene – o se percibe como si sostuviese – opiniones que no son toleradas por las autoridades o por la comunidad, y si la persona tiene un fundado temor de persecución por esta razón¹⁷¹. En términos del ACNUR, pueden existir asimismo situaciones en las que el solicitante no haya manifestado de ningún modo sus opiniones, pero que, debido a la firmeza de sus convicciones, puede estar justificado que el solicitante manifestará más tarde o más temprano sus opiniones y que, como consecuencia de ello, entrará en conflicto con las autoridades. Cuando esa presunción esté justificada, se puede considerar que el solicitante también tiene temores de ser perseguido por sus opiniones políticas¹⁷².
189. La Comisión ha observado que la mayoría de las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado de personas nicaragüenses que han tenido que huir de su país se basa en su opinión política real o imputada, y, por lo tanto, ha considerado que necesitan protección internacional de refugiados conforme la Convención de 1951¹⁷³.

¹⁶⁸ ACNUR, *Advisory Opinion to the Tokio Bar Association*, nota 8 supra, párrafo 5. V cit en. ACNUR, *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, 21 de noviembre de 2008, pág. 17.

¹⁶⁹ ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párr. 80.

¹⁷⁰ Véase *Directrices del ACNUR sobre la protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 7 de mayo de 2002 (HCR/GIP/02/01), en particular el párrafo 32. Véase, también, Guy S Goodwin-Gill, *El refugiado en el derecho internacional* (2da edición), Clarendon Press, de 1996, en p. 49 y James C. Hathaway, *El derecho del estatuto de los refugiados*, Butterworths, de 1991 en p. 149, documentos en inglés.

¹⁷¹ ACNUR, *La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoformativo No. 2*, 1 September 2005, párr. 2.2.4.5.

¹⁷² ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párr. 82.

¹⁷³ ACNUR, *Nota de Orientación sobre el Flujo de Nicaragüenses*, Agosto de 2018, párr. 1.

190. Adicionalmente, la Comisión observa que el Estado nicaragüense también ha utilizado el sistema penal para llevar a cabo la persecución en contra de algunas personas. También de los testimonios receptados, la CIDH pudo observar que algunos de ellos informan haber sido imputados arbitrariamente por la comisión de delitos tales como financiamiento al terrorismo, crimen organizado o portación ilegal de armas, por el solo hecho de participar en las manifestaciones o apoyar a la oposición.
191. El ACNUR ha señalado que “cuando la ley en el país de origen define como delitos algunos actos que están protegidos por normas internacionales de derechos humanos, como la libertad de expresar una opinión, lo cual sería inherentemente persecutorio; o cuando los procedimientos penales en el país de origen no cumplen con las normas básicas de imparcialidad y justicia; o cuando es excesivo el castigo que se le da a un procesamiento legal a todas luces legítimo; es decir, demasiado severo con relación al crimen cometido”¹⁷⁴; son claros ejemplos respecto de los cuales el Estado está usando la ley y/o procedimientos penales como una herramienta de persecución. Para determinar si el enjuiciamiento equivale a persecución es necesario remitirse a la legislación del país de origen o residencia habitual, puesto que es posible que una ley no esté en consonancia con los principios reconocidos de derechos humanos. No obstante, lo más frecuente es que la discriminación no esté en la ley, sino en la forma de aplicarla. Debido a las dificultades que podrían resultar la evaluación de las leyes de otro Estado, las autoridades nacionales en el marco del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado pueden recurrir como criterio a su propia legislación y a los principios enunciados en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁷⁵.
192. Por otra parte, un motivo para el reconocimiento de la condición de refugiado de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es el relativo a la pertenencia a determinado grupo social. De acuerdo con el ACNUR, un determinado grupo social se puede definir como "un grupo de personas que comparte una característica común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas a menudo como grupo por la sociedad. La

¹⁷⁴ ACNUR, [La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoformativo No. 2](#), 1 September 2005, párr. 2.2.4.5.

¹⁷⁵ ACNUR, [Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados](#) (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párr. 59-60.

característica será una innata e inmutable, o fundamental de la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos"¹⁷⁶.

193. Esta categoría debe entenderse desde una perspectiva evolutiva, considerando el carácter variado y cambiante de los grupos en las diferentes sociedades y a la evolución de la normativa internacional de los derechos humanos¹⁷⁷. En el caso de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a huir se han identificado diversos perfiles de persecución, tal como se detalla en el capítulo 2 sobre dinámicas de desplazamiento forzado, y que consisten en: (i) estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas (ii) defensores y defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos (iii) personas que apoyaron a quienes participaron en las protestas a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas (iv) médicos; (v) periodistas; y (vi) ex militares y ex policías que se negaron a participar en actos represivos ordenados por el gobierno nicaragüense. Estos perfiles coinciden con los identificados por ACNUR de manera previa¹⁷⁸. En este sentido, la Comisión observa que muchas de las personas que han huido de Nicaragua podrían encuadrar en la definición de persona refugiada por pertenencia a determinado grupo social.
194. En este marco, la CIDH reconoce los esfuerzos realizados por el Estado de Costa Rica y lo insta a que continúe permitiendo el ingreso de las personas nicaragüenses a su territorio y se les brinde acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, de conformidad con sus obligaciones establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional de refugiados.

B. Definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984

195. En su conclusión tercera, la Declaración de Cartagena establece que la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región, "es aquella que además de contener los elementos de la Convención

¹⁷⁶ ACNUR, Directrices sobre la Protección Internacional No. 2: ""Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967", 7 de mayo de 2002, HCR/GIP/02/02, párr. 3.

¹⁷⁷ ACNUR, Directrices sobre la Protección Internacional No. 2: ""Pertenencia a un determinado grupo social" en el contexto del Artículo 1A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967", 7 de mayo de 2002, HCR/GIP/02/02, párr. 3.

¹⁷⁸ ACNUR, Nota de Orientación sobre el Flujo de Nicaragüenses, Agosto de 2018.

de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

196. La definición de refugiado de Cartagena ha alcanzado una posición particular en la región a través de su incorporación en las distintas legislaciones internas y práctica nacionales¹⁷⁹. La autoridad de la definición ampliada de refugiado ha sido reafirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸⁰, la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994), la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004), la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010), así como la Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014).
197. Ahora bien, durante su visita, la Comisión pudo observar que la Ley General de Migración de Costa Rica limita la definición de persona refugiada a aquella establecida en la Convención de 1951, sin considerar la definición ampliada reconocida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984¹⁸¹. No obstante, mediante Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de 28 de noviembre de 2014, se hizo un llamado de atención a la Dirección General de Migración y Extranjería para que la Declaración de Cartagena se tenga como parte del ordenamiento nacional en futuras ocasiones, por considerar que el tribunal constitucional había incorporado al derecho interno la Declaración de Cartagena como parámetro de constitucionalidad¹⁸².

¹⁷⁹ La definición de refugiado de Cartagena se ha incorporado en legislaciones como Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁸⁰ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párrs. 76, 77, 79 y 249.

¹⁸¹ El artículo 106 de la Ley de Migración y Extranjería No. 8764, establece que: El reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Costa Rica sobre la materia. A efectos de la presente Ley, el término de refugiado se aplicará a toda persona extranjera a quien la Dirección General le reconozca tal condición. Se entenderá como refugiado a la persona que: 1. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. 2. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país, donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

¹⁸² Tribunal Contencioso Administrativo, Sentencia de 28 de noviembre de 2014, Voto No. 0103-2014-IV.

198. En cuanto al alcance de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, el ACNUR ha determinado que las circunstancias a las que se refiere dicha definición, “se caracterizan por la naturaleza indiscriminada, impredecible o colectiva de las amenazas que representan para la vida o vidas, seguridad o libertad de una persona o grupo de personas, o incluso para las poblaciones en general”. Es decir, la definición ampliada se enfoca en la exposición de las personas a las amenazas inherentes a las circunstancias mencionadas¹⁸³, y marca su diferencia con la definición de la Convención de 1951, por el elemento de persecución individual.
199. Esta definición protege como refugiadas a las personas que: (i) están fuera de su país, (ii) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas, (iii) como resultado de circunstancias mencionadas en la definición, existentes en su país de origen o de residencia habitual, como es la violación masiva de derechos humanos.
200. En el caso de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir de su país, la Comisión ha identificado que los hechos de violencia y represión estatal registrada a partir del 18 de abril de 2018 han generado una grave crisis de derechos humanos en Nicaragua que se ha intensificado a lo largo de 2018. En su Informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua”, la CIDH denunció un progresivo e incesante deterioro de la situación de los derechos humanos en Nicaragua y del propio Estado de Derecho como consecuencia de la represión estatal a las protestas. Asimismo, a ocho meses de iniciada la crisis en el país, la CIDH ha condenado enérgicamente la reacción estatal que ha derivado en la muerte de 326 personas y más de 2000 heridas; en más de 700 personas detenidas y enjuiciadas; en el despido de 300 profesionales de la salud, la expulsión de, al menos, 80 estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), y el exilio de, al menos, 70 periodistas y trabajadores de medios¹⁸⁴.
201. En relación con los desplazamientos forzados, la CIDH observa con preocupación que siendo la proporción tradicional de desplazamiento por muerte en contextos de conflicto armado de 5:1¹⁸⁵ y que en Estados como

¹⁸³ ACNUR, [Directrices sobre Protección Internacional No. 2: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A\(2\) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado](#), HCR/GIP/16/12, 2 de diciembre de 2016, párr. 68.

¹⁸⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 273/18, [CIDH denuncia agravamiento de la represión y el cierre de espacios democráticos en Nicaragua](#), 19 de diciembre de 2018.

¹⁸⁵ MIT, [Iraq: The Human Cost](#), 2012.

Siria se ha mostrado una proporción máxima de 25:1¹⁸⁶, utilizando la información suministrada, la proporción en Nicaragua alcanzaría más de 200 desplazados por cada muerto desde que se inició la crisis en el país, lo que representa una tasa alarmante¹⁸⁷.

202. Otro elemento que evidencia la existencia violaciones masivas de los derechos humanos en Nicaragua constituye el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana. Hasta mayo de 2019, la Comisión ha otorgado 69 medidas cautelares a favor de más de 160 personas nicaragüenses, incluyendo en determinados asuntos a sus núcleos familiares¹⁸⁸, que se encontraban en una situación de riesgo grave y urgente de daños irreparables a sus derechos. Las medidas cautelares se refirieron a la situación defensores de derechos humanos y líderes campesinos, personas que participaron en las protestas y tranques, periodistas, estudiantes, personas que apoyaron a los protestantes, personas privadas de la libertad, médicos, entre otras. Asimismo, la CIDH verificó que, en un gran porcentaje de las referidas medidas, las personas beneficiarias indicaron haber recibido amenazas de muerte a través de redes sociales.
203. El 21 de mayo de 2019, tras una solicitud presentada por la Comisión¹⁸⁹, la Corte Interamericana adoptó medidas provisionales a favor de 17 beneficiarios de medidas cautelares que se encontraban privadas de la libertad en una situación de extrema gravedad y urgencia de daños irreparables en Nicaragua¹⁹⁰. Se trata de líderes estudiantiles, sociales, campesinos, periodistas y defensores de derechos humanos, en algunos casos calificados por sus familiares y sectores de la sociedad nicaragüense como “presos políticos”, que han tenido un rol de liderazgo y visibilidad en contra de las medidas impulsadas por el actual gobierno de Nicaragua desde abril de 2018. Los beneficiarios de las medidas provisionales son Kevin Rodrigo Espinoza Gutiérrez¹⁹¹, Cristhian Rodrigo Fajardo Caballero¹⁹²,

¹⁸⁶ Steven Feldstein, Rethinking the impact of war: Elevating protections for the displaced, ACUNS, octubre de 2018, pág. 11.

¹⁸⁷ Se debe tener en cuenta que el cálculo corresponde a una estimación con la información disponible y que hay otros factores que intervienen en el proceso de desplazamiento, culturales, estructurales y geográficos, entre otros.

¹⁸⁸ Ver, CIDH, Nicaragua - Medidas Cautelares.

¹⁸⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 117/19. CIDH presenta a la Corte Interamericana solicitud de medidas provisionales de protección para 17 personas privadas de la libertad en extrema situación de riesgo en Nicaragua, 15 de mayo de 2019.

¹⁹⁰ Corte IDH. Asunto de diecisiete personas privadas de libertad respecto de Nicaragua. Adopción de Medidas urgentes. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de mayo de 2019.

¹⁹¹ CIDH, Resolución 35/2018. Medida cautelar 472-18 y otras. Bosco Rneé Bermúdez y otros respecto de Nicaragua (Integrantes del movimiento estudiantil), 21 de mayo de 2018.

¹⁹² CIDH, Resolución 56/2018. Medidas cautelares 868-18, 819-18, 777-18, 850-18 y 871-18. Christian Rodrigo Fajardo Caballero y otros respecto de Nicaragua, 25 de junio de 2018.

Yubrank Miguel Suazo Herrera¹⁹³, Edwin José Carcache Dávila¹⁹⁴, Medardo Mairena Sequeira, Mario Lener Fonseca Díaz¹⁹⁵, Ricardo Baltodano¹⁹⁶, Jaime Ramon Ampie Toledo, Julio José Ampie Machado, Reynaldo Lira Luquez¹⁹⁷, Miguel Mora Barberena¹⁹⁸, Lucía Pineda Ubau¹⁹⁹, Amaya Eva Coppens Zamora, Olesia Auxiliadora Muñoz Pavón, Tania Verónica Muñoz Pavón, María Adilia Peralta Serrato, e Irlanda Undina Jeréz Barrera²⁰⁰.

204. Las situaciones de represión sufridas por los nicaragüenses solicitantes de protección internacional podrían configurar algunas categorías establecidas en la Declaración de Cartagena, como la relativa a la violación masiva a derechos humanos, siendo principalmente afectadas las personas opositoras al gobierno. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que el término “masivo” se refiere a la escala o magnitud de la violación, independientemente de la duración, y como tal, la violación puede ser el resultado de un solo evento²⁰¹. Asimismo el ACNUR ha determinado que cuando los efectos de las violaciones de los derechos humanos van más allá de las víctimas reales/directas para afectar a grandes segmentos de la población, o incluso a la sociedad en su conjunto, la situación también puede clasificarse como “violación masiva de los derechos humanos”; y ha señalado, que los elementos de planificación y organización por parte del perpetrador – ya sea un Estado o un actor no estatal –, así como el desplazamiento forzado pueden ser indicadores de una situación de tal característica²⁰².

¹⁹³ CIDH, [Resolución 56/2018. Medidas cautelares 868-18, 819-18, 777-18, 850-18 y 871-18](#), Christian Rodrigo Fajardo Caballero y otros respecto de Nicaragua, 25 de junio de 2018.

¹⁹⁴ CIDH, [Resolución 74/2018. Medida cautelar 469-18](#), Edwin José Carcache Dávila respecto de Nicaragua, 27 de septiembre de 2018.

¹⁹⁵ CIDH, [Resolución 80/2018. Medida cautelar 1172-18](#), Medardo Mairena Sequeira y Mario Lener Fonseca Díaz respecto de Nicaragua (Integrantes de la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, y de la Mesa de Diálogo en representación del Movimiento Campesino), 15 de octubre de 2018.

¹⁹⁶ CIDH, [Resolución 73/2018. Medida cautelar 1130-18](#), Mónica López Baltodano y su núcleo familiar respecto de Nicaragua, 27 de septiembre de 2018.

¹⁹⁷ CIDH, [Resolución 46/2018. Medida cautelar 921-16 y 520-18](#), Marco Antonio Carmona y otros respecto de Nicaragua (Personas defensoras de derechos humanos), 2 de julio de 2018.

¹⁹⁸ CIDH, [Resolución 90/2018. Medida cautelar 873-18](#), Miguel Mora Barberena, Leticia Gaitán Hernández y sus núcleos familiares respecto de Nicaragua (Periodistas de 100% Noticias), 13 de diciembre de 2018.

¹⁹⁹ CIDH, [Resolución 5/2019. Medida cautelar 873-18](#), Lucía Pineda Ubau y su núcleo familiar respecto de Nicaragua (Ampliación), 11 de febrero de 2019.

²⁰⁰ CIDH, [Resolución 84/2018. Medida cautelar 1133-18](#), Amaya Eva Coppens Zamora y otras (Privadas de Libertad en el Centro Penitenciario La Esperanza) respecto de Nicaragua, 11 de noviembre de 2018.

²⁰¹ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 73, 79 y 152; Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párrs. 56, 58-60 y 63.

²⁰² ACNUR, [Directrices sobre Protección Internacional No. 2: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A\(2\) de la Convención de](#)

205. En este marco, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a incorporar en su legislación interna la definición ampliada de persona refugiada establecida en la Declaración de Cartagena de 1984 y a utilizarla para garantizar el derecho al asilo de las personas nicaragüenses que encajen en su definición, por encontrarse huyendo de la actual crisis social y política que ha causado una violación masiva a derechos humanos.

C. Reconocimiento prima facie o grupal de personas nicaragüenses

206. La Comisión ha reconocido ampliamente la respuesta que el Estado costarricense ha brindado a las personas nicaragüenses que han entrado a su territorio. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce el desafío en términos de capacidad institucional, recursos financieros y humanos para atender de manera adecuada el movimiento masivo que ha enfrentado desde abril de 2018.
207. En este sentido, en su Nota de Orientación sobre el Flujo de Nicaragüenses, el ACNUR mencionó que “en caso de que los sistemas de asilo se vean desbordados como resultado de un gran número de solicitudes, el ACNUR fomenta los mecanismos grupales, que también está preparado para apoyar²⁰³”.
208. La determinación grupal (prima facie) se refiere al reconocimiento de la condición de refugiado con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen. Este tipo de procedimientos se puede utilizar en casos en los que la determinación individual es impracticable, imposible o innecesaria, o bien cuando es evidente el carácter de refugiados de un grupo de personas en situación similar ²⁰⁴. El reconocimiento grupal puede realizarse por los motivos de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados o por instrumentos regionales, como la Declaración de Cartagena. Este reconocimiento se aplica a todas las personas que pertenecen a la clase beneficiaria, a menos que exista prueba en contrario de que sean refugiadas, en los casos particulares, en cuyo caso se requeriría una evaluación individual²⁰⁵.

1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado, HCR/GIP/16/12, 2 de diciembre de 2016, párr. 76.

²⁰³ ACNUR, Nota de Orientación sobre el Flujo de Nicaragüenses, agosto 2018, párr. 3.

²⁰⁴ ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado, 24 de junio de 2014.

²⁰⁵ ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado, 24 de junio de 2014.

209. Teniendo en cuenta el contexto de violaciones masivas a derechos humanos, los perfiles de las personas que han sido objeto de persecución en Nicaragua, así como los agentes y actores responsables de las diversas formas de persecución en Nicaragua, la CIDH estima oportuno considerar el uso de respuestas colectivas de protección, lo que implica la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* o de manera grupal. Este tipo de procedimiento implicaría el reconocimiento colectivo de las personas nicaragüenses sin necesidad de realizar una evaluación individualizada.

D. Protección complementaria

210. En sus Observaciones Preliminares, la Comisión valoró positivamente la indicación del Estado de Costa Rica sobre la próxima incorporación de la figura de protección complementaria al sistema legal de protección interno. La protección complementaria se entiende como aquella que, “la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas”²⁰⁶.
211. La protección complementaria reconoce entonces que hay personas que no cumplen con la definición de persona refugiada, pero que no pueden ser devueltas a sus países, ya sea por obligaciones en otros tratados internacionales²⁰⁷ o por costumbre internacional. Así, la figura de protección complementaria resulta en una expresión amplia del contenido y alcance del derecho a la no devolución, a través del cual los Estados velan por los derechos de las personas que no califican como refugiados o en otra calidad migratoria, pero no pueden ser devueltas²⁰⁸.
212. Como se indicó anteriormente, la Corte Interamericana ha interpretado el derecho a la no devolución, establecido en el artículo 22.8 de la Convención

²⁰⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 238.

²⁰⁷ Tales como los artículos 33 de la Convención sobre Refugiados, 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), 5y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

²⁰⁸ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 238-240

Americana, como un derecho más amplio en su contenido y alcance respecto al que opera en la aplicación del derecho internacional de refugiados, ya que ofrece una protección para cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre²⁰⁹. Lo anterior incluye a aquellas personas que están en riesgo de tortura o de tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes de conformidad con el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura²¹⁰ y el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas ²¹¹. La obligación de no devolución establecida en estas disposiciones resulta absoluta e implica la prohibición de la expulsión de cualquier persona, sin excepciones de ninguna clase²¹².

213. El Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se refirió a formas complementarias de protección estableciendo que: i) son una forma positiva de responder con pragmatismo a ciertas necesidades de protección internacional; ii) que deben aplicarse de manera que se fortalezca, y no se menoscabe, el régimen internacional de protección a personas refugiadas; iii) la protección temporal, sin el reconocimiento oficial de la condición de refugiado, como respuesta provisional concreta a situaciones de afluencia en gran escala para ofrecer protección de emergencia inmediata contra la devolución, debe distinguirse claramente de otras formas de protección internacional; iv) que al conceder formas complementarias de protección a las personas necesitadas de ella, les ofrezca el mayor grado de estabilidad y certeza, garantizando los derechos humanos sin discriminación, teniendo en cuenta el interés superior del niño y la unidad familiar; v) que se considere la posibilidad de establecer un procedimiento amplio ante una autoridad central que adopte una sola decisión que permita la evaluación de la condición de refugiado, seguida de otras necesidades en materia de protección internacional, como forma de

²⁰⁹ Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 135.

²¹⁰ OEA, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Artículo 13. No se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.

²¹¹ ONU, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Artículo 3. 1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura; 2. A los efectos de determinar si existen esas razones, las autoridades competentes tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos.

²¹² En este mismo sentido, véase, CIDH, informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), párr. 394.

evaluar todas las necesidades de protección internacional, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de un criterio flexible respecto a procedimientos aplicados; vi) la importancia de que las personas que necesiten protección internacional la obtengan y gocen de ella²¹³.

214. En el caso de personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir de Nicaragua y que no reúnen los criterios de inclusión de la definición de persona refugiada de la Convención de 1951 o de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, pero que su regreso a Nicaragua podría poner en riesgo de violación su vida, libertad y seguridad; el Estado de Costa Rica tiene la obligación de no devolución de estas personas, para lo que se podría hacer uso de figuras como el reconocimiento de una protección complementaria²¹⁴.
215. En el marco de la protección complementaria, el Estado de Costa Rica tiene la obligación de analizar, por ejemplo, si existe la presunción de un “riesgo cierto” de que este grupo de personas podría sufrir torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en caso de ser deportadas o extraditadas²¹⁵, o que su derecho a la vida corra riesgo de violación por el contexto de violencia y persecución que se experimenta en Nicaragua en contra de toda persona identificada como disidente. Asimismo, bajo la figura de la protección complementaria se deriva el deber del Estado analizar si la devolución de una persona podría incluso afectar gravemente su estado de salud, considerando que la atención y acceso a servicios de salud se encuentra restringida a las personas que son consideradas como opositoras del actual régimen. Al respecto, diversos organismos internacionales han coincidido en afirmar que la devolución de una persona podría considerarse violatoria de

²¹³ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Conclusión sobre la disposición sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección, 7 de octubre de 2005.

²¹⁴ ACNUR, Ficha Técnica No. 3 Sobre el derecho a la no devolución y no expulsión. Fichas Técnicas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Protección de las personas del interés del ACNUR.

²¹⁵ Para medidas cautelares de la CIDH relacionadas con principio de *non-refoulement*, véase, entre otras: MC-291-11, José Antonio Cantoral Benavides (Bolivia): el Sr. Cantoral Benavides es nacional de Perú con estatus de refugiado en Bolivia, la Comisión otorgó medidas cautelares a su favor por considerar que su deportación a Perú podría poner en peligro su vida e integridad; MC - 10-09, Wong Ho Wing (Perú); Djamel Ameziane (Estados Unidos), Medida cautelar de 20 de agosto de 2008: el Sr. Ameziane fue capturado por agentes de los Estados Unidos en Afganistán y trasladado a Guantánamo, posteriormente Estados Unidos iba a deportarlo a Argelia en donde podría correr peligro de ser torturado; Boniface Nyamanhindi (Estados Unidos), Medida cautelar de 18 de agosto de 2008: el Sr. Nyamanhindi, nacional de Zimbabwe, en detención migratoria en los Estados Unidos estaba pendiente de ser deportado a su país en donde podría ser sometido a tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes por ser parte del partido opositor al gobierno; Frank Igwebuikwe Enwonwu (Estados Unidos), Medida cautelar de 28 de marzo de 2007: el Sr. Enwonwu es nacional de Nigeria, detenido en los Estados Unidos y a la estaba a la espera de ser deportado, la Comisión le otorgó medidas cautelares por considerar que de ser devuelto a su país el señor Enwonwu podría ser sometido a tortura; Enrique Medrano, Juan Berrío y las niñas Sandy Juliet Martínez Copete, Yoinis Gutiérrez Mena, Sandra Gutiérrez Mena y Yesenia Berrío Mena (Panamá), Medida cautelar de 25 de abril de 2003; Ikbal Iskander y Gina Aziez (Canadá), Medida cautelar de 19 de febrero de 2002.

las obligaciones internacionales, si dicha medida redundante en el deterioro grave de su salud o incluso, su muerte²¹⁶.

216. En este sentido, el derecho a la no devolución no está limitado a disposiciones específicas, sino que pueden existir varias situaciones como motivos fundados para creer que existe un riesgo real de daño irreparable si la persona es devuelta²¹⁷. Por lo que las circunstancias en las que se podría otorgar la protección complementaria no pueden ser definidas de manera exhaustiva, sino que están sujetas a la evolución e interpretación del derecho a la no devolución²¹⁸.
217. En cuanto al procedimiento para la determinación de la protección complementaria, éste deberá desarrollarse bajo las garantías mínimas del debido proceso que deben ser garantizadas a toda persona, independientemente de su situación migratoria, permitiendo el ejercicio y la defensa de sus derechos e intereses de manera efectiva y sin discriminación alguna²¹⁹. Ahora bien, sobre el procedimiento que debería seguirse para otorgar la protección complementaria, el ACNUR ha establecido que lo ideal es contar con un procedimiento único que examine en un primer momento si la persona puede ser reconocida como refugiada en términos de la Convención de 1951 para, posteriormente, examinar si existe un riesgo en caso de que la persona sea devuelta, y se le otorgue en consecuencia, la

²¹⁶ En este sentido, la Corte IDH ha sostenido que: “[...] la expulsión o devolución de una persona podría considerarse violatoria de las obligaciones internacionales, dependiendo de las circunstancias concretas de la persona en particular, en casos en que dicha medida redunde en la afectación o el deterioro grave de la salud de la misma o, incluso, cuando pueda derivar en su muerte. A efectos de evaluar una posible vulneración de la Convención o de la Declaración habrá de tenerse en cuenta el estado de salud o el tipo de dolencia que padece la persona, así como la atención en salud disponible en el país de origen y la accesibilidad física y económica a la misma, entre otros aspectos [...]”. Véase, Corte IDH. *Derechos y garantías de los niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 229. También véase, CIDH, Informe No. 63/08, Admisibilidad y Fondo, Caso 12.534, *Andrea Mortlock*, Estados Unidos, 25 de julio de 2008, párr. 91. CIDH. Medida cautelar 171/11, *Edwin A. Márquez González*, Estados Unidos, 5 de julio de 2011; CIDH. Medida cautelar 5/11, *Haitianos en proceso de deportación*, Estados Unidos, 1 de febrero de 2011; CIDH. Resolución 81/2018, medida cautelar 490/18 *M.B.B.P.*, Panamá, 15 de octubre de 2018. Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39º período de sesiones (2005), U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005), párr. 27.

²¹⁷ Comité de Derechos del Niño, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 39º período de sesiones (2005), U.N. Doc. CRC/GC/2005/6 (2005).

²¹⁸ MCADAM Jane, ‘Human Rights and Forced Migration’ in FIDDIAN-QASMIYEH, Elena, LOESCHER, Gil, LONG, Katy, SIGONA Nando, ‘The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies’ (Oxford, 2014), pág. 205.

²¹⁹ Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 351; Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 143.

protección complementaria ²²⁰. En este punto, la Comisión considera relevante señalar que, si bien la naturaleza de la protección complementaria es, asimismo, humanitaria como en el caso del reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de esta figura debe ser diferenciada del otorgamiento de visas por razones humanitarias.

218. Finalmente, en cuanto a los derechos reconocidos para las personas beneficiarias de protección complementaria, la Corte Interamericana ha establecido que los privilegios y derechos derivados de la protección internacional se deben basar en las necesidades de la persona solicitante y no en la clase de protección internacional otorgada. Así, las personas beneficiarias de protección complementaria deben contar con el reconocimiento de los derechos básicos de las personas protegidas²²¹. En el mismo sentido, el ACNUR ha establecido que los mínimos derechos y beneficios que disfrutarían de ser reconocido como refugiado u obtener la protección complementaria son los mismos, con la intención de reflejar que las necesidades de todas las personas en necesidad de protección internacional son similares ²²². Por consiguiente, bajo protección internacional, la protección complementaria debe otorgar a las personas beneficiarias las mismas garantías de derechos que reciben las personas refugiadas.
219. En este marco, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a asegurar otras formas de protección internacional a aquellas personas extranjeras que no reúnan los criterios para ser consideradas refugiadas y solicitantes de este estatuto, pero que sí presentan una necesidad de protección internacional, respetando y garantizando el derecho a la no devolución y las garantías mínimas del debido proceso reconocidas en los artículos 8, 22.8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

E. Refugiados sur place

220. La persona que no era un refugiado al dejar su país, pero que adquiere posteriormente tal calidad, se denomina refugiado sur place. Si bien tanto la Convención de 1951 como la Declaración de Cartagena exigen como primer

²²⁰ ACNUR, *Agenda for Protection*, 2003, tercera edición, p. 34.

²²¹ Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 239.

²²² ACNUR, UNHCR's Observations on the European Commission's Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection (Brussels, 12 September 2001, COM(2001) 510 final, 2001/0207 (CNS)).

elemento de la definición de persona refugiada que una persona deba encontrarse fuera de su país, esto no significa que necesariamente deba haber salido de ese país ilegalmente ni que haya debido abandonarlo por razón de fundados temores. La persona puede haber decidido solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado encontrándose ya en el extranjero desde algún tiempo atrás²²³.

221. Al respecto, el ACNUR ha enfatizado que en ninguna parte de la Convención de 1951 se limita a acciones o persecución que tuvo lugar antes de la salida de la persona. De hecho, la redacción de la Convención de 1951 sugiere exactamente lo contrario; que puede y se aplica a todas las personas que están "fuera del país de nacionalidad"²²⁴.
222. Esta interpretación se confirma aún más por la redacción y el contenido del Artículo 1C (4), que establece que la Convención de 1951 deja de aplicarse a una persona, "si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida". Al referirse explícitamente a un país donde la persona "había permanecido", está claro que el temor a la persecución no depende y no es necesario que haya surgido antes de abandonar o huir de su país²²⁵.
223. Una persona puede ser considerada como refugiada *sur place* bajo dos escenarios distintos: (i) en virtud de circunstancias que hayan surgido en su país de origen durante su ausencia; y (ii) como resultado de sus propias actividades o comportamientos en el Estado receptor. El primer escenario se aplica, por ejemplo, a diplomáticos y otros funcionarios que prestan servicios en el extranjero, prisioneros de guerra, estudiantes, trabajadores migrantes y otras personas; mientras que el segundo, por ejemplo, a través de las opiniones políticas que la persona expresa sobre su país de residencia²²⁶.

²²³ ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párrs. 94.

²²⁴ ACNUR, Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the interpretation and application of 'sur place' claims within the meaning of Article 1A(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 14 de febrero de 2017, párr. 21.

²²⁵ ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párrs. 94; A. Zimmermann and C. Mahler, 'Article 1A, para. 2, Definition of the term 'Refugee'', in *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, edited by A. Zimmermann, p. 325, para. 132.

²²⁶ ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1979, reeditado en 1992), párrs. 95-96.

224. Respecto a las opiniones políticas expresadas en el Estado receptor, cabe señalar que algunos solicitantes pueden haber decidido no actuar sobre su opinión política en el país de origen por temor a las consecuencias de expresarla abiertamente. En este sentido, su temor a la persecución puede surgir o ser conocido mientras están en el Estado receptor, lo cual daría lugar a una solicitud de refugiado *sur place*²²⁷.
225. En este contexto, el ACNUR ha enfatizado que el enfoque crítico al analizar las solicitudes de asilo debe darse siempre sobre la persecución o el riesgo que enfrenta la persona que solicita asilo y no sobre si las actividades del solicitante en el país de residencia son autosuficientes. Por lo tanto, como en cualquier solicitud de asilo, la determinación que se debe hacer en virtud de la Convención de 1951 es si existe temor a la persecución y si dicho temor es fundado²²⁸.
226. En este sentido, la Comisión recibió información sobre un grupo de personas nicaragüenses quienes, por diferentes motivos, habían salido de su país de origen con anterioridad al mes de abril de 2018, y que ahora por la situación actual de Nicaragua tienen temor fundado de retornar y requieren ser reconocidas como refugiadas. Debido a lo anteriormente expuesto, la Comisión considera relevante que el Estado de Costa Rica a través de su Dirección General de Migración también considere las solicitudes de refugiados *sur place* de las personas nicaragüenses que ingresaron con anterioridad al mes de abril de 2018, momento en el cual la CIDH identificó como el inicio de la represión estatal en Nicaragua; quienes por la situación actual de violación masiva a los derechos humanos o por sus actividades u opiniones políticas, no quieren o pueden regresar a Nicaragua y requieren de protección internacional en Costa Rica como personas refugiadas.
227. La CIDH insta al Estado de Costa Rica a garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas nicaragüenses con temor fundado de persecución de volver a Nicaragua, incluyendo a los denominados refugiados *sur place*, mediante procedimientos justos, ágiles y eficientes que garanticen su derecho a solicitar asilo y su derecho a la no devolución de conformidad con los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana.

²²⁷ ACNUR, [Guidelines on International Protection No. 9: Claims to Refugee Status based on Sexual Orientation and/or Gender Identity within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), 23 de octubre de 2012, HCR/GIP/12/01, párr. 57.

²²⁸ No existe una conexión lógica o empírica entre la naturaleza del fundado temor de persecución o del temor de sufrir un daño grave, y el hecho de que la persona haya actuado de una manera diseñada para crear una solicitud de asilo. La Convención de 1951 no contiene, ni explícita ni implícitamente, una disposición según la cual no se pueda otorgar su protección a las personas cuyas solicitudes de asilo son el resultado de acciones en el extranjero. "[ONU, UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals (OJ L 304/12 of 30.9.2004), 28 January 2005, p. 17].

F. Condiciones para el retorno

228. En el marco de su visita, la CIDH recibió testimonios de personas nicaragüenses que huyeron de su país y expresaron su interés de eventualmente regresar al mismo. Al respecto, una de las personas que dio su testimonio a la CIDH durante la visita señaló que: “Lo que yo quisiera es que se vaya el presidente y, luego, regresar. Es duro estar en un país que no es el suyo. Quisiera, en el futuro, regresar y ver libre a Nicaragua. Ver a Nicaragua con democracia”²²⁹. A la vez, algunas personas entrevistadas manifestaron que no consideran como una opción regresar a Nicaragua mientras continúe la represión y la violencia, puesto que persiste un grave riesgo para sus vidas: “Queremos volver a Nicaragua, pero no podemos mientras siga ese gobierno ahí. Con ellos ahí, somos gente muerta”²³⁰.
229. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado de Nicaragua informó que garantiza el retorno voluntario, asistido y seguro de los nicaragüenses mediante el Programa sobre Retorno Voluntario Asistido, implementado a partir del 15 de abril de 2019²³¹. Asimismo, el Estado nicaragüense detalló las medidas adoptadas por la Policía Nacional en virtud de la Ley de Amnistía (Ley 996), aprobada el 10 de junio de 2019, en particular: i) (...) se verificó en las celdas preventivas policiales, constatándose que ninguno de los “delincuentes presos” estaba vinculado a los hechos de violencia ocurridos a partir de 18 de abril de 2018; ii) abstención de continuar con las investigaciones policiales en atención a los posibles autores y de los delitos ocurridos a partir de 18 de abril de 2018 hasta la fecha de entrada en vigor de dicha ley; iii) dejó sin efectos todas las órdenes policiales de detención, así como las órdenes de judiciales de allanamiento, detención, secuestro y ocupación de bienes dirigidas a personas investigadas y buscadas en relación con los hechos iniciados el 18 de abril de 2018; iv) indicó que ninguna persona podrá ser detenida en su ingreso al país por los puntos fronterizos autorizados (aéreo, terrestre o acuático); v) señaló que las personas deportadas que ingresen a Nicaragua no serán detenidas por encontrarse beneficiadas con la Ley de Amnistía; vi) dejó sin efectos las notas de búsqueda a través de INTERPOL-Nicaragua de las personas involucradas en los hechos de violencia iniciados el 18 de abril;

²²⁹ Testimonio de una persona que participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

²³⁰ Testimonio de una persona que participó en las manifestaciones desde el 8 de abril de 2018, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

²³¹ Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 14.

- vii) canceló todos los antecedentes policiales registrados a favor de las personas beneficiadas con la Amnistía (...) ²³².
230. Al respecto, la Comisión considera pertinente precisar que el retorno de las personas nicaragüenses solo podrá realizarse una vez que el Estado ofrezca garantías reales de que la vida e integridad personal de estas no estará en riesgo, así como que no serán objeto de persecución una vez que regresen a territorio nicaragüense. En particular, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha considerado que organizar retornos a Estados que no son seguros y en los que los migrantes pueden ser objeto de violaciones de sus derechos humanos puede implicar una violación del principio de no devolución ²³³.
231. En ese sentido, la CIDH recuerda que para calificarse como “voluntario”, el retorno deberá reunir los requisitos de una decisión plenamente informada, sin coacciones y respaldada por la disponibilidad de suficientes alternativas válidas ²³⁴. Sobre esto último, la CIDH observa que, en muchas ocasiones, las personas migrantes y con necesidades de protección internacional se ven obligadas a regresar a fin de evitar la deportación, el encarcelamiento o la miseria ²³⁵. De acuerdo con los testimonios recogidos por la CIDH, algunas personas estarían analizando la posibilidad de regresar a Nicaragua, debido a las dificultades que han enfrentaron en Costa Rica, sobre todo, por el impedimento de trabajar desde que inicia el procedimiento para determinar una necesidad de protección internacional; dicha decisión no puede calificarse como “voluntaria”.
232. Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión reitera que el Estado nicaragüense tiene la obligación de adoptar e implementar medidas para el respeto y garantía de los derechos a la vida, integridad personal, la prohibición de la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, la libertad personal y la prohibición de la detención arbitraria. Hasta que dichas medidas no sean implementadas de manera efectiva, y en aras a respetar y garantizar sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, los países de tránsito y destino de estas personas deben abstenerse de promover o llevar

²³² Comunicación del Estado de Nicaragua. Nota MPN-OEA/0093. Observaciones del Estado de Nicaragua al Proyecto de Informe de la CIDH sobre Migración de Personas Nicaragüenses a Costa Rica, 29 de julio de 2019, párr. 31.

²³³ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 4 de mayo de 2018, párr. 30.

²³⁴ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 4 de mayo de 2018, párr. 30. Ver entre otros ACNUR, Manual para la repatriación voluntaria: protección internacional, 1996, p. 11.

²³⁵ ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 4 de mayo de 2018, párr. 15.

a cabo medidas dirigidas que personas con necesidades de protección internacional retornen a su país de origen y retorno.

CAPÍTULO 7

ACCESO Y EJERCICIO EFECTIVO A DERECHOS EN COSTA RICA

ACCESO Y EJERCICIO EFECTIVO A DERECHOS EN COSTA RICA

233. La Comisión ha reconocido la política de puertas abiertas del Estado costarricense, así como la respuesta humanitaria que ha brindado a personas nicaragüenses. De igual manera, la Comisión observó que las personas nicaragüenses han creado una red de solidaridad y apoyo muy fuerte entre ellas, organizándose en movimientos y organizaciones. Dichas redes continúan denunciando desde el exilio y desarrollando estrategias con la finalidad de seguir luchando por la situación en su país y poder regresar a él²³⁶.
234. Al mismo tiempo, durante su visita, la Comisión recibió información relativa a diversos desafíos en materia de acceso a derechos, en especial a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación y al trabajo²³⁷. En muchos casos, esta situación se produjo debido a la falta de emisión de documentación de manera pronta y oportuna por parte del Estado costarricense.
235. Las personas nicaragüenses informaron a la Comisión haber recibido apoyo en casas de acogida o lugares habilitados por la iglesia en donde han podido acceder a servicios básicos, como alimentación y vivienda. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil han brindado otro tipo de apoyos como asistencia jurídica gratuita o atención psicológica. No obstante, tal como mencionó el GIEI, los recursos han sido insuficientes y hay personas que no han recibido ninguna clase de apoyo y se encuentran en situación de calle²³⁸.
236. Al referirse a la obligación general de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana ha establecido que ésta tiene un carácter erga omnes,²³⁹ sin que le sea permitido a los Estados

²³⁶ GIEI Nicaragua, [Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#), diciembre de 2018, p. 324.

²³⁷ Véase, El Nuevo Diario, [Refugiados nicas pasan penurias en Costa Rica](#), 12 de febrero de 2019. CIDH, Comunicado de Prensa No. 233/18, [Observaciones preliminares sobre la visita de trabajo para monitorear la situación de personas nicaragüenses que se vieron forzadas a huir a Costa Rica](#), 01 de noviembre de 2018.

²³⁸ GIEI Nicaragua, [Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018](#), diciembre de 2018, p. 324.

²³⁹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 109.

establecer ninguna causal de discriminación en el respeto y garantía de los derechos reconocidos en la Convención respecto de las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción. En palabras de la Corte “el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado”²⁴⁰.

237. La Corte IDH consideró que el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al dominio del *jus cogens*, como norma imperativa de derecho internacional. En este sentido, no se admiten tratos discriminatorios por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición²⁴¹.
238. Las personas migrantes y sujetas de protección internacional, al igual que las personas nacionales de un Estado, tienen derecho al respeto y garantía de sus derechos humanos y a que los Estados establezcan mecanismos para su protección. Relativo específicamente a personas refugiadas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, además de reconocer el derecho de recibir protección a las personas cuyas circunstancias encuadren en la definición del artículo 1A (b), les reconoce una serie de derechos vinculados con su estatuto personal, documentación, libertad de circulación, educación, salud, trabajo, acceso a la justicia, derechos de propiedad y asociación.
239. Las únicas limitaciones a los derechos humanos que se prevén son el derecho a entrar, circular y residir en un país, el cual se encuentra restringido a aquellas personas que cuenten con la autorización legal para hacerlo ²⁴², y ciertos derechos políticos que se encuentran previstos únicamente para las personas ciudadanas²⁴³. No obstante, incluso para esas excepciones, se debe garantizar el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, así como los principios de no devolución, a buscar y recibir asilo, no discriminación, el interés superior del niño, niña o adolescente y la unidad familiar. De esta manera, las personas migrantes y sujetas de protección internacional tienen derecho a que se les respeten y garanticen los derechos

²⁴⁰ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 155.

²⁴¹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101.

²⁴² Véase, [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), artículo 22.1.

²⁴³ Véase, [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), artículo 23.1.

reconocidos en la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos en igualdad de condiciones con las demás personas.

240. En este mismo sentido, se encuentran la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Humanos que establece que los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o que sean apátridas²⁴⁴ y la Observación General No. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estableció que los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todas las personas, incluidos los no nacionales, como las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean²⁴⁵. En particular ha alertado que “la falta de documentación impide que los padres envíen a sus hijos a la escuela, o que los migrantes accedan a la atención sanitaria, incluidos los tratamientos médicos de urgencia, encuentren un trabajo, soliciten una vivienda social o emprendan una actividad económica por cuenta propia”²⁴⁶. Por su parte, el Comité Ejecutivo del ACNUR (ExComm) estableció en su Conclusión No. 82 sobre la Salvaguarda de la Institución del Asilo que existe la obligación de brindar a las personas que solicitan asilo y a las refugiadas un tratamiento acorde con las normas aplicables de derechos humanos y del derecho sobre los refugiados, en la forma en que se enuncian en los instrumentos internacionales pertinentes²⁴⁷.

A. *Derecho al trabajo*

241. Conforme los testimonios recibidos por la CIDH, se tiene que un 76,31% de las personas entrevistadas no había accedido a un trabajo formal en Costa Rica; lo cual, a su vez, podría tener un efecto pernicioso en el ejercicio efectivo de otros derechos humanos como el acceso a una vivienda, salud y educación, considerando la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos humanos, sin jerarquía entre sí y que son exigibles en

²⁴⁴ ONU, Comité de Derechos Humanos, *La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto: 11/04/86*. CCPR *Observación General 15*, 27.º período de sesiones, 1986, párr. 1.

²⁴⁵ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, párr. 30.

²⁴⁶ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. UN Doc. E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017, párr. 11.

²⁴⁷ Comité Ejecutivo ACNUR, *No. 82 (XLVIII) Conclusión sobre la Salvaguarda de la Institución del Asilo*, 1997, 48 período de sesiones del Comité Ejecutivo, para. vi).

todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello²⁴⁸.

242. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha señalado que los derechos laborales se encuentran protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, que a su vez protege los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA²⁴⁹. En este sentido, el artículo 45.b de la Carta establece que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social”, y el artículo 46 del mismo instrumento indica que los Estados deben “armonizar la legislación social” para la protección de tal derecho. Asimismo, desde la Opinión Consultiva OC-10/89, la Corte IDH señaló que “los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración”²⁵⁰. Así, el artículo XIV de la Declaración Americana dispone que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [...]”.
243. Además, dicho derecho está reconocido en un vasto corpus iuris internacional como son el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵¹, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵², los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵³, el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁵⁴ y el artículo 32.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁵⁵. La CIDH también nota que en el

²⁴⁸ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 141; Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 101; Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 131

²⁴⁹ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 143.

²⁵⁰ Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 43.

²⁵¹ Véase, [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 6.1.

²⁵² Véase, [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), Artículo 23.

²⁵³ Véase, [Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículos 6 y 7.

²⁵⁴ Véase, [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Artículo 11. 1.

²⁵⁵ Véase, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), Artículo 32.2.

marco de las Cumbres de las Américas los Jefes de Estado y de Gobierno han manifestado consistentemente la importancia de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo los derechos laborales, dando mandatos específicos sobre el tema²⁵⁶; esto también ha sido reflejado por la Asamblea General de la OEA²⁵⁷. En el marco de las Naciones Unidas, la Asamblea General también solicitó el cumplimiento de la legislación laboral y el respeto y promoción de las normas internacionales del trabajo y los derechos de los migrantes en sus lugares de trabajo²⁵⁸.

244. Uno de los principales aspectos preocupantes que la Comisión pudo identificar durante su visita, es la falta de acceso efectivo al derecho al trabajo, principalmente por la falta de la emisión pronta y oportuna del permiso laboral que reconoce el Reglamento para Personas Refugiadas de Costa Rica²⁵⁹. Sobre el particular, el artículo 54 del Reglamento establece que mientras se resuelve la solicitud para la condición de persona refugiada, el Subproceso de Refugiados de la Dirección General extenderá al solicitante un documento provisional de manera gratuita, mediante el cual se regulariza temporalmente su situación migratoria, dicho documento provisional acredita a la persona como solicitante de la condición refugiada y asegura el derecho a la no devolución.
245. Ahora bien, el documento provisional no garantiza como tal el derecho al trabajo, pero permite que, de extenderse la administración en el plazo de tres meses para resolver la solicitud y analizado el caso por parte del Subproceso de Refugiados, este podrá recomendar a la Dirección General que se emita un documento provisional que incorpore el derecho al trabajo. Con dicha documentación, la persona podrá ejercer cualquier tipo de relación laboral remunerada o lucrativa²⁶⁰.

²⁵⁶ OEA. Cumbres de las Américas: Seguimiento e implementación de Mandatos (Migración). En: (consulta 04 de febrero de 2019).

²⁵⁷ OEA. Asamblea General, Los derechos humanos de los migrantes, incluidos los trabajadores migratorios y sus familias. AG/RES. 2729 (XLII-O/12), 4 de junio de 2012.

²⁵⁸ ONU, Asamblea General. Resolución 68/179. Protección de los migrantes. UN Doc. A/RES/68/179, 28 de enero de 2014; ONU, Asamblea General. Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. UN Doc. A/RES/68/4, 21 de enero de 2014. Ver, entre otros, ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005. Asimismo, el preámbulo del Convenio N° 168 de la OIT, de 1988 señala que: "(...) la importancia del trabajo y del empleo productivo en toda la sociedad, en razón no sólo de los recursos que crean para la comunidad, sino también de los ingresos que proporcionan a los trabajadores, del papel social que les confieren y del sentimiento de satisfacción personal que les infunden".

²⁵⁹ Artículo 54 del Reglamento para Personas Refugiadas.

²⁶⁰ El último párrafo del artículo 54 del Reglamento para Personas Refugiadas establece que: "De extenderse la administración en el plazo de tres meses para resolver la solicitud, y analizado el caso por parte del Subproceso de Refugiados, este podrá recomendar a la Dirección General que se emita un documento provisional que incorpore el derecho al trabajo. Con esta documentación podrá ejercer cualquier tipo de

246. Al respecto, la Comisión valora de manera positiva que la normativa interna de Costa Rica reconozca el derecho al trabajo y plantee la emisión de un permiso laboral. No obstante, se recibió información que indica que el plazo de los tres meses no se empieza a contabilizar desde el momento que se presenta la solicitud, sino a partir del momento que la persona completa su expediente con la entrevista de elegibilidad, misma que puede ocurrir más de un año después de que se presenta la solicitud²⁶¹. Adicionalmente, organizaciones de la sociedad civil advierten la falta de objetividad en el otorgamiento de los permisos de trabajo ya que, en muchos casos, pareciera depender de la voluntad del o la funcionaria que recibe la solicitud y no de una regulación objetiva.
247. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha establecido que el reconocimiento de la condición de refugiada no tiene un carácter constitutivo, sino declarativo. En este sentido, la persona no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiada²⁶². Por tanto, la Comisión considera que las personas son solicitantes desde el momento en el que solicitan el reconocimiento formal para ser reconocidas como refugiadas, y que, por lo tanto, la correcta interpretación del artículo 54 del Reglamento implica que el término de los 3 meses empiece a contabilizarse desde que la persona tiene el primer acercamiento con las autoridades y solicita que se le inicie el procedimiento.
248. Adicionalmente, la Comisión observa que el Reglamento estipula la posibilidad de recibir un permiso de trabajo “de extenderse la administración en el plazo de tres meses para resolver la solicitud”. Lo anterior, es así debido a que la legislación costarricense contempla que las solicitudes sean resueltas en un plazo de tres meses, mediante resolución debidamente motivada²⁶³. Por su parte el Estado informó que se trabaja arduamente a fin de garantizar el derecho al acceso al trabajo, y que a julio de 2019, se ha otorgado por parte de la DGME un total de 14.000 permisos de trabajo²⁶⁴.

relación laboral remunerada o lucrativa por cuenta propia o en relación de dependencia con estricto apego a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente”.

²⁶¹ HIAS, *Cumplimiento de obligaciones del Estado costarricense asumidas en el marco de la Convención de 1951 y otros instrumentos de protección internacional, en relación con la situación de personas nicaragüenses*, 6 de noviembre de 2018.

²⁶² Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 145.

²⁶³ [Reglamento de Personas Refugiadas](#), Artículo 26.

²⁶⁴ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 6.

249. A la vez, la Comisión muestra preocupación debido a la información recibida que indica que no se les están otorgando los permisos laborales en el plazo que indica el Reglamento. En ese sentido, durante la visita a Costa Rica, se informó a la CIDH que el plazo de tres meses que determina el Reglamento para Personas Refugiadas no se cumple en la práctica. Existen personas que cuentan con el certificado provisional de solicitante de refugio e incluso con una oferta laboral, y no han podido acceder al permiso laboral, y como tal, tampoco a un trabajo formal. Al respecto, el testimonio de un grupo familiar señaló que:

Aunque tenemos el documento como solicitantes de asilo, cuando vamos a Migración a solicitar el permiso laboral, no lo quieren emitir. Nos dicen que regresemos otro día. Nuestro hijo encontró un trabajo informal, pero somos un grupo familiar de cinco personas, y lo que gana no es suficiente. Tampoco existe una política clara en cuanto a las personas con títulos profesionales como los médicos, que no podemos regresar a Nicaragua a legalizar nuestros documentos por temor a nuestras vidas²⁶⁵.

250. La Comisión muestra su preocupación por la emisión del permiso laboral, en el mejor de los casos, a los 9 a 12 meses desde que la persona presentó su solicitud de asilo, podría además generar efectos perniciosos en el ejercicio del derecho al trabajo, exponiendo a las personas nicaragüenses en necesidad de protección internacional a la falta de acceso a un empleo formal, así como condiciones laborales de explotación o de subempleo. Al respecto, el ACNUR ha puntualizado que “la restricción de los derechos de los refugiados y retrasando la obtención de soluciones duraderas durante años causa frustración y tensión entre los refugiados y la comunidad de acogida. En tales situaciones, los refugiados, en particular mujeres y niños, se vuelven más vulnerables a diversas formas de explotación, como la trata y el reclutamiento forzoso, y pueden desarrollar una dependencia a largo plazo de la asistencia humanitaria”²⁶⁶.
251. Asimismo, en varias oportunidades, la CIDH se ha referido a la condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes, y a los

²⁶⁵ Testimonio de un grupo familiar, en su mayoría médicos, que tuvieron que huir por asistir a los heridos de las manifestaciones y los tranques, recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

²⁶⁶ ACNUR, Integración Local y Autonomía, U.N.Doc. EC/55/5C/CRP, 15 de junio de 2015, párr. 6. Ver entre otros ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, párr. 49. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No 18: El derecho al Trabajo, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 24 de noviembre de 2005. Organización Internacional del Trabajo, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes, ILC.105/III/1B, 2016, párr. 371.

abusos a los cuales están expuestas, entre los que se incluyen las condiciones deficientes de trabajo²⁶⁷. En esa misma línea, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos se refieren a las personas migrantes como uno de los grupos que a menudo no goza del mismo nivel de protección jurídica de sus derechos humanos que la población en general, lo cual puede facilitar abusos por parte de las empresas e impedir que se examinen administrativa o judicialmente tales casos²⁶⁸.

252. En particular, la CIDH advierte la existencia de prácticas de contratación engañosa o la ausencia de contratos de trabajo; las condiciones abusivas de trabajo en algunos casos guiadas por justificaciones comerciales de “reducción” de costos o “mejoramiento” de la competitividad en las empresas, sin tener en cuenta las normas de derechos humanos ni evidencia específica sobre el mercado laboral; la inexistencia de protección básica de seguridad social pese a que dichas personas contribuyen, como mínimo, mediante impuestos indirectos; o, la ineficacia del marco jurídico y de supervisión estatal en materia laboral y salud ocupacional respecto de dichas personas. Esto se puede ver amplificado al tomar en cuenta los factores de discriminación y xenofobia social que usualmente experimentan estas personas y a las dificultades para poder formar parte de sindicatos y agrupaciones de trabajadores y trabajadoras como mecanismo de protección de sus derechos laborales.
253. Al respecto, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado de Costa Rica señaló que en la legislación laboral costarricense “imperla el contrato realidad, de forma que la ausencia de un contrato escrito, per se, no constituye un incumplimiento laboral, salvo que se incumplan las condiciones laborales mínimas”²⁶⁹. Agregó que la inspección de trabajo, a cargo de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), tiene una cobertura nacional que está basada en criterios de programación y denuncia de parte²⁷⁰.
254. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que “la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una

²⁶⁷ CIDH, [Derechos humanos de los migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 (2015), párr. 8; CIDH. Informe Anual. [Segundo informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias](#), OEA/Ser./L/V/II.111doc. 20 rev. 16 abril de 2001, párr. 64.

²⁶⁸ ONU, Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos, 16 de junio de 2011, Resolución 17/4, comentarios a Principios 3, 12 y 26.

²⁶⁹ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 5.

²⁷⁰ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, pág. 5.

justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral”, y que “el migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo. Estos derechos son consecuencia de la relación laboral”²⁷¹. Por lo tanto, la CIDH considera que las personas que solicitan asilo y que inician una relación laboral, deben gozar de los mismos derechos y prestaciones laborales que las personas nacionales. En este sentido, el Comité de Trabajadores Migratorios de la ONU (CMW) ha alertado sobre la necesidad de adoptar medidas eficaces contra el impago de salarios, el aplazamiento del pago hasta la partida de los trabajadores, la transferencia de salarios a cuentas inaccesibles para trabajadores migratorios o el pago de salarios inferiores que perciban los nacionales²⁷².

255. Al respecto, los Estados deben adoptar las medidas pertinentes para supervisar que las empresas que contraten a estas personas también respetan sus derechos laborales, en igualdad de condiciones que el personal de origen nacional. Para dichos efectos es importante que las empresas ejerzan la debida diligencia en sus procesos para identificar posibles riesgos e impactos negativos en los derechos humanos y la labor de supervisión del Estado en estos supuestos será imprescindible al formar parte de sus obligaciones internacionales en la materia.
256. Por otra parte, la Comisión observa que, de acuerdo con la legislación costarricense, las personas extranjeras que se encuentran en situación regular cuentan con permiso para trabajar. En este sentido, la Comisión recuerda que las personas que se encuentran solicitando el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentran también de manera regular, aun cuando no se haya resuelto su solicitud para el reconocimiento de dicha condición. Dentro de este marco, la Comisión observa que la emisión del permiso laboral a los tres meses posteriores a la entrevista de elegibilidad dentro del procedimiento para la determinación de refugiado, representa una desigualdad en relación a otras personas migrantes. Sin perjuicio de lo antes expuesto, la CIDH recuerda que independientemente de la situación migratoria de la persona cuando se entabla una relación laboral, las protecciones conferidas por ley a los trabajadores, con la gama completa de

²⁷¹ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 134.

²⁷² Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación General N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 28 de agosto de 2013, párr. 63.

derechos y obligaciones abarcados, deben aplicarse a todos los trabajadores sin discriminación, se encuentren o no en situación regular²⁷³.

257. En este sentido, la Comisión insta al Estado de Costa Rica a adoptar tanto medidas legislativas como administrativas para que, en el marco del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, las personas que han manifestado presentar necesidades de protección internacional a través de su solicitud de asilo, puedan acceder a un permiso laboral desde el momento en el que presentan dicha solicitud, sin distinción alguna; garantizando así su derecho al trabajo y el ejercicio de otros derechos humanos que dependen de éste. Además, teniendo en cuenta la particular posición histórica de Costa Rica como Estado de acogida en la región de Centroamérica, la Comisión considera que como parte del cumplimiento de sus obligaciones internacionales de garantía en estos contextos, el diseño e incorporación de programas enfocados a personas que requieren protección internacional dentro de sus políticas nacionales de empleo y marcos normativos regulatorios del trabajo no solo será necesario en el ámbito nacional, sino que puede constituir un ejemplo de buena práctica a seguir por los demás Estados de la región.
258. Adicionalmente, la Comisión fue informada que las personas solicitantes de asilo y refugiadas, una vez obtenido el permiso laboral, no pueden ejercer formalmente todo tipo de trabajo, como por ejemplo, actividades de construcción o de servicio doméstico, puesto que existe una lista taxativa de trabajos que requieren de una categoría migratoria especial conocida como “trabajador de ocupación específica”, que es la “persona extranjera, que sin estar comprendida en las demás categorías especiales, sea requerida para ejercer actividades asalariadas según los estudios que por actividades ocupacionales recomiende el Ministerio de Trabajo”²⁷⁴.
259. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados no pueden discriminar con base en una o más de las categorías prohibidas señaladas en el artículo 1.1 de la Convención Americana²⁷⁵. En este sentido, la Comisión nota que este trato diferenciado para acceder al derecho al trabajo con base en la condición migratoria de las personas únicamente podría ser considerada legítima cuando persiga un objetivo válido, sea razonable y proporcional²⁷⁶.

²⁷³ CIDH. Informe No. 50/16, *Trabajadores indocumentados v. Estados Unidos de América*, Fondo, 30 de noviembre de 2016, párr.76.

²⁷⁴ Artículo 2 del [Reglamento de Extranjería](#).

²⁷⁵ Veáse, [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), artículo 1.1. 1.

²⁷⁶ Corte IDH. [Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados](#). Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 90.

260. En la presente situación, la CIDH no ha podido identificar una justificación razonable o un objetivo válido que legitime la diferenciación entre la categoría migratoria especial de refugio y la de trabajador de ocupación específica, en el sentido que las personas solicitantes de asilo y refugiadas no puedan acceder a ciertas profesiones que solo un “trabajador de ocupación específica” podría hacerlo. Además, la Comisión nota que este trato diferente tampoco resultaría necesario ni indispensable para ejercer el derecho al trabajo de las personas extranjeras en general, y en particular de las personas nicaragüenses con necesidades de protección internacional, puesto que el mismo es contrario al artículo 1.1 de la Convención Americana, así como a las obligaciones internacionales contenidas en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
261. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado de Costa Rica presentó información detallada sobre las funciones que realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en relación con las condiciones laborales de las personas migrantes. Al respecto, el Estado indicó que dicho Ministerio cuenta con un cuerpo de inspectores reunidos en la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), la cual realiza visitas a centros de trabajo para revisar los derechos laborales de las personas trabajadoras, independientemente de su estatus migratorio. Agregó que, entre el 2016 y el 2018, el presupuesto de la DNI creció en un 25% lo que demostraría el interés del país de mejorar la atención de las condiciones laborales de las personas trabajadoras. Sumado a lo anterior, el Estado indicó que el MTSS cuenta con la Dirección de Asuntos Laborales encargada de la resolución alterna de conflictos individuales y colectivos, el diálogo social y la asesoría en materia de derechos laborales. De acuerdo con lo señalado por el Estado costarricense, en ambas Direcciones se atiende a las personas sin considerar su condición migratoria, por lo que cualquier solicitud de documentación que se realice es para verificar datos y llevar estadísticas de atención. En particular, el Estado subrayó que en estas Direcciones “no se realizan denuncias por condición migratoria, ni se niega el acceso a la información legal, al contrario, es principio de nuestro ordenamiento jurídico laboral que la condición de persona trabajadora y los derechos laborales que le asisten, imperan por encima de su estatus migratorio” ²⁷⁷.
262. Por otro lado, de manera general, el Estado costarricense se refirió a las acciones realizadas a través del MTSS en relación con el acceso al trabajo. Dichas acciones están enfocadas en toda la población activamente

²⁷⁷ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, págs. 3 y 4.

trabajadora desempleada, lo que incluye nacionales, personas extranjeras residentes y personas solicitantes de refugio y refugiadas. Entre la información presentada, el Estado costarricense indicó que: i) recientemente aprobó reformas en el Sistema Nacional de Empleo para modernizarlo y mejorar la capacidad laboral de las personas; ii) en cumplimiento de la Recomendación 204 de la OIT, el Estado trabaja en la Estrategia Nacional de Transición hacia la formalidad; iii) en el marco del eje de Educación y Formación Profesional prepara una Estrategia de Prospección para construir un diseño que permita establecer a largo plazo las necesidades de nuevos puestos laborales; iv) se integró en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 los objetivos de la Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal con la finalidad de reducir en los próximos cuatro años el porcentaje de trabajadores afectados por la informalidad hasta en un 41.01%; v) a nivel interno, el MTSS se encuentra en proceso de elaboración de una estrategia institucional de abordaje a la población migrante trabajadora, así como la mejora de gestiones administrativas sobre los procedimientos vinculados con las migraciones laborales²⁷⁸.

263. En consecuencia, la CIDH reconoce y celebra las políticas adoptadas por el Estado de Costa Rica y al mismo tiempo, le insta a tomar las medidas necesarias a fin de respetar y garantizar el derecho al trabajo de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a huir de su país y a solicitar protección internacional en Costa Rica, de forma oportuna y eficaz a través de la emisión del permiso laboral a partir del momento en que la persona inicia el procedimiento para determinar una necesidad de protección internacional, y permitiendo el acceso a todas las profesiones sin distinción con base en su categoría migratoria. Adicionalmente, tomando en consideración la particular situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, el Estado deberá adoptar medidas dirigidas a supervisar a las empresas que las contraten, con el fin de prevenir posibles vulneraciones a sus derechos humanos.

B. Derecho a la vivienda

264. En sus Observaciones Preliminares, la Comisión destacó positivamente la creación y establecimiento de lugares como el Centro de Atención a Migrantes (CATEM) Norte ubicado en La Cruz y el albergue del Patronato

²⁷⁸ Comunicación del Estado de Costa Rica, DM-DV-1480-2019. Observaciones de Costa Rica al Proyecto de Informe Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 9 de agosto de 2019, págs. 4 y 5.

Nacional de la Infancia (PANI) para niños y adolescentes migrantes no acompañados en Upala.

265. En relación al primero, durante su visita, la Comisión pudo observar que en el CATEM Norte se albergaban 45 personas, 18 de ellas de nacionalidad nicaragüense y solicitantes de asilo. El Centro se encuentra dividido en 26 carpas y el criterio de acomodación consiste en dividir a familias, hombres y mujeres, separados a su vez por su lugar de origen: nicaragüenses; extrarregionales y otras nacionalidades. La Comisión entrevistó a las personas nicaragüenses que se encontraban en el CATEM, quienes informaron que contaban con buenas condiciones y buen trato por parte de las autoridades.
266. Por otra parte, la CIDH pudo constatar la existencia de carencias en las carpas en las que viven las personas que allí se albergan, quienes se encuentran permanentemente expuestas a las inclemencias del tiempo, la falta de dotaciones básicas para su protección y resguardo, tales como sábanas y ropa adecuada, la carencia de condiciones de salubridad al encontrarse constantemente expuestas a animales como roedores y culebras, así como la falta de espacios adecuados para su convivencia, alimentación y recreación, en particular para niños, niñas y adolescentes.
267. La Comisión recuerda que el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en un vasto corpus iuris internacional como son el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁷⁹, el artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁸⁰, el artículo 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁸¹, el artículo 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁸², el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares²⁸³ así como el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados²⁸⁴. En el ámbito americano, son relevantes el artículo 26 de la Convención Americana, el artículo 34.k de la Carta de la OEA, el artículo XI de la Declaración Americana y otras normas vinculadas a la protección de los derechos humanos que incluyen disposiciones sobre vivienda, como el artículo III.1.a. de la Convención Interamericana para la Eliminación de

²⁷⁹ Véase, [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 11.1.

²⁸⁰ Véase, [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), Artículo 23.1.

²⁸¹ Véase, [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Artículo 14.2.h.

²⁸² Véase, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), Artículo 27.3.

²⁸³ Véase, [Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares](#), Artículo 43.d. 1.

²⁸⁴ Véase, [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados](#), Artículo 21.

Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el artículo 24 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y distintos artículos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁸⁵.

268. En cuanto al contenido y alcance de este derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 4 señaló que el derecho a la vivienda debe interpretarse ampliamente, “como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, ...“la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos; (ii) En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”²⁸⁶.

269. Asimismo, el Comité de DESC señaló que para considerar a una vivienda como adecuada se deben observar aspectos como: (i) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, en sentido que, “todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”; así como, (ii) a la habitabilidad, “en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de

²⁸⁵ Teniendo en cuenta la estrecha relación de la cuestión de la vivienda con la protección de sus tierras o territorios se debe tener en cuenta los artículos VI, XXV, XXVI, XXIX y XXX de la Declaración aludida.

²⁸⁶ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, U.N. Doc. E/1991/23, párr. 7.

riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”²⁸⁷.

270. Sobre la relación entre el derecho a la vivienda y la protección de las personas en el contexto de la movilidad humana, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-HABITAT han indicado que:

Las personas itinerantes, ya sean refugiados, solicitantes de asilo, personas internamente desplazadas (PID) o migrantes, son particularmente vulnerables a una gama de violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Las personas desplazadas también son particularmente vulnerables a la discriminación, el racismo y la xenofobia, lo cual puede aumentar sus dificultades para lograr condiciones de vida adecuadas y sostenibles. Las personas que son objeto de desplazamientos forzados a menudo sufren trauma durante su huida y pierden las estrategias de adaptación al entorno y los mecanismos de apoyo conocidos. Los campamentos de refugiados y de PID en todo el mundo frecuentemente se encuentran en estado ruinoso y de hacinamiento y proporcionan vivienda y servicios inadecuados, particularmente cuando el desplazamiento es prolongado. A veces sus habitantes no disfrutan de ningún servicio básico. Las mujeres y las niñas desplazadas que viven en los campamentos pueden verse sometidas a violencia sexual y motivada por el género, verbigracia debido a que en el diseño y trazado de los campamentos no se presta suficiente atención a sus necesidades y vulnerabilidades específicas²⁸⁸.

271. De igual manera, la Relatoría Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en su informe anual de 2008, señala que dentro de los grupos que requieren atención y protección especial con respecto al derecho a una vivienda adecuada se encuentran las personas refugiadas y solicitantes de asilo²⁸⁹. En ese sentido, la vivienda para personas con necesidades especiales puede revestir la forma de refugios de emergencia (alojamiento a corto plazo), refugios

²⁸⁷ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, U.N. Doc. E/1991/23, párr. 8.

²⁸⁸ OACNUDH y ONU-Habitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto Informativo No. 21 Rev.1, 2010, pág. 26-27

²⁸⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, UN Doc. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, párr. 49.

(alojamiento a medio plazo), alojamiento en alquiler a corto plazo y hogares comunitarios²⁹⁰.

272. Al respecto, le preocupa a la Comisión que las condiciones actuales del CATEM Norte no estarían cumpliendo con los criterios de disponibilidad de servicios básicos y de habitabilidad, consistentes con el derecho a una vivienda adecuada; lo que podría repercutir en el derecho a la salud, al agua potable y al saneamiento de las personas que allí se albergan. Sobre las condiciones del CATEM Norte, resulta ilustrativo el testimonio de un hombre nicaragüense tuvo que huir de Nicaragua como consecuencia de la represión estatal y que se encontraba solo en el Centro:

Dormimos en carpas asentadas en la tierra. Cuando llueve, el agua se pasa por las carpas. No tenemos cobijas, almohadas, sábanas ni colchones en buen estado. Cuando ingresé al CATEM, pase cuatro días sin cobijas. Los colchones tienen que estar montados encima de maderas sobre la tierra para evitar a los animales. Tampoco tenemos los suficientes productos de limpieza. Por el clima y el estado de las carpas, existen muchos insectos y roedores. No se puede dormir tranquilo. Queremos salir de aquí pero no podemos conseguir trabajo. Nos discriminan por portar el brazalete del CATEM. Estamos marcados como animales²⁹¹.

273. A la Comisión le preocupa que, a pesar de los esfuerzos de las autoridades costarricenses, las condiciones actuales del CATEM Norte no estarían cumpliendo con los criterios de disponibilidad de servicios básicos y de habitabilidad, parte del derecho a una vivienda adecuada, y que esto podría repercutir en el derecho a la salud de las personas que allí se albergan.
274. En esta oportunidad, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a mejorar las condiciones del CATEM Norte a fin de que garanticen el bienestar de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, asegurando que las mismas cuenten con las condiciones necesarias que les permita convivir en un ambiente sano y digno en estos albergues temporales. Asimismo, la Comisión insta al Estado de Costa Rica a adoptar medidas que promuevan el apoyo internacional y el ejercicio de la responsabilidad compartida en el

²⁹⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto](#), UN Doc. A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008, párr. 51. Ver entre otros, OHCHR, [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante Enjoyment of the rights to health and adequate housing by migrants](#), A/HRC/14/30, 16 abril 2010, párr. 39.

²⁹¹ Testimonio de una persona albergada en el CATEM Norte y que huyó por el asedio de la Policía Nacional fuera de su casa, después de que se publicaran fotos en un diario participando en una marcha, la CIDH en La Cruz, 17 de octubre de 2018.

rescate, recepción y alojamiento de personas nicaragüenses. La Comisión reitera el llamado realizado a los demás Estados de la región a fortalecer la asistencia técnica y financiera al Estado costarricense.

275. Por otra parte, la CIDH recibió información preocupante por parte de las personas nicaragüenses que se encontraban alojadas en el CATEM Norte sobre actos de discriminación y xenofobia, así como de inseguridad, debido a que al salir del centro se les identifica fácilmente al portar brazaletes; tal y como fue referido en el testimonio de una persona en el albergue, dicho brazalete lo limita a encontrar un trabajo formal, puesto que las personas del municipio de La Cruz lo identifican fácilmente y lo discriminan por encontrarse allí albergado.
276. Si bien la Comisión estima oportuno que las personas que se encuentran en el CATEM Norte requieran de una identificación que se encuentran albergados en dicho centro, reconoce también que pueden existir otras formas a través de las cuales el Estado de Costa Rica podría identificar a las personas allí albergadas y que podrían resultar en prácticas menos lesivas para los derechos de las personas extranjeras, principalmente a su derecho a la no discriminación en el acceso y ejercicio de otros derechos humanos.
277. En cuanto al derecho a acceder a una vivienda digna, durante su visita la Comisión recibió información sobre los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en los cuales se incluyen el acceso a beneficios económicos para alimentación y para alquiler de vivienda a favor de las personas solicitantes de asilo²⁹². No obstante, a la CIDH le preocupa la falta de claridad de dichos programas considerando el incremento en el número de solicitantes de asilo nicaragüenses en los últimos meses.
278. Por otra parte, la CIDH también subraya que si bien el derecho al agua y saneamiento es un derecho con contenido propio²⁹³, existe una relación estrecha con el disfrute al derecho a una vivienda digna. Al respecto, la Comisión recuerda que: “no debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que ésta se encuentra [...] Es preciso otorgar a los refugiados y los solicitantes de asilo el derecho al agua en las mismas condiciones que a los nacionales”²⁹⁴. En contextos como el analizado, hacer efectivo el contenido mínimo esencial de los derechos humanos al agua y al saneamiento no puede ser una opción

²⁹² Gobierno de Costa Rica, *Instituto Mixto de Ayuda Social*.

²⁹³ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)*, U.N. Doc. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003; CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV. A: Acceso al agua en las Américas una aproximación al derecho humano al agua en el sistema interamericano. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/15, 31 diciembre de 2015.

²⁹⁴ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)*, U.N. Doc. E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003, párr. 16 incisos c y f.

condicionada a la capacidad financiera, humana o técnica del Estado. Por ello es necesario que el Estado de Costa Rica tenga un enfoque inclusivo sobre el acceso al agua y al saneamiento, incorporando a este grupo específico de personas, y teniendo en cuenta las necesidades particulares de las mujeres en dicha situación en la planificación y respuesta de emergencias de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, a fin de asegurar y atender las necesidades específicas de las personas refugiadas, solicitantes asilo o desplazadas internas. Asimismo, la CIDH reconoce que en tanto estas personas tengan acceso a trabajos dignos, tal como fue desarrollado anteriormente, las posibilidades de vivir de forma autónoma son mayores y, por tanto, la sostenibilidad financiera para el pago de los servicios de agua y saneamiento también se ve reforzada.

279. Si bien la Comisión reconoce que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales debe lograrse de manera progresiva, esto no debe interpretarse equivocadamente en sentido que las obligaciones internacionales de los Estados respecto a estos derechos están privadas de todo contenido sustantivo. Los Estados tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales²⁹⁵, como es el derecho a una vivienda adecuada.
280. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que independientemente del estado de desarrollo de tal o cual país, hay ciertas medidas que deben tomarse inmediatamente a favor del derecho a una vivienda adecuada, que requieren un compromiso del Estado para facilitar la autoayuda de los grupos afectados. Asimismo, reiteró que los Estados parte del PIDESC deben, “otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndose una atención especial”²⁹⁶.
281. De los testimonios receptados por la CIDH durante su visita, se observa que si bien expresaron su agradecimiento al Estado porque se les permitiera ingresar al país, varias personas manifestaron no poder encontrar una vivienda adecuada, lo que les ha obligado a dormir en parques o albergues de la iglesia, así como encontrarse en condiciones de hacinamiento al no poder contar con los recursos económicos necesarios para rentar una vivienda digna. En este sentido, un hombre nicaragüense que tuvo que huir de su país acompañado de su hijo menor de edad, manifestó que:

²⁹⁵ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3 La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, U.N. Doc. E/1991/23, párr. 10.

²⁹⁶ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, U.N. Doc. E/1991/23, párr. 11.

La situación de nosotros, los refugiados, aquí en Costa Rica, es difícil. No podemos trabajar, no tenemos documentación y tampoco hemos podido encontrar un refugio donde podamos estar temporalmente. Cada día dormimos en casas diferentes, de gente conocida de mi familia que están ya hace algún tiempo en Costa Rica. Ellos nos dejan dormir por dos o tres noches, y después me sigo comunicando con otras personas para buscar a donde ir. Hay noches que no tenemos donde dormir, y junto con mi hijo nos quedamos en el parque de La Merced²⁹⁷.

282. Conforme la Comisión ha reiterado en el presente informe, dada la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, la falta de acceso a una vivienda adecuada es consecuencia, en gran parte, también de la falta de la emisión oportuna de documentación y del permiso laboral a favor de las personas solicitantes de asilo, que no les permite acceder de manera pronta y oportuna a una fuente formal de empleo desde la presentación de su solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado, y como tal generar recursos económicos para su supervivencia.
283. Al respecto, la Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas señaló que la discriminación en la vivienda también puede resultar de la pobreza y la marginación económica. Las personas migrantes, que pueden experimentar marginación en el mercado laboral y con frecuencia tienen dificultades para obtener empleos estables con un salario razonable, a menudo son relegadas a un estatus socioeconómico más bajo y pueden estar sujetas a un tratamiento diferencial por parte de los proveedores de vivienda²⁹⁸.
284. En este sentido, es necesario que el Estado de Costa Rica adopte políticas concretas encaminadas directamente a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, incluyendo el acceso a agua potable y saneamiento, a favor de las personas nicaragüenses que presentan necesidades de protección internacional, particularmente a través de la emisión de documentación que les permita acceder a un trabajo formal y de manera interdependiente a una vivienda digna, en todos los casos deben evitar conducir a que estas personas vivan en condiciones precarias o sean segregadas, directa o indirectamente, a determinadas zonas geográficas.

²⁹⁷ Testimonio de una persona que tuvo que huir de Nicaragua junto con hijo menor de edad, por la persecución de los paramilitares por haber participado en los tranques en Masaya, recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

²⁹⁸ OHCHR. [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. Jorge Bustamante Enjoyment of the rights to health and adequate housing by migrants](#), A/HRC/14/30, 16 april 2010, párr. 44.

1. Vivienda y alojamiento de niñas, niños y adolescentes

285. Durante su visita, la Comisión observó la situación de niños, niñas y adolescentes en el albergue del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), en donde se atienden a niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como el CATEM Norte. El PANI se encuentra ubicado en el municipio de Upala y desde su conformación hace tres años, ha recibido alrededor de 94 personas, incluyendo a mujeres solas o con niños, así como niñas, niños y adolescentes no acompañados de 12 a 18 años. La Comisión observó de manera positiva las buenas condiciones y programas de atención en el PANI, en particular, de alimentación, salud pública y psicológica, y acceso a la educación. Asimismo, de marzo a septiembre de 2018, el PANI recibió a 45 niños y adolescentes no acompañados, en su mayoría de nacionalidad nicaragüense. Respecto a las razones que forzaron a salir a los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses, el personal del albergue del PANI identificó como el principal motivo de salida su participación en las protestas, así como en los tranques. En la mayoría de casos, fueron las mismas familias quienes les incentivaron a salir de Nicaragua por temor a las represalias del Gobierno. No obstante, reconocen que uno de los principales desafíos en estos casos, ha sido justamente restablecer el contacto con las distintas familias.
286. Ahora bien, de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana, las niñas y niños además de ser titulares de los derechos establecidos en el presente instrumento, tienen derecho a contar con medidas especiales de protección a cargo del Estado. Al respecto, en la jurisprudencia interamericana se ha establecido que los Estados partes en la Convención tienen el deber de tomar todas las medidas positivas que aseguren la protección a los niños, niñas y adolescentes, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales²⁹⁹, y que la protección especial derivada del artículo 19 de la Convención debe ser definida según las circunstancias particulares de cada caso y además debe ser entendida como un derecho adicional y complementario³⁰⁰. Asimismo, la Corte Interamericana ha determinado que el principio rector en materia de protección de niñas y niños es el interés superior, el cual se funda en las características propias de las niñas y los

²⁹⁹ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 87.

³⁰⁰ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 53, 54 y 60; Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr.133; Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr.164.

niños, y como tal en la necesidad de propiciar su desarrollo con pleno aprovechamiento de sus potencialidades³⁰¹.

287. De conformidad con los criterios desarrollados anteriormente, los Estados deben priorizar las medidas que propendan al cuidado de la niña o del niño con miras a su protección integral, cuando se ve involucrado en procedimientos migratorios. Así, los Estados tienen la obligación de garantizar la protección de todas las niñas y los niños en todas las etapas del proceso migratorio³⁰², que incluye asimismo el alojamiento en los centros temporales.
288. En su Opinión Consultiva No. 21/14, la Corte Interamericana señaló que es fundamental que los centros de alojamiento temporal, más allá de si se encuentran junto a su familia o no acompañados o separados, aseguren condiciones materiales y un régimen adecuado para las niñas y niños, resguardando en todo momento la protección de sus derechos, resultando relevante tener en cuenta, en cada caso, la diversidad de las niñas y los niños en cuanto a su origen étnico, cultural, lingüístico y religioso³⁰³.
289. En ese entendido, para que un espacio de alojamiento cumpla con las condiciones para el ejercicio de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, debe contar con una infraestructura física que permita el desarrollo mencionado, a través de algunas de las siguientes condiciones: lograr que las niñas y niños tengan cierto nivel de privacidad para que su intimidad sea respetada; el espacio de alojamiento debe proveer un lugar donde tener sus cosas de forma segura; debe asegurarse la alimentación completa y nutritiva durante el tiempo de estadía; se debe otorgar acceso a servicios de salud, ya sea física y/o psicosocial; se debe proveer acceso continuo a la educación fuera del establecimiento; se debe contar con sitio para el esparcimiento y el juego, y las niñas y niños que quieran participar de actividades culturales, sociales y religiosas, deben contar con un tutor que los acompañe³⁰⁴.
290. En este sentido, la Comisión valora positivamente que el albergue del PANI cuenta con la infraestructura necesaria para asegurar el desarrollo de los niños y adolescentes no acompañados allí albergados, conforme los estándares interamericanos anteriormente referidos, a través de

³⁰¹ Corte IDH. *Caso familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 218.

³⁰² OHCHR. [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante Enjoyment of the rights to health and adequate housing by migrants](#), A/HRC/14/30, 16 april 2010, párr. 26.

³⁰³ Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 181.

³⁰⁴ Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 183.

condiciones como el número adecuado de habitaciones con cierto nivel de privacidad que respetan la intimidad de los niños y adolescentes, así como suficientes espacios de aseo personal; se asegura una alimentación completa y nutritiva a través de un plan de alimentación que se renueva constantemente; cuenta con áreas psicosociales, recreativas y de estudio; y se provee además acceso continuo a la educación fuera del establecimiento.

291. Adicionalmente, la Comisión destaca de manera positiva que el albergue del PANI cuenta con el personal suficiente y adecuado, que además está especializado y ha recibido formación en psicología infantil, protección de la infancia y derechos humanos de las niñas y niños, conforme exigen los estándares interamericanos³⁰⁵. Asimismo, valora la implementación del Protocolo de Actuación de Funcionarios y Funcionarias de Migración con Relación a Personas Menores de Edad en Situaciones de Vulnerabilidad³⁰⁶; el Protocolo para la detección, atención y protección integral de las personas menores de edad que requieren protección internacional³⁰⁷; y el Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen³⁰⁸.
292. Por otra parte, la Comisión observa con preocupación la falta de espacios adecuados para convivencia, alimentación y recreación para niños, niñas y adolescentes en el CATEM Norte. La Comisión pudo notar que la infraestructura física del CATEM Norte no dispone de las condiciones necesarias para proteger los derechos de las niñas y los niños que se encuentran junto a sus familias allí albergadas. La falta de acceso a educación, alimentación completa y nutritiva, y de esparcimiento en el centro temporal es lesiva a sus derechos reconocidos en el artículo 19 de la Convención Americana, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño, y contraria al principio del interés superior.
293. La falta de vivienda adecuada puede tener un impacto profundo en los niños, niñas y adolescentes, dado el vínculo integral entre los derechos de vivienda y su desarrollo cognitivo, físico, cultural, emocional y social. Un entorno de vida seguro es crucial para que los niños, niñas y adolescentes puedan

³⁰⁵ Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 184.

³⁰⁶ Sossa Siles, Xinia, [Protocolo de Actuación de Funcionarios y Funcionarias de Migración con Relación a Personas Menores de Edad en Situaciones de Vulnerabilidad](#).

³⁰⁷ ACNUR, DGME, Patronato Nacional de la Infancia, Asociación de Consultores y Asesores Internacionales, [Protocolo para la detección, atención y protección integral de las personas menores de edad que requieren protección internacional](#), 2014.

³⁰⁸ Comisión Bipartita, Dirección General de Migración y Extranjería, Patronato Nacional de la Infancia, [Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen](#), marzo, 2012.

ejercer de manera efectiva otros derechos humanos, como los derechos a la educación, la salud y a la seguridad personal³⁰⁹.

294. En este marco, la CIDH llama al Estado de Costa Rica a continuar adoptando e implementando medidas dirigidas a respetar y garantizar el principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes migrantes reconocido en el artículo 19 de la Convención Americana y artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño ³¹⁰, en particular a través de la mejora de las condiciones del CATEM Norte con un enfoque diferenciado a favor de las niñas, niños y adolescentes allí albergados, incluso tomando como referencia los programas de atención del PANI y su implementación a través de los distintos protocolos adoptados a nivel interno y las normas y estándares interamericanos referidos en el presente informe.

B. Derecho a la salud

295. En cuanto al derecho a acceder a servicios de salud pública, la Comisión recibió información respecto a que las personas refugiadas pueden acceder al sistema de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) siempre y cuando se encuentren aseguradas. En caso de no estarlo y enfrentan una situación de emergencia, podrían ser atendidas en el sistema de salud, siempre que posteriormente cancelen el valor del servicio ofrecido. El Código de la Niñez y Adolescencia de Costa Rica reconoce como excepción a las personas menores de edad, quienes "gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado", cuando no puedan acceder a la atención por otra forma de aseguramiento³¹¹.
296. En el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, se estableció que:

Los migrantes pueden estar más expuestos a tener una mala salud como consecuencia de su situación socioeconómica generalmente precaria, del a veces horroroso proceso de migración y de su vulnerabilidad por no ser nacionales del

³⁰⁹ OHCHR. [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante Enjoyment of the rights to health and adequate housing by migrants](#), A/HRC/14/30, 16 april 2010, párr. 57.

³¹⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 3.1.

³¹¹ [Código de la Niñez y Adolescencia](#), Artículo 41. Derecho a la atención médica. - Las personas menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado.

Los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad. No podrá aducirse ausencia de sus representantes legales, carencia de documentos de identidad, falta de cupo ni otra circunstancia.

nuevo país. La salud mental de los migrantes es también motivo de preocupación, puesto que factores como las violaciones de los derechos humanos sufridas antes o durante el proceso de migración, el aislamiento social causado por la separación de la familia y de las redes sociales, la inseguridad en el empleo, las condiciones de vida difíciles, la detención y la explotación podrían tener efectos negativos. En comparación con la población del país, las mujeres y las niñas migrantes suelen experimentar más problemas de embarazo y salud reproductiva³¹².

297. Respecto al derecho a la salud, es importantes hacer mención del artículo 26 de la Convención Americana, los artículos 45.b y 34 incisos i y l de la Carta de la OEA, así como el artículo XI de la Declaración Americana. Este último establece que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. Asimismo, este derecho se encuentra reconocido en un vasto corpus iuris internacional como son el artículo 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹³, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³¹⁴, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹⁵, artículo 12.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³¹⁶, el artículo 24.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño³¹⁷, el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³¹⁸, así como el artículo 43 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares³¹⁹.

³¹² ONU. [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana](#), A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, párr. 67.

³¹³ Véase, [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 12.1. 1.

³¹⁴ Véase, [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), Artículo 25.1.

³¹⁵ Véase, [Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 10.1.

³¹⁶ Véase, [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Artículo 12.1.

³¹⁷ Véase, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), Artículo 24.1.

³¹⁸ Véase, [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#), Artículo 5.

³¹⁹ Véase, [Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares](#), Artículo 43.

298. En cuanto a su contenido y alcance, el Comité de DESC, en su Observación General No. 14, ha señalado que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud física y mental; el cual además está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, como el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación³²⁰.
299. En este marco, ha determinado que uno de los elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la salud consiste en la accesibilidad, el cual está compuesto a su vez por: (i) una dimensión de no discriminación, que necesariamente implica que “los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos”, como es el caso de la condición migratoria; y, también por (ii) una dimensión de accesibilidad económica o asequibilidad, que exige que los establecimientos, bienes y servicios de salud estén al alcance de todos. Al respecto, el Comité de DESC señaló que, “los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos”³²¹.
300. La Comisión considera que por la misma situación de vulnerabilidad que se encuentran las personas nicaragüenses en necesidad de protección internacional, y tomando en cuenta que las mismas se han visto forzadas a huir de un contexto de alta violencia y persecución estatal, requieren de mayor facilidad para acceder a servicios de salud pública sin requerir asegurarse a la Caja Costarricense de Seguro Social. En ese mismo sentido, la Comisión reconoce que en general la existencia de miedos y riesgos, reales o percibidos, de que estas personas sean expulsadas puede inhibirlas de buscar y solicitar atención sanitaria, incluso en casos de emergencia, por ello es necesario separar las funciones del personal sanitario de los de migración o seguridad y hacer accesible información adecuada y oportuna en la materia.

³²⁰ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrs. 3, 9 y 11.

³²¹ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

301. Preocupa a la Comisión que el requisito de aseguramiento a la CCSS estaría limitando el acceso a los servicios de salud pública de las personas nicaragüenses mayores de edad que se vieron forzadas a salir de su país, considerando que este es el perfil etario de mayor ingreso a Costa Rica, así como las diversas afectaciones de salud que son constantes en una población huye de la violencia y represión estatal.
302. Durante su visita, la Comisión tuvo conocimiento de varios casos de personas nicaragüenses que sufrían distintas afectaciones a su salud, algunas incluso como resultado de las violaciones a los derechos humanos sufridas antes o durante el proceso de migración forzada, como heridas de bala, hipertensión, estrés postraumático, diabetes, gastritis, dolores musculares y óseos, insomnio, así como VIH, ITS, entre otros; las cuales requieren de una constante atención médica, tratamiento y provisión de medicamentos, y que al no encontrarse asegurados a la CCSS, se han visto desprotegidos y su estado de salud ha agravado.
303. Al respecto, la Corte Interamericana en reiteradas ocasiones ha resaltado la intrínseca relación entre el derecho a la integridad personal con la salud humana, destacando que la falta de atención médica adecuada puede conllevar la vulneración del artículo 5.1 de la Convención Americana³²². Así, estableció que uno de los componentes de la salud, como parte integrante del derecho a la integridad personal, es justamente el acceso a servicios de atención en que las personas gocen de oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud³²³.
304. En esta línea, de los 152 testimonios receptados durante su visita, en 64 se indicó que habían requerido atención médica, sin embargo, solo el 10% de estos había podido acceder a servicios de salud pública, mientras que el 90% no había podido hacerlo justamente por el requisito del seguro médico. Asimismo, la Comisión recibió con preocupación el testimonio de un hombre nicaragüense seropositivo que no había podido acceder al tratamiento antirretroviral.

³²² Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 154; Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 171, y Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 157.

³²³ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 155.

1. Afectaciones a la salud mental de las personas perseguidas

305. Las personas que solicitan asilo se encuentran expuestas a desarrollar afectaciones severas a su salud mental, incluyendo la depresión, la ansiedad, y en algunos casos, el estrés post traumático³²⁴. La Comisión observa que el impacto tanto de las razones que llevan a las personas a migrar como del desplazamiento forzado, va desde consecuencias traumáticas pasajeras hasta de prolongada duración. Al respecto, la Comisión resalta la importancia de la salud mental, que es un ámbito que con frecuencia no recibe atención adecuada y que es fundamental en casos de experiencias traumáticas.
306. En relación con la situación de la salud mental de las personas solicitantes de protección internacional nicaragüenses, se ha documentado ³²⁵ la presencia de daño psicosocial colectivo, esto es, una herida emocional colectiva donde las personas afectadas no cuentan con una red simbólica institucional que les resguarde, proteja o les permita acceder a la justicia³²⁶. Asimismo, se han observado formas de afectación de mayor incidencia en las personas nicaragüenses, entre las que destacan: a) se identifica al gobierno como perpetuador directo de la violencia sociopolítica, y b) los hechos se consideran particularmente traumáticos por lo repentino, prolongado, repetitivo e intencional. De igual manera, se han observado: i) síntomas del Trastorno de Estrés Posttrauma: como hipersensibilidad al entorno, dificultades para concentrarse, pesadillas, dificultades para dormir, depresión, fatiga crónica, apatía, llanto descontrolado, ataques de pánico, miedo, culpa por abandonar la familia, el lugar o la lucha, o por haber sobrevivido y tener libertad, entre otros; ii) angustia generalizada; iii) lentitud de reacción y respuesta para adaptarse a la situación³²⁷.
307. En ese mismo sentido, en una de las reuniones sostenidas por la CIDH con personal especializado en atención psicológica a migrantes se recibió información, según la cual observan dos clases de impactos:

Por un lado, el impacto psicosocial. Observamos un nivel de desesperanza y desconfianza muy elevado. Llegan al país y

³²⁴ OMS, [Mental health promotion and mental health care in refugees and migrants. Technical guidance](#), 2018, pág. 5.

³²⁵ CENDEROS, *Afectaciones Psicosociales en Personas Solicitantes de Refugio Nicaragüenses*, 2019, pp. 1-2.

³²⁶ En este sentido, Herman señala que: “En este sentido, Herman señala que: Los eventos traumáticos ponen en duda las relaciones humanas básicas. Rompen los apegos de la familia, la amistad, el amor y la comunidad. Destrozan la construcción del yo que se forma y se sostiene en relación con los demás. Socavan los sistemas de creencias que dan sentido a la experiencia humana. Violan la fe de la víctima en un orden natural o divino y la llevan a un estado de crisis existencial. [Herman, J. L. *Trauma and recovery*. New York: Basic Books, pág. 50].

³²⁷ CENDEROS, *Afectaciones Psicosociales en Personas Solicitantes de Refugio Nicaragüenses*, 2019, pág. 2.

tienen miedo de juntarse con otro nicaragüense porque no saben si son del bando del gobierno o de otro bando [...]. Por otro lado, se observan secuelas intrapsíquicas. Estas personas han sido expuestas a mucha violencia. Tienen problemas para dormir, tienen pensamientos recurrentes e invasivos. Sienten mucho odio y no saben qué hacer con éste. Lloran muchísimo. Tienen la necesidad de repetir todo o, de repente, se cierran y sienten dolores de cabeza o náuseas [...]. Muchos vivieron experiencias cercanas a la muerte varias veces, por lo que, cuando llegan a Costa Rica, les cuesta sentir que están seguros. Por eso, otra secuela muy clara es que no logran superar el miedo que sienten. Viven en un estado permanente de dolor, horror y duelo. Una herida que se sigue tocando³²⁸.

308. Las referidas afectaciones incrementan significativamente cuando se conjuga la experiencia de violencia sociopolítica con factores agravantes como haber sido sometido a tortura o violencia sexual, ser testigo de la muerte de una persona cercana, contar con familiares detenidos y sin información sobre ellos, tener descendientes en Nicaragua sin posibilidad de trasladarlos a Costa Rica, o integrar la población LGBTI³²⁹. Sobre esta última, se ha recibido información sobre una campaña de desacreditación en su contra:

En el caso de las personas LGBTI, el impacto es doble o triple. Muchos fueron criminalizados como otros estudiantes o campesinos, pero por su condición de diversidad sexual, fueron víctimas de una campaña muy fuerte de desacreditación pública. Si eran “gays en silencio”, ahora todo el país lo sabe. No solo hay persecución sino también criminalización, desacreditación y difamación. El impacto psicológico es muy fuerte. Llegan a Costa Rica con vergüenza por su familia y en algunos casos, se sienten culpables de exponer a sus familias a un mayor riesgo. Los casos de tortura que hemos atendido son casos de personas LGTBI³³⁰.

309. En los testimonios tomados durante la visita, la Comisión recibió información de personas que habían sido víctimas de tortura, así como de tratos crueles, inhumanos y degradantes por agentes estatales y por grupos paraestatales, quienes requieren de una atención médica urgente e

³²⁸ Opinión especializada de psicóloga del Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS), recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

³²⁹ CENDEROS, *Afectaciones Psicosociales en Personas Solicitantes de Refugio Nicaragüenses*, 2019, p. 2.

³³⁰ Testimonio de una especialista en psicología del Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS), recibido por la CIDH en San José, 15 de octubre de 2018.

inmediata tanto por los daños físicos como las afectaciones psicosociales causadas. Al respecto, se recibió el siguiente testimonio:

Lo más duro fue ver cómo violaron a una amiga mía y luego me amenazaron. Ver cómo torturaban a otros amigos, cómo mis compañeros morían desangrados porque no les daban atención, incluso uno de ellos fue enterrado en las montañas de Jinotega. La tortura es algo que siempre está en mi mente. Es algo que quiero borrar y no puedo³³¹.

310. Adicionalmente, se recibió información relativa a personas que señalaban haber adquirido VIH/SIDA u otras enfermedades de transmisión sexual, luego de ser víctimas de violaciones sexuales durante periodos de detención, así como el impacto que representa para su salud mental conocer que son portadoras al momento de ingresar a refugios en Costa Rica³³². En este sentido, uno de los testimonios retrata dicha situación:

Ese día amanecimos en la barricada y cuando nos disponíamos a irnos a descansar, apareció la policía, y nos empezaron a disparar. Caímos presas 11 personas. Nos maltrataron, robaron y golpearon, nos pusieron armas enfrente y nos tomaron fotos. Después, nos revisaron y la teniente Guadalupe me hizo hacer cincuenta sentadillas desnuda. Posteriormente, abusaron de mí cinco policías. Yo solo pude ver los zapatos de quienes abusaron de mí, fueron cinco sujetos los que lo hicieron. Luego de eso, me llevaron desnuda a la celda de mujeres y más tarde, me llevaron al Chipote en camioneta. En el Chipote, empezaron de nuevos los insultos y los maltratos, especialmente en mi contra porque yo era identificada como la líder de la organización [...]. El 19 estuve en Diriamba, en una casa de seguridad me curaron las heridas y luego, esa misma fecha nos fuimos en taxi a Rivas. En la noche, nos llevan a la frontera y a las cuatro de la mañana del 20, cruzamos los diez en parejas por un “punto ciego”. Ahí mismo pedimos asilo en oficinas de Migración. Luego, nos facilitaron una finca y me hicieron los exámenes de salud, donde me diagnosticaron infecciones de transmisión sexual³³³.

³³¹ Testimonio recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

³³² CENDEROS, *Afectaciones Psicosociales en Personas Solicitantes de Refugio Nicaragüenses*, 2019, p. 2.

³³³ Testimonio de una mujer que fue víctima de violación sexual durante una detención, recibido por la CIDH en San José, 16 de octubre de 2018.

311. En lo relativo a los daños psicosociales de las personas nicaragüenses, la Comisión observa con preocupación el reciente suicidio de un hombre nicaragüense, quien era hermano de un manifestante al que se le estaría negando atención médica en prisión. De acuerdo con los medios de comunicación, la referida persona había sido buscada por la policía en tres ocasiones por su participación en protestas, y en una carta de despedida señaló que prefería morir antes que estar preso³³⁴.
312. Por otra parte, la CIDH tiene en cuenta que la existencia de actitudes negativas, intolerancia y discursos hostiles contra estas personas también pone en peligro el desarrollo de entornos propicios y, por tanto, puede ser perjudicial para la salud mental y el bienestar de la población del país que acoge³³⁵. Bajo estos contextos, la Comisión considera que es fundamental la atención a la salud mental de las personas nicaragüenses en búsqueda de protección internacional y que el Estado de Costa Rica combata las jerarquías sociales y relaciones de poder específicas que se pueden construir en detrimento de la salud y los derechos de estas personas agravando aún más su situación. Para estos efectos, es importante que el Estado de Costa Rica diseñe una hoja de ruta que abarque la garantía del derecho a la salud física y mental de estas personas favoreciendo el acceso y disponibilidad sin discriminación a los servicios de salud, incluido los de apoyo comunitario, favoreciendo su participación y entregando información para que contribuyan desde su experiencia en el sistema de apoyo, así como dando relieve a enfoques integrales psicosociales desde una convivencia libre y sin miedos.
313. Finalmente, las personas que trabajan con solicitantes de asilo de manera directa pueden desarrollar un trauma secundario o vicarius trauma. En este sentido, especialista en psicología y psiquiatría que laboran en refugios o casas de migrantes, defensores y defensoras de derechos humanos, abogados y abogadas, personal de organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo humanitario, autoridades gubernamentales encargado de realizar los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado y de brindar asistencia humanitaria, así como personal de organismos regionales e internacionales de derechos humanos pueden tener afectaciones a su salud mental. De acuerdo con un estudio sobre el tema, lo anterior puede ocurrir debido a que estas personas suelen preocuparse por las historias de las personas que atienden y se sienten

³³⁴ Eldiario.es, [Un organismo de DDHH advierte sobre los suicidios a causa de la crisis en Nicaragua](#), 13 de febrero de 2019. El Nuevo Diario, [Se quita la vida el hermano de un manifestante detenido en La Modelo](#), 12 de febrero de 2019. El Nuevo Diario, [Sicólogos advierten que suicidios por asedio podrían repetirse](#), 15 de febrero de 2019.

³³⁵ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. UN Doc. A/73/216, 27 de julio de 2018, párr. 78.

comprometidas o responsables de ayudarlos, lo que puede volverlos pesimistas, esto es, que se subestimen a sí mismos y a los demás, pierdan su creencia en la posibilidad de cambio, se vuelvan indiferentes, o sientan que su personalidad ha cambiado³³⁶.

314. Sobre lo anteriormente expuesto, la Corte Interamericana ha señalado que la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser analizados en cada situación. Asimismo, recalcó que el sufrimiento es una experiencia propia de cada individuo y, en esa medida, va a depender de una multiplicidad de factores que hacen a cada persona un ser único³³⁷.
315. En este sentido, la Comisión insta al Estado de Costa Rica garantizar el derecho a la salud, tanto física como mental, sin distinción alguna por nacionalidad o condición migratoria, particularmente a las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a huir de su país y a solicitar protección internacional en Costa Rica, así como a las personas que trabajan con solicitantes de asilo de manera directa, a través de la disponibilidad y accesibilidad a los establecimientos, bienes y servicios de salud pública. Lo anterior, incluyendo el acceso a medicamentos y los servicios de salud tanto curativos como preventivos y paliativos, a través de una evaluación médica previa que no requiera el aseguramiento a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

D. Derecho a la educación

316. Durante su visita, la Comisión recibió información sobre diversas medidas que ha implementado el Ministerio de Educación Pública para asegurar el derecho a la educación pública gratuita a todas las personas, independientemente de su situación migratoria. En este sentido, el Ministerio ha creado una estrategia para la ayuda administrativa en favor de la población solicitante de asilo y refugiada, con la finalidad de asegurar su inserción en el sistema educativo, así como su integración en el aula a partir de procesos de educación intercultural, tomando en cuenta la cultura de la

³³⁶ Laurie Anne Pearlman & Lisa McKay, *Understanding & addressing vicarious trauma*, Headington Institute, 2008, p. 7.

³³⁷ Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 155.

persona extranjera³³⁸. Entre dichas medidas se encuentran la posibilidad de sustituir documentos oficiales por declaraciones juradas en casos en los que es imposible para las personas obtener documentos oficiales de identidad. Asimismo, establece la posibilidad de aplicar pruebas especiales de ubicación a falta de documentos probatorios de estudios.

317. En este sentido, la Comisión aprecia como un indicador positivo el no haber recibido información que resulte en un desafío para el Estado de Costa Rica en el respeto y garantía del ejercicio efectivo al derecho a la educación de las personas extranjeras en necesidad de protección internacional. Por el contrario, de los testimonios receptados por la CIDH, únicamente el 11% manifestaron haber tenido dificultades para acceder al sistema de educación pública en Costa Rica.
318. Respecto al derecho a la educación, se debe considerar las obligaciones internacionales que nacen de un vasto corpus iuris internacional. A nivel interamericano, resultan relevantes el artículo 26 de la Convención Americana, los artículos 34 h, 47 y 49 de la Carta de la OEA y el artículo XII de la Declaración Americana, así como en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³⁹, el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁴⁰, el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁴¹, artículo 10 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³⁴², el artículo 28.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño³⁴³, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁴⁴, así como el artículo 30 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares³⁴⁵. Asimismo, la Convención de 1951 respecto al derecho a la educación pública de las personas refugiadas establece que en su artículo 22.1 que, “los Estados Contratantes concederán

338 ACNUR, Ministerio de Educación Pública, Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense, 2018.

339 Véase, [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 13.1.

340 Véase, [Declaración Universal de Derechos Humanos](#), Artículo 26. 1.

341 Véase, [Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), Artículo 13.

342 Véase, [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Artículo 10.

343 Véase, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), Artículo 28.1.

344 Véase, [Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#), Artículo 5.

345 Véase, [Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares](#), Artículo 30.

a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental”.

319. Por su parte, la Relatoría Especial sobre el derecho a la educación ha indicado de manera clara que: “Las mujeres, hombres, muchachos y muchachas de todas las edades y procedencias —sean migrantes, refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, repatriados o personas internamente desplazadas— tienen derecho a la educación, en particular a las formas de educación que ofrecen mayores probabilidades de contribuir a hacer realidad las capacidades individuales, por un lado, y a aplicar las normas compartidas de respeto y justicia social, por el otro”³⁴⁶.
320. Para la Comisión el derecho a la educación de las personas migrantes o en búsqueda de protección internacional, en particular niños, niñas y adolescentes sirve para protegerlos de mejor forma ante el riesgo de que se involucren en actividades peligrosas, incluyendo el trabajo infantil; mientras mayor sea la reducción del contenido del derecho a la educación existen mayores posibilidades de conducir a la afectación de los derechos humanos de niños y niñas en estos contextos. La CIDH también subraya que el principio de igualdad y no discriminación rige la educación y formación no académica y aquella enfocada en personas adultas, por lo que es necesario que el Estado fiscalice si en esos ámbitos no se limita el acceso a la educación de estas personas. Además, las garantías que el Estado implemente para la realización de dicho derecho sirve para proteger a este grupo poblacional de la discriminación y xenofobia, la violencia sexual y de género, riesgos por enfermedades transmisibles, la delincuencia, las drogas y otros peligros.
321. En cuanto al contenido y alcance de este derecho, el Comité de DESC ha señalado que dentro de las características interrelacionadas del derecho a la educación se encuentran, (i) la accesibilidad, en sentido que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. Respecto a esta última dimensión, se determinó que, “la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos”, que incluye a la nacionalidad y la condición migratoria. Asimismo, (ii) la adaptabilidad, en sentido que, “a educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los

³⁴⁶ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. UN Doc. A/HRC/14/25, 16 de abril de 2010, párr. 17.

alumnos en contextos culturales y sociales variados”, que incluye el contexto de migración forzada³⁴⁷.

322. Ahora bien, en el marco de la recepción de testimonios, la CIDH tuvo conocimiento de algunos casos de personas solicitantes de asilo, que manifestaron no haber podido inscribir y registrar a sus hijos en una escuela pública, puesto que la institución educativa les exigía que todos los documentos de registro escolar de Nicaragua debían estar legalizados y apostillados, o en algunos casos la presentación del pasaporte. Al respecto, la Comisión considera que se debe tomar en consideración que las personas con necesidades de protección internacional salen de manera forzada e inmediata de sus hogares, resguardando como prioridad su vida, libertad y seguridad, por lo que, en caso de que alguna autoridad del sistema educativo lo requiera, debería emplearse otro tipo de medidas para conocer el nivel escolar al cual la niña, niño o adolescente requiere acceder como, por ejemplo, un examen de ubicación. La Comisión considera que un trato diferenciado en el acceso al derecho a la educación, como es la exigencia de un documento extranjero legalizado y apostillado, debe considerar el contexto y el proceso de migración en el que las personas que presentan necesidades de protección internacional huyen de su país de origen o residencia habitual. Lo anterior, como se ha indicado en el presente informe, exige a este grupo de personas salir de manera forzada e inmediata de sus hogares, resguardando como prioridad su vida, libertad y seguridad.
323. Adicionalmente, el Comité ha señalado que los Estados Partes del Pacto deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla³⁴⁸. Lo anterior cubrirá asimismo la obligación del Estado de Costa Rica de supervisar y fiscalizar a las instituciones educativas públicas y privadas que exigen la entrega de documentación legalizada y apostillada, por parte de las personas nicaragüenses que se han visto forzadas a huir de su país. En estos contextos, el requisito de presentación de documentación nacional del país de origen puede representar una discriminación directa contra las personas refugiadas y solicitantes de asilo que se ven forzadas a abandonar sus hogares, la CIDH coinciden en que “si el aprendizaje se orienta a la obtención de títulos y no de competencias que reflejen el aprendizaje anterior, se prescindirá de un considerable acervo de conocimientos, se perderán

³⁴⁷ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13, El derecho a la educación (artículo 13)*, párr. 6.

³⁴⁸ ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 13, El derecho a la educación (artículo 13)*, párr. 37.

talentos y las oportunidades de integración social se verán en peligro”³⁴⁹ y por tanto se amplifica la posibilidad de que estas personas queden excluidas del disfrute de sus derechos y libertades fundamentales. Para estos efectos es importante también garantizar que los sistemas de registro a los centros educativos tengan en cuenta y acepten los documentos que usualmente utilizan las personas refugiadas y solicitantes de asilo para identificarse, y no sea causa de obstaculización.

324. Por otra parte, la Comisión recibió información relativa al caso de jóvenes universitarios que habrían dejado sus estudios en Nicaragua y que querían retomarlos en Costa Rica. Al respecto, el informe del GIEI estableció que muchos no pueden continuar sus estudios por no tener en manos la documentación necesaria o, también, trabajar en el área que han escogido porque no pueden comprobar sus estudios previos³⁵⁰. Al respecto, la Comisión destaca la Directriz N° DM-45-08-2018-MEP, por medio de la cual el Ministerio de Educación Pública instó a los centros de enseñanza superior pública y privada para que se implementen acciones para que según su capacidad brinden acceso a estudiantes migrantes, refugiados y solicitantes de refugio que requieran ser matriculados en esas instituciones³⁵¹.
325. La Comisión observa que, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación superior debe hacerse igualmente accesible a todas las personas, sobre la capacidad de cada persona. En este sentido, es fundamental que la educación superior sea disponible sobre la base de la capacidad que se valora respecto a conocimientos especializados y la experiencia de cada cual³⁵². Al respecto, si bien la autonomía universitaria es indispensable para que sean eficaces las decisiones adoptadas por las instituciones de enseñanza superior respecto a su labor académica, normas, gestión y actividades conexas³⁵³, es también obligación del Estado asegurar que el acceso a dicha educación sea accesible a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, y que, por lo tanto se puedan flexibilizar los requisitos formales de admisión entendiendo que hay documentos oficiales que a estas personas les es muy complicado, y en algunas ocasiones imposible, obtener. La CIDH coincide con el Comité DESC y enfatiza que el acceso a la educación y al empleo son vías importantes de

³⁴⁹ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. UN Doc. A/HRC/14/25, 16 de abril de 2010, párr. 60.

³⁵⁰ GIEI Nicaragua, Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018, p. 324.

³⁵¹ Ministerio de Educación Pública, Directriz N° DM-45-08-2018-MEP, 22 de agosto de 2018.

³⁵² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, párr. 19.

³⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13)*, párr. 40.

integración en el país de acogida y reducen la dependencia de las personas refugiadas y migrantes del apoyo público o de las asociaciones benéficas privadas³⁵⁴.

326. En esta línea, la Comisión reconoce las medidas adoptadas por el Estado de Costa Rica dirigidas a respetar y garantizar el derecho a la educación primaria y secundaria sin distinción alguna, particularmente a las niñas, niños y adolescentes nicaragüenses que se han visto forzados a huir de su país y a solicitar protección internacional en Costa Rica. A la vez, insta al Estado a que, en los casos en que se ha dificultado dicho acceso, no se exijan requisitos como la legalización o apostilla de documentos, los cuales en contextos de migración forzada no resultan razonables. De igual manera, la CIDH recomienda se fiscalice el cumplimiento de la Directriz N° DM-45-08-2018-MEP, para asegurar el acceso a una educación superior por parte de las personas nicaragüenses.

E. Discriminación, xenofobia y seguridad

327. Durante la visita la CIDH pudo observar la existencia de diversos desafíos en la integración local de las personas nicaragüenses en Costa Rica. Con base en los testimonios receptados, se obtuvo que en el 32% se manifestó haber experimentado algún tipo de discriminación y actos de xenofobia, particularmente por parte de particulares nacionales en lugares públicos.
328. La integración local de la población refugiada, solicitantes de asilo y de toda aquella que presente necesidades de protección internacional, es obligación del Estado receptor a través de la implementación de mecanismos efectivos que garanticen el acceso efectivo a derechos básicos, como la educación, el trabajo y la atención médica en igualdad de condiciones que las personas nacionales.
329. En el caso de las personas nicaragüenses en Costa Rica, la Comisión ha podido observar que este deber de integración local no ha sido lo suficientemente abordado por el Estado receptor costarricense debido a las normativas restrictivas que han sido expuestas, como la emisión del permiso laboral, el impedimento a ejercer ciertas profesiones que requieren otra categoría migratoria, el acceso limitado a servicios de salud pública y a una vivienda adecuada, así como un sistema de recepción de solicitantes de asilo

³⁵⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Obligaciones de los Estados con respecto a los refugiados y los migrantes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. UN Doc. E/C.12/2017/1, 13 de marzo de 2017, párr. 6.

insuficiente, que dan lugar a situaciones de discriminación de facto en contra de este grupo de personas por parte de las personas nacionales.

330. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, la Corte Interamericana ha reiterado que, “los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”³⁵⁵; y ha enfatizado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.
331. En cuanto a las obligaciones que emanan de este derecho, además de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades “sin discriminación alguna” reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de “adoptar medidas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas”, como son las personas que presentan necesidades de protección internacional. Esto implica además el deber especial de protección del Estado frente a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias³⁵⁶.
332. Durante su vista, la Comisión recibió con preocupación la información respecto a las manifestaciones violentas y xenofóbicas que tuvieron lugar el 18 de agosto de 2018 en San José³⁵⁷, y los efectos que esto ha generado en la población nicaragüense en necesidad de protección internacional. Al respecto, es fundamental destacar la actuación inmediata del Estado

³⁵⁵ Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 61; Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 103.

³⁵⁶ Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 65; Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104.

³⁵⁷ La Nación, [ONU lamenta manifestaciones violentas y xenofóbicas en Costa Rica](#), 18 de agosto de 2018.

costarricense a través de la detención de las personas responsables de dichas manifestaciones y de agredir a personas nicaragüenses³⁵⁸.

333. Respecto a la protección a los migrantes contra todas las formas de discriminación y violencia, el Relator de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha señalado que:

La movilidad y la diversidad dan lugar a problemas complejos que requieren políticas refinadas, una visión a largo plazo, inversiones específicas y discursos matizados. Hasta ahora, con algunas excepciones, no se han cumplido esas condiciones, a pesar de que para que los migrantes se conviertan en ciudadanos activos se necesitan con urgencia políticas de integración sólidas, mecanismos de igualdad y lucha contra la discriminación eficientes, una lucha contra el discurso de odio vigorosa, acceso a la justicia para todos y promoción de la diversidad a todos los niveles³⁵⁹.

334. Por otra parte, en cuanto a la seguridad de las personas nicaragüenses, el 46.4% de los testimonios receptados manifestaron no sentirse seguros en Costa Rica puesto que continúan recibiendo amenazas e intimidaciones directas por parte de personas que también tienen acceso a Costa Rica y que los continúan identificando como opositores del gobierno nicaragüense, a través de redes sociales, llamadas y mensajes de texto.

335. En este marco, la CIDH insta al Estado de Costa Rica a mantener su compromiso en la promoción de la integración social de las personas nicaragüenses, y a fortalecer mecanismos sólidos y políticas que promuevan el respeto y la aceptación de la diversidad cultural, propiciando la inclusión de este grupo de personas, facilitando su integración y revirtiendo situaciones de discriminación existentes en la sociedad costarricense. En particular, la Comisión insta al Estado a vigilar los actos de intimidación, amenaza, violencia y las manifestaciones y expresiones de racismo, discriminación, xenofobia y formas conexas de intolerancia en contra de las personas nicaragüenses en necesidad de protección internacional, a fin de garantizar su protección y garantizar su acceso a medios de recurso, resarcimiento y reparación. Asimismo, la Comisión insta al Estado a continuar implementando medidas positivas para combatir la discriminación y xenofobia, mediante campañas educativas y de

³⁵⁸ La Nación, [44 detenidos por agresiones xenofóbicas en San José](#), 18 de agosto de 2018.

³⁵⁹ ONU. [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana](#). A/HRC/35/25, 28 de abril de 2017, párr. 73.

sensibilización, así como capacitaciones a funcionarios que atienden a personas en necesidad de protección internacional.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. *Recomendaciones al Estado de Nicaragua*

336. La Comisión ha venido documentando un progresivo deterioro de la situación de los derechos humanos en Nicaragua y del propio Estado de Derecho como consecuencia de la articulación de los tres poderes públicos en la represión estatal. En este contexto, la Comisión reitera su enérgica condena a la reacción estatal que ha derivado en la muerte de al menos 325 personas y más de 2000 heridos; en más de 700 personas detenidas y enjuiciadas; en el despido de 300 profesionales de la salud; la expulsión de, al menos, 144 estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN); y el exilio de, al menos, 70 periodistas y trabajadores de medios. Además, tan solo en Costa Rica, al menos 55,500 personas nicaragüenses manifestaron necesitar protección internacional hasta mayo de 2019, lo que representa que en términos cuantitativos el desplazamiento forzado ha sido la violación a derechos humanos de mayor alcance como consecuencia de la represión estatal promovida por el Estado de Nicaragua desde mediados de abril de 2018. A pesar del llamado al cese inmediato a la represión estatal en reiteradas ocasiones por la propia Comisión, ésta no ha sido detenida. Por el contrario, la respuesta represiva ha recrudecido en el tiempo, acentuándose la crisis que afecta al país.
337. La Comisión reitera su llamado al cese inmediato de toda forma de represión. Asimismo, urge que todos los actos de violencia sean investigados de manera inmediata, con autonomía e independencia, y en estricto apego a las normas y los estándares internacionales sobre la materia para asegurar el derecho a la verdad y el derecho a la reparación integral a favor de las víctimas y sus familiares. De igual forma, la CIDH llama a los Estados Miembros de la OEA y a la comunidad internacional a rechazar la represión que hoy que mantiene en una situación crítica el goce y ejercicio de las libertades y derechos de la población nicaragüense. Asimismo, la Comisión muestra su preocupación por la militarización de puntos fronterizos para impedir la salida de personas opositoras o disidentes del gobierno.
338. La Comisión Interamericana a través de la información suministrada durante y después de su visita de trabajo, y alarmada por el incremento exponencial de personas nicaragüenses que se han visto forzadas a salir de su país y a solicitar protección internacional en otros Estados, considera

además que el desplazamiento forzado de personas identificadas como disidentes u opositoras en el contexto de la represión a las manifestaciones, constituye una grave violación de derechos humanos.

339. Por todo lo anteriormente expuesto, la Comisión urge al Estado de Nicaragua adoptar las siguientes medidas:
1. Abstenerse y cesar de manera inmediata la realización de todo acto de represión de la protesta y de persecución en contra de personas que sean identificadas como opositoras y adoptar medidas eficaces para la protección de las personas que se encuentren en situaciones de persecución y riesgo.
 2. Proveer las garantías necesarias para que las personas puedan transitar y residir libremente en Nicaragua, lo que implica necesariamente abstenerse de continuar criminalizando y generando causas o procesos judiciales que ocasionen el desplazamiento forzado de personas nicaragüenses.
 3. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas que se han visto o se verán forzadas a desplazarse internamente.
 4. Investigar, procesar, juzgar, sancionar, y en su caso, reparar, los hechos de violencia, amenazas, hostigamientos y persecución, así como aquellos actos realizados por agentes estatales, parapoliciales y miembros de los Consejos de Poder Ciudadano que generan desplazamientos.
 5. Garantizar que toda persona pueda salir libremente de territorio nicaragüense y a que se le respete su derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero.

B. Recomendaciones al Estado de Costa Rica

340. En cuanto a la situación de las personas nicaragüenses en el Estado costarricense, la CIDH valora muy positivamente la política de fronteras abiertas del Estado, la cual ha amparado a decenas de miles de personas que se han visto forzadas a huir de Nicaragua. Asimismo, reconoce la normativa progresista en materia de protección internacional; la promulgación de la Directriz Sobre la Atención Integral del Fenómeno Migratorio del País; la elaboración de un plan para el Flujo de Migrantes; los distintos protocolos de atención para personas en necesidad de protección internacional, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, para niñas, niños y adolescentes, particularmente no acompañados; así como la indicación

sobre la próxima incorporación de la figura de protección complementaria al sistema legal de protección de Costa Rica. La CIDH también destaca la existencia y conformación del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, institución que constituye el único organismo jurisdiccional especializado en materia de migración y asilo en América Latina.

341. La Comisión Interamericana reconoce que la situación de migración forzada masiva de personas nicaragüenses ha representado un desafío importante para el Estado y el pueblo costarricense. En este marco, ha observado que la prolongación de las fechas del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado junto con la falta de entrega del documento provisional de solicitante de asilo, tienen consecuencias en la emisión oportuna de la documentación que permite regularizar temporalmente la situación migratoria de las personas solicitantes, así como en su acceso y ejercicio efectivo a derechos, en especial al derecho al trabajo. La Comisión muestra su profunda preocupación debido a que, por la falta de documentación, muchas personas se encuentran viviendo en situación de precariedad sin poder acceder a derechos económicos, sociales y culturales, como un trabajo formal, educación, vivienda adecuada y salud pública. Además, esto podría también implicar que las personas que requieren protección internacional sean sujetas de procedimientos migratorios que no respeten el principio de no devolución y no analicen sus necesidades de protección internacional.
342. La CIDH también destaca positivamente la creación y establecimiento de espacios de acogida inmediata temporal para las personas migrantes y en necesidad de protección internacional, como son el Centro de Atención a Migrantes (CATEM) Norte en el municipio de La Cruz, así como el albergue del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en Upala, para niños y adolescentes migrantes no acompañados. No obstante, las actuales condiciones del CATEM Norte estarían afectando los derechos a la integridad y seguridad personal, derecho a la salud, derecho a una vivienda adecuada, así como los derechos de las niñas, niños y adolescentes allí albergados, por lo que se requiere de recursos adicionales para adecuar las instalaciones a los estándares interamericanos e internacionales en la materia. La Comisión muestra preocupación por la discriminación y xenofobia, que muchas personas viven en Costa Rica, y que no les ha permitido integrarse localmente y además ha generado dificultades en el acceso efectivo de derechos económicos, sociales y culturales, así como a su derecho a una vida digna.
343. Por último, ante la grave y masiva migración de personas nicaragüenses que están huyendo de su país a otros países, principalmente a Costa Rica, en razón de la cercanía geográfica y de las migraciones históricas de nicaragüenses a dicho país, la Comisión Interamericana hace un llamado a

los Estados de la región y a la comunidad internacional a implementar una respuesta regional e internacional basada en la responsabilidad compartida y el respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas, a efectos de que el Estado costarricense cuente con los recursos necesarios para responder adecuada y efectivamente ante esta situación humanitaria de emergencia. En este sentido, la CIDH llama a los Estados de la región a fortalecer la asistencia humanitaria hacia las personas que se ven forzadas a salir de Nicaragua, así como a las comunidades receptoras para poder brindarles protección a las personas que lo requieren.

344. Adicionalmente, la CIDH recomienda al Estado costarricense las siguientes acciones y medidas para asegurar la protección de derechos humanos de las personas nicaragüenses que se encuentran en su territorio, así como medidas de asistencia a ser realizadas acorde a la capacidad financiera del Estado y con el apoyo que pueda brindar la cooperación internacional:

1. Adoptar medidas dirigidas a promover el apoyo internacional y la responsabilidad compartida en el rescate, recepción y alojamiento de personas nicaragüenses. Resulta fundamental implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida y en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Nicaragua, para lo que se requiere fortalecer la asistencia técnica y financiera al Estado costarricense. Asimismo, es necesario fortalecer a las comunidades que acogen a las personas migrantes y sus familiares.
2. Continuar implementando políticas y medidas accesibles que garanticen el ingreso al territorio a las personas nicaragüenses que requieren protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, así como respetar el principio y derecho a la no devolución (*non-refoulement*) a territorio nicaragüense de personas que estarían en riesgo de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos.
3. Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas nicaragüenses con temor fundado de persecución de volver a Nicaragua mediante procedimientos justos, ágiles y eficientes que garanticen el derecho a recibir asistencia para satisfacer, al menos, sus necesidades básicas, y contar con enfoques diferenciales. Lo anterior también es aplicable para personas nicaragüenses que se encontraban en territorio costarricense desde antes de las protestas de abril de 2018 y que tienen un temor fundado de persecución, por experiencia propia o por la sufrida por pares del mismo perfil debido a la situación que se vive en Nicaragua (*refugiado sur place*).

4. Considerar la implementación de regímenes alternativos de protección para las personas que, aun no cumpliendo con los criterios establecidos en la definición de persona refugiada de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tengan riesgo de daño equiparable a persecución en caso de devolución, deportación y/o retorno involuntario. Para lo anterior, la Comisión recomienda incorporar la definición de la Declaración de Cartagena en su legislación interna, así como la incorporación e implementación de la figura de la protección complementaria.
5. Considerar la adopción de respuestas colectivas de protección, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie* o de manera grupal; lo que implica el reconocimiento colectivo o en grupo de personas como refugiadas, sin necesidad de realizar una evaluación individualizada.
6. Generar un sistema adecuado de registro de ingreso, permanencia y salida de personas, el cual permita establecer estadísticas confiables de forma desagregada, incluyendo datos como género, ocupación, profesión, perfiles y agentes de persecución de personas nicaragüenses. Esto a su vez deberá permitir identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección.
7. Asegurar la gratuidad de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado e implementar medidas para acortar los plazos para el reconocimiento de la condición de refugiado, mejorando y fortaleciendo el sistema de citas y calendario de entrevistas, para que las mismas se efectúen dentro de un plazo razonable.
8. Garantizar el derecho a la información y a la asistencia legal gratuita en materia de procedimientos de asilo por parte de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil para personas nicaragüenses de reciente ingreso, así como aquellas que hayan residido en el país de manera regular o irregular. Asimismo, garantizar su acceso oportuno a documentación de identidad.
9. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas nicaragüenses que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción de manera directa; o por conducto de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la

Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS); así como facilitar que otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria y realizar monitoreo de derechos humanos.

10. Implementar medidas para promover la integración social y la resiliencia de las personas nicaragüenses, en particular a través de la garantía de los derechos a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al derecho al trabajo, la educación y la seguridad social, desde el momento en que presentan su solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado u otras formas de protección internacional.
11. Mejorar las condiciones de los Centros Temporales de Atención al Migrante (CATEM) que garanticen la seguridad, el bienestar y el derecho a la educación de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Asimismo, proporcionar un cuidado especial a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran allí, así como considerar la posibilidad de crear de manera progresiva albergues en otras ciudades que no se encuentren tan cercanas a la frontera y que les otorgue mayor seguridad a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.
12. Permitir que las personas en necesidad de protección internacional acceder al permiso laboral, una vez presentada su solicitud de protección ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), el cual deberá ser renovable hasta que la DGME analice la solicitud en particular y emita una decisión sobre la misma. El permiso laboral deberá permitir ejercer todo tipo de profesión y ocupación, sin necesidad de adquirir otra categoría migratoria para tal efecto.
13. Asegurar la atención médica en los sistemas de salud pública que garanticen la integridad personal tanto física como psicológica de las personas en necesidad de protección internacional, sin la necesidad de asegurarse a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), considerando su situación de extrema vulnerabilidad y atendiendo las necesidades específicas de este grupo de personas.
14. Garantizar a las personas en necesidad de protección internacional el acceso a la educación, particularmente a la educación primaria y secundaria, a través de mecanismos adicionales que no requieran la exigencia de documentación que resulta imposible obtener por este grupo de personas, justamente por su contexto forzado de salida de su país de origen.

15. Implementar medidas positivas para combatir la discriminación y la xenofobia, como capacitaciones a funcionarios que atienden a personas en necesidad de protección internacional, así como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales.
16. Fortalecer a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y otras instituciones del Estado costarricense que tienen un involucramiento en el acceso efectivo de los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional, mediante la asignación de presupuesto adecuado, estructura orgánica, y recursos materiales y humanos suficientes para atender las solicitudes de protección internacional de manera oportuna.
17. Adoptar medidas que garanticen que el retorno de las personas nicaragüenses solo se realice una vez que el Estado de origen ofrezca garantías reales de que la vida e integridad personal de estas no estará en riesgo, así como que no serán objeto de persecución una vez que regresen a territorio nicaragüense.

