

ESTADO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE

Derechos y desarrollo humano de niñas, niños
y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Agencia Española
de Cooperación
Internacional
para el Desarrollo

unicef 
únete por la niñez

ESTADO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MIGRANTE

Derechos y desarrollo humano de niñas, niños
y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica



©MAEC-AECID, UNICEF-COSTA RICA, 2011

Seija Toro

Representante UNICEF-Costa Rica

Coordinación Técnica:

Silvia Freañ, UNICEF

Investigador, Redactor Principal y Editor:

Alexander Jiménez Matarrita

Equipo Investigador:

Ana María Trejos, consultora

Paola Casafont, coordinadora general

Leda Marengo, coordinadora de trabajo de campo

Lidieth Madden, asistente trabajo de campo

Aporte Especial:

Adilia Solís y Ana Cristina Araya. Fundación CENDEROS.

Revisión de Diseño e Impresión y Cotejo:

Xinia Miranda, UNICEF

Diseño Gráfico y Diagramación:

Ileana Ondoy, iocreativa S.A.

Las opiniones expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las políticas u opiniones de AECID o UNICEF.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados y se asignen los créditos correspondientes.

Esta publicación se realizó en el marco del Proyecto sobre Migración y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de UNICEF-Costa Rica con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación -Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

ÍNDICE

Primera parte

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Niñez y adolescencia migrante: la vía de los derechos y el desarrollo humano 7

Preámbulo	9
Una historia de movilidad y desarrollo humano	10
Un tema central y apremiante	11
Consideraciones metodológicas	15
Organización capitular	18

CAPÍTULO PRIMERO

Conceptos, enfoques y principios 19

Preámbulo	21
Modalidades de migración	21
Prejuicio intergrupar y discriminación	22
Integración: inclusión material y participación sociocultural	23
Enfoques	25
Enfoque de derechos	25
Enfoque del desarrollo humano	26
Enfoque de equidad e igualdad de género	28
Enfoque de interculturalidad: diversidad y libertad cultural	28
Principios	30
Principio general de no discriminación	30
Interés superior del niño	31

Segunda parte

CAPÍTULO SEGUNDO

Dinámicas migratorias en Costa Rica y la región **33**

Preámbulo	35
Contexto migratorio costarricense	37
Contexto migratorio regional	43
El no-lugar de los niños, niñas y adolescentes en los estudios sobre migraciones	46

CAPÍTULO TERCERO

El mundo de los niños, niñas y adolescentes migrantes **47**

Preámbulo	49
Saliendo de Nicaragua: ¿dónde nacen los motivos para migrar?	50
Condiciones materiales del viaje migratorio	52
La ruta migratoria: los caminos para llegar	54
Niñez y adolescencia migrante no acompañada	57
Vulnerabilidad y exclusión por ausencia de documentación: derecho a la identidad y a no sufrir discriminación	60
Niños, niñas y adolescentes sin cédula de residencia	68
Percepciones sociales y construcción de la discriminación	71

CAPÍTULO CUARTO

Niños, Niñas y Adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica **79**

Preámbulo	81
Brechas socioeconómicas entre la población nicaragüense y costarricense	82
Condiciones materiales de existencia	84
Derecho a la salud y a la seguridad social	86
Derecho a la educación: problemas de acceso y asistencia	91
Más allá del acceso: intolerancia y discriminación en la escuela	96
Estudiar o trabajar: una disyuntiva riesgosa	100

Tercera parte

CAPÍTULO QUINTO

Protección institucional de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes **105**

Preámbulo	107
El derecho a tener derechos, el derecho a todos los derechos	108
Logros en la protección de los derechos	112
Logros educativos	112
Obstáculos en la protección de derechos	114
Dimensiones institucionales y organizacionales	117
Registro y atención institucional	121
Prácticas inadecuadas	121
Prácticas administrativas migratorias y la devolución al país de origen	124
Derecho a la Libertad	127

CAPÍTULO SEXTO

Necesidad de una política migratoria **131**

Preámbulo	133
Un Plan Nacional que reconoce la ausencia de políticas migratorias	134
Una ley con mejoras no sustituye a las políticas	136
Una política que proteja a niños, niñas y adolescentes migrantes	143

CAPÍTULO SÉPTIMO

Consideraciones finales y Recomendaciones **147**

Consideraciones finales	149
Recomendaciones	155
Bibliografía	157

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO INTRODUCTORIO

Niñez y Adolescencia migrante:

La vía de los derechos y el desarrollo humano

*Este huésped –no sé quien él sea-
llegó hasta mi casa vagabundo
e ignoro si viene de pueblos de oriente o de ocaso.*

Nos pide socorro en su ruta.

*Veamos de prestárselo,
como siempre lo hicimos con todos, que ni él
ni otro alguno que llegue a mis casas
en ellas quedará en aflicción largo tiempo
por falta de ayuda .*

Homero, *Odisea*, canto VIII

*Dí cómo tratas a tus huéspedes
Y te diré quién eres*
Proverbio medieval

Preámbulo

La humanidad es una especie migrante. Quizá la forma misma en que imaginamos sus formas de ser, sus derechos, sus capacidades y libertades, sería distinta si no se tratase de una especie viajera. Aunque ciertamente los desplazamientos producen incertidumbres y temores, las migraciones siguen representando una forma de mejorar las condiciones materiales y espirituales de vida. En general, esto es así para quienes migran, para las sociedades de origen y para las sociedades de acogida.

Por distintas razones, la gente migró desde el comienzo de los tiempos y sigue haciéndolo. Hoy sabemos que, en su mayoría, la gente que se desplaza desde los lugares más pobres y con menor desarrollo humano suele ver mejorado su bienestar, su salud y su educación.

Casi la mitad de todos los migrantes internacionales se desplaza al interior de su región de origen y un 40 % lo hace a un país vecino¹. Además, más de la mitad de los migrantes del mundo se va a un país que tiene su misma religión y que habla su mismo idioma. Más de tres cuartas partes de los migrantes internacionales se dirigen a un país con un nivel de desarrollo humano superior al de su lugar de origen. Esto no significa que vayan a un país desarrollado. A menudo se trasladan a países en desarrollo con más empleo y calidad de vida². Sin embargo, estas personas enfrentan restricciones considerables debido a las políticas que obstaculizan su entrada y a los recursos disponibles para realizar el cambio.

Moverse a través de las fronteras internacionales puede aumentar significativamente la calidad de vida de las personas. De hecho, sabemos que *una familia que emigra de Nicaragua a Costa Rica aumenta en un 22 % la probabilidad de matricular a su hijo en la escuela primaria³.*

En su libro *Mujeres y desarrollo humano*, la filósofa Martha Nussbaum sostiene que la movilidad es una de las capacidades funcionales básicas de los seres humanos. Según ella se trata de una capacidad que puede servir como criterio para evaluar la verdadera libertad de las personas a la hora de llevar adelante sus planes de vida⁴.

Sin embargo, la relación entre movilidad y desarrollo humano no es simple. *El desplazamiento no siempre se traduce en mejores resultados en materia de desarrollo humano... cuando los más pobres entre los pobres migran, generalmente lo hacen en condiciones de vulnerabilidad que no son más que un reflejo de sus limitados recursos y opciones⁵.*

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 24.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 25.

3 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 9-10.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 16.

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 10.

Una historia de movilidad y desarrollo humano

Yolanda es una joven inmigrante nicaragüense con casi una década de vivir en Costa Rica. Llegó a este país con 10 años, acompañada por su familia y en una condición migratoria irregular. Aún así, concluyó estudios primarios y secundarios. Hoy estudia en la Universidad de Costa Rica, donde se prepara para ser Orientadora. Va a continuar estudiando inglés y aspira a entrar, en algún momento, en la carrera de Relaciones Internacionales. Cuando habla de la vida universitaria, no deja de reír y de confesar su enorme entusiasmo por la oportunidad de vivirla.

Yolanda sufre de Retinosis Pigmentaria, una enfermedad relacionada con la ceguera nocturna y con la pérdida progresiva del campo visual. Se sabe que algunos factores ambientales pueden favorecer o impedir la progresión del padecimiento. Según ella, sus problemas de visión probablemente se habrían agravado si no hubiese migrado. También sabe que quizá de no haberse movido no habría tenido las oportunidades que ahora disfruta.

Yolanda dice agradecer el trato que ha recibido. En especial, se refiere a *Merienda y Zapatos*, una asociación que beca y acompaña académicamente a estudiantes pobres, especialmente inmigrantes nicaragüenses. Este grupo contribuyó en la finalización de sus estudios secundarios y sigue acompañándola en sus carreras universitarias. En su caso, haberse movido propició un aumento de sus capacidades, de sus libertades y de su bienestar material.

Es cierto que no todas las historias de niños, niñas y adolescentes migrantes son semejantes a la de Yolanda. Pero se sabe que la migración puede propiciar el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes. Sus libertades y capacidades pueden verse enriquecidas y pueden ser ejercitadas de manera más plena cuando salen de países empobrecidos o con bajos índices de desarrollo humano. En general, viven una vida más saludable y duradera, alcanzan niveles educativos más altos y con mayor bienestar que las que habrían vivido en sus países de origen.

Ahora bien, aunque sin duda son uno de sus factores principales, los procesos migratorios no se explican únicamente por las decisiones de los individuos. Existen razones sistémicas de tipo económico y estatal que también intervienen en el origen, en la naturaleza y en las consecuencias de los desplazamientos. Asimismo, algunos fenómenos globales asociados a las migraciones están “amarrados” con procesos regionales, nacionales y locales. Forman un escenario complejo que, aún cuando no podamos reconstruir enteramente, ilustra el peligro de utilizar “explicaciones planas” del fenómeno migratorio.

En medio de la complejidad del fenómeno, las investigaciones han ido avanzando en el conocimiento de las realidades migratorias. En especial, se sabe bastante de las dimensiones económicas, laborales, legales. No puede decirse lo mismo de algunas

otras dimensiones. Tampoco es mucho lo que se ha investigado en torno a la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Han de cumplirse algunas condiciones para que desplazarse implique cambios favorables en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Las condiciones de su viaje, la posibilidad de contar con documentos de identidad, pero sobre todo, la posibilidad de disfrutar de sus derechos y de ser incluidos en los regímenes de bienestar y en los mundos culturales de los países adonde llegan son factores que decidirán la suerte de esas poblaciones. Velar por el acceso igualitario de los hijos de migrantes a educación y, donde sea necesario, ayudar para que alcancen el mismo nivel que los demás niños y se integren, puede mejorar sus perspectivas y evitar una futura clase marginada⁶.

La igualdad e integración entre niños, niñas y adolescentes migrantes y locales crea condiciones óptimas para la cohesión social. Por esta razón, y por otras que iremos describiendo, las sociedades de acogida ganan mucho si propician el desarrollo humano de los migrantes. A ello contribuye el contar con sólidos estados de derecho, es decir, con procedimientos, instituciones y marcos legales que permitan la protección de los derechos y la integración de las personas, sean o no nacionales.

Ahora bien, no es el paternalismo ni la victimización lo que favorece el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes migrantes, sino la existencia de condiciones que hagan posible su participación, autonomía y su acceso a oportunidades. La conjunción de estas capacidades es otra forma de llamar al desarrollo humano

Un tema central y apremiante

Las tendencias regionales muestran que cada vez son más los niños, niñas y adolescentes migrantes. Las edades en las que migran son cada vez más tempranas. Según datos del Censo Nacional de Población del año 2000, **el 10% hombres y el 8% de mujeres que migraron hacia Costa Rica lo hicieron antes de sus 15 años. La desagregación por edad de la población nicaragüense en el país derivada del Censo del 2000 permite estimar que cerca de un 30% son niños, niñas y adolescentes.** Además, su condición migratoria suele ser irregular. Estos escenarios la convierten en una de las poblaciones más vulnerables a la violencia y la explotación.

La alta tasa de migración en condición irregular implica la existencia de muchos migrantes y sus familias viviendo en los países de destino sin documentación. El problema se agrava para muchos niños y niñas que, debido a las deficiencias en los sistemas de registro de nacimiento en el país de origen, no han sido debidamente inscritos. La ausencia de documentación viola los derechos que tienen los niños, niñas

6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 5.

y adolescentes a una nacionalidad, un nombre y una identidad. Además, imposibilita su acceso a los servicios de salud y educación y los hace especialmente vulnerables a la trata y la explotación. Se trata entonces de un fenómeno que lesiona gravemente la calidad de vida y el acceso a oportunidades de dicha población.

Ya sea acompañando a sus padres y madres, o viviendo las consecuencias de la desintegración familiar, migrando solos para reunirse con sus familias, por razones económicas o para huir de situaciones de violencia o abuso, las consecuencias de la migración en la vida de las personas menores de edad representa frecuentemente un aumento en la probabilidad de que los niños, niñas y adolescentes no reciban el cuidado y la protección adecuada y vean vulnerados sus derechos.

Uno de los mayores desafíos que presenta el país es que la mayoría de instituciones no llevan registros por nacionalidad y por tanto, no atienden a las particularidades culturales, de género, etáreas, de sus usuarios. Ello genera dificultades en la atención que reciben estos segmentos poblacionales⁷. La investigación social acerca del impacto de la migración en los niños, niñas y adolescentes es limitada y sus datos son escasos y poco confiables. Ello propicia el desconocimiento y la invisibilidad de la niñez y de la adolescencia en la materia migratoria.

Las consecuencias de las migraciones en niñas, niños y adolescentes son múltiples. Ya la ruta y el viaje migratorio suponen peligros y riesgos. Pero también el tiempo de adaptación puede llegar a ser un momento difícil. A ello deben añadirse otras situaciones poco estudiadas tales como el impacto de la desintegración familiar en la niñez y la adolescencia.

Cuando viajan o se establecen a solas, aumenta el riesgo de que no reciban ciertos cuidados en salud, alimentación y protección contra el abuso y explotación que recibirían en presencia de sus padres. La pérdida de referentes tiene asimismo consecuencias en el plano psicosocial y puede traducirse en sentimientos de abandono y vulnerabilidad. Ello, en algunas circunstancias, termina propiciando procesos precoces de maduración que les exigen asumir responsabilidades desmedidas para la edad y un probable abandono de los estudios.

Aunque sin duda existen poblaciones de otras nacionalidades, el número y las condiciones de la niñez y adolescencia nicaragüense constituyen razones suficientes para dedicarle un estudio particular.

En este contexto y siguiendo el mandato conferido por la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF-Costa Rica con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), desarrolló este estudio sobre el Estado de Situación de la Niñez y Adolescencia Migrante Nicaragüense en Costa Rica.

7 Migración y Salud en Costa Rica: elementos para su análisis, San José, Costa Rica, 2003.

Dicho estudio caracteriza y analiza el fenómeno y propone algunas recomendaciones de política, en particular, que logren integrar el principio de la protección integral de la infancia. Esto supone reconocer todos los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, independientemente de su edad, sexo, nacionalidad o estatus migratorio y condición socioeconómica. También implica crear las condiciones para su inclusión completa en los regímenes de bienestar y en una adecuada y activa participación en los asuntos que les conciernen. Al final, se trata de políticas que hagan posible el desarrollo humano de las niñas, los niños y adolescentes migrantes.

La migración de niños, niñas y adolescentes produce efectos sociales y legales que tienen diversas consecuencias en sus vidas y en su desarrollo humano. Así por ejemplo, la falta de documentación y la continua movilidad de sus familias producen un entorno que afecta la salud psicosocial y dificulta la integración sociocultural de esta población. Estas condiciones desventajosas no son abordadas por la legislación, por la mayor parte de las políticas sociales, ni por los planes nacionales de desarrollo. Por esa razón es pertinente y urgente hacer visible la situación de la niñez y adolescencia migrante. Como sociedad democrática que ha de ser fiel a sus marcos legales y a los convenios que firma, Costa Rica debe poder garantizar los derechos, la inclusión, el interés superior y la participación de las niñas, los niños y adolescentes migrantes.

Este trabajo parte de la certeza de que los niños, niñas y adolescentes deben estar presentes en las políticas y debates sobre migración. Esta población es especialmente vulnerable y está sujeta a sufrir discriminación, prejuicios intergrupales, violaciones de sus derechos y ausencia de respuestas institucionales. Por ello, deben recibir la protección ajustada a sus derechos humanos. Son portadores de un interés superior, son sujetos de derechos, tienen derecho a tener derechos y a tener todos los derechos.

El presente estudio pretende contribuir a ese desafío de la sociedad costarricense caracterizando a la niñez y la adolescencia migrante nicaragüense en Costa Rica. En ese sentido, ofrece una descripción de las dinámicas migratorias que involucran a dicha población y de los factores causales y las condiciones socioeconómicas que intervienen en ellas. Lo anterior incluye la consideración de los distintos tipos de migración y la condición de las personas que migran, poniendo especial atención en quienes migran solos o no acompañados, la situación de los que se establecen en Costa Rica, y la situación de los niños y niñas nacidos en Costa Rica pero de padres y madres nicaragüenses. Para ello, examina los riesgos y las necesidades de protección especial, y pondera el grado de cumplimiento de sus derechos. Al mismo tiempo, da especial relevancia a las respuestas institucionales y comunitarias que propician o impiden la integración sociocultural y la inclusión en programas y servicios sociales. Por último, propone políticas fundadas en los derechos humanos y el desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes migrantes.

El estudio parte de algunas preguntas básicas relacionadas con los derechos, la inclusión, la protección y los factores culturales, institucionales, legales, políticos, que explican la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica: ¿cuáles son los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes?, ¿cuáles son las condiciones en que los ejercen?, ¿cuál es el grado de inclusión de los niños, niñas y adolescentes migrantes en los regímenes de bienestar y en la comunidad cultural?, ¿cuáles son las omisiones y violaciones institucionales a sus derechos? y ¿cuáles son sus causas. También nos hemos preguntado ¿qué debe hacer este país para garantizar sus derechos, su inclusión, su integración y su desarrollo humano?. El horizonte de interpretación es muy simple. Nos cuestionamos ¿cuánto contribuye la condición de migrantes en su desarrollo humano? Además, partimos de que la protección de sus derechos y la promoción de ciertas modalidades de integración les permiten alcanzar el desarrollo humano a que tienen derecho.

El análisis contrasta continuamente los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño con la normativa y la realidad del país. Sabemos que la Convención se encuentra por encima del marco normativo y político, así como de cualquier uso, costumbre, o práctica que contravenga los derechos humanos reconocidos. Hemos querido sacar todas las consecuencias de ese hecho. Eso implica reclamar la responsabilidad fundamental del Estado en la garantía, aseguramiento de condiciones y en la protección para un ejercicio pleno de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Para ello, el estudio recurre permanentemente a los cuatro principios básicos de la Convención sobre los Derechos del Niño. La no discriminación; el interés superior del niño y la niña; el derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia; y el derecho a expresar opiniones y a que estas se tomen en consideración, son principios que nos han permitido revisar la realidad de la niñez y adolescencia migrante nicaragüense en Costa Rica.

Proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y propiciar su desarrollo humano supone apostar por una sociedad integrada, democrática y viable. Este es un tema central para el futuro del país. Los Estados que no se preocupan de una integración democrática de sus inmigrantes terminan pagando un alto costo y dejan ir una ocasión propicia para su desarrollo humano.

Costa Rica debe reconocer de manera más clara las oportunidades que están presentes en la movilidad de todas las personas. Y también es preciso el reconocimiento de los peligros que supone la desprotección de niños, niñas y adolescentes migrantes. Por esas dos razones, y por otras, es necesario que Costa Rica imagine y diseñe una política migratoria acorde con el estado de derecho y con el derecho al desarrollo humano que tienen todas las personas, pero especialmente quienes están en su niñez o adolescencia.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La información contenida en el presente informe fue recopilada mediante distintas fuentes. Una parte, relacionada con el marco conceptual y analítico, se obtuvo de la revisión y análisis documental de la bibliografía existente. Además, fueron analizados diversos códigos y leyes de Costa Rica, instrumentos internacionales ratificados por el país, jurisprudencia de la Sala Constitucional, y distintos informes relacionados con el tema, algunos disponibles en fuentes de Internet.

El trabajo se basa en los datos más confiables para caracterizar a la población inmigrante nicaragüense en Costa Rica. Los cuadros que presentamos comparan dicha población con el resto de la población inmigrante de Centroamérica. Hemos creído conveniente percibir algunos contrastes que sólo se logran mediante dicha comparación. Los datos provienen fundamentalmente del *Censo Nacional de la Población y Vivienda* realizado en el año 2000. También el estudio se ha basado en los datos arrojados por la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* efectuada en el 2007. El Censo y la encuesta pertenecen al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Aunque son instrumentos muy valiosos, deben ser utilizados con cautela. Sabemos que los censos y encuestas de que disponemos tienen diversos grados de subregistro que hacen improbable ofrecer una caracterización cuantitativa fidedigna. Por ello, es poco probable que los estos instrumentos puedan captar a la población migrante total, incluyendo personas en condición irregular y población migrante temporal o estacionaria. Esto hace que contemos con pocos datos cuantitativos referidos a los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses. A ello debemos agregar que las instituciones costarricenses no suelen disponer de registros, de las personas atendidas, que permitan agruparlas por nacionalidad, sexo y edad.

El estudio contiene información relevante y diagnósticos comunitarios. El análisis cualitativo más directamente relacionado con la población estudiada se obtuvo gracias al trabajo de campo desarrollado en distintos cantones y comunidades de Costa Rica. Dicho trabajo fue realizado en los siguientes cantones y comunidades: Upala, Los Chiles, La Cruz, Sarapiquí, Desamparados y Alajuelita, Ciudadela La Carpio, Ciudad Quesada, Liberia y el puesto de migración en la frontera norte. Adicionalmente se contó con la participación de la Fundación CENDEROS en la elaboración de los apartados correspondientes a la situación de documentación y registro de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses; y en el marco de la alianza entre CENDEROS y UNICEF se desarrolló un trabajo de investigación-acción participativa

con adolescentes migrantes nicaragüenses con el propósito de recoger sus voces, testimonios y vivencias.

La selección de los cantones se basó en criterios que ofrecían estudios anteriores sobre la alta concentración de personas migrantes nicaragüenses que se conglomeran en estos espacios geográficos. Por razones obvias, los cantones transfronterizos han sido históricamente territorios permeados por la binacionalidad, es decir, sus habitantes han establecido contactos, intercambios económicos, comerciales y culturales, a lo largo del tiempo. Se trata de poblaciones donde la convivencia entre los países se ha articulado a las necesidades de la sobrevivencia cotidiana, como lugar de asentamiento permanente o temporal respondiendo a los ciclos laborales requeridos por la economía regional.

Por otro lado, en los cantones del interior del país, tales como Desamparados y Alajuelita así como la ciudadela La Carpio, se han dado condiciones económicas y culturales que han facilitado la concentración de población nicaragüense en condiciones de pobreza. En esas comunidades operan redes de solidaridad que van acogiendo nuevos miembros en casas de habitación habilitadas a manera de cuarterías o bien en ranchos construidos de forma precaria en los asentamientos que ya existen. Este es el caso de la todas las comunidades, tanto rurales como urbanas, sin embargo, con mayor aglomeración en estas últimas.

Para el trabajo de campo, se realizaron entrevistas a personal de instituciones públicas en los cantones y comunidades seleccionados. Se llevaron a cabo un total de 50 entrevistas a personal de instituciones públicas, tales como:

- Oficinas Locales y Regionales del Patronato Nacional de la Infancia.
- Centros Educativos de Primaria y Secundaria.
- Direcciones Regionales del Ministerio de Educación.
- Direcciones Regionales del Ministerio de Salud.
- Direcciones Regionales de la Caja Costarricense del Seguro Social.
- Direcciones Regionales de Migración y Extranjería.
- Consulados de Nicaragua en Costa Rica.
- Comandos Policiales.
- Clínicas, Hospitales y Equipos Básicos de Atención Integral en Salud, EBAIS.
- Oficina de la Mujer.
- Red Cantonal de Prevención de la Violencia.
- Personal del Programa Conjunto “Ventanilla Única para el Empleo juvenil en Upala y Desamparados”, de la Ventana Juventud, Empleo y Migración del FODM.

Igualmente se entrevistó personal de organizaciones de la sociedad civil tales como:

- Pastorales Sociales de la Iglesia Católica.
- Guarderías a cargo de la Iglesia Luterana y de la Iglesia Episcopal.
- Proyecto de la UCR en la Ciudadela La Carpio.
- Visión Mundial.
- Jóvenes Nicaragüenses en Alajuelita.
- Centro de Derechos de los Migrantes, CENDEROS.

Además de las entrevistas y observaciones en el campo se realizaron grupos focales con jóvenes en Los Chiles y en Alajuelita.

Se recopiló también un registro fotográfico de las comunidades y los cantones seleccionados.

La sistematización y el análisis de los resultados obtenidos permitió conocer diversas aristas de la migración nicaragüense en el país y realizar un balance de las condiciones a las que se enfrentan y los efectos que sufre la población infantil y adolescente en términos de acceso y cumplimiento de sus derechos humanos.

El trabajo de campo constituyó un pilar fundamental para el estudio. Se pretendía recoger información cualitativa a través de entrevistas y testimonios, pero además recopilar datos estadísticos que las instituciones pudieran brindar sobre la problemática. La riqueza lograda en tanto información cualitativa no tuvo su contraparte en lo que toca a datos cuantitativos: la disponibilidad de estadísticas es un problema generalizado. La información no se facilitó por parte de las y los funcionarios entrevistados porque no existen registros actualizados, ni detallados y desagregados por sexo o por nacionalidad o por edades.

El trabajo de campo permite hacer un balance general que integra a través de ejes de interés, los hallazgos más relevantes, muchos de los cuales son problemáticas compartidas en todo el territorio:

- El acceso a la salud para los más jóvenes pero con restricciones y limitaciones.
- La falta de documentos como el eslabón que explica el acceso con limitaciones a la educación y la salud de forma completa y sostenida.
- Una educación que invisibiliza los requerimientos y necesidades de aprendizaje de la población infantil y adolescente en condición de migrante.

- La escasa o nula capacitación y sensibilización de las personas funcionarias públicas para trabajar desde la interculturalidad como elemento crucial en el enfoque derechos humanos de la población migrante.
- La falta de protocolos claros para la debida atención de la población menor de edad migrante que viaja sola o que es encontrada en situaciones de riesgo.
- La falta de registros y de información estadística actualizada y desagregada por edad, nacionalidad y sexo.
- La discriminación que sufren por ser nicaragüenses en Costa Rica.
- La ambigüedad en sus identidades para los binacionales que son tratados “como nicaragüenses en Costa Rica y como costarricenses en Nicaragua”, según sus propias palabras.

Organización capitular

El estudio está organizado en tres partes: la primera se dedica a los enfoques, principios y fundamentos jurídicos que sustentan el trabajo. La segunda describe la situación de la migración en Costa Rica. En ella se incluye una breve consideración de los contextos globales y regionales que explican el estado de la migración en el país. Además, se consideran asuntos históricos, políticos, culturales, institucionales, que explican la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes. La tercera parte incluye el diagnóstico de la situación de la niñez y adolescencia migrante nicaragüense en Costa Rica. Incluye una evaluación de los logros y obstáculos en la protección de sus derechos por parte de instituciones y funcionarios encargados.



CAPÍTULO PRIMERO

Conceptos, enfoques y principios

Preámbulo

Este primer capítulo presenta algunos de los conceptos que han orientado la interpretación que hace el estudio de la migración emprendida por niños, niñas y adolescentes nicaragüenses. Para ello distinguimos distintas modalidades de migración. También nos detenemos a considerar los alcances de conceptos como prejuicio, discriminación, inclusión e integración. Luego dibujamos los principales enfoques y principios que orientan la investigación. Hablamos del enfoque de desarrollo humano, una perspectiva normativa que permite considerar, de manera articulada, las capacidades, las libertades y el cumplimiento de los proyectos de las personas. También aparecen el enfoque de los derechos, el enfoque de género y el de la diversidad y libertad cultural. Por último, describimos dos principios orientados a proteger la vida y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Estos son el principio de no discriminación y el principio del interés superior del niño.

Cada uno de estos conceptos, enfoques y principios tiene su peso específico en la elaboración del análisis. Por ello, hemos decidido describirlos con una cierta extensión.

Modalidades de migración

El término **migración** se refiere, en esta investigación, a los procesos de desplazamiento de personas desde un país a otro. Aunque existe migración dentro de los límites territoriales de un mismo país y, de hecho, en el mundo hay más migrantes internos que internacionales, este estudio analiza un tipo de migración internacional, regional y transfronteriza. Nos interesa estudiar los movimientos migratorios de niños, niñas y adolescentes desde Nicaragua hacia Costa Rica.

El verbo **emigrar** designará la acción de salir de un país para entrar a otro de manera temporal, permanente o circular. Se trata de un desplazamiento hacia fuera visto desde el país de origen. **Inmigrar** refiere a la acción que realiza la persona que entra a un país desde su lugar de origen. En este caso, la acción es juzgada desde el país de acogida.

La **migración forzada** designa el movimiento de población fuera de su lugar de origen o de residencia habitual, de carácter temporal o permanente y por lo general a gran escala, que tiene un carácter involuntario, es decir, es motivado por la presión o la amenaza de factores externos actuando aisladamente o en conjunción. Ocurre en situaciones en las que las personas desplazadas de sus lugares de origen o de residencia habitual tienen en realidad poca o ninguna capacidad de elección⁸.

Se entiende por niños no acompañados -llamados también menores no acompañados en la definición del artículo 1 de la Convención- aquellas personas menores

8 Mendiola, Irantzu. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://dic.hegoa.efaber.net>

de edad que están separados de ambos padres y otros parientes y que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad⁹.

Se entiende por niños separados, en el sentido del artículo 1 de la Convención, las personas menores de edad separadas de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de personas menores de edad acompañadas por otros miembros adultos de la familia¹⁰.

Niños, niñas y adolescentes migrantes independientes se llama a las personas menores de edad que migran a través de fronteras separadamente de sus familias¹¹. Incluye dentro de su definición, cuatro grandes categorías, dependiendo de la intención primera del viaje: a) Niñez que viaja en busca de oportunidades; b) Niñez que viaja para sobrevivir- para escapar de persecuciones, guerras, abuso familiar, extrema pobreza; c) Niñez que viaja para reunificación familiar- para reunirse con miembros de la familia documentados o indocumentados que ya han migrado; d) Niñez que viaja en contexto de explotación, incluyendo trata.

Las distinciones anteriores no funcionan como esquemas fijos en los cuales las personas pueden ser ubicadas de manera definitiva. Es decir, los niños, niñas y adolescentes pueden moverse desde unas a otras categorías. La migración es un fenómeno que implica frecuentes transformaciones de las condiciones. Esto es especialmente cierto durante los primeros años del desplazamiento.

La migración significa movilidad humana. Originalmente la categoría tiene el sentido meramente descriptivo de desplazamiento. Pero en el presente estudio hemos optado por añadirle un significado valorativo o normativo: la movilidad. Esta designa cualquier desplazamiento que procure mejorar el desarrollo humano de las personas. Se trata entonces del movimiento que busca dar cumplimiento a un proyecto de vida.

Prejuicio Intergrupual y Discriminación

El prejuicio intergrupual tiene que ver con las emociones negativas y las creencias irracionales que un grupo tiene acerca de otros grupos. En ese sentido, está relacionado con la ignorancia, con la aversión y con la suposición de que existen roles innatos e ineludibles para cada grupo. En cualquiera de estos casos, el prejuicio se traduce en una negativa a construir vínculos afectivos con quienes pertenecen a ciertos grupos. El rechazo del contacto no es odio ni temor necesariamente, pero es una compleja actitud sentimental que impide construir vínculos grupales sólidos.

9 Observación General 6 CRC.

10 Observación General 6 CRC.

11 Bahbha, Jacqueline. *Sf. Independent Children, inconsistent adults: international child migration and legal framework*. Harvard University

Se trata de una actitud sentimental asociada a la creencia según la cual los miembros de otros grupos extraños no son leales a nuestra cultura y representan una amenaza al orden normal de nuestras cosas¹².

El prejuicio está directamente relacionado con la discriminación¹³. Sin embargo, no son lo mismo ni tienen las mismas consecuencias. Discriminar es restringir las oportunidades y escogencias vitales de una minoría en comparación con las del grupo dominante. Se trata de prácticas mediante las cuales quienes pertenecen a ciertos grupos son excluidos de las oportunidades y los derechos precisamente por esas pertenencias.

Los prejuicios, la discriminación y los conflictos intergrupales pueden enfrentarse mediante el contacto realizado en condiciones óptimas. Este supone la igualdad de status entre grupos, la interdependencia grupal y la cooperación, el desarrollo del potencial de amistad entre grupos. Las políticas dirigidas a evitar la segregación en estos ámbitos, aún cuando no sean una garantía absoluta, contribuyen a crear situaciones óptimas de contacto intergrupar y permiten un ciclo constructivo que lleva a menos prejuicio intergrupar, discriminación y conflicto¹⁴.

Integración: inclusión material y participación sociocultural

La categoría *integración* puede ser utilizada en varios sentidos. A menudo refiere a la cohesión social. También puede significar la consistencia de una comunidad política. En este estudio, *integración* designa dos ámbitos distintos pero articulados. Por un lado, alude a la capacidad que tiene una sociedad para lograr que los individuos y grupos que la componen sean incluidos en sus regímenes de bienestar. Es decir, que tengan acceso, en condiciones equitativas, a educación, salud, empleo, seguridad. Por otro lado refiere a la capacidad de promover comportamientos que impliquen sentido de pertenencia y participación en una comunidad sociocultural. Integrada es aquella sociedad en la cual es posible participar del bienestar y de los vínculos socioculturales sin discriminación. En este estudio, se quiere captar el grado de integración de niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses. Interesa analizar su nivel de inclusión en el bienestar, y de participación y reconocimiento en la vida sociocultural.

En un estudio reciente acerca de la inclusión y el sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, la CEPAL propone entender la cohesión social como un resultado deseable de dos vías de integración de los sujetos¹⁵. La primera de ellas estaría constituida por los mecanismos de inclusión social relacionados con la protección social,

12 Schutz (1944).

13 Pettigrew (2008).

14 Pettigrew (2008).

15 CEPAL (2007).

el bienestar, las políticas de equidad y los derechos. La segunda vía sería la de los comportamientos y sentimientos de lealtad. Esta incluye confianza en las instituciones, sentido de pertenencia y solidaridad, aceptación de normas de convivencia, confianza en los demás y disposición a participar en proyectos colectivos. Según esta perspectiva, la integración no se logra exclusivamente mediante mecanismos y funcionamientos institucionales y mercantiles, sino que incluye un fuerte componente subjetivo y comunitario relacionado con el sentido de pertenencia, confianza, solidaridad y afiliación. La articulación de estas dos vías de integración es clave para interpretar la situación de la niñez y la adolescencia migrante nicaragüense en Costa Rica.

Aunque lo utiliza en un contexto distinto, la definición que da ACNUR de la integración local también es muy útil para los propósitos del estudio. Esta designa el apoyo y la protección que se da a una población migrante con el objetivo de que se introduzca de manera autosuficiente a la realidad cultural, social y económica del nuevo país que les aloja. Esto implica crear condiciones para que dicha población reconstruya su vida de manera integral en un nuevo país en el cual proyecta permanecer¹⁶.

Para ACNUR la integración local se divide doctrinariamente en tres ámbitos: legal, económico, social y cultural. La integración social y cultural, como horizonte de expectativas, aspira a una adaptación de la población migrante, en un marco de tolerancia y respeto por la diversidad, evitando el paso por situaciones de abuso y discriminación. Esto implica definir los actores del proceso. Aunque pueden identificarse algunos más, son centrales la población migrante, la población de acogida y las instituciones y organizaciones implicadas.

La integración no tiene aquí el sentido pasivo de asimilación, sino un sentido productivo. La integración designa un proceso de reconocimiento recíproco de derechos y aspiraciones entre las sociedades de acogida y las poblaciones migrantes. Este reconocimiento facilita el desarrollo humano de ambos grupos. Además, integración significa la posibilidad de que las siguientes generaciones no deban pagar ajustes incómodos para disfrutar de oportunidades y ser parte esencial de sus comunidades políticas.

16 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona, España: ACNUR, 2006.16.

Enfoques

Esta investigación se ha orientado siguiendo el marco de derechos humanos y el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. Asimismo, considerando las características de la población estudiada, se hace una especial vinculación con el enfoque de equidad e igualdad de género y del enfoque de interculturalidad.

Enfoque de Derechos

El enfoque de derechos parte del reconocimiento de la persona menor de edad como sujeto de derechos y, por ende, como titular de todos los derechos humanos y de una protección integral en virtud de la etapa de desarrollo en la que se encuentra. Ser titular de derechos y poder exigirlos requiere que los Estados no solo los respeten, evitando cualquier injerencia que pueda impedir su cumplimiento efectivo. También implica que sean creadas las condiciones para el alcance y ejercicio de los derechos. Es decir, deben ser protegidos adecuadamente con medidas que eliminen barreras culturales, sociales, políticas u económicas que interfieren en el goce pleno de los mismos.

Reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos, con derechos exigibles y no simples receptores de acciones, obliga a cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas. El punto de partida no debe ser la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas. Por tanto el enfoque de derechos representa un marco para traducir las normas y principios legales en acciones de política que observen las estructuras desiguales de poder desde una visión integral de los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes. Así, se trata de romper con los esquemas caritativos, asistenciales y las intervenciones arbitrarias o discrecionales.

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano. Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos¹⁷.

Aplicar el enfoque de derechos implica fortalecer las capacidades de las personas menores de edad de cara al ejercicio y la exigibilidad de sus derechos. Esto supone fortalecer las capacidades de los Estados para responder y brindar las oportunidades necesarias para el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

17 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2006. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.

Reconociendo la universalidad, la igualdad y la no discriminación como ejes centrales del enfoque de derechos, debe provocarse un sutil balance entre todos los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes y la realización de acciones preferenciales hacia grupos vulnerables o excluidos de la sociedad.

En relación con los derechos de los niños y las niñas, la Sala Constitucional ha establecido que la persona menor de edad, por su sola condición, independientemente de su nacionalidad, etnia, sexo o religión, tiene derecho a la protección establecida en la Constitución Política y en los instrumentos nacionales vinculantes para el país.

Garantizar la puesta en práctica de los derechos de la niñez y la adolescencia implica, no solo que se les reconozca como sujetos de derechos, sino que se respeten integralmente y se satisfagan todos los derechos humanos que les son inherentes, mediado por la aplicación de todos los principios de derechos humanos y aquellos específicamente reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña. Estos principios aseguran la universalidad e inalienabilidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación, la igualdad y no discriminación, la participación, el interés superior, y la vida, desarrollo y sobrevivencia.

El estudio permitirá evidenciar las tensiones en la aplicación efectiva del enfoque de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, las cuales pasan por el reconocimiento de derechos y la discriminación, las prioridades y políticas estatales de control de la migración irregular y los compromisos de derechos humanos, el acceso a los servicios públicos y la equidad, la protección integral, la integración social y las respuestas de breve y largo plazo. Tal y como postulan diversas organizaciones de derechos humanos, la niñez y adolescencia migrante, antes que migrante, está compuesta por niños, niñas y adolescentes con derecho a tener y ejercitar sus derechos.

Enfoque del Desarrollo Humano

Desarrollo humano es un concepto que designa el cumplimiento de las capacidades y libertades de los seres humanos. Tiene que ver con aquello que las personas son realmente capaces de ser, de decidir y de hacer. El desarrollo humano es un horizonte evaluativo que permite juzgar la igualdad y la desigualdad social¹⁸. Una sociedad justa y decente crea condiciones para que las personas que en ella habitan puedan desarrollar sus libertades y capacidades¹⁹.

A propósito de las capacidades, contamos con los valiosos aportes, de Martha Nussbaum. Esta filósofa norteamericana propone una lista de diez capacidades que toda persona debería poder desarrollar, por lo menos en un cierto grado, para poder

18 Nussbaum (2002). 40.

19 Nussbaum (2007). 280-282.

afirmar de alguien que tiene una vida verdaderamente humana. Se trata de una lista básica, no exhaustiva pero suficientemente comprehensiva que puede servir de guía a la hora de imaginar y diseñar políticas y marcos legales. También funciona como un conjunto de criterios para juzgar el grado de compromiso de los países con la calidad de la vida de sus habitantes.

La lista incluye capacidades que atañen a todas las personas pero que pueden tener una especial relevancia para niños, niñas y adolescentes. Es el caso de la capacidad de jugar, reír, y gozar las actividades recreativas. Esta capacidad de juego es especialmente relevante para ponderar el desarrollo humano de niños, niñas y adolescentes. Otras capacidades tienen un sentido básico de protección material. Por ejemplo, la capacidad de vivir hasta el fin una vida humana normal, sin morir prematuramente, o bien las capacidades relacionadas con la buena salud, la alimentación y el refugio o resguardo adecuado. A ello se unen capacidades vinculadas con la integridad corporal tales como moverse libremente de un lugar a otro, estar seguro contra el asalto violento, incluyendo la violencia sexual y doméstica.

Nussbaum menciona otras capacidades ligadas a la imaginación, el pensamiento, las emociones y la racionalidad. Estas suponen la posibilidad de educarse, formarse, cultivar lo humano, la autonomía, la libertad de expresión, ser capaz de tener lazos sentimentales con cosas y personas fuera de nosotros mismos y no tener el desarrollo emocional arruinado por el temor y la ansiedad. En este sentido, resulta fundamental la capacidad de afiliación. Esta nos permite vivir junto con otros, imaginarnos en su lugar, comprenderlos y reconocer su dignidad como seres humanos. La capacidad de afiliación implica que las sociedades creen condiciones para que los seres humanos sean respetados, no humillados ni discriminados por su origen nacional, sexo, orientación sexual, etnia, la casta o religión.

Aunque parezca ajena a las competencias de la niñez y la adolescencia, también es importante la capacidad de participar efectivamente en las elecciones políticas que gobiernan la vida de uno, teniendo el derecho de la participación política, las protecciones de discurso y asociación libres. Esto se relaciona con el cultivo de la razón práctica, es decir, con la capacidad de formarse una concepción de lo bueno y de poder construir un proyecto de vida que pueda ser cumplido.

El enfoque del desarrollo humano promueve las libertades y las capacidades que le permiten a una persona diseñar y cumplir un proyecto de vida que sea valioso y que no dañe los proyectos de los demás. De hecho, la expansión de las libertades y de las capacidades de las personas se orienta a crear las condiciones para el cumplimiento del proyecto de vida que ellas mismas construyen o eligen. En el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes, esta ruta ética puede articularse con su derecho a tener derechos y a ejercerlos. Ser sujetos de derechos, ser sujetos de todos los derechos, y ser portadores de un interés superior supone que ellas y ellos han de poder

contar de manera especial con las condiciones y oportunidades necesarias para desarrollarse plenamente y florecer.

Enfoque de Equidad e Igualdad de Género

El género designa las interpretaciones y construcciones sociales y culturales de lo “femenino” y “masculino”. Asimismo, incluye los roles y las relaciones entre hombres y mujeres basadas en las distinciones biológicas marcadas por el sexo.

La igualdad de género se refiere al goce equitativo de los derechos, las oportunidades, los servicios y los recursos por parte de las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. La igualdad de género existe cuando las mujeres, los hombres, las niñas y los niños gozan de condiciones equitativas y favorables para realizar plenamente sus derechos y potencial y pueden contribuir al desarrollo político, económico y social de la sociedad, así como beneficiarse por igual de los resultados²⁰.

Los patrones sociales en torno al género y las distinciones por sexo marcan, explican y justifican desigualdades y relaciones de poder inequitativas que limitan o impiden las oportunidades y las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes.

La aplicación de este enfoque promueve la equiparación de condiciones entre niños y niñas, y entre adolescentes de ambos sexos, de modo que se puedan distinguir las necesidades específicas de mujeres y hombres, tanto en su contexto social como en sus actividades más inmediatas. Se han de revisar las capacidades de las instituciones existentes, en especial las relacionadas con educación, salud, y cultura, para asegurar el despliegue de acciones afirmativas y la existencia de mecanismos efectivos de protección²¹.

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de hacer visibles las consecuencias para mujeres y hombres, niñas y niños, de cualquier acción que se planifique, incluso leyes, políticas o programas, en todas las esferas y a todo nivel, que permita orientar acciones y remover barreras en el acceso y beneficio de estas políticas y programas de forma tal que se impida la perpetuación de la desigualdad.

Enfoque de Interculturalidad: Diversidad y Libertad Cultural

El enfoque de interculturalidad reconoce y parte de las asimetrías sociales económicas, políticas y de poder que marcan ciertas interacciones culturales y de las condiciones institucionales y prácticas sociales que limitan el ejercicio equitativo de los derechos e impide el acceso a las mismas oportunidades, recursos y condiciones de vida.

20 UNICEF (sin fecha), Presentación en PowerPoint de documentos clave y declaraciones políticas sobre la perspectiva de género.

21 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia- CNNA (2009). Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Costa Rica. 2009-2021. San José

Al no ser potenciado como factor de reconocimiento y desarrollo de oportunidades, el hecho multicultural puede manifestarse como factor de exclusión y tensión social.

Según el enfoque de interculturalidad, el diálogo y el reconocimiento de la diversidad cultural, constituye un derecho humano esencial. Asimismo, se reconoce que el ámbito de la diversidad abarca otras expresiones culturales, como la de las personas que pertenecen a otras nacionalidades. Lo esencial del enfoque de interculturalidad es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y que, además, sean reconocidas y aprovechadas como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad²².

Lo anterior implica que la diversidad cultural merece ser protegida adecuadamente pues de esa manera las personas tienen mayores opciones para elegir sus acciones y formas de vida. El reconocimiento y sostenimiento de la diversidad cultural constituye una legítima aspiración democrática. Sin embargo, es preciso introducir aquí una distinción analítica y normativa. Aún con todo su valor, si no se acompaña del contrapeso de la libertad cultural, la diversidad cultural puede convertirse en un serio obstáculo para el desarrollo humano de las personas. La libertad cultural supone que las personas no están condenadas a defender ciegamente las prácticas tradicionales, sobre todo cuando éstas son opresivas. La gente ha de poder vivir de acuerdo con sus preferencias y tener la oportunidad de escoger entre las opciones que puedan llegar a estar a su disposición. Nadie debe adherirse absoluta y ciegamente a tradiciones e identidades. Estas son valiosas cuando han sido elegidas, no cuando constituyen un destino insalvable o son sólo el resultado del azar.

La libertad cultural implica permitir a las personas escoger sus identidades y sus formas de vida sin ser excluidas de la satisfacción de necesidades básicas ni de las oportunidades relacionadas con educación, salud, oportunidades de empleo²³. En Costa Rica, algunas poblaciones inmigrantes y refugiadas han denunciado ser víctimas de discriminación educativa, sanitaria, laboral y residencial en razón de su nacionalidad, de su etnia o de su acento. Por eso, resulta imprescindible estudiar los mecanismos sociales de exclusión relacionados con la identidad. El Informe Mundial de Desarrollo Humano-2004 del PNUD, La libertad cultural en el mundo diverso de hoy, hace referencia a dos mecanismos que están entrecruzados y que aglutinan varias formas de exclusión. Al primero se le llama Exclusión por el modo de vida y al segundo Exclusión de la participación.

En la exclusión por el modo de vida se niega el reconocimiento al estilo de vida escogido por un grupo en particular. Se trata de un mecanismo de exclusión fundado en la tesis según la cual los individuos de una sociedad deben vivir exactamente como sus demás miembros. El horizonte de convivencia supuesto en esta aspiración

22 Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA) de 9 de septiembre de 2009.

23 PNUD (2004), p.6

es el de una sociedad de iguales absolutos. La exclusión de la participación opera cuando las personas son discriminadas en cuanto a oportunidades sociales, políticas y económicas debido a su identidad de género, cultural, étnica, lingüística, o religiosa. En ocasiones se traduce en el impedimento impuesto a personas o grupos para participar en la sociedad de la misma forma en que se permite o incluso estimula la participación de otros. Por eso, ante dichas formas de exclusión es preciso garantizar el reconocimiento y la incorporación en los marcos jurídicos respectivos de los derechos de las minorías étnicas, religiosas, raciales y de género.

Principios

Los marcos de interpretación del presente Estudio están definidos, en buena medida, por dos de los principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño. Se trata del principio general de no discriminación y del principio del interés general del niño. Estos principios orientan el modo en que cada derecho se cumple y respeta. Además, constituyen puntos de referencia permanentes del ejercicio y vigilancia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Principio General de No Discriminación

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que según este principio todos los derechos se deben garantizar *sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.*

Las obligaciones del Estado se aplican dentro de sus fronteras, a todos los niños, Niñas y adolescentes bajo su jurisdicción, es decir por el simple hecho de encontrarse en el territorio nacional, sin restricción alguna respecto al origen o nacionalidad u otra característica o circunstancia. Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a las personas menores de edad que sean nacionales del Estado Parte. Por ello, los derechos en ella contenidos serán aplicables a todos los niños, niñas y adolescentes -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y la niñez migrante- con independencia de su nacionalidad o apátrida, y situación en términos de inmigración²⁴.

El Comité de los Derechos del niño, en varias ocasiones se ha referido a las personas menores de edad no nacionales, señalando que la Convención les garantiza los mismos derechos y obliga a los Estados en este mismo sentido a aplicar la Convención a todas las personas menores de edad dentro de su territorio o jurisdicción, incluidos

24 Naciones Unidas. Comité de los Derecho del Niño. Observación General No. 6 de 2005.

aquellos cuya presencia no reúne los requisitos legales migratorios o la de sus padres, así como tomar todas las medidas para proteger a la niñez de la discriminación.

Por su parte, la Sala Constitucional señala que el principio de no discriminación busca que se garantice a todas las personas menores de edad la protección de sus derechos y contemple establecer políticas especiales para aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. También obliga a tener en cuenta que la población menor de edad es una población heterogénea, compuesta por niños, niñas y adolescentes que pueden pertenecer a minorías étnicas, religiosas, así como personas con discapacidad o migrantes, por lo que debe promoverse la inclusión de todas las personas menores de edad en los programas sociales, así como su integración social, fomentando el respeto a la diversidad y a la aceptación de las diferencias²⁵.

De igual forma, en cuanto a los derechos humanos, la Sala Constitucional ha considerado que los costarricenses y los extranjeros están en igualdad de condiciones, debido a que esos derechos no derivan de la condición de nacional o extranjero, sino de la propia dignidad humana. Así, corresponden a esa esfera de derechos derivados de la dignidad humana, el de ser reconocido como sujeto de derecho, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la salud, al disfrute de un ambiente sano y libre de contaminación, a la intimidad y, en general, todos aquellos derechos que por su naturaleza no requieren de condiciones especiales de nacionalidad o de ciudadanía de su titular para su ejercicio, por ser consustanciales a la esencia misma del ser humano²⁶.

Interés Superior del Niño

Según este principio, el interés superior del niño o la niña, debe privar en todas las medidas concernientes a los niños y niñas, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

Jurisprudencialmente se ha establecido que el Estado, con base en este principio debe establecer una línea de acción de carácter obligatorio para las instituciones públicas, las entidades privadas de bienestar social, a fin de hacer prevalecer las condiciones que favorezcan la vida y entorno del niño, la niña o adolescente y tener presente que se trata de un ser humano en etapa de formación y preparación para una vida independiente y responsable, por lo que la protección de los derechos de la persona menor de edad debe de ser efectiva y evitar u omitir toda práctica lesiva o desfavorable para ese interés. Así, en el Código de la Niñez y la Adolescencia, la protección efectiva resalta la disposición contenida en el artículo 4, la cual dispone sobre la "obligación general del Estado de adoptar las medidas administrativas, legislativas,

25 PNNA, *Ibid.*

26 Sala Constitucional, sentencias 1684-91 y 1415-99.

presupuestarias, y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad. En la formulación de ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación se mantendrá siempre el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población. De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño, este Código y leyes conexas garantizan a las personas menores de edad, el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desentender las obligaciones aquí establecidas.”



SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO SEGUNDO

Dinámicas migratorias en Costa Rica y la región

Preámbulo

Las migraciones internacionales no son un dato pasajero de la sociedad costarricense contemporánea. Constituyen una de sus realidades más significativas. Costa Rica es una sociedad migratoria gracias a los cientos de miles de personas que se establecen, que se van o que pasan por ella en busca de otros destinos. Estos complejos movimientos migratorios tienen consecuencias sobre una gran cantidad de aspectos medulares de la vida social, económica, cultural, política, legal, institucional de este país. Por ello, este estudio parte de la tesis según la cual la migración es un componente significativo de la historia reciente y el futuro de Costa Rica.

En Costa Rica, los últimos procesos migratorios coinciden en el tiempo con significativas transformaciones sociales, económicas, institucionales, políticas, culturales que se habían venido gestando unos pocos años antes y que continúan desplegándose. En estas dos últimas décadas de cambios acelerados, y no siempre beneficiosos para todos, creció y se diversificó la presencia de inmigrantes internacionales.

La reciente reorientación del modelo productivo ha requerido mano de obra inmigrante. Las nuevas actividades agrícolas, los nuevos núcleos de diversificación y la apertura de la economía en ramas como la construcción, el turismo, el sector inmobiliario y los servicios, rebasaban las posibilidades de la mano de obra disponible. Esa brecha propició el crecimiento del número de personas inmigrantes desde comienzos de la década de 1990²⁷. El periodo de mayor crecimiento ocurrió en la década de 1990, pero su impacto se comenzó a sentir a partir del quinquenio 1995-2000, cuando se registraron las mayores entradas de personas migrantes y su presencia se fue haciendo notoria en las diversas regiones del país. El 62.5% de la población nicaragüense registrada por el Censo de 2000 ingresó después de 1990, pero más del 63% de los que arribaron durante el decenio lo hicieron después de 1995²⁸.

Aunque han sido fundamentales en este giro económico desde la exportación agrícola tradicional hacia la economía de servicios, su importancia no siempre ha implicado mejores oportunidades de desarrollo humano. De hecho, no existe aún una clara política migratoria que asegure la inclusión y la integración de la población migrante nicaragüense. Es cierto que se han tomado algunas medidas administrativas en los últimos quince años. Pero no es suficiente ofrecer permisos temporales de trabajo, regularizar personas inmigrantes indocumentadas, dar amnistías migratorias y tomar acuerdos para establecer flujos regulados de mano de obra²⁹. Aunque necesarias, esas medidas no pueden sustituir la necesidad de las políticas migratorias.

27 Morales (2008).

28 Morales y Castro (2002)

29 *Ibíd.*

En Costa Rica, el debate sobre la migración ha permitido dibujar sensibilidades políticas encontradas. Por un lado, ha propiciado la aparición de redes de instituciones y organizaciones empeñadas en luchar por los derechos de los inmigrantes. Convencidos de habitar un Estado de derecho, estos grupos buscan crear condiciones óptimas para la integración sociocultural de los migrantes. Así intentan ser fieles a eso que podríamos llamar la imaginación democrática. Por otro lado, algunos sectores atribuyen a determinadas poblaciones migrantes la responsabilidad por el agotamiento de un nivel de bienestar que creen perdido³⁰. También les atribuyen ser los causantes del incremento de las tasas de homicidios y delitos³¹. Por eso, promueven respuestas policiales y mano dura contra los inmigrantes.

Este choque entre tendencias represivas y aspiraciones democráticas ilustra los vaivenes de una sociedad que aún no termina de acomodarse a una realidad que parecería no haber previsto y no haber deseado. Estas incertidumbres y ansiedades han marcado el clima sentimental y la sensibilidad política de un país que se ha transformado profundamente en pocos años y que no sabe cómo explicarse esos cambios. Sin explicaciones convincentes y un poco a la deriva, se ha ido delineando una sociedad temerosa que para intentar conjurar sus miedos más básicos parece haber echado mano de la figura del inmigrante pobre encarnada por los nicaragüenses.

La gente percibe la presencia de ciertos grupos de inmigrantes internacionales como una causa fundamental de cambios y nuevas complejidades no deseadas y no comprendidas. Estas percepciones, que circulan en conversaciones, mensajes de texto, chistes, y que son alentadas por los algunos medios de comunicación, han tenido una progresiva importancia en las dos últimas elecciones presidenciales. Pero este es un prejuicio que no resiste la menor prueba.

Pero además de prejuicios dañinos, en Costa Rica tenemos experiencia de prácticas democráticas. Existen instituciones, redes y organizaciones empeñadas en fomentar una perspectiva que promueva el respeto de los derechos, el desarrollo humano, la inclusión y la integración sociocultural de las poblaciones migrantes. Acerca de estos asuntos, y en relación con los niños, niñas y adolescentes migrantes, volveremos en los últimos capítulos del estudio.

30 Jiménez, Alexander (2009).

31 Estas falsas acusaciones son desmontadas en el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD-Costa Rica-2005, titulado *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. También se analizan en el Informe del Observatorio de Medios de Comunicación para la Población Migrante y Refugiada-2008, titulado *Prensa escrita costarricense y población migrante y refugiada*.

Contexto migratorio costarricense

Según el IX Censo Nacional de Población, poco menos del 8% de la población total de Costa Rica ha venido de otros países³². En una región cuya media de recepción de inmigrantes es casi cuatro veces menor que la media de emigración, este dato coloca al país con uno de los más altos porcentajes de recepción de inmigrantes en América Latina³³.

Más de las tres cuartas partes de la población inmigrante en el país, el 76 por ciento, es población nicaragüense. Según el IX Censo Nacional de Población en Costa Rica vivían 296.461 inmigrantes. De ellos, 226.374 eran nicaragüenses (Cuadro 1). Se trata, en consecuencia, de un grupo que constituye el 6 por ciento de la población total de Costa Rica. De este total, 66.835 son personas menores de 19 años, correspondiendo a cerca de un 30% del total de la población migrante nicaragüense.

El censo registró aquellas personas nacidas en Nicaragua residentes habituales, es decir, personas con más de seis meses de vivir en Costa Rica. Esta estadística, por tanto, no contempla la población inmigrante nicaragüense estacional, en adición a los problemas de subregistro originados en la no declaración de personas inmigrantes en situación irregular.

De acuerdo al estudio binacional situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua-Análisis del impacto económico y social para ambos países, elaborado por OIM en 2001, adicionalmente a la población nicaragüense residente permanente, en su mayoría de manera regular, es posible estimar que entre unos 65.000 y 100.000 (entre un 1,7% y 2,6% del total de la población, respectivamente) se encuentran en el país de forma irregular, ya sea desempeñando trabajos estacionales o como residentes permanentes con un estatus migratorio irregular.

32 *IX Censo Nacional de Población* de la República de Costa Rica (2000). Otras mediciones proponen que la cifra de inmigrantes oscila entre el 8 y el 10 % de la población total de Costa Rica. El nuevo Censo Nacional de Población, por realizarse en el año 2011, permitirá tener datos más actualizados.

33 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. 2006. "Migración Internacional". *En Observatorio Demográfico. América Latina y el Caribe*. No. 1, Abril 2006.

CUADRO 1

Población centroamericana total en Costa Rica, según país de nacimiento, por sexo y zona de residencia.

País de nacimiento	Total			Urbano			Rural		
	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
América Central	124.894	125.510	250.404	67.472	77.294	144.766	57.422	48.216	105.638
Nicaragua	113.072	113.302	226.374	60.567	69.198	129.765	52.505	44.104	96.609
Panamá	5.440	4.830	10.270	2.256	2.282	4.538	3.184	2.548	5.732
El Salvador	4.000	4.714	8.714	2.889	3.648	6.537	1.111	1.066	2.177
Honduras	1.286	1.660	2.946	916	1.355	2.271	370	305	675
Guatemala	1.033	963	1.996	811	780	1.591	22	183	405
Belice	63	41	104	33	31	64	30	10	40

Fuente: Mónica Brenes según datos del INEC (2000). Citado en Jiménez (2009).

La significativa presencia de inmigrantes nicaragüenses, así como su importante papel en la vida económica, social, y cultural, permite entender por qué es la población acerca de la cual se cuenta con mayor información y sobre la cual se ha realizado la mayor parte de la investigación social. También explica nuestro interés en estudiar la situación de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses.

La población inmigrante nicaragüense en Costa Rica tiene una equilibrada distribución por sexo y se concentra en las zonas urbanas de las distintas regiones. Hay algunas tendencias asociadas a la división del trabajo en razón del sexo. En las zonas urbanas suelen primar los trabajos en el sector terciario y el trabajo informal, siendo el trabajo doméstico la labor “asignada” para las mujeres inmigrantes³⁴. En las zonas rurales los trabajos, ocupados mayoritariamente por hombres, tienden a concentrarse en labores agrícolas, de cultivo y cosecha, y agroindustriales como el almacenamiento del producto. Al igual que en otros momentos migratorios, se trata de una migración transfronteriza constituida por población económicamente activa y no especializada. Los migrantes nicaragüenses tienen trabajos poco calificados, mal pagados y precarios.

34 Esta designación no sólo corresponde a la división de labores por los roles asignados y asumidos en razón de género, sino también en términos institucionales, pues el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ente encargado de realizar los estudios de demanda laboral de trabajadores y trabajadoras inmigrantes, establece únicamente tres sectores para otorgar los permisos temporales para laborar: trabajo doméstico, en el sector de agricultura y en el sector agroindustrial.

CUADRO 2
Población centroamericana en Costa Rica según país de nacimiento,
sexo y región de residencia.

País de nacimiento	Región de planificación del país												Total
	Central		Chorotega		Pacífico Central		Brunca		Huetar Atlántica		Huetar Norte		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Nicaragua	66.077	72.329	10.798	10.332	4.303	3.612	2.131	1.512	14.098	11.544	15.665	13.973	226.374
Panamá	1.811	1.714	53	43	78	63	1.860	1.654	1.609	1.317	29	29	10.270
El Salvador	3.076	4.023	163	166	80	77	172	128	391	241	118	79	8.714
Honduras	897	1.349	37	49	47	44	31	33	205	141	69	44	2.946
Guatemala	892	850	16	26	14	16	24	13	78	47	9	11	1.996
Belice	38	33	4	-	3	-	-	-	9	3	9	6	104
Total	72.791	80.298	11.077	10.616	4.525	3.812	4.218	3.340	16.390	13.293	15.899	14.142	250.404
	153.089		21.693		8.337		7.558		29.683		30.041		

Fuente: Mónica Brenes según INEC (2000). Citado en Jiménez (2009).

Al analizar la distribución de inmigrantes centroamericanos según su ubicación en las regiones del país, es evidente la mayor concentración de personas en la Región Central. Allí reside un 60% del total.

Distribución de población migrante por regiones (año 2000)



Fuente: Mónica Brenes según datos de INEC (2000).

A la Región Central le siguen las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica, y Chorotega. Distribuida de manera bastante equitativa, entre estas tres regiones la población inmigrante alcanza poco más de un 30%. Esta situación se asocia con la cercanía de estas regiones con las zonas fronterizas con Nicaragua y Panamá. La concentración en estas zonas se relaciona con las fuentes de empleo y la división por sexo- género de las labores.

CUADRO 3
Población centroamericana en Costa Rica según país nacimiento, por región de residencia y sexo.

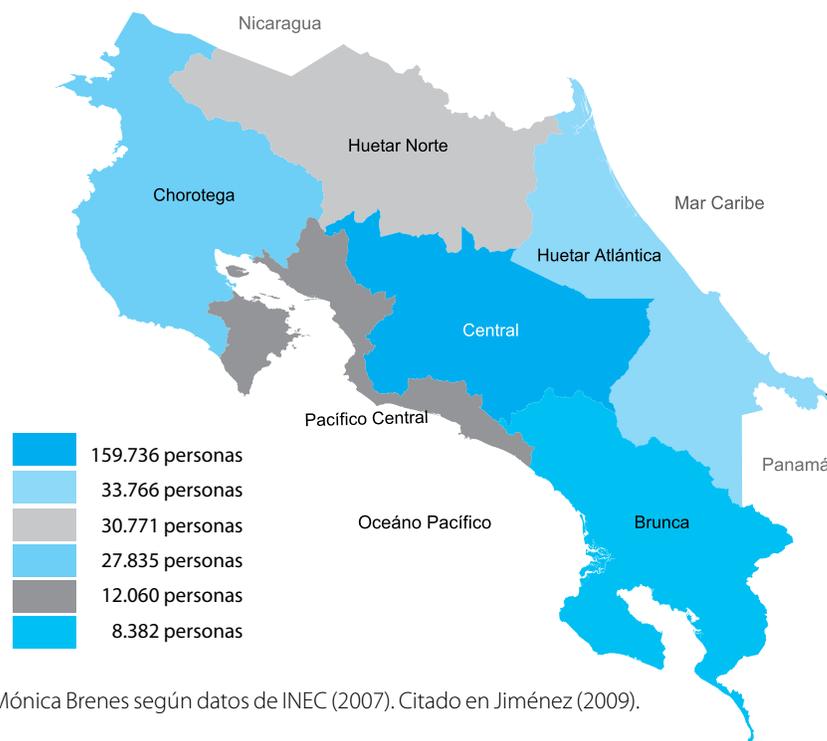
País de nacimiento	Región de planificación del país												Total
	Central		Chorotega		Pacífico Central		Brunca		Huetar Atlántica		Huetar Norte		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Nicaragua	66.154	75.926	12.810	14.555	5.805	5.681	3.266	2.492	15993	13902	14416	16041	247.041
Panamá	2.674	2.302	75	-	170	-	1.243	1.135	1.236	1.850	92	46	10.823
El Salvador	3.236	3.786	149	189	168	118	186	60	397	65	78	-	8.432
Honduras	1.715	1.080	-	57	34	-	-	-	194	129	-	98	3.307
Guatemala	1.686	1.177	-	-	84	-	-	-	-	-	-	-	2.947
Total	75.465	84.271	13.034	14.801	6.261	5.799	4.695	3.687	17820	15946	14586	16185	272.550
	159.736		27.835		12.060		8.382		33.766		30.771		

Fuente: Mónica Brenes según datos de INEC (2007). Citado en Jiménez (2009).

La migración nicaragüense a Costa Rica ha tenido varios momentos intensos; con excepción del periodo 1963-1973, la tendencia de la llegada de población nicaragüense a Costa Rica siempre ha sido creciente. En el quinquenio 1995-2000 se registró el mayor volumen de ingreso de personas nicaragüenses al país³⁵. Ahora bien, al comparar los datos oficiales del Censo Nacional de Población del año 2000 con la Encuesta de Hogares del año 2007 es posible constatar un crecimiento relativamente bajo de la población centroamericana en el país. La cifra pasó de 250 mil a 272 mil personas, siendo la población nicaragüense la que más aumentó. Sin embargo, se puede decir que la tendencia de aumento que la población centroamericana mostró en el periodo 1984-2000, es decir el periodo comprendido entre los dos últimos censos nacionales de población, se estancó.

35 Castro, Carlos y Abelardo Morales (2006). "Migración nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas". En: Morales, Abelardo y Carlos Castro (eds.), *Migración, empleo y pobreza*. San José: FLACSO.

Distribución de población migrante por regiones (año 2007)



Fuente: Mónica Brenes según datos de INEC (2007). Citado en Jiménez (2009).

Desde comienzos de la década de 2000 se han venido presentando algunos cambios en los flujos de la migración. La originada en Nicaragua, tanto de tipo estacional como la de mayor permanencia, se estabilizó y a partir de 2003 su tasa de crecimiento interanual comenzó a disminuir. Aunque los movimientos por los puestos migratorios no disminuían, los resultados de las encuestas de hogares disponibles para cada uno de los años a partir del 2000 señalaban un estancamiento, y en algunos casos una disminución del porcentaje de personas nicaragüenses residentes en el país respecto de la población total³⁶.

La distribución por región permanece relativamente similar. Sin embargo ahora la región Huetar Atlántica alberga mayor cantidad de personas centroamericanas que la Huetar Norte, situación inversa a lo que reflejaban los datos del Censo del año 2000. La región Chorotega también incrementó la concentración de población migrante, hecho que posiblemente se relacione con el auge de la construcción hotelera en la zona, así como con la demanda de personas que cubren las necesidades de un sector terciario en crecimiento.

36 CEPAL (2008). Serie población y desarrollo. *Inmigración en Costa Rica: características sociales, laborales, integración y políticas públicas*. Santiago: CEPAL.

La mayor cantidad de inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica tiene entre 20 y 39 años (Cuadro 4). Este dato puede ser asociado con la búsqueda de empleo, una de las principales causas de su migración. Luego se percibe un decrecimiento de la población proporcionalmente con la edad; habría que investigar si ello está relacionado con oportunidades laborales, con el retorno de los inmigrantes a sus países de origen cuando alcanzan ciertas edades o con las pocas posibilidades de migrar que tienen las personas mayores.

Si bien predomina el segmento etario de 20 a 39 años, en el cual se concentra cerca de la mitad de las personas inmigrantes nicaragüenses, estas estadísticas esconden otros porcentajes importantes como la población menor de edad, quienes quedan invisibilizados en gran parte de los abordajes que se realizan del fenómeno migratorio, al asociar casi exclusivamente la migración a un segmento joven, adulto en búsqueda de oportunidades laborales. Sin embargo, el peso de la población menor de 19 años de acuerdo al censo del 2000, no deja de ser importante, al llegar a representar cerca del 30% de la población migrante nicaragüense total.

CUADRO 4
Población centroamericana en Costa Rica según
país de nacimiento por edad y sexo.

Rango de edad	País de nacimiento												Total
	Nicaragua		Panamá		El Salvador		Honduras		Guatemala		Belice		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
0 a 9	11.624	11.172	620	588	121	105	87	83	92	71	3	1	24.567
10 a 19	21.932	22.107	743	768	261	252	191	205	124	106	8	9	46.706
20 a 29	33.657	32.620	1.279	1.164	944	1.058	331	390	247	233	30	16	71.969
30 a 39	22.568	22.228	1.125	900	856	1.085	262	368	195	216	13	7	49.823
40 a 49	10.771	12.432	728	550	906	1.138	170	299	174	170	6	3	27.347
50 a 59	5.548	5.969	468	427	523	568	106	130	-	-	-	-	13.923
60 a 69	3.327	3.379	270	194	245	305	65	110	48	52	2	3	8.000
70 a 79	2.384	2.119	122	128	99	139	50	44	37	22	-	2	5.144
80 o más	1.261	1.276	85	11	45	64	24	31	14	11	1	-	2.923
Total	113.072	113.302	5.440	4.830	4.000	4.714	1.286	1.660	1.033	963	63	41	250.402
	226.374		10.270		8.714		2.946		1.996		104		

Fuente: Mónica Brenes según datos de INEC (2000). Citado en Jiménez (2009).

La población infantil, adolescente y adulta joven representa buena parte de la población total centroamericana en el país. Este es un dato significativo, especialmente si se tiene en cuenta la ausencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes en las agendas estatales relacionadas con el tema de la migración.

CUADRO 5

Población centroamericana en Costa Rica según país de nacimiento, por nivel educativo y sexo

Nivel educativo	País de nacimiento												Total
	Nicaragua		Panamá		El Salvador		Honduras		Guatemala		Belice		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Ninguno	18.159	14.836	872	731	246	309	97	73	29	26	8	-	35.386
Kinder	2.061	1.966	33	61	23	24	18	9	17	19	-	-	4.231
Primaria	60.468	58.541	2.211	1.885	1.283	1.908	431	611	184	254	9	12	127.797
Secundaria Académica	23.287	28.498	1.035	936	1.221	1.400	296	480	218	207	16	11	57.605
Secundaria Técnica	1.482	1.681	188	136	124	150	35	70	32	45	2	1	3.946
Parauniversitaria	690	1.100	52	68	95	131	32	63	29	50	1	1	2.312
Universitaria	4.087	3.971	754	756	978	768	355	328	492	334	24	15	12.862
Total	110.234	110.593	5.145	45.73	3.970	4.690	1.264	1.634	1001	935	61	40	244.140
	220.827		9.718		8.660		2.898		1.936		101		

Fuente: Mónica Brenes según datos de INEC (2000). Citado en Jiménez (2009).

Con respecto al nivel educativo hay algunos datos reveladores. Un poco más de la mitad de la población nicaragüense en Costa Rica cuenta con educación primaria. Una cuarta parte tuvo acceso a la educación secundaria académica. Más de un quince por ciento no cuenta con ningún nivel educativo. Estos resultados del Censo de Población del año 2000 son similares a los de la Encuesta de Hogares de 2007.

Contexto migratorio regional

La historia pasada y reciente de Costa Rica no se comprende si no se la juzga en el marco de la realidad centroamericana. En particular, no es posible dibujar el panorama migratorio costarricense sin incluir en ese dibujo la lógica migratoria de la región centroamericana y sus procesos históricos, sociales, económicos y culturales. La inmigración que recibe Costa Rica tiene un carácter fundamentalmente regional y transfronterizo³⁷.

37 Morales, Abelardo (2007) *La Diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO; Morales, Abelardo y Castro, Carlos (2006). *Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. San José: FLACSO.

A la historia de migraciones intrarregionales y transfronterizas ocurrida en Centroamérica, debemos agragar las migraciones extrarregionales, dirigidas fundamentalmente a Estados Unidos³⁸. En este nuevo contexto aparecen varios países que se distinguen como receptores o como receptores provisionales para poblaciones que van de paso. Es el caso de Costa Rica³⁹.

La región presenta las típicas marcas recientes de las migraciones globales: feminización, urbanización y transnacionalización. Esta última designa el proceso por medio del cual los inmigrantes forjan y sostienen relaciones sociales de múltiples lazos que vinculan sus sociedades de origen y asentamiento (...), o campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas⁴⁰.

La experiencia migratoria en la región centroamericana no es un fenómeno reciente. Se trata de una realidad de la cual se tiene constancia desde hace muchos años y que se relaciona con las situaciones políticas, sociales, económicas y ambientales de cada país y de su lugar en los procesos regionales⁴¹. Se pueden mencionar tres momentos migratorios significativos en la historia centroamericana de los siglos XX y XXI: 1. La agroexportación, modernización e incipiente formación de mercados laborales; 2. Los desplazamientos forzosos durante los conflictos armados; y 3. La transnacionalización laboral y la globalización en Centroamérica⁴².

El primer momento inicia a partir de la década de 1950, y se caracteriza por el impacto social de los programas de transformación del agro, que convirtieron a muchos campesinos de pequeños propietarios en jornaleros agrícolas y en trabajadores migrantes temporales⁴³. El proceso de modernización rural produjo que miles de personas campesinas e indígenas perdieran su tierra y se incorporaran a trabajos agrícolas para la exportación en plantaciones o enclaves. Así se produjeron procesos de migración externa e interna. Específicamente, hacia Costa Rica se desplazaron personas de Nicaragua y Panamá para trabajar en plantaciones bananeras del Caribe y el Pacífico Sur, así como en labores artesanales en San José.

38 Morales, Abelardo (2007). Caamaño, Carmen (2007).

39 Según datos de la Organización Internacional sobre Migraciones (OIM) y Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Centroamérica (SIEMCA) (2003) Costa Rica ha sido históricamente el país destino de preferencia en la región. Organización Internacional sobre Migraciones y Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Centroamérica. (2003). *Movimientos internacionales a través de las fronteras centroamericanas: síntesis regional*. Recuperado el 10 junio del 2008, en <http://www.siemca.iom.int/descargas/documentos/siemca01.pdf>.

40 Basch *et al.* citados en Caamaño (2007).

41 Para el caso Costa Rica – Nicaragua, véase Alvarenga, Patricia (2007).

42 Morales, Abelardo (2007). *La Diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO. pp.111-122. Además en Morales, Abelardo (2006).

43 Morales, Abelardo (2007), p. 16.

Las migraciones transfronterizas eran protagonizadas, principalmente, por hombres en edad activa, con un nivel de escolaridad bajo, fuerza laboral poco calificada, de origen rural, jefes de hogares y bajos ingresos. La principal actividad en los incipientes mercados regionales era la agricultura y por tanto, las características de la producción impregnaban a los desplazamientos: eran temporales y de movilidad estacional⁴⁴. Es decir, en este momento los desplazamientos se daban básicamente por razones laborales.

El segundo momento se asocia con los conflictos armados en la región, ya que hacia finales de la década de 1970 dichos conflictos se agudizaron, la violencia social se incrementó y los desplazamientos fueron de carácter masivo; primero en Nicaragua, posteriormente en El Salvador y Guatemala. El perfil de las personas desplazadas fue mucho más amplio en este periodo, pues personas con alto nivel educativo, procedentes del sector urbano y con ocupaciones calificadas, se vieron obligadas a emigrar.

Asociado a la convulsa situación política y militar de la región, muchas personas emigraron por razones económicas. En este periodo también se reconocen desplazamientos a nivel interno y externo de cada país y de la región. La población indígena se vio particularmente violentada tanto en los conflictos armados como en los procesos migratorios. La condición migratoria de las personas en este momento varió según las posibilidades y situaciones de cada persona o familia; el estatus de refugio tomó un papel protagónico en este momento, así como el desplazamiento sin ningún tipo de documentos⁴⁵.

Las personas refugiadas y desplazadas hacia destinos específicos, como Costa Rica y Estados Unidos, iniciaron el establecimiento de redes transnacionales, familiares y amistosas, que han resultado fundamentales para las migraciones de los años más recientes⁴⁶.

El tercer momento de las dinámicas migratorias regionales se ubica desde mediados de la década de 1980, y es paralelo a las últimas etapas de los conflictos armados y los procesos de negociación en la región. En esta época se produjo una serie de procesos en Centroamérica que procuraban la inserción de las economías locales en las dinámicas de apertura y globalización. Esa situación tuvo su impacto sobre diversos escenarios, y el de los mercados laborales fue uno de los más sensibles⁴⁷.

Esto permite evidenciar como ha cambiado Costa Rica en los últimos veinticinco años.

44 Morales, Abelardo (2006).

45 Morales, Abelardo (2006).

46 Morales, Abelardo (2006, 2007).

47 Morales, Abelardo (2006), p. 21.

El no-lugar de niños, niñas y adolescentes en estudios sobre migraciones

Costa Rica es una sociedad de acogida, de origen y de paso de inmigrantes internacionales. En los últimos veinte años, el país experimentó un crecimiento en el número de emigrantes e inmigrantes. Estos últimos se han ido diversificando de tal manera que hay representación de todo tipo de movimientos migratorios: la población nicaragüense, panameña y colombiana en el país; miles de costarricenses que emigran hacia Estados Unidos; migrantes provenientes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea que se desplazan para residir en el país⁴⁸.

Debido en parte a esta situación especial, la investigación social en torno a la migración es un campo que ha ido creciendo significativamente. En los últimos diez años se han venido realizando muchos estudios, tesis, y trabajos de investigación en torno a distintos planos del hecho migratorio, tal y como queda patente en la bibliografía del presente informe. Sin embargo, aún no se ha estudiado suficientemente el lugar de la niñez y adolescencia en los cambios generados por las dinámicas migratorias.

El presente informe pretende contribuir, desde el enfoque de los derechos y del desarrollo humano, al estudio de la situación de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica.

48 Sandoval, Carlos (2007). "Introducción". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. pp. xiii-xxiii.



CAPÍTULO TERCERO

El mundo de la niñez y adolescencia migrante

*El viaje que hacen estos niños y niñas es peligroso,
puede demorar más de tres o cuatro horas.*

Entre ellos se protegen, se esperan para irse juntos.

*Pero sin duda pueden ser sujetos de muchos abusos,
porque deben caminar por la montaña, entre montazales,
lugares solitarios con poca o nada de iluminación.*

Se dan problemas por la extrema pobreza de esa población.

*Ellos prefieren desplazarse horas a pie,
por la montaña,
con tal de comer tres veces al día.*

Arellys Juárez y Lidieth Garcia, Escuela Santa Cecilia, La Cruz.

Preámbulo

En este capítulo nos abocaremos a caracterizar cómo se desplazan y cómo viven algunos aspectos de sus vidas los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica, para lo cual introduciremos el tema de los contextos socioculturales en medio de los cuales deben convivir. Los primeros apartados dibujan las circunstancias y modalidades del viaje migratorio. En especial, se detiene a considerar los riesgos de quienes viajan sin acompañamiento y el peligro de la trata de personas. De igual forma, se pretende analizar cómo se integran y cuáles lazos construyen, sus modalidades de participación, los prejuicios intergrupales y prácticas de discriminación que padecen y cómo los enfrentan. Por último haremos un ejercicio analítico sobre el principal factor de vulnerabilidad que afecta a la niñez y adolescencia migrante, al considerar las consecuencias en la garantía de derechos y la exclusión social que viven las personas menores de edad no registradas, sin documentación y en estado migratorio irregular.

La situación de la población migrante infantil y adolescente fue abordada por medio de entrevistas y conversaciones con representantes de instituciones estatales, tales como el Patronato Nacional de la Infancia, la Fuerza Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Dirección general de Migración y Extranjería, entre otros. También fueron considerados algunos responsables de organizaciones no gubernamentales y de la iglesia católica y se incorporan los testimonios y voces de niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses sobre sus vivencias.

Uno de los desafíos centrales para el desarrollo humano de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica tiene que ver con su integración sociocultural. De hecho, en buena medida, el modo en que la movilidad afecta su desarrollo humano depende del reconocimiento, el respeto, los derechos y las oportunidades que se les brinden. A menudo, las culturas de acogida son guiadas por prejuicios intergrupales hostiles que, de manera sutil, impiden que las poblaciones migrantes se integren adecuadamente y logren cumplir sus proyectos de vida. Un dato revelador, en ese sentido, es que los niños, niñas y adolescentes migrantes suelen superar el desempeño académico de sus padres. Sin embargo, no logran superar los niveles académicos de los niños, niñas y adolescentes de los países receptores. Hay quien propone estudiar cuál es la incidencia de la xenofobia y de la discriminación en esas desigualdades⁴⁹.

¿Por qué es importante para los niños, niñas y adolescentes migrantes integrarse en el mundo cultural costarricense? Porque en él van a vivir, es decir, interactuar, interpretar las acciones de los demás, entenderse con ellos acerca de todos los asuntos que sea el caso, enfrentar desacuerdos y conflictos, construir lazos cercanos. Para todo ello, es preciso: conocer los horizontes de interpretación y acción, ser reconocidos como

49 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 67.

actores de ese mundo. No son asuntos fáciles ni se logran rápidamente. Sabemos que la humillación, la aversión, la desconfianza no propician la integración.

Aunque los patrones culturales de Nicaragua y Costa Rica tengan núcleos comunes como el idioma, la religión mayoritaria, la historia regional y la vecindad, lo cierto es que la condición de extranjería es un factor significativo a la hora de pensar cómo se integran los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses en la sociedad costarricense. Aunque sean parecidos, los patrones culturales no son idénticos. Ello dificulta la integración. Pero no la hace imposible. De hecho, probablemente hay signos valiosos de mecanismos integradores. Uno de ellos es la constitución de nuevas estructuras familiares y la presencia de familias transnacionales o binacionales. La formación de estas parejas y el nacimiento de hijos e hijas en Costa Rica implican formas de integración y adaptación a la sociedad costarricense. Sabemos que en hogares con jefa nicaragüense o con cónyuge nicaragüense un 55.5% del total de hijos nacieron en Costa Rica. Esto implica retos pero también oportunidades de integración.

Sabemos que los temores y prejuicios de las sociedades receptoras a propósito de los migrantes suelen girar en torno a factores socioeconómicos como el trabajo y la seguridad social, y a factores culturales como la identidad y los patrones de comportamiento. Uno de los mecanismos culturales más perversos que estas personas deben sufrir es la inculpación, en las sociedades de acogida y también en las sociedades de origen, como responsables de los daños a los sistemas de bienestar y a los modelos de convivencia. Una sociedad integrada crea las condiciones para que esos temores y prejuicios no pasen de ser una anécdota sin consecuencias.

Saliendo de Nicaragua: ¿dónde nacen los motivos para migrar?

Múltiples y complejas son las razones y motivaciones para emprender un viaje que de antemano supone el encuentro con un país ajeno y distante del propio. Se combinan aspectos personales y condiciones que el contexto propicia y facilita, un entramado que finalmente genera una dinámica expulsiva:

"Hay muchos motivos para viajar a Costa Rica. Algunos de ellos son la reunificación familiar, buscar mejores condiciones de vida, ayudar económicamente a familiares en Nicaragua, mejor educación, huir de las guerras" (Bajo Tejares, mayo).

Por tanto es fundamental visualizar el amplio abanico de posibilidades que propician la salida de Nicaragua, aproximándose a los múltiples motivos - condiciones - para migrar que expresan niños, niñas y adolescentes – sus familias - cuando se consulta sobre su salida del país:

“Hemos venido por muchas razones a este país y somos de diferentes generaciones, algunos salían huyendo de la guerra, otros vinieron por necesidad, buscando oportunidades, un estatus de vida, también aquellos que vienen a juntar fortuna y se regresan” (Pavón de Los Chiles).

Niños, niñas y adolescentes nicaragüenses también son reflejo de esta situación, manifiestan variadas razones para iniciar su camino hacia Costa Rica, como la búsqueda de nuevas opciones de vida, entendiendo éstas como mejores empleos, nuevas relaciones y experiencias personales, posibilidades de estudio y de superación de barreras que enfrentan en su lugar de origen:

“Ellas, las chavalas, van a probar suerte, lo primero que les salga” (Los Chiles).

Además de la búsqueda de nuevas perspectivas de vida relacionadas con distintas necesidades y con posibilidades de algo “nuevo y mejor”, surgen razones que se vinculan con la reunificación familiar, es decir con el reencuentro con miembros del grupo familiar significativos como la madre o el padre, también se marchan de su país con la intención de acceder a opciones laborales que les permitan mejorar sus ingresos económicos.

Los niños, niñas y adolescentes comentan reiteradamente que en Nicaragua, lo más sobresaliente es la pobreza que existe, y hace que las familias emigren a Costa Rica para buscar mejores oportunidades. Todos y todas tienen en común la salida de su país como una apuesta para responder a las necesidades familiares que no pueden ser cubiertas en Nicaragua:

“Pasan por las cosechas, búsqueda de trabajo, la necesidad de empleo, no hay facilidad de trabajo en donde viven, porque son mejor remunerados en este país –Costa Rica– a pesar de que son explotados”.

De esta manera el escenario que genera el proceso migratorio de esta población, se relaciona con la carencia de alternativas para vivir en su país de origen, siendo la migración un camino impulsado en última instancia por la búsqueda de una vida mejor en todos los niveles.

Sin embargo para efectos de identificación y clasificación de los principales motivos para migrar se pueden señalar tres razones fundamentales:

Reunificación familiar: el reencuentro con las personas que forman su grupo familiar, *“Primero vinieron mis dos hermanos, luego se quedaron y se trajeron a mis papás y luego él (papá) compro un terreno y él me trajo a mí” (Alajuelita).*

Búsqueda de opciones laborales: incorporación en actividades productivas distintas que van desde el sector de servicios y comercio, pasando por la agricultura y la informalidad, *“A diario pasan personas por la frontera a buscar trabajo aquí. La mayoría son*

mayores pero también hay jóvenes menores”(Los Chiles, 8 de mayo). Saben que van a ir Costa Rica y van a poder conseguir un poco más que en Nicaragua. Ellos son personas pobres y ellos ven que tal vez en Costa Rica pueden ganar 50 mil colones semanales que en Nicaragua son 2000 córdobas, que muy difícilmente se van a ganar eso”(Rivas).

Construcción de un proyecto de vida: la búsqueda de servicios y oportunidades donde poder aproximarse a sus metas y deseos personales, a una vida de mayor bienestar y disfrute, *“venimos a buscar vivir mejor para estudiar, tener un buen trabajo y una familia, una casa y lugar para vivir”(Los Chiles).*

La salida de Nicaragua es una apuesta hacia una vida de mayores oportunidades para aquel que sale, pero en última instancia para sus familias, es el emprendimiento hacia lograr anhelos y nuevas perspectivas de vida con bienestar, por encima de las carencias y necesidades que el contexto impone.

Condiciones del viaje migratorio

Hemos mencionado que la movilidad no garantiza necesariamente el desarrollo humano de quienes migran. Existen factores restrictivos que pueden contribuir a que los migrantes no puedan ver mejorados su bienestar material y sus niveles de salud y educación. Estos factores son de distinto orden. Algunos tienen que ver con las causas de la migración, así como con los recursos y capacidades originales del migrante. *Los resultados en desarrollo humano derivados de la migración dependen considerablemente de las condiciones del traslado, las cuales determinan los recursos y las capacidades que quedarán tras el cambio*⁵⁰. Pero también intervienen factores propios de las sociedades de acogida. De ello hablaremos más adelante. Por ahora, nos dedicaremos a describir las condiciones en que migran.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes, como ya hemos dicho, tienen distintas formas de movilizarse y establecerse. Acompañados por su familia o responsables, solos, por temporadas, en condiciones regulares o irregulares.

Según la información brindada por las personas entrevistadas, buena parte de las personas menores de edad nicaragüenses viajan por lugares no autorizados en la frontera entre ambos países. El viaje en estas condiciones pone en riesgo la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Los viajes generalmente se realizan con poco dinero, sin documentación u otros recursos.

*Lo que me impacta de la migración, lo que siento, son las condiciones en las que encontramos a las personas, como vienen. Son personas con varios días de andar en la montaña, vienen con varios días de caminar, con comida de varios días en sus bolsos, con los niños muy enfermos*⁵¹.

50 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 55.

51 Entrevista, Ciudad Quesada.

Los niños y niñas suelen viajar acompañadas por personas adultas, ya sea por sus padres y madres, o bien por personas adultas que han sido contratadas para llevarlas con sus familiares en Costa Rica con el propósito de concretar la reunificación familiar. Mientras que en el caso de los adolescentes migrantes es más frecuente que su viaje sea sin una persona adulta encargada. Según lo referido por las y los representantes de instituciones y organizaciones, las principales razones que motivan el desplazamiento se asocian con la posibilidad de conseguir un trabajo en territorio costarricense y con ello mejorar sus condiciones de vida.

Aunado a los riesgos que se presentan para llegar al suelo costarricense, se encuentran las dificultades que los migrantes en general enfrentan con las autoridades migratorias. Algunas personas sostienen que se da corrupción, sobornos y estafas por parte de funcionarios públicos, así como de particulares. Esta situación ha sido documentada en otras investigaciones⁵².

Ya en territorio costarricense, los niños, niñas y adolescentes están sujetos a devoluciones a su país de origen. No obstante, en las zonas fronterizas existen pocos lugares habilitados para que las personas migrantes en general, y particularmente las personas menores de edad, pueden permanecer en condiciones aceptables antes de ser devueltos a Nicaragua. En el mejor de los casos, existen albergues de la iglesia católica que ofrecen un techo y comida, pero que no cuentan con las disposiciones adecuadas para separar a la población de acuerdo a la edad.

El proceso migratorio no se acaba con la devolución de la persona menor de edad a Nicaragua. Según las personas entrevistadas, buena parte de quienes son retornados a su país de origen intentan en repetidas ocasiones reingresar. Lo anterior es una situación que se manifiesta diariamente en las zonas fronterizas, y que pone en cuestionamiento las medidas estatales e institucionales, tanto costarricenses como nicaragüenses, para enfrentar los movimientos migratorios. En el caso específico de niñas, niños y adolescentes cada intento o ingreso remite a una exposición a situaciones de riesgo en el camino y en las cercanías de las fronteras.

Las características del viaje migratorio tienen una enorme importancia a la hora de juzgar cuánto contribuye la movilidad a su desarrollo humano. Nos interesa destacar dos casos especialmente preocupantes: el de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y el caso de aquellos que son víctimas de trata.

Aunque abundan los relatos acerca del viaje migratorio entre Nicaragua y Costa Rica, contamos con poca información sistematizada al respecto. ¿Qué cuentan los relatos? Que muchas personas pasan la frontera sin documentos, que algunas otras se desplazan con visa de turista, y que también se da el caso de quienes ingresan

52 Loría, 2002; Brenes y Paniagua, 2009; Brenes, 2010.

gracias a los permisos temporales de trabajo otorgados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuando las mujeres viajan solas suelen padecer sobornos y maltrato. Estos riesgos crecen o se agudizan si ellas no cuentan con documentos, una carencia bastante común como veremos más adelante⁵³. El abuso sexual parece ser una práctica común y los ofensores pueden ser los acompañantes del trayecto, el “coyote” e incluso autoridades públicas. Asimismo, se registran situaciones de trata y tráfico de personas, pues algunas mujeres relatan que fueron interceptadas en la frontera norte por proxenetas locales para ser explotadas en bares cercanos. No se cuenta con información sobre el impacto que tienen estas situaciones a nivel familiar. Pero sabemos que algunas niñas y adolescentes son víctimas de ellas.

La niñez y adolescencia migrante no es un fenómeno nuevo en el mundo, en la región y en el país. A propósito de Costa Rica, aunque no se cuente con números exactos, hay evidencias de que han formado y seguirán formando parte de la realidad migratoria costarricense. De hecho, son parte de los “nuevos actores migratorios”.

Según la Encuesta Nacional de Juventud, realizada en el 2008, dentro de la población migrante nicaragüense, el grupo de 15 a 17 años representa un 6,4% del total. Igualmente, se indica que en la población entre 15 a 17 años predomina más de un 60% de personas jóvenes que tienen entre 1 y 4 años de haber llegado al país, hallazgo que resulta importante, pues indica el aumento de la incorporación de personas menores de edad en los circuitos migratorios.

La ruta migratoria: ¿Cuáles son los caminos para llegar?

A partir de la decisión de salir del país a buscar opciones de vida – laboral, familiar, social- se emprende el camino hacia un nuevo lugar desconocido e incierto, en condiciones de extrema vulnerabilidad por la variedad de riesgos “naturales”, sociales y culturales que el viaje implica, y por ser niños, niñas y adolescentes en una sociedad donde las figuras adultas no reconocen e invisibilizan las necesidades de las personas menores de edad.

Los relatos del viaje desde Nicaragua a Costa Rica se refieren a experiencias donde las dificultades persisten y las certezas desaparecen, las representaciones de haber transitado por lugares peligrosos y poco conocidos son abundantes, las carencias sufridas en el trascurso del viaje para llegar a Costa Rica desde los distintos puntos de salida/ entrada entre ambos países:

53 Loría, Rocío (2007). “De la vulnerabilidad a la violencia en la inmigración: mujeres nicaragüenses y panameñas en el tránsito migratorio hacia Costa Rica”. En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 221- 230.

“Hay que tener cuidado con las formas en que se migra, porque uno nunca sabe que es lo que le puede pasar, hay muchos riesgos en el camino, muchos peligros y gente que se quiere aprovechar”(Upala)

Sea de ingreso o de regreso del país destinatario al país de origen, la ruta migratoria es una cadena compleja de obstáculos y riesgos que ponen en juego la integridad y vida de quienes vivieron esa experiencia. Todos los relatos compartidos dan cuenta de las condiciones de vulnerabilidad vividas:

“Durante el camino sucedieron muchas situaciones difíciles, pasamos lluvias, aguanta-mos hambre, agua y barro hasta la cintura, tuve que votar la ropa que trajimos puesta porque estaba llena de lodo y barro”(Alajuelita).

A pesar de las barreras naturales y sociales, de los obstáculos institucionales y político/administrativos, toda la frontera es un espacio geográfico que se transforma en una ruta para migrar, en ella se establecen y generan infinidad de puntos de paso, algunos más reconocidos que otros, algunos mas definidos y utilizados y otros menos identificados:

“Hay muchos lugares por donde pasar, el monte sobra, si no es por uno es por otro, se puede pasar por varios lugares, aunque sea por montaña”(Upala).

Entonces los viajes se realizan desde diferentes zonas y se recorren rutas que van desde Peñas Blancas hasta Sarapiquí, por Upala y Los Chiles. Ningún cantón es ajeno a este proceso y todos son testigos del tránsito de muchos niños, niñas y adolescentes nicaragüenses.

De la misma manera las emociones asociadas a una ruta difícil y complicada se manifiestan claramente en el miedo, la vergüenza, el enojo y la frustración, sensaciones que nunca se olvidan por el carácter vulnerabilizador o amenazador del viaje:

“Esa es una cosa muy dura que les toca pasar a ellos porque realmente aquí, un nicaragüense para ir a Costa Rica es muy duro porque son muchos gastos aquí. Pero ellos por gastos a veces no se preocupan, ya porque si se tiene que gastar se gasta por viajar. El problema para los nicaragüenses aquí en Nicaragua es que para sacar un pasaporte le piden la cédula y su partida de nacimiento, uno con esto le dan su pasaporte. Lo que pasa es que el nicaragüense campesino tiene su pasaporte, su partida de nacimiento pero no cumplen con los requisitos entonces a ellos les toca viajar a Costa Rica indocumentados. Ellos viajan indocumentados no por robo ni otro delito, ellos viajan para ir a trabajar allá, que les toca a ellos, les toca un camino muy duro, ellos pasan la frontera”(Rivas).

Como se constata en los relatos y testimonios, la migración representa toda una experiencia compleja, contradictoria y conflictiva, gestada en un contexto lleno de carencias pero de apuesta por un futuro mejor en el país de destino, que se niega

a reconocer la presencia de estas nuevas personas provenientes de otro contexto cultural y social.

“Vi niños muriéndose de hambre, mujeres cambiando su ropa por comida y ahí los coyotes aprovechándose de la gente, metiéndonos miedo con la policía para quitarnos todo” (Bajo Tejares).

“Bueno, a uno lo meten en la cajuela de un taxi, yo venía asustadísima porque uno no sabe de ahí que puede pasar, es pura suerte, las montañas son espesas y hay muchos mosquitos y animales” (Bajo Tejares).

La pregunta que todos aquellos migrantes responden con intensidad y desde infinidad de experiencias personales no es sobre los caminos y las rutas para andar en medio de ambos países, sino sobre las amenazas y riesgos que supone para los niños, niñas y adolescentes viajar por estos lugares, que además, son amplios a lo largo y ancho de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua.

Niños, niñas y adolescentes comparten muchos relatos sobre sus viajes desde Nicaragua y hasta Costa Rica, otras figuras cercanas confirman sus testimonios y son testigos de las grandes dificultades y peligros de los variados caminos que hay en toda la frontera:

“El camino para acá es muy casando, había mucho barro...cuando uno venía entrando se sentía muy nervioso por miedo que nos devolvieran. A veces teníamos que tomar agua así de las corrientes. Uno venía con todos los conejillos y las maletas” (Bajo Tejares).

Cuando salieron de su país, nunca imaginaron las carencias que enfrentarían aunque viajaran acompañados o contrataran los servicios de un coyote o transportista que a cambio de una remuneración ofreció información o compañía para pasar al otro lado de la frontera:

“Es un camino muy duro porque les toca pasar sin documentos, dormir en los montes. El coyote se encarga de entregarlos a ellos, pasarlos. Ya estando del lado costarricense lo agarra el coyote tico que se encarga de pasarlo hasta el último puesto de control, hasta San José o hasta donde ellos vayan. Lo que pasa es que es un trayecto muy duro. Ellos pasan hambre, deben dormir en los montes, están comidos de zancudos y si migración los agarra, los maltratan” (Rivas).

“Ellos vienen en bus, los meten al “al Capetin” y ya está. Ese es un punto de trasiego. Si vos te venís un lunes a las dos de la mañana vas a ver pasar a la gente que sale de guarda raya de la frontera, entonces ese es un punto ciego donde ellos pasan entre la una y las dos de la mañana” (Rivas)

“Pasan más menores porque para poder sacar un menor del país se necesitan las firmas de los padres y hay muchos padres que están en EEUU o que están muertos y hay que

hacer muchos trámites, lo cual requiere un gasto económico alto para ellos. Esa es la razón por la que pasan más menores. Se ven diferentes casos, por ejemplo, un joven que pasa con su novia menor. Pasan de todo, esto es un trasiego que espero que algún día cambie. Los coyotes pasan de todo, niños, niñas, hombres, mujeres... para ellos no hay problema” (Rivas).

Niños, niñas y adolescentes quedan expuestos a distintos actores que aparecen en la frontera ofreciendo servicios para pasar la frontera, quedan a merced de personas y organizaciones informales que se dedican al negocio de transporte de personas desde Nicaragua hacia Costa Rica y viceversa:

“Para los encomenderos es lo mismo. A ellos lo que les importa es la plata. Más o menos cobran 200 dólares a cada persona. Por ejemplo, si una persona viene de Matagalpa le cobran \$100 dólares, si viene de Estelí \$150 dólares, los precios dependen del lugar de donde vengán. Los encomenderos se encargan de todo. Ellos tienen aquí sus contactos, sus coyotes que se encargan de pasarlos al otro lado. El encomendero hace todo, pero si es duro para la gente”.

“Existen muchos porque hay casos donde vienen personas con pasaporte y traen una niña como de 11 años, pero la niña no tiene documentos, entonces las personas confían en el coyote para que pase a la niña y ya se han visto varios casos donde las violan o les roban las cosas”.

“Por la misma razón de los documentos o problemas con los padres no les queda que viajar así, pero hay otras cosas que les pasan, pero solo ellas lo saben porque son quienes lo han pasado. Un caso es el de los furgoneros, cuando una muchacha les pide que la lleven, los furgoneros se aprovechan y las tocan y no sé qué otras cosas más. Las mujeres son las más afectadas, les toca más duro”.

“Los riesgos son cuando la gente no conoce el camino por que se exponen a las mordeduras de culebra y se pierden, los asaltan y les quitan las pocas pertenencias que llevan. Los niños cruzan solos en épocas de cosecha, también hay otros niños que pasan con particulares. Las niñas y jóvenes se exponen a ser explotadas sexualmente, las engañan e igual las devuelven”.

Niñez y adolescencia migrante no acompañada

En este apartado recordaremos algunas estipulaciones normativas relacionadas con la niñez y adolescencia migrante no acompañada. Luego describiremos su situación en Costa Rica.

Empecemos con algunas resoluciones internacionales. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce expresamente la vulnerabilidad de los niños migrantes y exhorta a los Estados a que protejan sus derechos, especialmente

cuando no vayan acompañados. Además, pide que el interés superior del niño sea la consideración fundamental en las políticas de integración, retorno y reunificación familiar⁵⁴.

El Comité de los Derechos del Niño, mediante su Observación General No. 6 de 2005, establece que los artículos 34 a 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño deben leerse juntamente con las obligaciones especiales de protección y asistencia que impone el artículo 20 de la Convención, a fin de que las personas menores de edad no acompañadas o separadas de su familia estén libres de toda forma de explotación, malos tratos y violencia, de índole sexual u otra⁵⁵.

El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes señala que la protección efectiva de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes debe garantizarse en los Estados de origen, tránsito y destino, en todas las etapas del proceso migratorio y en todos los procedimientos de ordenación de la migración. Los Estados, especialmente los de tránsito y destino, deben prestar especial atención a la protección de los niños indocumentados, no acompañados o separados de sus padres. Asimismo, los Estados deben considerar la vulnerabilidad específica de las niñas y adolescentes migrantes⁵⁶.

Los derechos a una vida libre de violencia, a la protección estatal, a la libertad y a la reunificación familiar, aunque corresponden a todos los niños, niñas y adolescentes migrantes, cobran especial importancia en presencia de las personas menores de edad no acompañadas.

No existen datos certeros acerca de la cantidad de niños, niñas y adolescentes que viajan solos. Sin embargo, diversas fuentes entrevistadas coinciden en que esta es una práctica cada vez más frecuente. Según estas fuentes, se organizan en pequeños grupos, abandonan sus hogares donde prevalece la violencia y el hambre y emprenden la ruta en busca de mejores horizontes. Sabemos de jóvenes de entre 15 y 17 años que viajan en parejas o tríos en busca de empleo como jornaleros o empleadas domésticas y que se establecen itinerantes en diversos domicilios, presas de peligros y riesgos⁵⁷.

En una semana se pueden agarrar de 5 a 15 niños. Algunos vienen con adultos, dicen que los mandaron con un señor pero no conocen al señor, los mandan para que se contacten con familiares en Costa Rica⁵⁸.

54 Consejo de Derechos Humanos – ONU, Resolución 9/5.

55 Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6 (2005).

56 *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, 2009.*

57 Entrevistas con Consulado de Nicaragua en Los Chiles, Escuela de Santa Cecilia, Policía y Clínica de Sarapiquí.

58 Entrevista funcionario de Los Chiles.

El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, afirma que cada vez con mayor frecuencia, los niños, niñas y adolescentes buscan la posibilidad de migrar a través de las fronteras de forma autónoma y sin compañía.

Por otro lado, la dinámica de trasiego en los puntos fronterizos para asistir a la escuela, por ejemplo, se da también en condiciones de alta vulnerabilidad y expone a esta población a peligros y riesgos. Asimismo, en el proceso de ida y venida por temporadas de cosecha junto con las familias, inician los viajes también otras personas adolescentes que eventualmente se quedan en el país y se desplazan y establecen en las ciudades.

Ahora bien, estos jóvenes no acompañados no representan la mayoría. La Primera Encuesta Nacional de Juventud arroja información interesante acerca del grupo de los 15 a los 17 años⁵⁹. En ellos el acompañamiento familiar es fundamental. Más de 80% de este grupo se hizo acompañar por su madre, padre o hermanos. Esto significa que en el caso de los nicaragüenses, la migración se realiza mayoritariamente en compañía de familiares, lo cual podría estar relacionado con la cercanía geográfica y la relación histórica entre ambas sociedades.

En cualquier caso, la condición de no acompañados los torna vulnerables frente a múltiples formas de explotación y violación de sus derechos humanos. En su experiencia migratoria, esta población puede ser presa de la delincuencia organizada transnacional y ser sometidos a prácticas de explotación como el contrabando, la trata de personas y las formas contemporáneas de esclavitud⁶⁰.

Sin embargo, existe un serio problema a propósito de la poca documentación y la dificultad para la detección de los casos.

Los menores no acompañados o separados de su familia pueden ser fácil presa de la trata. Las niñas corren mayor peligro de ser objeto de trata, en especial para la explotación sexual⁶¹. Según datos del Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, el 50% de las víctimas de trata de personas está constituido por niños, niñas y adolescentes.

En Costa Rica no existen estadísticas oficiales sobre el número de víctimas. Puesto que se trata de una actividad clandestina, difícil de detectar, fácilmente se confunde con otra actividad ilícita como es el tráfico ilícito de migrantes. Los niños, las niñas y adolescentes con mayor riesgo de ser víctimas de la trata de personas son quienes viajan no acompañados, en condiciones migratorias irregulares, quienes ingresan o salen del país para trabajar -en el servicio doméstico, en labores agrícolas estacionales

59 Primera Encuesta Nacional de Juventud – Módulo Juventud Migrante 2008

60 Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Documento A/HRC/11/7 de 14 de mayo de 2009.

61 Naciones Unidas. *Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6 - 2005.*

o maquila-, quienes son víctimas de explotación sexual comercial, las niñas y adolescentes embarazadas, quienes por su condición son más vulnerables a ofrecimientos de pago o compensación por dar en adopción a su hijo o hija, y las niñas y adolescentes mujeres⁶². Es ampliamente conocido en las comunidades transfronterizas, la existencia de casos de niñas de 12 o 13 años, viajando con hombres mayores que luego las establecen en relaciones de convivencia o son abandonadas a su suerte una vez traspasada la línea fronteriza⁶³.

En la trata de personas el desplazamiento se acompaña de explotación degradante, las libertades se restringen por la fuerza, el engaño o la coerción. Este desplazamiento físico no está basado en la capacidad de decidir dónde vivir. Por eso, al final, quien viaja en esas condiciones en realidad carece de movilidad y ve seriamente comprometido su desarrollo humano.

Los niños, niñas y adolescentes que no migraron con alguna figura significativa de sus familias, como madres o padres o hermanos, vivieron la experiencia de la separación familiar, la pérdida de su madre o padre dada su lejanía y ausencia física, y la situación de permanecer en Nicaragua con personas que asumieron de distintas maneras roles de cuidado y crianza, pero que no lograron sustituir los vínculos de afecto y confianza de los progenitores.

Estos niños, niñas y adolescentes enfrentaron la ruptura del grupo familiar y el sentimiento de pérdida que esto significa como una experiencia de dolor, que solo se pudo reparar con el reencuentro y de la recomposición del vínculo maternal o parental. Crecer un lapso de tiempo determinado sin la presencia del padre o la madre, es sin duda una de las razones que impulsan a estos niños, niñas y adolescentes a salir hacia Costa Rica.

Las historias de reunificación familiar ocupan un lugar importante en las biografías de niños, niñas y adolescentes. En este proceso experimentaron una ruptura profunda de sus vínculos fundamentales, su familia, sus amigos, sus costumbres, su cultura y lugar de referencia personal y colectiva que solo pudo ser superado con el reencuentro y la reconstrucción de las relaciones con quienes se fueron primero de Nicaragua.

Vulnerabilidad y exclusión por ausencia de documentación: Derecho a la identidad y a no sufrir discriminación

Ya en territorio costarricense uno de los principales problemas que experimentan los niños, niñas y adolescentes migrantes es la carencia de documentación. Para el personal de las instituciones y organizaciones, la mayoría de población menor

62 Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata, 2006.

63 PANI, Ministerio de salud, Oficina Municipal de la Mujer. Varias entrevistas en Upala y Los Chiles.

de edad no cuenta con la cédula de residencia, o con documentos de identificación. Las personas menores de edad viajan con diferente tipo de documentación⁶⁴. Algunas lo hacen con pasaporte, ordinario o provisional, con visa o no, otras únicamente cuentan con la partida de nacimiento, mientras otras llevan consigo ningún tipo de identificación.

En los estados modernos la documentación está íntimamente ligada a la posibilidad de disfrutar de ciertos derechos y oportunidades. La inclusión en los beneficios de los distintos regímenes de bienestar depende, en muchas circunstancias, de la posibilidad de contar con cédulas de identidad, pasaportes, actas de nacimiento. Es cierto que esto también constituye una de las vías de control y dominio más refinadas. Pero por ahora interesa subrayar las ventajas que ofrecen los documentos de identidad a sus portadores. En buena medida, las oportunidades de educarse, de trabajar, de recibir atención sanitaria depende de condiciones materiales relacionadas con la documentación de niños, niñas y adolescentes. A continuación presentamos algunos de sus problemas más comunes.

La carencia de documentos genera situaciones de exclusión en diferentes ámbitos, así como gran temor ante la posibilidad de ser retornados a su país de origen⁶⁵. Así lo expresa un grupo de personas en Alajuelita. Ellas describen sus temores para movilizarse mencionando la posibilidad de redadas, se sienten desprotegidas ante la posibilidad de que en cualquier momento las puedan detener y las devuelvan a Nicaragua. Además, sienten que ser migrante sin documentos es como tener las manos amarradas. Para estas personas es como vivir siendo invisibles pues no tienen acceso a muchas cosas. Su deseo de ser invisibles obedece a que no quieren ser molestados⁶⁶. Aunado a lo anterior, es necesario mencionar que los procesos de documentación y regularización son muy complejos y costosos, y las personas menores de edad, sobre todo niños y niñas, son los últimos en documentarse⁶⁷. Al respecto una persona entrevistada en Liberia, menciona:

Los últimos en documentarse son los niños, las niñas y las mujeres. Los primeros son los hombres porque son los que tienen que salir a trabajar. Nuestro primer contacto para la documentación ocurre cuando la institución le exige al niño o a la niña un documento para que le entregue algún diploma o para ser atendido en el centro médico, en el sector salud⁶⁸.

Las instituciones del Estado parecen tener poca conciencia de las dificultades que implica para las familias el proceso de documentación. A ello debe agregarse los altos costos de los procedimientos en Nicaragua y en Costa Rica. Las organizaciones no gubernamentales y de la iglesia católica parecen tener mayor claridad en las

64 Brenes y Paniagua, 2009.

65 Brenes y Paniagua, 2009; Brenes, 2010.

66 Red de Mujeres Migrantes. Alajuelita.

67 Solís, 2006; Brenes y Paniagua, 2009; Brenes, 2010.

68 Pastoral Social, Liberia.

dificultades de diferente índole que implica para las personas el documentarse. En términos generales, puede decirse que si bien la mayoría de instituciones y organizaciones ubican a la documentación como la mayor dificultad de la población menor de edad nicaragüense en el país, existe poco conocimiento pormenorizado sobre los procedimientos y las implicaciones de los mismos.

En este sentido, una fuente entrevistada en la Región Chorotega menciona *que le ha inquietado que el gobierno de Nicaragua haya quitado los consulados móviles, porque esto ha traído muchos problemas, ya que el darle a las personas un pasaporte provisional les daba seguridad e identidad*⁶⁹. Sin desmeritar la función inmediata que cumplen los consulados móviles del Estado nicaragüense en el país, la afirmación esbozada revela una tendencia que debe ser analizada y enfrentada. Se trata de la inclinación a colocar todo el peso de la responsabilidad en los migrantes o en el gobierno nicaragüense. Lo mismo parece ocurrir del lado nicaragüense.

*No es Nicaragua, es el consulado costarricense el que cobra \$40 dólares por autenticar los documentos. En Nicaragua una certificación de nacimiento vale 50 córdobas que son como \$3. Es Costa Rica en el consulado de Nicaragua el que cobra \$40. Y además Costa Rica viene con la nueva ley bien dura por que cada nicaragüense que se quede son \$100 de multa por cada mes y con permiso vecinal son \$100 por día. Ya la ley esta aprobada. Aquí desde enero están haciendo los operativos y a la gente le están dando apenas 15 días para legalizarse y eso es mentira, esa gente no va a poder legalizarse. Lo que nos ha manifestado la gente es que cuando van a San José a la cita les dan 15 días para legalizarse y ese tiempo es muy poco además de que andan cargados de hijos*⁷⁰.

En cualquiera de los casos, parece existir una carencia de medidas alternativas ante desafíos que requieren de un trabajo coordinado y sistemático entre Costa Rica y Nicaragua.

Con respecto a la documentación, es necesario señalar las dificultades que pasan las personas que no están inscritas en Nicaragua ni en Costa Rica, ni en ningún lugar. Es decir, los apátridas. El grado de vulnerabilidad de los derechos de las personas menores de edad en esta condición es muy alto. No cuentan con ningún documento que certifique su nacimiento, y por lo tanto, no cuenta con ningún registro institucional. El acceso a servicios de educación y salud se ve gravemente lacerado por esta situación. Problemas en el registro de personas en Nicaragua y la poca experiencia de registro por parte de los padres y madres son algunas de las razones por las cuales se presenta esta situación⁷¹.

69 CCSS, Región Chorotega.

70 Consulado de Nicaragua en Los Chiles.

71 Brenes y Paniagua, 2009.

Llevar un proceso de inscripción desde Costa Rica es imposible, pues las autoridades nicaragüenses no han habilitado tal servicio, a pesar de la urgencia del mismo⁷². Los costos y el conocimiento detallado del proceso impide que muchos niños y niñas sean registrados, y no se violente su derecho a la identidad: Si el niño tiene más de 10 años tiene que tener una sentencia de un juez para hacerlo y tiene que pagar un abogado particular⁷³.

Finalmente, con respecto a la documentación se han presentado una serie de problemas para los hijos e hijas de personas nicaragüenses nacidos en Costa Rica. Las dificultades a la hora de registrar al niño o la niña pueden desencadenar situaciones tan riesgosas y dramáticas como la que se describe a continuación:

En el hospital hay una funcionaria del Registro Civil. Ella no trabaja 24 horas, trabaja solamente media jornada. Muchas veces les dan la salida a la madre y al niño o la niña antes de que llegue Registro Civil⁷⁴.

Ahora bien, como se mencionó, la carencia de documentación y de residencia permanente en el país limita y excluye a la población de niños, niñas y adolescentes migrantes, contrario a las disposiciones legales en el país. La educación es uno de los ámbitos que se ve limitado. La posibilidad de obtener una beca del Fondo Nacional de Becas (FONABE) o de Avancemos está mediatizada por la tenencia de cédula de residencia permanente del padre o madre y de la persona menor de edad.

Lo anterior es sumamente grave si se tiene en cuenta que las necesidades económicas de las familias fuerzan a los niños, niñas y adolescentes a dejar sus estudios formales. Una posibilidad habilitada por FONABE es que una persona costarricense o bien residente permanente en el país se la encargada de la beca del niño o niña, pero esa situación según algunas maestras entrevistadas ha causado una serie de problemas:

El encargado del niño debe tener cédula de residencia. A veces los papás no tienen cédula de residencia. Entonces se les sugiere que busquen a una persona de confianza que tenga cédula de identidad y que se haga cargo del niño. Pero estas situaciones se prestan para otras cosas, sea porque les cobran por el trámite o bien los padres cobran la beca acumulada y se van de paseo para Nicaragua⁷⁵.

Aunado a lo anterior, en el ámbito de la educación se encuentran otras limitaciones causadas por la carencia de documentación. En las zonas urbanas de la Región Central buena parte de los problemas de documentación tienen que ver con impedimentos para efectuar la inscripción en las escuelas⁷⁶. No es este el caso de la Región Chorotega y Huetar Norte. Al parecer la mayor dificultad se presenta para recibir el título que acredita para graduarse por carencia de regularización migratoria,

72 Brenes, 2010.

73 PANI, Los Chiles.

74 Pastoral Social, Liberia.

75 Escuela Los Chiles.

76 Solís, 2006; Brenes y Paniagua, 2009; Brenes, 2010.

dificultades económicas para la conclusión de estudios, con lo cual se imposibilita la continuación de la experiencia educativa formal.

Como hemos visto, la falta de documentos que acredite su identidad y nacionalidad, así como documento migratorio, es uno de los más graves problemas que vive la población migrante nicaragüense en Costa Rica. Buena parte de esta población carece de partida de nacimiento, pasaporte, y cédula nicaragüense. Esto genera un círculo administrativo vicioso y situaciones desventajosas que sufren de manera particular los niños, niñas y adolescentes. A continuación, describimos situaciones típicas que ilustran la complejidad y a menudo la absurdidad de los requerimientos.

La primera de ellas tiene que ver con niños, niñas y adolescentes nacidos en Costa Rica en su domicilio, de padre y madre nicaragüense, sin estatus migratorio que no han sido inscritos en ninguno de los dos países. Para describir esta situación utilizaremos la siguiente historia.

Nelson, Marvin y Marveli son tres hermanos que nacieron en Pocosol (San Carlos, Alajuela) y Las Delicias (Los Chiles, Alajuela), respectivamente. Los padres provienen de la zona rural de Nicaragua, y eran en ese entonces trabajadores agrícolas en las plantaciones de café, tubérculos, frutales y caña, con una alta movilidad dentro del país. Sin papeles y en condiciones de pobreza extrema, la madre dio a luz en su casa de habitación, asistida por la abuela de los niños.

La madre inició el trámite de inscripción ante el Registro Civil de Costa Rica hace cinco años, momento en el cual sus hijos tenían 14, 13 y 12 años respectivamente. La madre es analfabeta. También lo es el hijo mayor.

Los requisitos solicitados por la oficina del Registro Civil en su lugar de residencia fueron los siguientes:

- Una solicitud, cuando la persona es menor de edad, de la madre o el padre, mientras exista matrimonio entre ambos. Si no es así, la solicitud la realiza el representante legal del Patronato Nacional de la Infancia.
- Haber nacido en el país.
- Testimonio de la madre y dos parientes.
- Aportar pruebas que demuestren que el hecho ocurrió en Costa Rica.
- La parte interesada deberá levantar información con los testigos en la Oficina Regional más cercana o ante este despacho.
- Debe consignar la siguiente información: lugar, hora, día, mes y año de nacimiento; el sexo y nombre de la persona, domicilio, nombre de todos los

hermanos y abuelos, estado civil, profesión u oficio, nacionalidad y domicilio de los padres.

- Debe aportar ₡130 en timbres fiscales, para agregar a la solicitud.
- Declaración de ambos padres consignar la paternidad o maternidad, en los casos que no exista matrimonio entre sí⁷⁷.

La madre invirtió dinero en traer testigos desde Los Chiles a la oficina regional del Registro en San Ramón, además de presentar los documentos requeridos. Estos le fueron recibidos. Sin embargo, al cabo de cierto tiempo le negaron el proceso pues debía demostrar que estaba en Costa Rica al momento de dar a luz, por lo que debía presentar las entradas y salidas a Costa Rica”. Este era un requisito que V.A. no podía aportar ya que había entrado por un puesto fronterizo no autorizado, como es característico de la población transfronteriza.

Por no poder presentar este documento, le piden declaraciones juradas de miembros de la fuerza pública y del puesto de salud de la comunidad donde ella dio a luz. A pesar de lo difícil que resultaba conseguirlos, V.A. no desistió y se trasladó a Los Chiles y a Pocosol a conseguir las declaraciones juradas, invirtió en transporte, alojamiento por una semana, y en notario para tener la certificación de la declaración jurada. Fue y lo presentó a Registro.

Nuevamente la solicitud fue rechazada, y le piden que presente su cédula de residencia. V.A., comenzó un largo proceso para obtener su cédula de residencia, ya que por los altos costos, se le hizo bastante complejo, y muchos de sus documentos debían ser traídos de Nueva Guinea, de difícil acceso desde la ciudad de Managua. Un año después presenta la cédula de residencia, le vuelven a denegar su petición y ahora le piden que lleve copia del expediente de migración, pues debe demostrar “las razones que dieron origen al otorgamiento de la cédula de residencia”.

Han pasado cinco años, y no le han resuelto a ninguno de sus hijos la situación. Hoy uno de ellos es mayor de edad. Ninguno ha podido estudiar, y han enfrentado serias dificultades para obtener un empleo, debido a que no tienen ningún documento que acredite su identidad.

La madre solicitó apoyo de la Defensoría de los Habitantes, y ésta envió una nota al Registro solicitándole explicaciones, el Registro respondió, y ahí terminó el trámite.

Al final, la familia decidió registrar el nacimiento en Nicaragua y obtener la nacionalidad nicaragüense. No lo habían hecho antes pues no sabían que tenían ese derecho. Sin embargo, el hijo mayor debe realizar el trámite personalmente e iniciar un

77 TSE www.tse.go.cr, consultado el 9 de Mayo de 2010.

proceso judicial en Nicaragua, un proceso largo y costoso que no pueden realizar al carecer de apoyo económico, familiar e institucional.

Costa Rica desconoce cuántos nicaragüenses han dejado de registrar sus nacimientos. *Sabemos que en Nicaragua existe un 40% de subregistro. En un estudio realizado en la región transfronteriza Upala-Los Chiles y Sarapiquí, se encontró que el 22% de los niños y niñas que residen en esas comunidades no están inscritos en ninguno de los dos países⁷⁸. Solamente un 60% de los niños y niñas que son nacidos en los Hospitales y Centros de Salud de las comunidades de Los Chiles y Upala logran ser inscritos en el Registro Civil costarricense.* La principal razón de la no inscripción es la falta de documento de identificación válido para las autoridades costarricenses. Les piden pasaporte o bien cédula de residencia. Por lo general, éstas son personas con cédula de Nicaragua únicamente, documento que no es aceptado. Se reportaron casos en que tampoco les aceptan los pasaportes provisionales⁷⁹.

Las normas y procedimientos establecidos por el Estado Nicaragüense tampoco contribuyen a resolver la situación de subregistro. De hecho, para poder ser registrado, todo niño o niña de padres nicaragüense nacido en Costa Rica, puede y debe registrar dicho nacimiento en el Consulado de Nicaragua, antes de que cumpla un año de edad, y cumplir con los siguientes requisitos:

- Partida de nacimiento del país donde nació, original y copia
- Nombres y apellidos del niño o niña
- Nombre y apellidos de los padres
- Fecha de nacimiento
- Hora de nacimiento
- Nombre del hospital
- Probar que uno de los padres es nicaragüense (partida de nacimiento o pasaporte)

El primer obstáculo a vencer es precisamente presentar la partida de nacimiento del país donde nace. Como se ha explicado, son muchos los casos en que los padres carecen de un documento de identidad válido para las autoridades. Lo único que poseen es la hoja de nacimiento de sus hijos que extienden los hospitales y clínicas, el cual no es aceptado en el Consulado. Adicionalmente, al carecer los padres de documentos de

78 Estudio realizado por CENDEROS en consorcio con la Pastoral Social de Ciudad Quesada y Fútbol por la vida (2008) en la zona transfronteriza Costa Rica-Nicaragua, y auspiciado por Save The Children Suecia,

79 Diagnóstico de la situación de documentación y registro de los niños, niñas y jóvenes nicaragüenses de la zona fronteriza Nicaragua-Costa Rica: La negación de un Derecho para tener Derechos.

identidad no pueden presentar pruebas de que son nicaragüenses. Aquí comienza la cadena de niños no inscritos en ninguno de los dos países.

Este año, hay nicaragüenses pero el porcentaje no es muy alto. La mayoría son ticos de madres y padres nicaragüenses. De los padres de familia que acuden a la trabajadora social un 95% son nicaragüenses. Son personas que tienen documentos pero los tienen vencidos, por lo general uno en la casa tiene cédula. La psicóloga y yo pedimos una cita con el Vicecónsul de la Embajada de Nicaragua para que en el caso de que haya una emergencia se les dé, por lo menos, un pasaporte provisional. Se da mucho el caso de que el papá o mamá tiene que salir de emergencia para Nicaragua, pero si él no tiene con quien dejar a los niños se los tienen que llevar. Algunos estudiantes ya están en sexto y otros en aula abierta, entonces se necesita el pasaporte provisional para que puedan presentar exámenes⁸⁰.

La segunda situación típica está constituida por niños, niñas y adolescentes nacidos en Nicaragua, no inscritos en ese país y residentes en Costa Rica de manera permanente junto a su padre y madre. Estos poseen, al menos en uno de los casos, cédula de residencia.

La situación de este segmento de población de niños, niñas y adolescentes es tan grave como el anterior. También en esta ocasión empezaremos dibujando una historia típica. Se trata de C D O, una mujer nicaragüense que tiene trece años de vivir en Costa Rica. Tiene nueve hijos. Cinco de ellos nacieron en Costa Rica y están debidamente inscritos ante el Registro Civil. Los cuatro niños que nacieron en Nicaragua no fueron inscritos, no tienen partida de nacimiento, y no pueden proceder a sacar cédula de residencia. La madre no tiene pasaporte, ni cédula de identidad de Nicaragua. Sólo posee una cédula de residencia obtenida en la amnistía migratoria del año 1999.

Pues bien, esta madre inició el proceso para inscribir a sus hijos en Nicaragua. Pero se ha encontrado con problemas insalvables. Uno de ellos tiene que ver con traslados y trámites que no puede cumplir. En Nicaragua le piden que si la niña o niño no han sido inscritos después de transcurrido un año desde su nacimiento, los padres, abuelos, hermanos mayores, tíos carnales (si el interesado vive fuera de su lugar de nacimiento), o el interesado mismo, deben recurrir al Juez Local para que autorice la reposición de la partida de nacimiento⁸¹. Este requisito implica que la madre debe trasladarse a Nicaragua a realizar el proceso judicial. Pero ella no puede hacer el viaje pues no tiene pasaporte nicaragüense. Tampoco posee cédula de identidad nicaragüense, un requisito para obtener el pasaporte. En caso de poder trasladarse, a

80 Trabajadora social en Escuela.

81 Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento, (1985) La Ley de Restablecimiento del Plazo de Vigencia de la Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento, promulgada en septiembre de 2007, extendió nuevamente la vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2011.

su llegada a territorio nicaragüense deberá contratar a un abogado. Ella no puede cubrir este gasto más los gastos de estadía, de viaje, y además procurar el cuidado de sus hijos durante su ausencia.

Los solicitantes deben cumplir además algunos otros requisitos. Para empezar, deben acreditarse con documentos de identidad. Sin embargo, la madre sólo cuenta con la partida de nacimiento. Como esta no tiene foto, puede ser que no le acepten ese documento, pues la Ley de Identidad Ciudadana exige la cédula para todo tipo de trámite. Además, debe acompañarse de dos testigos que confirmen la paternidad, la fecha y circunstancias del nacimiento. Según el artículo 1312 del Código de Procedimiento Civil y confirmado por consulta a la Corte Suprema de Justicia (Boletín Judicial del 24 de noviembre de 1994), “el testimonio debe recaer sobre hechos que acaecieron antes de que cumpliesen (los testigos) la edad de doce años”. Sin embargo, es muy poco probable que un juez o jueza acepte testigos menores de edad. Todo ello implica más gastos para el traslado y transporte de estos testigos. Por último, debe presentar un Certificado de Negativa de Partida de Nacimiento, que acredite que el niño o niña no ha sido inscrito.

En la zona transfronteriza, un 13,5% de las niñas y niños nacidos en Nicaragua y residentes en Costa Rica, no están inscritos en aquel país, y un 17% de los niños y niñas que viven en las comunidades nicaragüenses de frontera no están debidamente inscritos. De esta manera se estima que en la frontera norte, incluyendo las comunidades fronterizas de ambos países, hay un 30% de niñas y niños completamente indocumentados⁸².

La problemática de la documentación y registro es compleja. Según la Vicecónsul de Nicaragua en Los Chiles, “son demasiadas cosas, muchos migrantes permanecen en Costa Rica hasta 15 o 20 años, no legalizaron a los chicos, son ilegales, aunque tengan hermanos nacidos en Costa Rica. Algunos no están inscritos en Nicaragua y entonces es un proceso complejo. También hay adultos no inscritos, algunos hasta se casaron y nunca se inscribieron. En Santa Cecilia por ejemplo, había 20 adultos mayores con todos los hijos costarricenses y que no estaban documentados en Costa Rica”.

Niños, niñas y adolescentes sin cédula de residencia.

La falta de un permiso de residencia es otro problema común a la población nicaragüense migrante. En un estudio realizado en el año 2005, con familias asentadas en San José, Escazú, Pavas y La Carpio, la ausencia de documentación entre la población menor de edad ubicada en edad escolar, entre 7 y 18 años, es bastante superior a la media. Más de las tres cuartas partes de los niños, niñas y adolescentes

82 Estudio realizado por CENDEROS en consorcio con la Pastoral Social de Ciudad Quesada y Fútbol por la vida (2008) en la zona transfronteriza Costa Rica-Nicaragua, y auspiciado por Save The Children Suecia.

participantes del estudio no contaban con permiso de residencia. El porcentaje disminuía en edades menores⁸³.

Esta situación se explica por los altos costos del proceso de regularización de las familias. Estas prefieren invertir en las personas adultas, que se encuentran en edad de trabajar, en detrimento de las mujeres y de los niños y niñas. Los problemas de documentos de identidad están también asociados a los altos índices de irregularidad migratoria.

La Ley de Migración vigente, en el artículo 5, inciso 7, establece que uno de los principios generales de la política migratoria es Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas. Los requisitos para optar a la residencia se establecen en el artículo 68. Pueden optar a la residencia quienes tengan cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Los parientes de ciudadanos costarricenses. Se entenderán como tales el cónyuge, los hijos, los padres y los hermanos solteros.
2. Los parientes de personas extranjeras residentes legalmente en el país. Se entenderán como tales el cónyuge, los hijos y los padres de éstos.
3. En los casos en que la Dirección General de Migración emita una directriz, en relación con determinada categoría migratoria"

Esto significa que pueden optar a la condición de residente los que sean hijos o hijas de extranjeros residentes, o bien hermanos de costarricenses.

En esta definición quedan excluidos los siguientes:

1. Hermanos menores de edad de residentes legales en el país. Es preciso caracterizar la composición de una importante cantidad de familias de nicaragüenses, ya que ello permite darse cuenta que muchos menores de edad quedan desprotegidos con esta disposición de Ley. Muchos de los hogares de nicaragüenses se han establecido cuando alguna de las parejas tiene hijos producto de otra relación. Sucede que una parte de la pareja, generalmente la mujer que trae a hijos producto de la relación con otro compañero, no tiene cédula de residencia. Estos niños quedan sin protección.
2. Menores de edad de núcleos familiares de nicaragüenses donde ninguno de sus miembros tiene permiso legal de residencia, pero tienen hasta diez o más años de vivir en Costa Rica. La figura del arraigo no está contemplada en la legislación costarricense, por lo que estas personas se encuentran en situación

83 Solís A. (2005) *Una aproximación a los hogares nicaragüenses: reunificación familiar, arraigo y asentamiento*.

crítica. No son pocos los casos en los que un niño o niña ha entrado al país de dos o tres años y ahora tiene 15 o 17 años. Sin embargo, al igual que el resto de su familia en Costa Rica, no poseen residencia legal y se encuentran en situación de irregularidad migratoria.

Los complejos trámites y los altos costos del proceso de regularización, son inalcanzables para la mayoría de las familias de migrantes nicaragüenses, especialmente aquellas que tienen por cabeza a las mujeres. Estos escenarios exigen tomar medidas urgentes en Nicaragua y Costa Rica para restablecerles a los niños y niñas migrantes sus derechos.

El costo de los trámites para documentarse es alto. A ello deben sumarse los gastos de viaje y los días que no se trabaja. Para muchas familias resulta imposible hacerlo en grupo y van intentando uno por uno, según sea el que tiene mejor trabajo y se postergan las demás personas del núcleo familiar, casi siempre las mujeres y las personas menores de edad.

En contextos de carencia de documentos, pobreza extrema, desconocimiento de sus derechos y abandono, el temor puede ser paralizante. Muchas mujeres se refugian en poblaciones precarias en ciudades como Liberia o bien en poblados más remotos de Upala, Los Chiles, Sarapiquí o bien en asentamientos urbanos empobrecidos como la Ciudadela La Carpio, Los Guido y San Felipe de Alajuelita, por mencionar algunos. La escolarización de sus hijos e hijas se torna difícil y no se percibe como una necesidad.

Hemos atendido situaciones de violencia donde una niña de 8 años nunca ha ido a la escuela. Se quedaba en la casa, un ranchito de cuatro paredes, piso de tierra, sin un colchón. La señora se fue con los tres chiquitos a un albergue. Se coordinó con el INAMU. De ese caso nos enteramos porque hubo una denuncia que puso un vecino, porque la señora no la pone⁸⁴.

La población infantil y adolescente que se inserta en la educación formal enfrenta una serie de dificultades que violentan sus derechos fundamentales. A la fecha no se han ejecutado planes integrales y duraderos que permitan una mejor inserción de estas poblaciones. El Estado costarricense ha incumplido una serie de tratados y convenios internacionales en los cuales se estipula que estos grupos tienen derecho a acceder a la educación en contextos donde se reconozcan sus diferencias y las tomen en cuenta en el proceso educativo⁸⁵.

Algunos obstáculos se presentan en la matrícula de menores de edad, pues muchos de ellos y de sus familiares no cuentan con documentos; esta situación repercute en los requisitos necesarios para matricularse. Algunos requisitos como una constancia

84 Fuerza Pública, Sarapiquí.

85 *Ibíd.*

de estudios y calificaciones en Nicaragua, o bien la constancia de nacimiento, requieren de un trámite engorroso y costoso. Además, son prácticamente imposibles de obtener para quienes están encargados de los menores de edad. Quienes han concluido estudios primarios en Nicaragua se ve particularmente afectadas; la aceptación de éstos es muy difícil, por lo cual quedan excluidos del sistema y/o deben regresar a su país de origen para continuar estudiando. No obstante, existen casos en que el personal de los centros educativos facilita el proceso de matrícula, al flexibilizar ciertos requisitos⁸⁶.

Percepciones sociales y construcción de la discriminación

Las migraciones son un poderoso factor de cambio y de reflexión sobre identidades personales y colectivas. Los desplazamientos a Costa Rica influyen en la manera como los inmigrantes perciben y reconstruyen sus identidades. Hay una modificación de sus actividades cotidianas, creencias, valores y percepciones acerca de sí mismos y de los otros⁸⁷. Los cambios a veces están relacionados con la disminución de oportunidades y con la humillación que pueden producir los prejuicios xenófobos y las prácticas discriminatorias. Algunas personas confiesan haberse visto obligadas a ocultar su acento, su nacionalidad y sus expresiones lingüísticas propias con el fin de evitar la burla y el desprecio. Aunque existen evidencias de la construcción de lazos afectivos de distinto tipo, lo cierto es que hay mucha intolerancia⁸⁸.

Para poder comprender su situación también es preciso mencionar las redes de prejuicios. No es difícil escuchar o leer en distintos medios que se trata de una población que pone en riesgo las prestaciones sanitarias y educativas del Estado y las oportunidades de empleo⁸⁹. Es común encontrar comentarios y aseveraciones, normalmente asentadas en un malestar no disimulado, según las cuales lo peor de las transformaciones en la seguridad ciudadana, la cobertura y la calidad de los servicios de seguridad social, y los patrones de convivencia, se explicaría por las tendencias de algunos grupos de inmigrantes internacionales.

Como primer punto se puede decir que la sociedad costarricense ha mostrado sentimientos y acciones de discriminación ante la población migrante nicaragüense en el país desde antaño⁹⁰.

Durante la década de 1990 e inicios del 2000, los medios de comunicación, ciertos sectores con influencia en la opinión pública y las instituciones del Estado sostenían discusiones acerca de las consecuencias negativas de la migración de personas

86 *Ibíd.*

87 Masís, Karen y Laura Paniagua (2006).

88 Rosero (2005).

89 Morales (2008)

90 Alvarenga, s.f.; Sandoval, 2002.

nicaragüenses hacia el país⁹¹. La saturación de los servicios de salud y educación, el aumento de la criminalidad y delincuencias, eran argumentos que se les achacaban a las personas migrantes nicaragüenses⁹². Este es un marco institucional y estatal desde el cual se lee la migración:

La migración de antes era muy poca y era gente campesina, ahora ingresan bandas y pandillas... La violencia doméstica y el alcoholismo se disparan con los migrantes. Casi todos los nicaragüenses siempre andan armados, con puñal. Están acostumbrados a arreglar todo por medio de la fuerza⁹³.

El miedo que los costarricenses confiesan experimentar hacia ciertos grupos de inmigrantes parece estar vinculado al hecho de que ellos no son como nosotros. Y, aunque no se les muestre hostilidad o no se les persiga, no se les cree dignos de aprecio. Esto quedó demostrado en una investigación que estudió las reacciones emocionales de funcionarias y funcionarios de 47 centros de salud costarricenses frente a inmigrantes nicaragüenses que solicitaban sus servicios⁹⁴. La desconfianza y el miedo ocupaban el rango más alto y la simpatía y la admiración el lugar más bajo. Para estas funcionarias y funcionarios los inmigrantes nicaragüenses no eran dignos de confianza ni de admiración⁹⁵.

Más de la mitad de los funcionarios y funcionarias estudiados pensaba que los inmigrantes quitan los trabajos de los costarricenses, que saturan los servicios de salud y que tienen el sistema de salud costarricense en crisis. A propósito de las emociones y sentimientos experimentados frente a los inmigrantes hay una clara tendencia a experimentar desconfianza, miedo y enojo. Luego le sigue el sentimiento de simpatía y por último el de admiración. Menos de la mitad de las personas estudiadas manifestaba admirar a las personas inmigrantes nicaragüenses. Lo anterior significa que aunque hay una tendencia negativa lo cierto es que existen reacciones afectivas profundamente ambivalentes. *Por ello, las investigadoras terminaban sugiriendo incorporar en los funcionarios y funcionarias componentes de reflexión en torno a los sentimientos generados por la inmigración y en torno al desarrollo de empatía. Asimismo recomendaban una adecuada formación en comunicación intercultural y respeto a la diversidad cultural⁹⁶.*

Las investigaciones sociales han demostrado con claridad que el deterioro de los servicios públicos en salud no puede atribuirse a las demandas de la población inmigrante. Al contrario, buena parte de los nicaragüenses contribuyen generosamente con el sostén de la seguridad social costarricense. Esto es algo que el Gerente

91 Sandoval, 2002.

92 Sandoval, 2002; Masís y Paniagua, 2007.

93 Policía, Los Chiles.

94 Smith et al. (2005).

95 *Ibid.*

96 Smith (2005).

Financiero de la Caja Costarricense de Seguro Social divulgó y que el editorial de un periódico costarricense recoge en octubre de 2008⁹⁷. Según él, las contribuciones de los trabajadores migrantes afiliados al sistema de salud de la Caja superan ampliamente los gastos generados por ellos y sus dependientes. *Hace dos años, 120.000 migrantes cotizantes dieron a la Caja 80.000 millones de colones. Sin embargo, los gastos por su atención representaron sólo algo más de un tercio de esa suma. Esta es parte de la riqueza que genera a Costa Rica esta población migrante joven, sana, y en edad productiva.* Y este país debería devolverles con justicia y respeto buena parte de lo que nos traen. Pero ya hemos visto que no siempre es así. Ya hemos visto que a menudo deben enfrentar prejuicios y prácticas discriminatorias. Al final, ello los lleva a no solicitar los servicios y a renunciar a sus derechos. Esto es particularmente grave en el caso de niños, niñas y adolescentes que deben tener garantizado su desarrollo normal, algo que se pone en riesgo cuando no reciben la mejor atención disponible.

Estas suposiciones e impedimentos burocráticos están basados en prejuicios intergrupales que parecen estar derivando en actitudes claramente discriminatorias. Existen suficientes evidencias para afirmar que no es la demanda de servicios de salud por parte de personas migrantes la que ha provocado el deterioro de éstos⁹⁸. La demanda de atención médica por parte de migrantes no supera proporcionalmente la de los nacionales. Además, las cuotas de aseguramiento que pagan a la Caja Costarricense del Seguro Social superan ampliamente los gastos en los cuales se incurre para atenderlos. Un alto porcentaje de personas migrantes cotiza para la Caja y no utiliza sus servicios. Esto significa que las causas de su deterioro habría que buscarlas en otro lugar, en otros grupos o en otras prácticas. No está de más recordar la alta morosidad patronal en el pago de los seguros y el recorte del presupuesto público para servicios sociales en las últimas décadas.

Datos sobre actitudes y percepciones de los costarricenses sobre la integración social, el ejercicio de derechos y ciudadanía de los inmigrantes nicaragüenses en el marco de una encuesta elaborada por IDESPO en 2006, evidencia que un 48.7% de las respuestas obtenidas le atribuyen características negativas a la población nicaragüense inmigrante en Costa Rica, entre las que destacan la connotación de “antisociales” (27.2%) y “pobres” (11%). Lo anterior contrasta con las percepciones de una parte importante de los entrevistados costarricenses (50%), quienes elaboran un reconocimiento de sí mismos como “amables”, “confiables”, “humildes”, “solidarios” y “educados”, mientras que las mismas características se identifican en tan solo un 5% cuando se trata de la población inmigrante nicaragüense.

Como parte de esta investigación sobre la percepción de la ciudadanía respecto a la migración, se constata que éstos no consideran que la discriminación hacia los

97 Periódico *La Nación* de Costa Rica. Editorial del 14 de octubre de 2008.

98 Sandoval (2002); Mojica (2003); Gatica (2007).

inmigrantes sea indiferente de su nacionalidad. En ese sentido, el 77% de las personas entrevistadas reconoce que es “mucho” la discriminación hacia inmigrantes de origen nicaragüense en Costa Rica, sin embargo, la discriminación y la exclusión se marca todavía más cuando se entrevista sobre el grado de aceptación y reconocimiento de derechos a la población migrante nicaragüense, equiparando la igualdad de condiciones con los costarricenses. Los resultados muestran que existe una disconformidad en cuanto al acceso a los servicios de educación y salud de un 15,7% y un 28,4% respectivamente. Un 37,6% y un 58% está en desacuerdo con que con el tiempo puedan obtener la nacionalidad costarricense y traer a sus familias a vivir con ellos, respectivamente. Pero sin duda alguna, la mayor discrepancia gira en torno al acceso a bonos de vivienda por parte de la población nicaragüense, siendo que un 61,6% de los entrevistados manifestó su oposición⁹⁹.

Entre las conclusiones del estudio se señala que las opiniones de las personas consultadas dan cuenta de una estructura de relaciones sociales materiales y simbólicas jerarquizadas poco tolerante a la diferencia que favorece la construcción de obstáculos importantes para el ejercicio de los derechos y la integración de los y las inmigrantes nicaragüenses. Al mismo tiempo, las imágenes que suelen invocar a la identificación de personas de origen nicaragüense suelen estar asociadas a expresiones culturales en que se entretajan prejuicios, estereotipos y representaciones etnocéntricas¹⁰⁰.

La Defensoría de los Habitantes ha manifestado que la población migrante de todas las edades sufre constantes tratos discriminatorios en la aplicación y protección de sus derechos. La denuncia de una habitante, que consta en el expediente n°. 09203-26-2000, puede resultar esclarecedora. Según ella, a su hijo recién nacido no le hicieron la prueba del talón y no lo quieren atender en la clínica. Le indicaron que si el niño no tiene la hoja amarilla, un documento del Registro Civil, no le aplicarían las vacunas de los dos meses. Otros informes de la Defensoría documentan casos de exclusión en contra de la población migrante. Además de la cobertura en la salud, sufren restricciones en el acceso a los centros educativos y a las becas. En estos casos, la discriminación limita el acceso a servicios públicos por parte de personas menores de edad migrantes.

La integración y el reconocimiento de la diversidad cultural constituyen serios desafíos para un sistema educativo que revela ya de por sí problemas en los patrones de convivencia entre estudiantes y entre estos y profesores. En este contexto, quizá el mayor reto sea impedir las diversas manifestaciones de rechazo que han existido hacia los inmigrantes y hacia sus hijos e hijas por parte de maestros, estudiantes y comunidades receptoras¹⁰¹.

99 IDESPO, UNA (2006).

100 IDESPO (2006)

101 *Ibid.*

Ya en 1997 un estudio en una escuela rural de Los Chiles, de nombre Los Ángeles, intentó conocer las condiciones sociales de la niñez inmigrante nicaragüense que estudiaba en el nivel de primaria. Algunas de las conclusiones de dicho estudio señalaban que el personal docente carecía de preparación en psicopedagogía, con la cual se pueda entender y atender la diversidad de los niños y niñas migrantes en todas sus dimensiones, para así ayudarlos a construir una vida armoniosa en la cultura costarricense, sin renunciar a su identidad. El personal docente mostraba limitaciones para superar la diferencia cultural, la cual se ha estigmatizado entre los niños nicaragüenses y costarricenses, lo que genera discriminación y entorpece la posibilidad de un aprendizaje armónico y de la adecuada adaptación a la cultura costarricense. Además, dicho personal ignoraba las necesidades específicas de la niñez y adolescencia migrante, en particular el hecho de que algunos se ven forzados por sus padres a trabajar para ayudar a la subsistencia familiar.

Un estudio analiza las percepciones y creencias acerca de la diversidad cultural en estudiantes, docentes y funcionarios administrativos de la Escuela 15 de Agosto. Situada en Tirras de Curridabat, San José, la escuela tiene un porcentaje considerable de estudiantes de origen nicaragüense, aspecto que caracteriza también a la comunidad. La idea era analizar cuál es el impacto de dichas percepciones y creencias en la gestión educativa. Los resultados muestran que los niños y niñas inmigrantes que mantienen relaciones amistosas con sus pares costarricenses experimentan un mejor proceso de “adaptación”, poseen una imagen más positiva de la escuela y de su proceso migratorio, así como una autopercepción positiva, mientras que aquellas que son rechazadas experimentan mayores dificultades en el proceso de adaptación¹⁰².

Es necesario indagar más en los prejuicios que posee el personal docente y administrativo de los centros educativos acerca de menores de edad nicaragüenses. Sabemos que las percepciones y los prejuicios sobre los estudiantes influyen en su permanencia y éxito educativo. Por ahora se conocen algunos de esos prejuicios. Por ejemplo, se asume que la educación nicaragüense es inferior a la costarricense, que las personas en condición migratoria irregular no pueden reclamar derechos, y que la población migrante es irrespetuosa¹⁰³.

102 Chinchilla, Carmen (2005). Multiculturalidad (migración Nicaragua - Costa Rica) y su impacto en la gestión educativa de la escuela 15 de agosto: aportes desde la educación no formal para una propuesta de abordaje intercultural. Tesis de para optar al grado de licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración de Programas de Educación no Formal. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica. Conclusiones similares a las de Chinchilla pueden encontrarse en Castro, María y Surama Latino (2007). Concepto de sí mismas de niñas y adolescentes mujeres migrantes nicaragüenses en trabajo doméstico en Costa Rica. Tesis para optar al grado de licenciatura en psicología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.

103 *Ibíd.* Pág. 18.

El tema de la interculturalidad se ha rescatado y puesto en práctica en las localidades donde hay organizaciones no gubernamentales, -muchas de ellas relacionadas con distintas iglesias- o bien proyectos de instituciones públicas como la Universidad de Costa Rica. La Ciudadela La Carpio es quizá el mejor ejemplo de ello. Allí la UCR ha trabajado desde hace varios años con un centro de cultura que recientemente lanzó una página WEB que se denomina La Carpio en línea donde se rescatan las voces e historias de sus habitantes y se da a conocer una imagen humana no estereotipada de esa comunidad.

Las comunidades donde se inserten las personas menores de edad migrantes son fundamentales para sus experiencias de vida. Algunas personas entrevistadas mencionan a que a lo interno de las comunidades donde laboran o viven se presentan situaciones de discriminación hacia la población nicaragüense. El uso de frases peyorativas como: "vienen a robar el aire", "son unas zorras", "son chambeadores y nos quitan los trabajos a las y los costarricenses", "parece nica, ¡qué asco!", "son unos muertos de hambre, delincuentes, mujeriegos, agresores, les pegan a las mujeres" son cotidianas para los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en el país¹⁰⁴.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen derecho a no sufrir discriminación. Se trata de un derecho esencial para el desarrollo de sus capacidades y para el afianzamiento de su identidad. Por esa razón, las actitudes y discriminatorias perjudican particularmente a la niñez y adolescencia migrante. Además de las condiciones empobrecidas en que viven, experimentan la violencia del estigma, la aversión, la sospecha y la acusación de echar a perder un país.

En este sentido, llama a la atención la serie de referencias, sobre todo por parte del personal de las instituciones públicas, a la población migrante como ilegalidad, reproduciendo nociones y acciones discriminatorias hacia la población. Lo ilegal es lo que se encuentra al margen del Estado de derecho, y por tanto, quienes se categorizan de esta forma se convierten en no ciudadanos. Si bien lo anterior puede ser visto únicamente como una denominación, las consecuencias prácticas pueden ser importantes. Si se considera que la persona que se tiene al frente no es ciudadana, el servicio que se brinda es valorado como un favor y no obligación por parte del Estado adquirido por medio de la legislación internacional y la Constitución Política. Los sentimientos, pensamientos y actitudes del o la funcionario con respecto a la migración son una de las principales barreras para la aplicación de la legislación internacional y nacional en esta materia¹⁰⁵.

104 Red de Mujeres Nicaragüenses, Alajuelita.

105 Solís, 2006. Brenes, Paniagua y Sandoval, 2010.

Prejuicios acerca de la población nicaragüense relacionados con la violencia, la delincuencia, la pobreza, la inferioridad académica, entre otros, afectan las prácticas cotidianas. Se suele creer que es una cultura particularmente violenta en sus prácticas familiares y comunitarias.

La violencia doméstica y el alcoholismo se disparan con los migrantes. Casi todos los nicaragüenses siempre andan armados, con puñal. Están acostumbrados a arreglar todo por medio de la fuerza. Con el Ministerio de Salud trabajamos con cultura de paz que es muy importante por toda la violencia que vive esta gente, el abuso¹⁰⁶.

Específicamente con la población migrante menor de edad, se puede decir que en las instituciones se reproducen estereotipos que giran en torno a la criminalidad y la delincuencia. Algunas de las personas entrevistadas mencionan que características físicas bastan para conocer las intenciones de la persona menor de edad:

Ahora cuando hay chiquillos que uno los ve pellizcados, como les decimos pintillas ahí, los llevamos al PANI que ellos le mandan a su similar en "Mi Familia" en Nicaragua, en Rivas, nosotros los entregamos a Migración con esa nota, o sea nosotros lo que le hacemos es el favor de trasladar al niño pero ya es un trámite del PANI, ya salió de la responsabilidad de nosotros, por qué lo hacemos, como una forma de coordinación con el PANI, porque ellos no tienen albergue.

Algunas personas plantean diferencias con respecto a San José, pues dicen que en este lugar se presentan con mayor frecuencia situaciones de discriminación hacia la población nicaragüense:

Acá hay menos chistes y burla hacia los nicaragüenses que en San José, acá nadie hace chistes de nicaragüenses tal vez por lástima hacia ellos o por miedo a represalias, se respeta más que en San José¹⁰⁷.

Los adultos muestran un mayor grado de reproducción de los mismos, mientras que niñas y niños muestran mayor apertura al entorno cultural y son más empáticos con sus pares. Sin embargo, sus creencias acerca de la superioridad de los niños y las niñas costarricenses tienden a aumentar con los años. En dicho estudio, la nacionalidad aparece como causa de conflictos. Muchas veces estos conflictos tienen como desenlace la agresión física y verbal. Los resultados parecen indicar que existe un factor de género que mediatiza el establecimiento de los vínculos pues las relaciones entre mujeres de diferentes nacionalidades tienden a ser más positivas que las de los hombres.

106 CEN-CINAI, Los Chiles.

107 Red de mujeres migrantes de Alajuelita.

Las mujeres jóvenes comparten que su sentimiento identitario es ambiguo: por un lado han crecido con las historias de sus progenitores sobre un país que no conocen, costumbres que han ido perdiendo a lo largo del tiempo, comidas que no han saboreado, abuelos que no conocieron. Pero por otro lado, tampoco el país en el que nacieron o en el que viven desde muy niñas, las ha recibido como a sus ciudadanas, no tienen derechos plenos, no tienen acceso a los beneficios sociales tanto por la pobreza como por la nacionalidad. En resumen, no son ciudadanas plenas de ninguna parte realmente. A pesar de ello, es sensible también la presencia de una identidad como nicaragüenses, algunas manifestaron estar orgullosas de su país y de su nacionalidad y la de sus progenitores¹⁰⁸.

Muchas de las instituciones perciben a los niños, niñas y adolescentes migrantes como si fuesen una carga más, una responsabilidad que no les atañe en su quehacer. Es decir, las acciones parecerían deberse más a un intento de liberarse de una responsabilidad que a una genuina voluntad por buscar el beneficio e interés superior del menor o la menor de edad. Quizá debido al de la legislación, o a la falta de sensibilidad hacia las situaciones de vulnerabilidad experimentadas por la población migrante infantil y adolescente, para funcionarios e instituciones, el desarrollo humano y los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes no ocupan un lugar central en sus actividades, funciones y finalidades.

En el caso de buena parte de las organizaciones no gubernamentales y religiosas hay una situación ambigua. Es cierto que se trata de grupos mucho más conscientes de de que la población migrante sufre pobreza, victimización, e injusticia. Sus vínculos cotidianos con la población les permiten tener un mayor conocimiento de sus condiciones de vida e inciden en las percepciones del personal de las organizaciones.

Las acciones que han desempeñado estas organizaciones parten desde las realidades concretas de la mayoría de las personas. Sin embargo, a pesar de este mayor reconocimiento acerca de las condiciones de vida de la población y de la violación sistemática de sus derechos en diferentes ámbitos, existe en esos grupos la tendencia a una mirada paternalista y victimizadora que priva a dicha población de la agencia para el reclamo y negociación de sus derechos. Pocas organizaciones hablan de la necesidad de realizar un trabajo de empoderamiento y organización con la población migrante nicaragüense.

108 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).



CAPÍTULO CUARTO

Niños, Niñas y Adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica

Acá en La Carpio y en la escuela el niño es costarricense.

Pero no se siente costarricense.

Algunos ni siquiera saben qué son.

(Trabajadora social, Escuela Finca La Caja)

Preámbulo

Este capítulo describe las condiciones materiales de existencia de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Hemos intentado dibujar en él los escenarios a partir de los cuales podemos juzgar los modos en que son incluidos o excluidos de su derecho a la salud, a la educación y al bienestar material. Se trata de escenarios llenos de claroscuros. Es cierto que esa población podría contar con mayores oportunidades de desarrollo humano al desplazarse a este país. De hecho, algunas de ellas se cumplen. Pero también es verdad que muchas de ellas no siempre se concretan. En los distintos apartados de ese cuarto capítulo pudimos describir contextos que revelan serios obstáculos para el desarrollo de sus vidas.

El capítulo también caracteriza el grado de inclusión de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en las prestaciones de salud, educación y bienestar ofrecidas por el país. Este estudio pretende ponderar si para ellos migrar representa una mejora en su esperanza de una vida larga y saludable, en sus niveles educativos y en su bienestar material. Uno de los factores que quizá resulte crucial para explicar por qué son excluidos o por qué pierden oportunidades tiene que ver con la ausencia de documentación. A menudo, no contar con los documentos exigidos por las instituciones costarricenses para ofrecerles distintos tipos de atención termina impidiendo el ejercicio de sus derechos. Aunque aquí sólo pretendemos describir estas situaciones, en capítulos posteriores juzgaremos los factores institucionales, políticos y culturales que también explican su desprotección y su desigual situación. En el último apartado de este tercer capítulo, analizamos los contextos de acceso al modelo educativo costarricense, así como las normativas y realidades vinculadas a experiencias de desprotección social e incursión temprana en actividades económicas.

Las investigaciones y las políticas relacionadas con los niños, niñas y adolescentes migrantes se suelen concentrar en el tema del bienestar material y en la protección ante los riesgos y amenazas. Esta tendencia es explicable. Sin embargo, no conviene olvidar las políticas de integración y de no discriminación¹⁰⁹. En el estudio pretendemos analizar qué pasa en Costa Rica al respecto. Para ello hemos elegido y enfatizado un ámbito especialmente representativo: el mundo de la institución escolar. Se trata de un mundo que implica un contacto diario e intenso. En él se dan diversas formas de interacción con pares, con funcionarios, docentes, y con una de las instituciones claves para el desarrollo costarricense.

Las escuelas y los colegios, en cierto modo, son mundos que reproducen el mundo social costarricense. De manera particular, en los últimos años se ha acrecentado la preocupación acerca de los patrones de convivencia que siguen los escolares y colegiales. Pues bien, hemos creído conveniente introducir una reflexión orientada a considerar el lugar simbólico que ocupan los niños, niñas y adolescentes migrantes

109 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

nicaragüenses y el trato que reciben en medio de esos contextos agitados. Creemos que allí se nos revelan muchas pistas para comprender cómo se integran y cuáles son los principales obstáculos socioculturales que experimentan.

Aunque hay excepciones dolorosas, la mayor parte de migrantes internacionales del mundo percibe mejores ingresos y sus hijos e hijas cuentan con más oportunidades y mayor acceso a educación y salud. Aún cuando existen dificultades para integrarse, diversas encuestas realizadas en el mundo revelan que la mayor parte se siente a gusto en su país de destino¹¹⁰. Pero esto no debe impedir pensar cuáles son los factores que impiden su desarrollo humano aún cuando sientan satisfacciones con sus vidas. De hecho, no siempre es éste el mejor criterio para dirimir la calidad de vida de las personas. Por razones que no es el caso dirimir en este momento, algunas de ellas podrían contentarse con formas de vida indignas.

Brechas socioeconómicas entre la población nicaragüense y costarricense

El *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* afirma que Costa Rica se caracterizó por niveles importantes de integración social, espacial, económica y cultural. Pero luego se reconoce que *ese rasgo central de la nacionalidad costarricense ha venido desdibujándose aceleradamente* en la misma medida en que aumenta la desigualdad, la brecha en el acceso a las oportunidades de bienestar, el crecimiento del temor y la desconfianza personales, así como la segregación espacial de las ciudades. Ante este escenario, el plan insiste en la necesidad de una deliberación conjunta para *encontrar las claves que impidan un proceso irreversible de desintegración de la sociedad costarricense y su abandono de formas elementales de interacción y solidaridad que están en la base de nuestra nacionalidad*¹¹¹.

Según Sojo, *a la luz de la información periódica generada por las estadísticas de ingreso, la sociedad costarricense se ha vuelto mucho más desigual y no ha logrado avanzar significativamente en la reducción de la pobreza*¹¹². En contraste con la mejora en la equidad de ingreso en el promedio de América Latina, en los últimos diez años la situación de Costa Rica se ha deteriorado. Es cierto que el país aún conserva los primeros lugares, junto con Uruguay, Chile, Argentina, en los distintos índices de igualdad de la región¹¹³, pero ha empeorado respecto de su propia historia. Desde mediados del siglo XX, Costa Rica desarrolló una institucionalidad educativa, laboral, y sanitaria que le permitió alcanzar notables índices de desarrollo humano. Hoy sigue siendo una

110 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. 55.

111 Sojo (2010). 14.

112 PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.

113 INEC (2000). *Censo de Población*

de las sociedades menos desiguales de América Latina. Sin embargo, la desigualdad sigue creciendo en ella de manera significativa. Y ello afecta las condiciones de existencia de los más vulnerables.

La inequidad se acentúa cuando se hace una revisión de las condiciones de grupos particularmente vulnerables, tales como la población migrante. De acuerdo con los datos del censo del 2000, la pobreza por ingresos es mayor en los hogares nicaragüenses inmigrantes (25, 8%) que en los hogares costarricenses (20, 2%), esto sin contar que tienen una mayor incorporación al mercado de trabajo que las personas nacionales, tienen un menor número de dependientes sin ingreso y una jornada laboral más extensa.

Sin embargo, las brechas más significativas en comparación con la población costarricense se presentan en cuanto a la asistencia a la educación de los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses: *En el grupo de edad de los 5 a los 6 años asisten a la educación el 44.5% de los niños y niñas nacidos en Nicaragua y el 65.3% de los niños y niñas nacidos en Costa Rica; en la edad Escolar, de los 7 a los 12 años, asisten un 82, 5% de los nicaragüenses y un 96, 3% de los costarricenses; la diferencia se amplía de los 13 a los 17 años, pues la asistencia a la educación de los nicaragüenses es de un 46, 2% y de los costarricenses es un 69, 2%. El menor acceso al sistema educativo de la población nacida en Nicaragua es similar para mujeres y hombres de cada grupo de edad*¹¹⁴.

Por otra parte el acceso y condiciones de vivienda de la población migrante nicaragüense representan la necesidad básica insatisfecha con mayores distancias frente a la población nacional. *Un 7.1% de los hogares con jefe nicaragüense reside en tugurio y un 7, 9% en precario (1, 2% y 1, 5% respectivamente para hogares con jefe costarricense)*¹¹⁵.

De acuerdo con los resultados del módulo de vivienda de la Encuesta de Hogares (2001), más de la tercera parte – el 34, 2- de los hogares con jefe nicaragüense residen en viviendas en mal estado, lo cual triplica el 11, 9% que corresponde a los hogares con jefe costarricense. Un 25, 4% de los hogares nicaragüenses se ven afectados por el hacinamiento, frente al 5, 1% en hogares costarricenses.

*En cuanto a seguridad social, un 60, 2% de la población nacida en Nicaragua está asegurada en contraste con el 83, 4% de cobertura para nacionales*¹¹⁶.

Situación distinta se presenta en el acceso a los servicios de salud. *La población que necesitó consulta médica y no la recibió es similar entre costarricenses y nicaragüenses, un 11.1% y un 12.4% respectivamente. De igual manera, un 17, 9% de los nicaragüenses pobres se encuentra asegurado por el Estado, cifra similar al 18, 9% de los costarricenses pobres*¹¹⁷.

114 *Ibíd.*

115 *Ibíd.*

116 *Ibíd.*

117 Sandoval et al. (2008); Brenes, Gilbert (s.f). *Segregación residencial de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica en 2000.*

A continuación se analiza con mayor detalle el grado de inclusión de las personas menores de edad migrantes en el marco de los programas y políticas sociales, en cada una de las áreas de desarrollo humano.

Condiciones materiales de existencia

A diferencia de otras épocas en las cuales estaban más concentradas en ciertas regiones, hoy las poblaciones migrantes están presentes en la mayoría del territorio costarricense. Eso implica que en todas las regiones del país hay presencia de niños, niñas y adolescentes migrantes. Debe reconocerse que el lugar de residencia, cuando es relativamente fijo, tiene relación con sus condiciones de vida y con sus oportunidades de desarrollo humano. Hay regiones en las cuales tienen menos acceso a salud, educación y bienestar material. Obviamente comparten esta condición con el resto de niños, niñas y adolescentes costarricenses. En el fondo se trata de las consecuencias que trae el desigual desarrollo humano experimentado por las zonas y cantones de este país.

Se puede constatar que las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes migrantes están relacionadas mayoritariamente con las condiciones en que viven sus padres o encargados. Se trata de una población con trabajos precarios y mal pagados. Que viven en viviendas con serios problemas de habitabilidad. En ese sentido, vienen a formar parte de un sector que viene sufriendo el giro de este país hacia una mayor exclusión.

Aunque quizá no existan dinámicas de guetos en las zonas con mayor concentración de población nicaragüense, es un grupo que tiende a asentarse en las zonas de más alto riesgo. Ello la expone a una mayor vulnerabilidad¹¹⁸.

Las condiciones de vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica revelan una clara desigualdad. Existen diferencias en las condiciones de vivienda según la nacionalidad de la persona jefa de hogar: el porcentaje de viviendas “tipo tugurio” es más alto en hogares con jefe nicaragüense que en el caso de jefe costarricense; el porcentaje de viviendas en mal estado es más elevado para jefaturas nicaragüenses que para las costarricenses; el porcentaje de viviendas sin acueducto es mayor en los hogares con jefatura nicaragüense que en costarricense; lo mismo ocurre respecto de viviendas sin tuberías dentro de la infraestructura, condiciones de hacinamiento y viviendas sin sanitario conectado al alcantarillado o tanque séptico.

118 Vargas, Juan Carlos (2004).

CUADRO 6

Condición de la vivienda según país de nacimiento

Condición de la vivienda	País de nacimiento					Total
	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Honduras	Guatemala	
Inaceptable	21.990	1.054	60	350	-	23.454
Deficiente	6.329	191	-	65	-	6.585
Aceptable	28.958	818	1.057	444	893	32.170
Óptima	20.325	2.320	1.466	576	1.212	25.899
Total	77.602	4.383	2.583	1.435	2.105	88.108

Fuente: Mónica Brenes según datos INEC (2007).

Cerca de una cuarta parte de las viviendas con jefe nicaragüense tenían las paredes, piso y techo en mal estado, mientras que en los hogares con jefe tico las viviendas en mal estado son menos de la décima parte. Donde se presentaban mayores niveles de disparidad era en el hacinamiento de la vivienda pues los hogares con jefe nicaragüense con hacinamiento de la vivienda por aposento representaban un 16,9% del total y con hacinamiento por dormitorio un 25,4%, mientras que en los hogares con jefe costarricense las cifras son 2,0% y 5,1% respectivamente. Finalmente el acceso a servicios básicos de saneamiento, que incluye tipo de abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicio sanitario y tenencia de baño, es menor en los hogares con jefe nicaragüense, pues un 13,4% de los hogares no disponen de servicios y un 29,6% tienen servicios deficientes, situaciones que afectan a un 2,9% y un 12,5% de los hogares con jefe costarricense... En el caso de los trabajadores que residen en viviendas en su lugar de trabajo, la situación de deterioro es todavía mayor, pues han sido ampliamente documentadas las malas condiciones sanitarias en baches y campamentos en actividades como el café y el banano, principalmente¹¹⁹.

Entre los años 1995 y 2004, el 2,83% de los bonos para construir casas se otorgaron a familias con inmigrantes, población que experimenta las peores condiciones de vivienda. Si recordamos el peso relativo de los inmigrantes dentro de la población costarricense, un 7,8%, lo anterior significa que casi dos terceras partes de la población migrante no tuvieron acceso a dichos subsidios¹²⁰. Existen razones legales e institucionales que impiden a los inmigrantes disfrutar de los bonos: De acuerdo con el marco jurídico que rige el sistema de ayudas del estado para la construcción de viviendas para familias pobres, las personas extranjeras no califican como beneficiarias. Sin embargo, como parte del programa para la erradicación de

119 Chavez et al. (2007)

120 Morales (2008)

tugurios, se han hecho reformas a las disposiciones institucionales para permitir a los hogares de inmigrantes, pero con miembros costarricenses naturalizados o por nacimiento, inclusive menores de edad, que tengan derecho al beneficio del subsidio de vivienda. Sin embargo, el obstáculo sigue siendo la proporción de hogares cuyos miembros carecen del estatus de residencia formal, lo que limita las posibilidades de acceso a cualquier beneficio estatal¹²¹.

Lo anterior permite deducir las condiciones en medio de las cuales viven los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Ahora bien, hay zonas más vulnerables que otras en este país. *La situación de la infancia en los cantones de Upala, Los Chiles y La Cruz resulta especialmente alarmante. Son los cantones más atrasados respecto a los indicadores de “niños que habitan en viviendas con necesidades básicas insatisfechas” en higiene, saber, consumo, y albergue*¹²². También estos cantones muestran problemas en el componente de “vulnerabilidad por no calidad y retención educativa”, que considera el derecho a estudiar en condiciones óptimas. Los Chiles, que registra el más alto número de niños nicaragüenses migrantes en la educación primaria, es uno de los que muestran mayor vulnerabilidad y rezago. En general, hay bajos niveles de escolaridad de migrantes en relación con el conjunto de la población costarricense¹²³.

Derecho a la salud y a la seguridad social

Según datos del Estado de la Nación, ocho de cada diez personas sin seguro son niños y niñas menores de 12 años, mujeres, personas desocupadas y en precariedad laboral¹²⁴. El estatus migratorio incide en el acceso del seguro, pues las personas sin documentos en regla no pueden estar aseguradas en ninguna de las categorías estipuladas por la Caja Costarricense del Seguro Social¹²⁵. La consecución de la cédula de residencia es también una decisión familiar que deja rezagadas a las mujeres y las personas menores de edad¹²⁶. Dado lo anterior, y considerando su condición migratoria indocumentada y la dificultad para encontrar empleo o su precariedad, el acceso al seguro social y la atención médica de mujeres y menores de edad migrante es muy limitado.

El servicio de emergencia, según lo estipulan directrices internacionales, debe ser brindado a todas las personas que así lo requieran independientemente de su estatus migratorio. La consulta de servicios especializados en clínicas y hospitales, así

121 NBI de cuatro variables: Higiene, saber, consumo y albergue.

122 Fuente: Mejía Arias, Nidia Esperanza. Análisis de necesidades educativas curriculares en la educación primaria dirigida a niños/as nicaragüenses migrantes en Costa Rica, 2008.

123 Mojica (2003).

124 Mojica (2003). FLACSO, Ministerio de Salud, OPS y OMS (2003).

125 Fonseca, Karina (2008). Comunicación personal. Solís, Adilia (2006). *Ruta crítica para asegurar el derecho de la niñez migrante a la educación. Informe final de investigación*. Centro de Derechos Sociales para las Personas Migrantes- CENDEROS y Servicio Jesuita para Migrantes- Costa Rica.

126 FLACSO, Ministerio de Salud, OPS y OMS (2003).

como los internamientos, son más restringidos para la población migrante pues es requisito que la persona se encuentre asegurada¹²⁷.

La salud reproductiva ha sido la más estudiada en relación con la población de mujeres migrantes. En estos estudios es central el tema de la tasa de fecundidad y la presunción según la cual las mujeres migrantes buscan que sus hijos e hijas nazcan en el país o quedan embarazadas en éste para garantizar su estatus migratorio. Así, al poseer un vínculo de primer grado con una persona costarricense califican como residentes permanentes.

Las dificultades en el acceso a servicios de mujeres nicaragüenses tanto en Nicaragua como en Costa Rica generan un alto grado de vulnerabilidad en materia de salud¹²⁸. Las mujeres y niños y niñas migrantes presentan con mayor frecuencia problemas de desnutrición, enfermedades gastrointestinales y parásitos¹²⁹.

En términos de salud emocional y psicológica, hay datos que sugieren la relación entre la emergencia de estados depresivos en mujeres migrantes debido a la lejanía con familiares, especialmente sus hijos e hijas. Además, la depresión suele aparecer por situaciones de discriminación en diferentes contextos y por la falta de redes sociales principalmente en zonas en las que la distancia geográfica imposibilita el intercambio y el establecimiento de relaciones cercanas¹³⁰.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes, independientemente de su status migratorio o el de sus progenitores, tienen derecho a la salud y a la seguridad social. Según el Código de la Niñez y la Adolescencia, esa población gozará de atención médica directa y gratuita por parte del Estado. Por su parte, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia establece que se garantizará la cobertura universal y el acceso, con equidad y sin requisitos previos de documentación, a todos los servicios de salud y seguridad social a los niños, niñas y adolescentes, en total observancia a los principios rectores de la protección integral. Además, dicha política exige que los planes, programas y actividades de salud integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes no discriminen por razón de la nacionalidad.

Costa Rica cuenta con un sistema de cobertura universal, según lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución Política. En principio, no debe existir ningún grupo excluido de la misma. Esa disposición constitucional en el ámbito de la salud, también se recoge en el Código de la Niñez y la Adolescencia que establece en el artículo 41

127 Chen et al. (2001). *Salud reproductiva y migración nicaragüense en Costa Rica 1999-2000: Resultados de una Encuesta Nacional de Salud Reproductiva*. San José: Programa Centroamericano de Población de la Escuela de Estadística e Instituto de Investigaciones en Salud (INISA). Universidad de Costa Rica. Recuperado en: <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/saludrep/finalind2-1.pdf>

128 Alforja (2002) citado en FLACSO, Ministerio de Salud, OPS y OMS (2003).

129 Goldade, Kate (2007).

130 *Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis*, San José, Costa Rica, 2003

que “Los menores de edad gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado...”

En relación con el nivel de atención, los servicios de salud en el país se ofrecen en diferentes niveles. La atención primaria se brinda en comunidades por medio de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). En ellos se ofrecen consultas médicas generales, vacunación y otros servicios primarios y el acceso de inmigrantes se facilita porque no se exigen requisitos de ninguna índole y se presta el servicio previo a una contribución voluntaria. En el servicio de emergencias se atiende indistintamente de la condición migratoria del paciente. En el nivel de consulta e internamiento, se requiere que la persona esté asegurada.

Debido a lo anterior, la población nicaragüense acude en mayor medida a los EBAIS. Un 33, 4% de dicha población que recibió consulta médica acudió a uno de ellos. Ahora bien, los nicaragüenses representan en la consulta de los diferentes niveles de atención en la CCSS, un porcentaje menor que su representación en la población nacional, lo cual indicaría una tendencia a usar menos los servicios de salud. Así, de acuerdo con promedios nacionales, ni en los EBAIS, ni en las clínicas de la CCSS y los hospitales alcanzan ni siquiera el 5%¹³¹.

La mayor demanda de atención médica de personas migrantes se concentra en las condiciones asociadas a la salud reproductiva de las mujeres. Un importante indicador de acceso a los servicios de salud es el tipo de asistencia recibida por la madre durante el parto. Según la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, el 59% de las nicaragüenses en Costa Rica tuvo acceso a un control prenatal adecuado frente a un 83% de las costarricenses. Esto parece deberse a varios factores. Uno de ellos es la pérdida de las citas concertadas debido a migraciones internas; otro factor estudiado es la escasa valoración que hacen las mujeres migrantes sobre dicho control¹³². Otra lectura de los bajos niveles de atención prenatal reconoce, aún cuando el marco legal lo contradice, las situaciones de exclusión que sufren muchas mujeres; se registran múltiples casos donde la atención prenatal y la atención en el parto son negados, aunado a humillaciones por parte del personal de los centros médicos¹³³.

En materia de salud uno de los principales problemas de la población inmigrante es el referido a las condiciones de aseguramiento. Tal y como referido, según el Censo de Población de 2000 un 60, 2% de la población nacida en Nicaragua está asegurada, en contraste con el 83, 4% de cobertura para los nacionales. Entre la población nicaragüense asegurada es mayor la cobertura en las mujeres que en los hombres. Las personas que no están cubiertas por la seguridad social forman parte de los grupos

131 *Ibid.*

132 Goldade, Kate (2007). Smith (2005).

133 Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis, San José, Costa Rica, 2003.

específicos más vulnerables de la población migrante nicaragüense. *Es una población en la que 8 de cada 10 no asegurados son niños menores de 12 años*¹³⁴.

En cuanto a la condición de aseguramiento de las personas menores de edad, para el año 2000 existían cerca de 253.000 personas menores de edad sin seguro de salud en todo el país, lo que representa un 16,5% del total de esa población. En cantones fronterizos con alta presencia de migrantes nicaragüenses, como Upala y La Cruz, un 48% y más de un 30% de sus personas menores de edad, respectivamente, no tienen seguro de salud. Aún así, la mayoría de funcionarios entrevistados coincide en que se hacen los mejores esfuerzos por garantizar el derecho a la salud de las personas migrantes menores de edad. Ello incluye atender en caso de emergencia a cualquier persona, dar seguimiento, tarjeta de citas, atención médica, medicamentos y programas de vacunación a menores de edad, y atender con prioridad a mujeres embarazadas y adolescentes.

Respecto de la atención sanitaria de la infancia, la afluencia mayor se concentra en edades preescolares, mayoritariamente entre los 0 y 6 años. Son llevados por sus madres o padres al centro de salud donde, aún siendo indocumentados, se les abre un expediente temporal y se les da tarjeta de citas para que sigan asistiendo con periodicidad. La población escolar participa en los centros educativos de las jornadas masivas de vacunación, o bien en las comunidades a través del servicio que brindan los Técnicos de Atención Primaria directamente en sus viviendas. En cuanto a la población adolescente, se trata de atender los casos que llegan, especialmente si son madres menores de edad. Si es este el caso, el Programa de Atención Integral al adolescente –PAIA– lo cubre, da seguimiento al embarazo y asesoría sobre sus derechos.

En ese mismo contexto, los Técnicos de Atención Primaria observan de cerca las apremiantes realidades de la población pobre en general y migrante en particular. Las carencias son múltiples y las condiciones de vida sumamente precarias y de alta vulnerabilidad. Las niñas y niños son los más expuestos a riesgos de abuso sexual, en calle y abandono.

Lamentablemente la ilegalidad trae problemas más grandes, (...) niños que no asisten al sistema educativo, niños que lamentablemente no reciben una atención de salud adecuada, una nutrición adecuada, por el temor de sus padres de asistir a una institución del gobierno y que por miedo de ser deportados no lleguen¹³⁵.

Como alternativas de atención en salud a la población migrante, es necesario mencionar la Clínica de La Carpio. Esta pertenece a la iglesia evangélica y brinda servicios de salud a nacionales y extranjeros. Cuenta con servicios de medicina general, odontología, ginecología y pediatría. El servicio tiene un costo voluntario de 500 colones

134 Entrevista PANI, Upala.

135 Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis, San José, Costa Rica, 2003.

por consulta. También se encuentra la Casa María Auxiliadora que brinda un servicio de consultorios médicos para personas que no pueden pagar una consulta privada o no tienen seguro social, y CENDEROS que ofrece servicios de atención psicológica para niños y niñas, adolescentes y para mujeres. Frecuentemente se presentan problemas de depresión, estrés, ansiedad, problemas de aprendizaje, desadaptación, trastornos de conducta, traumas por violencia intrafamiliar. Los problemas pueden ser atendidos en el sitio, por psicólogas de origen nicaragüense¹³⁶.

El personal que atiende en los CEN CINAI y en las guarderías infantiles coincide en que el riesgo de que los y las niñas permanezcan en las comunidades donde viven, sin supervisión adulta, es alto: madres y padres que deben trabajar, dejándoles solos por jornadas completas, al cuidado de otros niños o niñas pequeñas también o de adolescentes que abandonan los estudios para contribuir de esa forma en la manutención del hogar.

No existen lugares donde los niños se queden para que las mamás salgan a trabajar o hagan un trabajo, por ejemplo, aquí hubo un caso muy específico, se pudo hacer una rifa y conseguirle una maquinita de coser a la mamá para que trabajara, porque tenía 4 hijos, no podía descuidar los 4 hijos ni salir a trabajar, entonces imagínate, si sucede esto que la mamá sale a trabajar con 4 hijos¹³⁷.

Las jóvenes aducen además, que las labores de cuidado les impiden realizar otras actividades como estudiar o ir a trabajar fuera del hogar.

La insuficiente oferta de lugares para el cuidado de sus hijos a costos asequibles, hace que los pocos servicios que existen llenen su cupo rápidamente. En esos centros, tales como la Casa Abierta de San Felipe de Alajuelita, impulsada por la Iglesia Luterana, o la Guardería de Roblealto en la Ciudadela 15 de setiembre, las mujeres jefas de hogar, sobre todo, encuentran un apoyo importante. En dichos lugares no solo les cuidan a sus niños y niñas sino que las asesoran en cuanto a la forma de adquirir sus documentos. Además, les ofrecen información acerca de sus derechos, las apoyan en casos de violencia intrafamiliar y las fortalecen en cuanto a autoestima.

En esos contextos, la recreación y los espacios para el esparcimiento de las personas jóvenes son mínimos o no existen del todo.

Si hablamos de materia de derechos humanos el tema de la recreación y espacios recreativos no existen, por ejemplo digamos, el espacio recreativo es la escuela, por ejemplo en el mejor de los casos, pero digamos, las plazas públicas o lugares para recreación, no hay, la recreación es un derecho que no se ve, porque primero es buscar un trabajo para comer o van a buscar lo que se encuentren en las calles¹³⁸.

136 Entrevista Pastoral Social, Liberia.

137 Pastoral Social, Liberia.

138 Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis, San José, Costa Rica, 2003.

Existen aspectos de salud sexual especialmente críticos en relación con la población migrante. La ausencia de programas en materia de salud sexual y reproductiva los coloca en riesgo. Es el caso de las poblaciones en comunidades fronterizas y puntualmente en estaciones de paso como Peñas Blancas, en la frontera Costa Rica-Nicaragua. Allí, la interrelación de poblaciones móviles, la existencia de prácticas riesgosas en materia de salud sexual, así como una ineficiente atención institucional deterioran las condiciones de salud sexual de la población migrante. En este sentido, es clara la falta de intervenciones de peso en el control y la prevención de prácticas sexuales de grupos que como los jóvenes y adolescentes son considerados como potenciales poblaciones en riesgo de adquirir Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) y contraer VIH/Sida¹³⁹.

También es posible encontrar situaciones donde se mezclan percepciones sesgadas de la sexualidad y la educación.

También hay mucho abuso sexual, mucha agresión física, contra los niños y contra las mujeres, pero la mujer no habla, no denuncia. Pero para ellos es muy normal, por ejemplo si viene una niña o niño y hace la denuncia de que el fulano o el tío la toca, para ellos es normal, muchas mamás dicen “pero sólo la tocó eso no es nada”, o “esa chiquita es una mentirosa”. Dicen las mamás que acá en Costa Rica todo es defender a los chiquitos. Para ellos pegarle a un niño con un cable de luz es educarlos porque solo así hacen caso. Es difícil hacerles entender que con un cable no van a educar a un niño, ha habido uno que otro caso donde hay mejorías, pero ha habido casos en que la Jueza ha dicho que si no se lo quitan lo pueden matar¹⁴⁰.

Derecho a la educación: problemas de acceso y asistencia

Según datos del Ministerio de Educación Pública, en el año 2009 estudiaban en escuelas y colegios públicos y privados del país 45.195 niños y jóvenes provenientes de otros países¹⁴¹. De ellos, un poco menos del 80 por ciento, 34.391, provenían de Nicaragua. Sin embargo, la asistencia a la educación de la población migrante nicaragüense presenta una brecha muy significativa en comparación con la población costarricense en todos los grupos de edad. Esta brecha aumenta sobre todo en la población preescolar, y en los adolescentes y jóvenes. En el grupo de edad de los 5 a los 6 años asisten a la educación el 44,5% de los niños nacidos en Nicaragua frente al 65,3% de los nacidos en Costa Rica. *En el grupo de los 7 a los 12 años, asiste el 82,5% de los niños nicaragüenses y un 96,3% de los niños costarricenses. En este grupo la asistencia es mayor pero la brecha se mantiene. En la adolescencia se acentúa la diferencia: de los 13 a los 17 años la asistencia a la educación para los nicaragüenses es de 46,2% y para los costarricenses es de 69,2%.*

139 Escuela Finca La Caja.

140 MEP, datos tomados del Periódico La Nación del 20-11-09.

141 *Ibíd.*

Las carencias del saber, relacionadas con la inasistencia y el rezago escolar de miembros de hogar entre los 7 y los 17 años, están presentes en el 25,3% de los hogares con jefe nicaragüense y en un 14,6% de los hogares con jefe costarricense. En los hogares con jefatura femenina nicaragüense las carencias de educación son mayores pues afectan a un 28,1% del total, posiblemente debido a la participación de los niños, niñas y adolescentes en labores domésticas excluyentes, o con su incorporación al trabajo infantil. Ello dificulta su asistencia al sistema educativo e incrementa la repitencia y el rezago escolar. Sin duda, la movilidad en busca de empleo hace de la transitoriedad una característica que redundante en que los niños y niñas dejen incompletos sus años lectivos, retornando al mismo nivel año tras año.

La brecha en el acceso a educación que existe entre costarricenses y nicaragüenses puede representarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 7

Porcentaje de asistencia a la educación regular de la población de 5 a 24 años por país de nacimiento según grupos de edad

Grupos de edad	Costa Rica	Nicaragua
5 a 6 años	65,3	44,5
7 a 12 años	96,3	82,5
13 a 17 años	69,2	46,2
18 a 24 años	35,4	11,6

Fuente: Castro y Morales (2006).

La mayoría de estudiantes nicaragüenses matriculados se ubica en primaria. En secundaria la matrícula decae significativamente¹⁴².

La brecha educativa marca una importante diferencia entre los nicaragüenses y el resto de la población del país, debido a que las cifras de asistencia son inferiores a los promedios nacionales para los hogares de menos ingresos y de menor nivel educativo, o el promedio de la Región Huetar Norte, la región periférica del país con menor asistencia a la educación. Esta brecha está condicionada no solo por el ingreso y zona de residencia, como sucede en los hogares costarricenses, sino principalmente por la condición migratoria.

De acuerdo con el Índice de Vulnerabilidad Infantil (Elaborado por UNICEF, IVI), el cual considera un componente de "vulnerabilidad por no calidad y retención educativa", y según el cual se establece el derecho a estudiar en condiciones óptimas, las comunidades fronterizas de Los Chiles, La Cruz y Upala muestran problemas.

142 Solís, Adilia (2006).

En la zona urbana asisten a la educación de los 7 a los 12 años el 87, 1% de los niños nicaragüense frente a un 97, 8% de los costarricenses. En la zona rural la asistencia es de 77, 8% y de 94, 4%. En el grupo de edad de los 13 a los 17 años, en la zona urbana la brecha es mayor, pues asisten a la educación un 54, 2% de los nicaragüenses frente a un 78, 4 de los costarricenses y en la zona rural las cifras son de 36, 9% y de 56, 8%.

La relación entre pobreza por ingresos y asistencia a la educación muestra que en la población nicaragüense se ahonda la diferencia entre pobres y no pobres: *El 90% de los niños nicaragüenses no pobres de 7 a 12 años asisten a la escuela. Para los niños y niñas pobres la asistencia se reduce a 76, 0%.* También hay brechas parecidas en los adolescentes. En los costarricenses, en cambio, las diferencias de asistencia a la escuela entre pobres y no pobres es de tan solo un punto. Se trata de una diferencia irrelevante. Aunque en la adolescencia la brecha es mayor, sigue siendo menor a la de los nicaragüenses¹⁴³.

Por otra parte, una de los principales obstáculos para que los niños, niñas y adolescentes migrantes inicien y concluyan sus estudios formales se asocian con los costos económicos que implica para la familia del o la menor. Las condiciones socioeconómicas de la población se caracterizan por ser muy vulnerables; los bajos salarios generalmente únicamente pueden satisfacer las necesidades de comida y techo, según lo narrado por las personas entrevistadas. La decisión de discontinuar el proceso educativo es frecuente, pues así la persona menor de edad se puede insertar en el mercado laboral y contribuir a los ingresos familiares:

Los chiquillos esos dejan la escuela para ir a cortar naranjas, se echan los saquitos de Naranja al hombro los chiquitos¹⁴⁴.

A ello debe añadirse que es una población de niños, niñas y adolescentes, que participa con sus padres de la migración por temporadas. Es una migración asociada a la cosecha de productos como la naranja. Durante estos periodos asisten a la escuela o al colegio. Pero después deben dejar los estudios porque retornan a Nicaragua, descontinuada así su formación educativa.

Algunas maestras hacen ingentes esfuerzos por convencer a las familias sobre la importancia de que concluyan los ciclos escolares. Pero enfrentan problemas para lograrlo.

Son niñas y niños con un desfase de edades, muchos prefieren empezar a trabajar por su cuenta para ayudar a sus familias, otros vienen al inicio y después de que termina la temporada de cosecha por el cual sus padres se han venido al poblado, se van¹⁴⁵.

143 INEC, Censo de Población 2000. Castro Valverde, Carlos. *Informe final de investigación. Migración Nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas insatisfechas: repensando la cuestión de la transferencia de recursos, 2002.*

144 Pastoral Social, Liberia.

145 Entrevista con maestras en Santa Cecilia de La Cruz.

Los centros educativos constituyen el único espacio de atención y cuidado de menores en temporadas de cosecha. Si no tienen acceso a las escuelas, estos niños y niñas permanecen en los naranjales, piñales, cafetales, al lado de sus progenitores, ayudándoles en las labores de recolecta y exponiéndose muchas veces durante largas jornadas a la falta de vigilancia adulta.

*Cuando están quedados se los llevan o cuando se le da seguimiento y se sienten amenazados, recogen todo y se van. Los padres son los responsables, a ellos no les importa el estudio del los hijos, la mayoría son analfabetos y dan poco apoyo a los estudiantes, ... si el niño no quiere venir a la escuela que no venga y ya ...*¹⁴⁶.

Existen esfuerzos valiosos que es necesario resaltar. Se obtuvieron testimonios de maestras que desde sus centros educativos impulsan algunos cambios, sensibilizando a los progenitores para lograr la permanencia de sus hijos e hijas en los procesos educativos, gestando algunas ayudas económicas o en materiales, transporte y alimentación. Desde los Centros de Educación y Nutrición, CEN, se coordinan acciones interinstitucionales para solventar las precarias situaciones de la *población infantil en general y migrante en particular*¹⁴⁷.

*Para este año pretendemos integrar con temas comunes, sexualidad, drogas, abuso físico y sexual, violencia intrafamiliar, límites. El Ministerio de Salud, MEP, CEN, escuela y colegio, aunque este año no nos hemos comunicado mucho con el PANI. En el 2006 trabajamos con el programa Educa no pegues y fue muy provechoso. Hicimos una semana de padres, trabajábamos con los niños y los padres. Les gustó a los padres y madres el taller y casi no faltaban. Esa fue mi experiencia en Santa Rosa, acá también se hizo. Ese año PANIAMOR nos capacitó y nos dio los materiales*¹⁴⁸.

Los bajos niveles de escolaridad se agravan por la falta de documentos de identidad. Estos son esenciales para algunos trámites de ingreso al sistema mismo. El MEP cuenta con un reglamento que establece las normas y procedimientos para la admisión de estudiantes extranjeros. Quienes deseen ingresar a preescolar y primer grado deben presentar el certificado de nacimiento emitido por el Registro Civil a fin de verificar la edad de ingreso a estos niveles. El reglamento establece como alternativa a este documento, la presentación de una declaración jurada rendida ante notario público. De segundo a quinto grado se exige la presentación de la certificación oficial del último año aprobado con el correspondiente plan de estudios y la documentación legalizada. En el caso de séptimo año, deben presentar original y copia del certificado de conclusión del II Ciclo de la Educación General Básica.

146 Entrevista Escuela Ricardo Vargas Murillo de Los Chiles.

147 En el CEN de Los Chiles, según entrevista realizada, se atienden a más de 4000 niños en 45 comunidades, como Santa Fe, Cuatro Esquinas, Medio Queso, siendo como un 50% de nacionalidad nicaragüenses.

148 Entrevista CEN-CINAI, Los Chiles.

El artículo 19 del Reglamento establece la posibilidad de definir la matrícula mediante la aplicación de pruebas especiales de ubicación, cuando el estudiante extranjero no pueda, por razones excepcionales, presentar los documentos oficiales probatorios de los cursos aprobados. Sin embargo, lo que sucede en la práctica es que los padres y madres de familia no tienen conocimiento de esta posibilidad y por otra parte, los y las directores/as y maestros/as tampoco les informan¹⁴⁹.

Aparte del ingreso, la ausencia de documentos limita el acceso a beneficios diversos derivados de becas del Instituto Mixto de Ayuda social, IMAS o del Fondo Nacional de Becas, FONABE.

En las regiones fronterizas la movilización de niños, niñas y jóvenes desde sus poblados de origen a las escuelas de este lado de la frontera, constituye una práctica común. Es una población que hace su recorrido diariamente, en buses o a pie, hasta el centro educativo donde reciben tres tiempos de alimentación y otras ventajas asociadas a su permanencia en las aulas. A la salida de la escuela o del colegio, hacen juntos el viaje de vuelta a sus hogares.

Esta travesía diaria a través de caminos despoblados y de fincas en las montañas, en largas caminatas, incrementa la desventaja que muchas veces les afecta en los procesos educativos. Al respecto, las docentes entrevistadas comentan:

El viaje que hacen estos niños y niñas es peligroso y puede demorar más de tres o cuatro horas. Entre ellos se protegen, se esperan para irse juntos. Pero sin duda pueden ser sujetos de muchos abusos porque deben caminar por la montaña, entre montañas, lugares solitarios con poca o nada de iluminación. Se dan problemas por la extrema pobreza de esa población. Se quedan sin zapatos por caminar tanto y los dejan de mandar a la escuela por semanas hasta que les pueden comprar... se atrasan con los programas¹⁵⁰.

Según personal docente entrevistado, esta práctica de asistir a las escuelas en Costa Rica es motivada por la extrema pobreza de las familias y en particular por el poco acceso a servicios en el país de origen. Según el Índice de Vulnerabilidad Infantil (IVI) los cantones fronterizos Los Chiles, Upala y La Cruz se encuentran en un nivel muy alto de vulnerabilidad con un IVI de 54, 8%, 50, 6% y 45, 5% respectivamente. La relativa cercanía de poblados costarricenses con algunas ventajas y servicios en educación y salud, propician los viajes riesgosos a los cuales se exponen, a veces, esos niños, niñas y adolescentes.

149 Nudos problemáticos que limitan el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses en el sistema educativo costarricense. Apuntes para políticas educativas inclusivas. Solís, Adilia Eva. Fundación Centro de Derechos Sociales de la Persona Migrante (Cenderos).

150 Entrevista Escuela Santa Cecilia, La Cruz.

Vienen a la escuela para comer los tres tiempos... hay otros centros educativos quizás más cercanos pero que no tienen el servicio de comedor y ellos prefieren desplazarse horas a pie, por la montaña, con tal de comer tres veces al día. Los fines de semana no comen en muchas ocasiones¹⁵¹.

El personal de esta escuela ha impulsado la recolecta de uniformes y zapatos en la comunidad, para tener a disposición de los niños y niñas que puedan necesitarlos y que cuenten al menos con las condiciones mínimas para asistir a clases. Gracias a ello, muchas de estas niñas y niños asisten con regularidad y tienden a concluir los cursos lectivos.

La escuela es, para la niñez y los adolescentes, el espacio de socialización por excelencia y la oportunidad de superación para lograr mejores condiciones de vida. El acceso a la salud y la alimentación diaria, a través de los programas universales de asistencia se facilita también a través de las escuelas y centros de salud que actúan coordinadamente.

En la entrevista realizada en la Escuela de Santa Cecilia de La Cruz, se informó que cerca de la mitad de su matrícula es de niños y niñas nicaragüenses que permanecen todo el año en las aulas o solamente mientras duran las cosechas en las cuales sus progenitores trabajan temporalmente.

El escenario que hemos descrito en los últimos párrafos muestra la necesidad de responder a las necesidades educativas específicas de los migrantes, especialmente de los nicaragüenses. Sin embargo, no existe un estudio completo acerca de dichas necesidades. Además, en las políticas nacionales de educación no figura ninguna referencia específica a programas hacia la población inmigrante y, aparte de problemas de rezago relativo y de la falta de capacitación de los maestros para trabajar con población inmigrante, en la realidad no se presentan grandes problemas en el sistema educativo con las personas inmigrantes¹⁵².

Más allá del acceso: intolerancia y discriminación en la escuela

Los problemas en las dinámicas de integración de los niños, niñas y adolescentes que quedan inscritos en los centros educativos son diversos. Algunos de ellos están relacionados con prácticas discriminatorias que obedecen a su condición de migrantes y a sus condiciones de vida empobrecidas. También se los discrimina por formar parte de aula abierta, la cual es estigmatizada por el rezago escolar, la desnivelación y la extra edad que presentan sus miembros. La administración institucional carece de información y sensibilidad ante las experiencias de vida de la población migrante, y existen discriminación y actitudes negativas del personal docente frente al niño

151 Entrevista con maestras en Santa Cecilia de La Cruz.

152 Morales (2008)

o niña nicaragüense¹⁵³. No se cuenta con procesos de inducción al o la estudiante migrante, la expectativa de inserción que tiene el cuerpo docente no es la adecuada y se dan actitudes de rechazo y hostilidad por parte de los compañeros de clase¹⁵⁴.

La administración institucional carece de información y sensibilidad ante las experiencias de vida de la población migrante, y existen prejuicios negativos de maestros y maestras frente a estudiantes nicaragüenses¹⁵⁵.

Pero antes de profundizar en ello, debemos reconocer que hay constancia de la existencia de buenas prácticas e iniciativas para propiciar la integración de niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses que se incorporan a las aulas en los centros educativos costarricenses.

Por las características de extrema pobreza y de movilidad de gran parte de la población atendida en las escuelas y centros de salud, el personal de las instituciones públicas muestra especial sensibilidad en la comprensión y abordaje de la realidad vivida por la población migrante. Su quehacer cotidiano se caracteriza por la búsqueda de soluciones a las pequeñas y grandes problemáticas que enfrenta la población, en particular menor de edad. Desde las gestiones para la permanencia y conclusión en todo el ciclo escolar, la canalización de necesidades a otras instituciones o instancias no gubernamentales, la gestión de recursos y becas para transporte, vestimenta, materiales escolares, capacitación a las madres de familia sobre temas de interés y prevención de la violencia contra la infancia y juventud¹⁵⁶.

Nosotros en el mes de setiembre traemos un grupo de baile de Nicaragua y hacemos un intercambio en algunas escuelas. La población nicaragüense se identifica mucho cuando empiezan los bailes. Lo hacemos en el contexto de la celebración del día del migrante con el fin de que se vean los valores y se usa la música por ser un lenguaje universal. Es un intercambio muy positivo por medio del arte y la cultura. La idea que se quiere transmitir es que ellos no tienen que venir a Costa Rica a perder sus raíces y su cultura, lo propio de ellos¹⁵⁷.

Se trata de prácticas vinculadas con la satisfacción de necesidades materiales y con algunos eventos puntuales. Esto debe ser reconocido en su enorme valor. Sin embargo, yendo un poco más allá, la práctica escolar cotidiana carece de un enfoque de integración e interculturalidad. Las dificultades de acceso a becas para la población indocumentada, la precariedad en la que vive mucha población migrante, las limitaciones propias de los centros educativos y de los contextos familiares y comunitarios así como un sistema educativo que no está preparado para la atención de la

153 Chinchilla, Cecilia (2005).

154 *Ibíd.*

155 Chinchilla, Cecilia (2005).

156 Entrevista Escuela Santa Cecilia, La Cruz.

157 Entrevista Pastoral Social Ciudad Quesada.

diversidad entre su población, son algunos de los factores que se confabulan contra los esfuerzos realizados.

La interculturalidad sigue siendo una aspiración en las aulas. Varias investigaciones han señalado que la problemática en la inserción de los migrantes al sistema educativo no solo se agota en el acceso, sino también en ciertas características del sistema educativo que dificultan la adaptación y permanencia de los niños, niñas y jóvenes dentro del mismo.

En el año 2007 se realizó una investigación exploratoria sobre los nudos que se presentan a lo largo de la ruta que debe seguir un o una estudiante extranjera para estudiar en el sistema público costarricense¹⁵⁸. Mediante esta investigación se concluye que en los centros educativos el fenómeno migratorio se sigue abordando como un problema y responsabilidad de la familia migrante, y en particular del niño o la niña. Por ello el estudio propone el diseño de una política inclusiva en los centros educativos, según la cual, la adaptación al currículo es una responsabilidad compartida que requiere:

- acciones para capacitar a docentes, directores, supervisores y demás en el desarrollo de habilidades, competencias interculturales, en brindar información veraz sobre el fenómeno migratorio;
- establecer programas de inducción a estudiantes migrantes recién llegados al país, incorporando a sus familias;
- reconocer el síndrome de adaptación cultural, como un proceso subjetivo, afectivo y emocional que viven los niños y niñas migrantes, pero que es transitorio y que requiere contención y abordaje integral. No es un problema permanente, ni una discapacidad, y
- mejorar la comunicación entre padres de familia migrantes y los centros educativos.

Pero además de esas buenas prácticas hay realidades preocupantes. Los niños, niñas y adolescentes migrantes se ven enfrentados en el sistema educativo formal a situaciones de discriminación por parte del personal docente. Según un representante de la Pastoral Social de Liberia

Ellas (las maestras) cuentan de las experiencias con alumnos nicaragüenses. A la hora de oírlas uno escucha la manera despectiva cómo se expresan de los alumnos nicaragüenses. Y resulta que se trata de personas que luego se van a hacer cargo de las escuelas. Serán las directoras y toda esa cosa. Ahí no tengo esperanza ni veo mucho futuro. Entonces

158 Solís, Adilia Eva. Fundación Centro de Derechos Sociales de la Persona Migrante, Cenderos Nudos problemáticos que limitan el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses en el sistema educativo costarricense. Apuntes para políticas educativas inclusivas.

*no insisto mucho en esa línea. Pero cuando uno da ejemplos, más bien hasta les resulta grotesco que uno compare a un tico con un nica porque eso les parece muy repugnante, impresionante*¹⁵⁹.

Lo anterior es de suma importancia si se analiza que el Ministerio de Educación Pública, no se contempla la capacitación para el personal docente sobre las particularidades de la población migrante. En este sentido, se requiere mayor sensibilización e información por parte de la institución para que el personal docente pueda enfrentar los retos que la educación binacional lleva consigo, en pleno respeto de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses.

Todas estas situaciones revelan la necesidad de responder a las necesidades educativas específicas de los migrantes, especialmente de los nicaragüenses. Algunas cosas significativas se han hecho. Por ejemplo, se confeccionaron materiales didácticos para personal docente y el estudiantado. Uno de ellos es el llamado: “Diversidad e integración cultural. Módulo de autoformación” dirigido para docentes y que está compuesto por las siguientes unidades: *Los procesos migratorios acompañan la historia; Las migraciones y su impacto en Costa Rica; Diversidad cultural en la escuela; y Hacia una pedagogía intercultural*. El objetivo de estas unidades era que los docentes analizaran sus percepciones acerca de la migración y la población migrante que participa del sistema educativo. Además, pretendían que los docentes condujeran el proceso educativo integrando las diferencias que existen en la clase mediante un enfoque intercultural y de derechos humanos¹⁶⁰.

El Centro Nacional de Didáctica realiza una actividad anual en la cual se incluye un módulo sobre “Población, Ambiente, Desarrollo, Género y Migraciones”. El proyecto Aula Abierta tiene la particularidad de que el 20 por ciento de la matrícula es de origen extranjero¹⁶¹. Asimismo, se cuenta con el libro titulado Gallo pinto, agua dulce y mucho más: módulo sobre el tema de las migraciones para la educación primaria¹⁶². Este tiene como finalidad la sensibilización, en los salones de clases, de niños y niñas escolares acerca de la multiculturalidad en el país. También busca incentivar el respeto y tolerancia a la diversidad.

159 Entrevista Pastoral Social, Liberia.

160 Vidal, Marisol *et al.* (2001).

161 Morales (2008)

162 Barahona, M; Rodríguez, S; Prado, C; Gamboa, H. (2001).

En secundaria, un convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de Población de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Proyecto Estado de la Nación, permite incluir en el currículo educativo materiales generados por los informes del Estado de la Nación en el currículo educativo. Como resultado de este convenio surgieron los Módulos sobre Población, Desarrollo y Migraciones, dirigidos a los docentes. Dichos módulos están conformados por tres unidades. *Gente en movimiento* aborda la noción y los tipos de migración; *Migración y desarrollo* analiza los vínculos entre población, desarrollo y migraciones, así como las tendencias migratorias internacionales y su impacto en Costa Rica; *Ticas, ticos, habitantes de la República* estudia la legislación, los derechos humanos, las políticas migratorias y el marco institucional costarricense en materia de migraciones¹⁶³.

Cuando las condiciones institucionales de acogida son adecuadas, la integración cultural de migrantes y refugiados se facilita. En ese sentido, el modelo educativo costarricense ha hecho esfuerzos significativos que deben ser reconocidos para procurar condiciones óptimas para sus estudiantes migrantes. A ello debe añadirse una preocupación en torno al respeto de los derechos. Sin embargo, ya sabemos que estos buenos esfuerzos nunca son suficientes. Aún admitidos en el sistema, y aún ejercitando buena parte de sus derechos, las niñas y los niños migrantes deben enfrentar algo que ni las leyes ni las políticas pueden impedir de modo absoluto: los prejuicios y la discriminación. Estos provienen de una cultura que aún no ha estado dispuesta a discutir algunos de sus componentes más hostiles y humillantes. En un clima y una sensibilidad que no condena con dureza y claridad las prácticas humillantes y los prejuicios xenófobos, algunas personas se sienten legitimadas para seguir despreciando a las personas por su origen nacional, su acento o su color. Este es un desafío para el país y de manera especial para un sistema educativo que ha de poder educar a sus estudiantes y funcionarios docentes y administrativos en la convivencia multinacional y multicultural.

Estudiar o trabajar: una disyuntiva riesgosa

Desconocemos cifras exactas acerca de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses que trabajan en Costa Rica. Pero contamos con evidencias que revelan el hecho de que están sujetos a sufrir explotación laboral y económica.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen derecho a no sufrir explotación laboral y económica. En Costa Rica, el trabajo infantil constituye una violación de derechos humanos. El Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 92, prohíbe el trabajo de las personas menores de quince años. En el caso de adolescentes, la legislación reconoce, en el artículo 78 de dicho código, el derecho al trabajo de esta población, siempre y cuando no se realice en condiciones que impidan su pleno

163 Barahona, Manuel (2000).

desarrollo, ni comprometan sus derechos humanos vinculados con la salud, la educación, el descanso, el esparcimiento, y su desarrollo humano.

Una reciente reforma del párrafo primero del artículo 97 del Código de la Niñez y la Adolescencia, prohíbe a los menores de 18 años trabajar en el cuidado de niños, adultos mayores o personas con discapacidad, trabajar en vigilancia o ni pasar la noche en el sitio donde laboran. Esto representa un importante avance en la protección de niños, niñas y adolescentes. En especial, busca prevenir su explotación laboral.

La reforma establece que los inspectores del Ministerio de Trabajo deben visitar periódicamente los distintos centros laborales para determinar si estos emplean menores de edad y si cumplen con las normas para garantizar su protección. En la conceptualización de *centro de trabajo* se incluye todo lugar donde se labore, incluidas casas de habitación, cuando se empleen personas menores de edad para tareas domésticas. Esto es relevante en el caso de niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses que son empleadas en casas de habitación para realizar labores domésticas. (Periódico La Nación, 19-06-10)

La PNNA como parte de su eje estratégico de Protección Especial, establece la Protección y erradicación de la explotación laboral infantil y protección de la persona adolescente trabajadora.

Las niñas y los niños migrantes, especialmente cuando viajan sin acompañamiento se exponen a las peores formas de trabajo infantil. Datos del INEC revelan que en el 2008 nueve de cada 100 jóvenes entre los 12 y 17 años trabajaban en forma remunerada.

Las deficiencias de información acerca del trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes migrantes impiden caracterizarlo adecuadamente. Los datos no son levantados, no se da importancia su incorporación en los ciclos productivos, y no existe articulación organizativa e institucional para abordar el problema. El Ministerio de Trabajo y las organizaciones sociales que trabajan con la población migrante en general, no han establecido los mecanismos que aborden la particularidad del trabajo infantil migrante en el conjunto de la población¹⁶⁴.

Sin embargo, diversas investigaciones han constatado que los niños, niñas y adolescentes migrantes “colaboran con sus familiares” trabajando en la corta de caña de azúcar y en los cítricos. Allí trabajan como ayudantes en labores de carga de las naranjas que se van arrancando del árbol. Se ha observado la presencia de niños y niñas migrantes como vendedores y vendedoras ambulantes en las calles y en los puestos de ventas informales que tienen sus padres en las calles del centro de San José. Se tienen algunas evidencias generales de la participación de niñas migrantes

164 Acuña, Guillermo

en labores de Trabajo Infantil y Adolescente Doméstico (TIAD)¹⁶⁵, como parte de las cerca de 12.000 personas menores de edad que realizan esta actividad en el país, según datos aportados por ASTRADOMES (Asociación de Trabajadoras Domésticas). (Acuña, Guillermo). Estas evidencias desarticuladas exigen información de carácter cuantitativo y cualitativo que detalle y caracterice las condiciones sociolaborales de estos sectores dentro del mercado informal urbano costarricense.

El Ministerio de Trabajo y el Patronato Nacional de la Infancia, PANI son las instituciones llamadas a vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que existen respecto de la permanencia de menores en los lugares de trabajo. Pero sólo actúan a partir de denuncias y sus inspecciones son insuficientes, por razones relacionadas con la falta de personal o de recursos para movilización.

El PANI está constantemente en eso pero el PANI es pequeño. Ellos son nómadas, hoy están aquí y mañana allá entonces el PANI no puede dar seguimiento¹⁶⁶.

Aspectos relacionados con la materia laboral son mencionados recurrentemente por parte de las personas entrevistadas. Para empezar se deben anotar la violación sistemática de los derechos laborales de sus padres y madres y otras personas encargadas de la población menor de edad, pues éstas acarrearán serias dificultades en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes. Bajos ingresos, la carencia de seguridad social familia por la morosidad o irresponsabilidad patronal, la imposibilidad de iniciar el proceso de solicitud de residencia permanente, entre otras, constituyen estas dificultades:

Hay fincas adentro que los contratan sin papeles, les pagan cualquier cosa. Aunque estén documentados, por un día de trabajo les pagan 13500 colones. Tienen una tarea de 8 hectáreas por día por persona, tienen que recorrer las 8 hectáreas, cambiar bolsa y desflorar. Entran a las 5 de la mañana y salen a las 4 ó 5 ó 6 de la tarde. Son muy explotados¹⁶⁷.

El anterior extracto evidencia la violación de los derechos de las personas migrantes en general, la cual se profundiza si las personas se encuentran en situación de indocumentación e irregularidad migratoria. Las amenazas con la pérdida de empleo o deportación son constantes e imposibilitan la denuncia de este tipo de situaciones, aunado a las pocas regulaciones estatales en materia laboral¹⁶⁸. Habría que agregar que condiciones como la edad y el género vulneran aún más las condiciones de vida de las personas migrantes en el país, y específicamente en el ámbito laboral:

165 El TIAD es realizado por niñas, niños y adolescentes en casas que no son las suyas, en las que bajo el concepto de ayuda realizan tareas dirigidas a garantizar la alimentación, limpieza, cuidado de personas y familias. Las TIAD no gozan de garantías laborales, perciben bajos salarios, realizan largas jornadas laborales, sufren la ampliación de las funciones para las que fueron contratadas y reciben un trato desigual en relación con otras categorías ocupacionales.

166 Entrevista Policía, comando Los Chiles.

167 Entrevistas Escuela Los Chiles.

168 Brenes y Paniagua, 2009.

Si un señor viene en la faena, por muy poco que sus hijos menores aporten de naranjas, les ayudan a llenar las sacas. El trabajo para ellos es aprovechado para ellos y están con sus padres. Hay menores de 17 años que ya son hombrecitos, que ya son chiquillos más crecidos. De ahí hemos sacado muy pocos. La última fue una niña ayudante de la cocinera de una de las fondas de ahí. Se la sacamos a la dueña de la soda¹⁶⁹.

Figuras como el contratista juega un papel fundamental en las dinámicas laborales y en la inserción de las personas menores de edad en diferentes tareas. Su difuso rol posibilita la violación de los derechos laborales y la evasión de todas las responsabilidades patronales de las empresas contratantes, creando un vacío jurídico a la hora de iniciar procesos judiciales en su contra¹⁷⁰. Al respecto, Ronald Vargas menciona:

La empresa se limpia las manos diciendo: ¡no son empleados nuestros! Nosotros tratamos con contratistas. El contratista le dice ¡recoja todas las naranjas de este lado! El contratista subcontrata a la gente que trabaja y después la gente va a los niños. Entonces la empresa dice no tener la culpa y se limpia las manos. El contratista hace lo que le da la gana. Antes lo que hacía el día antes de la paga era llamar a migración. Migración detenía a los trabajadores y se los llevaba para Nicaragua. Ese contratista se echaba la plata a la bolsa. Eso lo hicieron muchas veces. Yo ya los fui a denunciar al ministerio de trabajo, y les dije a estos que no fueran tan tontos¹⁷¹.

La vulnerabilidad de la población menor de edad, también se ve reflejada en los malos tratos que reciben por parte de sus patrones y patronas. La violencia física y emocional suelen ser las constantes, que se acrecienta cuando las personas se encuentran indocumentadas:

La experiencia mía ha sido buena pero cuando vine por primera vez vine desorientada, recibía maltrato de la señora donde me empleaba. Gracias a Dios ahora tengo otro trabajo. Llegué de 17 años, vine de Granada, en marzo cumpla 19 años. Cuando llegué había personas que no me conocían, mi patrona me amenazaba con echarme a migración y yo me arme de valor y le dije que lo hiciera. No me dio miedo¹⁷².

Asimismo, las personas entrevistadas refieren a situaciones extremas asociadas con la explotación laboral de menores migrantes en las zonas fronterizas. Allí el cultivo de productos para la exportación, como la naranja, se ve beneficiado por el trabajo bajo pésimas condiciones laborales de la población migrante:

En las naranjeras se presenta el problema de familias completas, incluso los niños y las niñas, que trabajan y viven en condiciones precarias. Las barracas donde duermen hechos torna la situación altamente riesgosa y se dan abusos de toda índole¹⁷³.

169 Entrevista DGME, Upala.

170 Brenes, 2009.

171 Entrevista Pastoral Social, Liberia.

172 Entrevista Cindea, Los Chiles.

173 Entrevista Oficina de la Mujer, Upala.

Otras formas de trabajo infantil y adolescentes en las fronteras consisten en realizar trámites migratorios (boleteras), la venta de productos diversos, “jalando” equipaje, limpiando zapatos, entre otros. Esta situación genera escenarios de gran vulnerabilidad para las personas menores de edad, al estar expuestas a abusos físicos, emocionales y sexuales por parte de quienes transitan por esos lugares¹⁷⁴.

Una de las preocupaciones más recurrentes en las personas entrevistadas consiste en las situaciones asociadas con la trata y tráfico de menores de edad en las zonas fronterizas. Por la información brindada, estas situaciones se dan con mayor frecuencia en la Zona Norte, mientras que los casos en la Región Chorotega son más escasos. Algunas situaciones valoradas como tráfico tienen asiento en situaciones cotidianas experimentadas por las familias migrantes, al respecto menciona una trabajadora del PANI:

Sin embargo, suele suceder que por razones de necesidad, los progenitores que se encuentran en Costa Rica le piden a cualquier persona conocida o no, que venga de Nicaragua, que trasladen a sus hijos e hijas para poder reunirse con ellos y muchas veces son desconocidos para los menores de edad que son trasladados. Por supuesto esto es una situación riesgosa y la vulnerabilidad de las personas menores se acrecienta¹⁷⁵.

174 Entrevista Visión Mundial, La Cruz.

175 Entrevista PANI, Liberia.



TERCERA PARTE

CAPÍTULO QUINTO

Protección institucional de derechos

En el lugar de destino, los inmigrantes con frecuencia reciben un trato que viola sus derechos humanos básicos. Incluso si los gobiernos no ratifican las convenciones internacionales que protegen a estos trabajadores, deben velar porque gocen de plenos derechos
PNUD, *Superando Barreras*
Informe de Desarrollo Humano, 2009.

Preámbulo

En los dos capítulos anteriores de nuestro estudio analizamos las condiciones materiales y los contextos socioculturales de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica. En ellos describimos algunos de los logros y también buena parte de los obstáculos y riesgos que deben enfrentar a la hora de pensar en su inclusión e integración en la sociedad costarricense.

En el presente capítulo ponderamos cómo funciona la protección institucional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Para ello, hacemos una recapitulación de los derechos más directamente vinculados con su condición de migrantes y luego analizamos su grado de cumplimiento en el país. Nos interesa resaltar cuáles son los logros y cuáles los obstáculos experimentados a la hora de proteger derechos de la niñez y adolescencia migrante. Lo anterior implica considerar factores políticos, culturales e institucionales. Estudiamos los prejuicios, las percepciones y las prácticas en instituciones y personas encargadas de proteger y hacer valer los derechos.

La protección de sus derechos es primordial porque es su derecho, pero también porque esa es una forma de garantizar el derecho de fondo: el derecho a desarrollarse y florecer como seres humanos.

En Costa Rica pueden observarse esfuerzos por delinear y proteger derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes por parte de las instituciones. Pero también se observan en ellos prejuicios, prácticas, desatenciones y sensibilidades que atentan contra los derechos, la inclusión al bienestar, el interés superior y la participación de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El problema con dichos prejuicios y sensibilidades es que luego pueden cristalizar en prácticas educativas, sanitarias, y legales discriminatorias que impiden el desarrollo humano y la integración de los inmigrantes, sobre todo de los más pobres y vulnerables. De allí que los gobiernos deben responder a la exigencia ética de garantizar el ejercicio de los derechos y la eliminación de la discriminación entre quienes habitan su territorio. Este imperativo no debería depender de que se ratifiquen o no los convenios internacionales. La ausencia de ratificación de esos acuerdos no exime a ningún Estado de evitar la violación de los derechos.

En el lugar de destino, los inmigrantes con frecuencia reciben un trato que viola sus derechos humanos básicos. Incluso si los gobiernos no ratifican las convenciones internacionales que protegen a estos trabajadores, deben velar porque gocen de plenos derechos en el lugar de trabajo, como igual trabajo-igual salario, condiciones dignas y organización

colectiva, entre otros. En este contexto, es probable que deban actuar diligentemente con el fin de desarraigar la discriminación¹⁷⁶.

El derecho a tener derechos, el derecho a todos los derechos

El derecho a tener derechos es un principio dibujado por Hannah Arendt en su libro *Los orígenes del totalitarismo*¹⁷⁷. Negar el derecho a tener derechos es una típica práctica totalitaria. Sin embargo, no es necesario padecer una dictadura o un régimen totalitario para sufrir la negación de ese derecho fundamental. También la sufren quienes ven restringidos los derechos en función de su nacionalidad, especialmente cuando caen en manos de funcionarias y funcionarios xenófobos o cuando las instituciones realizan interpretaciones y aplicaciones sesgadas de las leyes. Carecer de una determinada ciudadanía política no debería implicar la pérdida del derecho a tener derechos, a tener todos los derechos. Esta verdad no debe ser olvidada en contextos donde los prejuicios intergrupales y las prácticas discriminatorias constituyen evidencias diarias.

En este sentido la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, ratificada por Costa Rica en 1990, pasando así a formar parte del derecho interno, contiene varias disposiciones importantes en relación con el tema de la migración. Resulta fundamental el artículo 2 según el cual los Estados que ratifican la Convención deben respetar los derechos que contempla, así como asegurar su aplicación a cada niño o niña sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna.

El artículo anterior tiene implicaciones prácticas importantes para el Estado costarricense como se ha venido señalando a lo largo del documento, toda vez que al haber ratificado la Convención, se encuentra en la obligación legal de adoptar las medidas necesarias para garantizar su aplicación a todos los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción, independientemente de la nacionalidad y de la situación migratoria. Al hablar de “todos los derechos” se incluyen los civiles, políticos, económicos y sociales, considerándose además su indivisibilidad e interdependencia.

En relación con el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Tribunal Constitucional ha dispuesto lo siguiente: *“Resulta para la Sala particularmente claro que esta norma, de gran contenido proteccionista, en los términos propios de la Convención, está destinada a todos los niños que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado que la ha aprobado, sin distinción de ninguna clase, lo que quiere decir, en estricto sentido jurídico, que cualquier infante que se encuentre en territorio de la República, es sujeto activo de todos los beneficios de la Convención. Es absolutamente claro que el país puede aplicar las políticas legislativas plasmadas en las leyes de migración, para restringir el ingreso y la permanencia de extranjeros en su territorio, a reserva de que sean disposiciones razonables y proporcionadas; pero ello no desdice el hecho incuestionable que en tanto el menor*

176 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 5.

177 Arendt (2004). Hernández (2007). 203-204.

*esté bajo su jurisdicción, bajo cualquier status migratorio, deba protegerse en toda la intensidad que la Convención prevé...*¹⁷⁸.

Los derechos y los procedimientos debidos han de estar garantizados para las personas que habitan un Estado de derecho. Y eso implica, en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, estar a salvo de detenciones injustificadas, del abuso y la explotación, así como de ser devuelto a su país de origen sin que medie el resguardo del interés superior, ni garantías de protección.

En el ámbito nacional, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia establece que las instituciones públicas tomarán todas las medidas de prevención, promoción y sensibilización para que se inscriba a los niños y niñas inmediatamente después de su nacimiento, sin discriminación alguna, y para que la información requerida para su inscripción no sea motivo de estigmatización. Toda persona, institución u organización que tenga conocimiento de un nacimiento no inscrito, deberá informarlo al Registro Civil, con el propósito de proteger los derechos reconocidos en la legislación nacional e internacional. Se tomarán medidas para asegurar la inscripción de personas menores de edad en zonas fronterizas o en territorios indígenas, y de aquellas cuyo nacimiento por cualquier motivo no haya sido oportunamente registrado...

La *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia* establece principios que son esenciales para dibujar políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes migrantes. El interés superior del niño o la niña, la no discriminación, la discriminación positiva, la participación, y la autonomía progresiva constituyen puntos de referencia irrenunciables. Aunque cada uno de ellos es importante, en relación con el tema de los niños, niñas y adolescentes migrantes, conviene poner de relieve el principio de no discriminación. Este señala que las disposiciones se aplicarán a toda persona menor de edad, sin discriminación alguna por razones de nacionalidad, cultura, género, o cualquier otra condición propia de su madre o padre, entre otras. Este principio busca que el país garantice a todas las personas menores de edad la protección de sus derechos y contemple establecer políticas especiales para aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. También obliga a Costa Rica a tener en cuenta que su población menor de edad es una población heterogénea, compuesta por niños, niñas y adolescentes que pueden pertenecer a minorías étnicas, religiosas, así como personas con discapacidad o migrantes. Por todo ello, debe promoverse la inclusión de todas las personas menores de edad en los programas sociales, así como su integración social, fomentando el respeto a la diversidad y a la aceptación de las diferencias.

De igual forma, mediante el desarrollo jurisprudencial, se ha establecido que la persona menor de edad, por su sola condición, independientemente de su nacionalidad, color, sexo o religión, tiene derecho a la protección establecida en la Constitución

¹⁷⁸ Sala Constitucional. Resolución No. 8857-98.

Política, y en los instrumentos internacionales vinculantes para el país, como lo es la Convención de los Derechos del Niño. En relación con el derecho a la educación, en un caso concreto en el cual se le negó la matrícula a un niño por no tener documentos legalizados, la Sala estableció que *“el derecho a la educación es innegable como el derecho de acceso a ésta y no puede ser vulnerado por distinciones de nacionalidad prohibidas por el artículo 19 constitucional que reconoce la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros con las salvedades allí previstas...”* Esta interpretación jurisprudencial puede extenderse a otros derechos de las personas migrantes menores de edad¹⁷⁹.

La Defensoría de los Habitantes hace referencia a la obligatoriedad del estado costarricense de tutelar este derecho a la nacionalidad, sobre todo en el caso de la inscripción de nacimientos de hijos de padres extranjeros. Para ello, la Defensoría recuerda una resolución del Registro Civil, la número 024-2003, en la cual se subraya *la imperiosa necesidad que tenemos todas las personas de contar con una nacionalidad que nos identifique como nacionales de un Estado, y la ineludible obligación del Estado de procurar garantizar a todas las personas el acceso a este derecho fundamental*¹⁸⁰.

El artículo ocho de la Convención sobre los derechos del niño y la niña establece para los Estados parte el compromiso de respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares. Esto implica que *cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.*

Además del derecho a un nombre y una nacionalidad, los niños, niñas y adolescentes migrantes tienen derecho a no ser discriminados. Precisamente, para evitar actitudes discriminatorias, xenófobas y estigmatizantes, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia establece, como uno de sus ejes estratégicos, el *“respeto y la inclusión de las diversidades culturales”*. Esto implica que *todas las entidades públicas tomarán en cuenta, para la elaboración de sus planes y programas, la diversidad cultural o de origen, por lo que se deberán tomar medidas para protegerla, y garantizar el derecho a crecer y desarrollarse según la diversidad de la propia cultura. Asimismo, se contempla el fomento de la identidad cultural respetuosa de los derechos humanos, mediante la promoción de acciones para fomentar entre las personas menores de edad el respeto y aprecio por los valores y la identidad cultural costarricense, niños, niñas y adolescentes de otras nacionalidades y culturas. El Plan se refiere expresamente a los niños, niñas y adolescentes migrantes, al indicar que se promoverán acciones de respeto e integración para fomentar el respeto de sus derechos humanos, su participación e inclusión dentro del ámbito nacional, estableciéndose los mecanismos de garantía necesarios*

179 Sala Constitucional. Sentencias Nos. 7806-03 y 9345-08.

180 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2003-2004

para que este reconocimiento sea efectivo y respetuoso de su identidad nacional y cultural.

Según la Política Nacional de Niñez y Adolescencia el *Estado brindará protección especial a niños, niñas y adolescentes, con el fin de protegerlos y atenderlos en situaciones de vulnerabilidad o cuando sean víctimas de la violación de derechos humanos. A este respecto, las respuestas institucionales deberán contar con los mecanismos necesarios para garantizar su efectividad, eficiencia y oportunidad. En materia de protección especial prevalecerá el fondo jurídico y el sentido de la intervención, sobre los obstáculos formales y burocráticos.*

El artículo noveno de la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados la obligación de impedir que una persona menor de edad sea separada de sus padres contra su voluntad. Asimismo, debe procurar salvaguardar el derecho a prolongar la separación cuando el interés superior de aquél así lo requiera. No se lo debe deportar cuando exista un “riesgo razonable” de que el retorno se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales de la persona menor de edad¹⁸¹.

Dicho artículo noveno establece que las medidas que implican la separación de padres e hijos deben ser extremadamente excepcionales y ser sometidas a revisión judicial. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que aunque el Estado tiene el derecho y deber de mantener el orden público a través del control de ingreso, la residencia y la expulsión de extranjeros, ese derecho debe equilibrarse en relación al perjuicio que se puede causar a los derechos de las personas involucradas en el caso particular. La separación de una familia solo puede justificarse cuando es necesaria para satisfacer una necesidad apremiante de proteger el orden público y cuando los medios son proporcionales con el fin. Este equilibrio debe buscarse caso por caso y las razones que justifiquen la interferencia en la vida familiar deben ser muy serias.

De acuerdo con el artículo 20 de la Convención, las personas menores de edad no acompañadas o separadas de su familia tienen derecho a recibir protección y asistencia especiales por parte del Estado. En este sentido, a la hora de atender y brindar alojamiento a estas personas menores de edad, deben tenerse en cuenta las vulnerabilidades particulares de la persona menor de edad, no sólo por haber quedado desvinculado de su medio familiar, sino también por encontrarse fuera de su país de origen, así como la edad y el sexo de la persona menor de edad. En particular, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la crianza de la persona menor de edad, así como a su origen étnico, religioso, e cultural y lingüístico. Asimismo, no se privará de libertad a los niños, niñas y adolescentes y de acuerdo con el principio de unidad familiar, se mantendrán juntos los hermanos¹⁸².

181 Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 6 - 2005.

182 Observación General No. 6 (2005), Ibid.

Sin embargo, Costa Rica no ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990, la cual constituye el principal esfuerzo por establecer derechos y obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos de las personas migrantes.

Específicamente en cuanto a los hijos e hijas de los trabajadores migrante, se establece su derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento, a tener una nacionalidad, a acceder a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Asimismo, se establece que el acceso de los hijos y las hijas de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo o la hija en el Estado de empleo.

Logros en la protección de los derechos

En el apartado anterior hemos recordado algunos de los derechos que deben serle protegidos a niños, niñas y adolescentes migrantes. Ahora pasaremos a describir cómo son protegidos o desprotegidos tales derechos en Costa Rica. Comenzaremos con algunas ventajas que esa población experimenta en este país. Creemos que, a fin de tener una mirada amplia y justa de la situación de la niñez y adolescencia migrante nicaragüense en Costa Rica, conviene reconocer un conjunto de logros institucionales, procedimentales y organizacionales. De hecho, hay muchos grupos y redes que trabajan intensamente por los derechos y por el desarrollo humano de esa población. También hemos visto esfuerzos legales para enfrentar los desafíos. Las instituciones educativas y sanitarias muestran esfuerzos reconocibles. En la Política Nacional de Salud 2002-2006, por ejemplo, se plantearon algunas medidas como la creación de un sistema de recolección de información; la garantía de acceso de población migración desempleada, subempleada, indigente e indocumentada a los beneficios de salud pública; la incorporación de necesidades específicas de la población migrante a los procesos de salud; y la garantía del cumplimiento de las obligaciones de seguridad social para mejorar el acceso¹⁸³.

Logros educativos

Además de la posibilidad de tener acceso a la justicia, y de contar con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes y de organizaciones y redes de apoyo, los niños, niñas y adolescentes migrantes cuentan con una serie de apoyos del Estado. Quizá donde más significativos sean estos apoyos es en el ámbito de la educación.

183 FLACSO, Ministerio de Salud, OPS y OMS (2003).

El país ha ido mejorando el acceso que tienen los estudiantes extranjeros a las becas. Por un lado, la jurisprudencia ha avanzado en la protección de este derecho. Mediante una resolución de la Sala Constitucional se declara la inconstitucionalidad de los artículos 6 y 7 del decreto ejecutivo número 21989-MEP-MTSS publicado en la Gaceta del día 17 de marzo de 1993. Estos artículos excluían a los niños y niñas extranjeros como posibles beneficiarios del bono para la educación básica. La Sala consideró que dichos artículos contravienen tanto la Convención de los Derechos del Niño como la Constitución Política.

Otra resolución que contribuye en el avance hacia la protección de los niños y las niñas migrantes, es la que establece que el fondo nacional de becas es aplicable a todos los niños y niñas que habiten en el país, independientemente de su nacionalidad, origen, raza, religión o cualquier otra condición. Anteriormente, este derecho era acotado sólo para nacionales y ello constituía una medida discriminatoria. Aunque el otorgamiento de becas no es en sí mismo un derecho fundamental, en el conjunto de otros apoyos integra el derecho a la educación y éste no es privativo únicamente para costarricenses. El Estado no puede negar este derecho a aquellas personas que no tienen los medios económicos para poder obtenerlo, basados únicamente en razones de nacionalidad, al igual que no lo podría hacer basado en otras razones como el sexo o la raza. La nacionalidad no puede convertirse en una condición ilegítima de exclusión de la adjudicación de becas¹⁸⁴.

Entre las políticas de transferencia de recursos a las familias en condición de pobreza, el Gobierno de Costa Rica estableció los subsidios para los estudiantes que son miembros de tales familias bajo el denominado Programa de Bonos Escolares. Este consiste en la entrega de un documento a principios del curso lectivo que permite al padre o madre del o la estudiante, adquirir los útiles escolares y uniformes. Hasta 1998, este programa excluía de tal beneficio a los estudiantes inmigrantes, pero a partir del curso lectivo de 1999, según una resolución de la Sala Cuarta, el bono escolar se comenzó a entregar también a niños y niñas extranjeras de escasos recursos. En consecuencia los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Becas contempla entre su población beneficiaria a los estudiantes de origen extranjero. Sin embargo, del total de becas que anualmente se distribuyen menos de un 3% tienen a esta población como beneficiaria, según datos obtenidos de la base de datos de FONABE¹⁸⁵.

Por otro lado, quienes ingresan y se mantienen en el sistema educativo, a pesar de la falta de documentos de identidad, y logran cursar hasta sexto grado escolar o undécimo año de secundaria, obtienen un certificado similar al del resto de estudiantes.

184 Mediante esta sentencia constitucional se declara inconstitucional el artículo 4, inciso a) de la Ley No. 7658 "Creación Nacional de Becas" y el artículo 16 inciso a) del Decreto Ejecutivo No. 26496- MEP "Reglamento a la Ley No. 7658, en cuanto a la palabra "costarricense", debido a que restringen el acceso de los menores extranjeros a las becas estudiantiles. Sentencia 7806-03-Morales (2008).

185 Morales (2008).

Sin embargo, al reverso se incluyen anotaciones referentes a que la validez de los mismos, en caso de querer continuar en el colegio o en estudios técnicos o universitarios, está supeditada a la entrega de documentos¹⁸⁶.

Obstáculos en la protección de los derechos

Hemos mencionado logros. Ahora mencionaremos limitaciones en la protección de los derechos. Para ello analizaremos un conjunto de factores administrativos, institucionales, legales y culturales, que explican la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica.

Empezaremos con los conocimientos, sensibilidades y percepciones de los funcionarios y funcionarias institucionales que entrevistamos en diversas comunidades del país.

Aunque las personas entrevistadas confiesan tener poco manejo de la legislación nacional en materia migratoria, reconocen contar con un mayor conocimiento a propósito del cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescente. Algunas de estas personas mencionan modificaciones a la legislación nacional en materia migratoria que, según su opinión, han incidido negativamente en la situación de la población infantil y adolescente. Un miembro de la Fuerza Pública aduce un ejemplo significativo. Según él, al habilitarse la posibilidad de que la persona menor de edad se quede en el país ante la deportación de las personas que las tienen legalmente a su cargo se crea una situación de indefensión para la persona menor de edad. Esto es así debido a que el procedimiento para buscar un hogar donde pueda permanecer es largo y tedioso. Además, durante el mismo, se ven vulnerados una serie de derechos como la vivienda, la protección, y la salud emocional, entre otros.

Del mismo modo que ese miembro de la Fuerza Pública, otros funcionarios y funcionarias manifiestan preocupación por las modificaciones en la legislación que pueden lacerar derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Sin embargo, este sentimiento no aparece siempre. De hecho, otros personas juzgan positivamente los cambios en la legislación nacional en materia migratoria o infantil y adolescente. Según ellos, estos cambios han posibilitado, por ejemplo, un retorno más frecuente de las personas menores de edad a su país de origen. Al respecto menciona una funcionaria de la Dirección General de Migración y Extranjería en Upala:

Es que si ellos vienen acompañados, nosotros igual los rechazamos, si la condición es irregular y no califican para quedarse, se rechazan. También tenemos montones de casos

186 Periódico La Nación, 20 y 21 de noviembre de 2009. (Resolución Ministerio de Educación Pública (MEP) a finales del año 2009).

*que los niños son menores y los agarramos solos, y ellos preguntan: ¿por qué nos agarran si allá en Nicaragua somos solos, vivimos solos, por qué nos hacen eso aquí? Entonces hay que explicarles la diferencia que aquí el trato de menores no es igual a la de Nicaragua*¹⁸⁷.

El señalamiento de esta funcionaria debe enmarcarse en cambios en la última década del Código de la Niñez y la Adolescencia. Actualmente, y por medio de una modificación introducida en el Código durante el año 2002, el ingreso y permanencia de las personas migrantes menores de edad y la aplicación para este grupo de la legislación migratoria vigente es valorada por las autoridades administrativas competentes, con el fin de velar por el interés propio de este grupo. Antes de la modificación del artículo 17 del Código se impedía el rechazo, deportación o expulsión del territorio nacional de personas menores de edad, salvo en situaciones que se comprometiera el interés superior¹⁸⁸. Al dejar la decisión en manos de las autoridades se corre el riesgo de que los criterios de discrecionalidad sean difusos, aumentando la posibilidad de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes al momento de desplazarse.

A propósito de las relaciones del Estado con la población migrante, algunas de las personas entrevistadas reconocen que uno de los mayores obstáculos que deben enfrentar es la ausencia de políticas públicas en materia migratoria, tanto en términos generales como en la situación específica de los niños, niñas y adolescentes migrantes. La carencia de política pública en la materia, dificulta el proceso de intervención articulado así como los procesos internos de las instituciones del Estado. Un claro ejemplo de lo anterior que es que el ente rector de la infancia en el país, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), no posee un programa específico para la población menor de edad migrante, así en el mejor de los casos, la forma de intervención es particular de cada región.

Para otras entidades, sobre todo las estatales asociadas a la seguridad, la Ley General de Migración y Extranjería y otros instrumentos como protocolos para intervenir en situaciones de trata son suficientes para manejar el fenómeno migratorio, dejando ver una concepción de las migraciones como un asunto de seguridad nacional y/o pública¹⁸⁹.

Para algunas personas entrevistadas, existen una serie de dificultades para aplicar en casos concretos las herramientas internacionales en materia de derechos humanos, niñez y adolescencia que se encuentran ratificados por el Estado costarricense en beneficio de toda la población sin distinción de nacionalidad y condición migratoria. Lo anterior remite a un problema del Estado sobre la forma en que garantiza el cumplimiento de los acuerdos internacionales que ha ratificado.

187 Entrevista DGME, Upala.

188 Brenes y Paniagua, 2009; Brenes, 2010.

189 Sandoval. 2007.

La aplicación del derecho internacional en el suelo nacional es uno de los retos más importantes que enfrenta el Estado costarricense, sobre todo cuando se habla de población migrante y menor de edad. La circulación de información sobre la normativa nacional e internacional vigente en el país, es escasa a nivel institucional; muchas normas y directrices institucionales son contrarias a lo estipulado por acuerdos y tratados internacionales, así como por la Constitución Política. Lo anterior genera graves problemas en el funcionamiento de las instituciones, sobre todo en materia del cumplimiento de los derechos de población migrante infantil y adolescente.

Asimismo, sobre el funcionamiento del Estado se puede decir que se presentan problemas con las tareas de fiscalización de una serie de actividades de las instituciones públicas y del sector privado. Existen fallas en los mecanismos que regulan a ambos sectores, y que tienen consecuencias para toda la población que habita el país, pero que sin duda, grupos con mayor vulnerabilidad como la población migrante infantil y adolescente sufren con mayor intensidad las consecuencias de la falta de mecanismos eficientes y efectivos para la fiscalización. Dificultades para evitar la violación de derechos laborales de las personas migrantes; complejos procesos para garantizar la atención médica a niños, niñas y adolescentes migrantes, con y sin regularización migratoria, son algunos ejemplos de las dificultades del Estado para cumplir con su función fiscalizadora.

Algunas de las personas entrevistadas, no sólo manifestaron estas deficiencias en las entidades estatales y en el Estado como tal, sino también en algunas organizaciones no gubernamentales, las que según su criterio han iniciado un proceso de privatización de sus servicios. Al respecto una funcionaria del PANI de Upala menciona *"han desvirtuado completamente su trabajo y se convierten en... o sea, es más lucrativo vender talleres de capacitación que cumplir los objetivos para los que nacieron, porque la capitalización de las ONG ha sido increíble los últimos años"*. Esta persona llama la atención sobre los mecanismos empleados por las ONG para realizar su trabajo; en este sentido, reflexiones sobre la forma de trabajo, las agendas de la cooperación internacional y los mecanismos para fiscalizar deben ser traídos a la discusión, así como los alcances de las acciones realizadas por las organizaciones para la población infantil y adolescente migrante.

Para finalizar, es necesario decir que muchas instituciones estatales, en menor medida que las organizaciones, tienen poco registro del papel que debe cumplir el Estado nicaragüense en la protección de la población migrante en general, y la menor de edad específicamente. Esto dificulta la creación de estrategias y acciones pertinentes a las problemáticas y situaciones experimentadas por niños, niñas y adolescentes nicaragüenses en Costa Rica. Algunas instituciones refieren iniciativas binacionales en materia de la migración, la infancia y la adolescencia, pero los criterios de evaluación de estas iniciativas no son claros, y por tanto, sus valoraciones son discrecionales. Asimismo, el importante decir que algunas personas manifiestan la necesidad de la

articulación de trabajo entre los Estados costarricense y nicaragüense, sobre todo en los temas de documentación y fiscalización del cumplimiento de los derechos laborales de las y las nicaragüenses en el país.

Dimensiones institucionales y organizacionales

En este apartado se perfilan las percepciones, acciones y limitaciones de las instituciones del Estado a propósito de la protección de los derechos de la población infantil y adolescente migrante nicaragüense. También son tomadas en cuenta organizaciones no gubernamentales y algunas instancias de la Iglesia Católica.

Para empezar es necesario señalar algunas apreciaciones sobre las percepciones del personal de las diferentes instancias estatales y organizaciones sobre la población migrante nicaragüense y particularmente la menor de edad. Este es un aspecto fundamental a la hora de analizar las acciones implementadas y las barreras existentes en el ámbito institucional para velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Ahora bien, con respecto al trabajo de las instituciones y las organizaciones se puede apuntalar algunos aspectos importantes. El primero consiste en el poco trabajo sistemático sobre la situación de los niños, las niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en sus respectivas instancias. Pocas organizaciones e instituciones poseen a las migraciones, la infancia y la adolescencia como eje transversal en sus agendas.

El trabajo con población infantil y adolescente migrante es reciente, por eso parece darse un trabajo de tipo casuístico, poco sistematizado, lo cual se asocia con la carencia de políticas públicas en la materia, así como de programas específicos a nivel institucional con protocolos de intervención directa con población migrante y particularmente de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, parece darse un sentimiento generalizado por parte del personal de las instituciones y las organizaciones de carencias y muchos retos en materia de la migración infantil y adolescente. En la mayoría de los casos, el tema se posiciona porque un porcentaje considerable de la población es nicaragüense como el caso de Los Chiles, Upala, Ciudad Quesada, Liberia, La Cruz; es decir, las situaciones que enfrenta la población entran abruptamente en las agendas a falta de políticas públicas o iniciativas estatales en la materia.

En este escenario, una de las potencialidades que identifica el personal de las instituciones y organizaciones es el trabajo en redes, integradas por entidades estatales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, las cuales pueden facilitar el trabajo en beneficio de los niños, las niñas y adolescentes migrantes. Un ejemplo de lo anterior es el Plan fronterizo en Liberia que incluye operativos donde las y los funcionarios del PANI tienen el compromiso de hacer roles en días y horas no hábiles, en especial en periodos de mayor tránsito de migrantes. La coordinación

se realiza de manera conjunta con la Dirección General de Migración y Extranjería, y se realizan labores de vigilancia y atención de casos¹⁹⁰. Ahora bien, parece ser que el funcionamiento de redes, por lo menos en el caso de la población menor de edad, se ha realizado más rápidamente en los ámbitos asociados al control migratorio, en detrimento de otros de gran importancia como la educación y la salud.

A pesar de que las redes son valoradas de forma positiva por el personal de las instituciones y organizaciones, algunas personas manifiestan que tienen limitaciones de importancia que deben ser evaluadas con el objetivo de afinar su funcionamiento y alcances:

El problema es que a veces no se le da seguimiento, la gente que va es consciente pero algunas veces no representan a la jefatura, no tienen poder de decisión y cuando hay gente muy consciente como en el caso de la policía, cuando hay un policía muy consciente, que se llena mucho de humanismo en la red, los quitan y no los dejan ir a la red, mandan a otro policía más duro¹⁹¹.

Debido a la reciente incorporación de la migración infantil y adolescente en las agendas de las instituciones y organizaciones, se ha detectado una serie de dificultades internas que obstaculizan el trabajo a profundidad con las poblaciones en cuestión. Aspectos básicos como datos estadísticos sobre las niñas, niños y adolescentes migrantes que han estado insertos en las instituciones o que han participado en las actividades o procesos de las organizaciones son escasos. En las escuelas, centros de salud, la Dirección General de Migración y Extranjería o las diferentes oficinas del PANI se presentan dificultades para conocer el número y las principales características de las personas migrantes menores que atienden dichas instituciones. En los casos donde existe un registro sistemático de las personas usuarias, es difícil obtener datos desagregados por nacionalidad o condición migratoria de las personas menores de edad.

La escasez de recursos humanos y económicos para ahondar en situaciones específicas en las que se encuentran inmersas personas menores de edad migrantes, como el caso de situaciones de trata en la Zona Norte del país, es una de las constantes. Las limitaciones en estos ámbitos impiden que se realicen diagnósticos para conocer de forma detallada las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes migrantes en ciertos contextos, lo cual imposibilita la planificación y ejecución de estrategias de intervención más atinadas y centradas en las áreas más problemáticas. Asimismo, algunas personas manifiestan que las acciones que cuentan con recursos humanos y económicos, generalmente financiadas por la cooperación internacional, tienen dificultades para mantenerse en el tiempo y dar seguimiento a las acciones emprendidas.

190 Entrevista PANI, Liberia.

191 Entrevista Pastoral Social, Liberia.

Un aspecto a indagar es la posibilidad de mejorar las formas de intervención directa de las instituciones estatales y no gubernamentales, teniendo en cuenta el papel activo de la población migrante menor de edad en procesos respetuosos de sus condiciones de vida, intereses, habilidades, entre otros. El papel de la escucha es primordial, pues un proceso o actividad guiado por ésta podría facilitar un mayor y mejor conocimiento de las situaciones que enfrentan las personas menores de edad en las áreas de su competencia de cada institución y organización. Es decir, el reconocimiento de las particularidades de la población infantil y adolescente migrante, que es sólo posible por medio de un acercamiento más humano y su sistematización, podría facilitar y encaminar los procesos de diseño de las áreas prioritarias de intervención y sus respectivas estrategias.

Una de las dificultades más importantes es el desconocimiento del personal de las normas, leyes, reglamentos y otros en diferentes ámbitos de interés para la población migrante infantil y adolescente. Un ejemplo de lo anterior tiene asiento en las dificultades de los y las menores de edad no documentados para recibir su título al momento de concluir sus estudios primarios y secundarios, y no pueden obtener su título. La escuela o colegio retiene el título hasta que regularicen su condición migratoria. Este es uno de los problemas recurrentes asociados al acceso a la educación. Esta práctica es contraria a las disposiciones del Ministerio de Educación, el cual ha indicado en diferentes ocasiones que quien actúe de esta forma está al margen de lo dispuesto en el Código de la Niñez y Adolescencia, y de los propios reglamentos¹⁹². Es claro que la falta de conocimiento no puede verse únicamente como una carencia del o la funcionaria, sino que atañe a otro problema, el cual consiste en la desarticulación por parte de las instituciones del Estado mencionado anteriormente. Este sin duda es un problema fundamental que es necesario contemplar y tener en cuenta a la hora de crear políticas públicas en materia de la población migrante infantil y adolescente.

En este sentido, es necesario retomar la brecha entre la normativa y las prácticas institucionales en el caso de la población migrante menor de edad, que según algunas instituciones es una lucha diaria. Ya sea por omisión o por acción muchas instituciones niegan la atención en servicios de salud y educación a las personas menores de migrantes, alejándose de las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia:

Se contradicen, porque ponemos un montón de peros para atender en el ámbito de la salud a personas migrantes, si no tienen los documentos al día, incluso es una lucha para que atiendan personas menores de edad, verdad porque si no están legalizadas en el país le ponen una serie de trabas, hay que estar recordándole a la gente que los chicos,

192 MEP, 2009.

*que los niños y las niñas, que los adolescentes, al margen de que no estén legales en el país tienen que ser atendidos*¹⁹³.

El análisis del quehacer institucional y organizacional debe ser realizado teniendo en cuenta las particularidades de las zonas en las cuales se ubican las diferentes instancias. Buena parte del material recolectado proviene de las zonas fronterizas, específicamente la Región Huetar Norte, Chorotega y Huetar Atlántica. La mayor coincidencia de las instituciones y las organizaciones consiste en las marcadas diferencias entre estas zonas y la Región Central. La centralización de los recursos económicos y humanos en esta última región, dificulta el trabajo de diagnóstico e intervención en áreas vulnerables en las periferias. Estas limitaciones hace que sus funciones diarias sean difíciles de realizar, y más bien cuando se trata de situaciones particulares de grupos vulnerables, como el de personas menores de edad migrantes, que no son prioridad institucional. Aspectos básicos como el personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social encargado de inspeccionar lugares de empleo y sancionar los incumplimientos al Código de Trabajo es escaso en las regiones periféricas.

Aunado a lo anterior, es necesario agregar la segmentación y exclusión regional, ya que dentro de las regiones periféricas algunos cantones quedan al margen de las iniciativas de trabajo con la población migrante.

Es sentido por los funcionarios entrevistados que es necesario “regionalizar las políticas y formas de intervención, teniendo en cuenta las necesidades y realidades en cada localidad”. Este es un punto indispensable a la hora de plantear políticas públicas en materia migración, infancia y adolescencia, pues como se verá más adelante, las situaciones que enfrentan los niños, niñas y adolescentes varían con respecto al área geográfica donde se ubican.

Un aspecto por indagar es la percepción que poseen las personas y las comunidades migrantes sobre la labor de las instituciones. Parece que el cuestionamiento, la hostilidad y persecución es lo que media la relación entre las personas y las instituciones¹⁹⁴. Una vecina de Los Chiles da un claro ejemplo. Según ella, *Acá (en Los Chiles) el PANI no trabaja en nada de eso, el PANI atiende nada más casos en los que les dicen vaya vea a aquella señora que dejó a los hijos solos para ir a trabajar*. Sobre este tipo de relaciones es necesario intervenir, pues las estrategias institucionales y organizativas necesariamente tienen que poseer la contraparte comunitaria para ser exitosas.

193 Entrevista PANI, Upala.

194 Brenes, 2010.

Registros y atención institucional

Existen obstáculos materiales o procedimentales en la protección de derechos de la niñez y adolescencia migrante. Uno de ellos es la ausencia de registros e información estadística sistemática sobre la población migrante disponible en las instituciones. Existen algunas excepciones. El Ministerio de Salud es una de ellas. Sabemos que los Técnicos de Atención Primaria que recorren las comunidades del país de casa en casa, cuenta con datos estadísticos y cualitativos sobre las condiciones de salud de la población y desagregada por personas migrantes y nacionales. Las escuelas y el PANI también cuentan con registros. En todo caso, contamos con sospechas fundadas de que los registros institucionales no son completos debido al temor de que la información pueda ser utilizada para fines distintos de la atención brindada. Es decir, a menudo, las personas migrantes temen que sus datos sean trasladados a dependencias administrativas y policiales.

Además de las carencias en los registros, las instituciones públicas a nivel local o regional enfrentan limitaciones de alcance y cobertura para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes. El PANI, por ejemplo, no cuenta con suficiente personal y recursos de movilización a los puestos oficiales y a los innumerables puntos ciegos que existen a lo largo de la línea fronteriza. Algunas oficinas diseñan roles de visitas en temporadas de alto tránsito como semana santa y navidad.

Prácticas inadecuadas

Además de obstáculos relacionados con la información y la cobertura institucional, existen serias limitaciones en la protección de los derechos que están relacionadas con distintas prácticas discriminatorias. Quizá sean estas las más serias y en las que convenga detenerse.

Empezaremos con el ámbito de la salud. Existen prácticas discriminatorias que afectan la salud general de la familia. Esto es así cuando no se atiende regularmente a las mujeres adultas mayores de edad, o cuando las políticas cambian sin previo aviso y sin razones de peso. Una de ellas queda reflejada en la siguiente confesión.

A partir de este año no se le puede ayudar a madres embarazadas o dando de mamar si no tienen documentos, antes se les daba la leche pinito¹⁹⁵.

Cuando se les ofrece atención médica no siempre esa práctica responde a políticas institucionales claras. A menudo hay confusión y, en el peor de los casos, prejuicios intergrupales. Hay quienes piensan que se les debe atender sólo porque así el país evita que esas personas operen como focos de contagio. Veamos un caso en Los Chiles.

195 Entrevista CEN-CINAI, Los Chiles.

En estadística habría que preguntar la información, yo creo que no se hace diferencia si son o no migrantes. A la CCSS no le interesa si es migrante o no, lo que interesa es que tenga o no papeles, si no tiene papeles no se le atiende en teoría, pero siempre se les trata de atender, igual se les hace la factura pero se sabe que no la van a pagar porque no tienen recursos, así previenen un contagio mayor¹⁹⁶.

Pero no todo es confusión. Hay funcionarias y funcionarios estatales que tienen claras las contradicciones, los abusos y las malas prácticas en la atención a los migrantes adultos y a los niños, niñas y adolescentes. Veamos un relato franco y revelador.

Yo diría que las mismas instituciones de gobierno no están preparadas para poder atender a esta población, incluso me atrevería a decir que hay una contradicción en la normativa nacional que habla de que en suelo costarricense todos somos iguales, pero la realidad es que las mismas normativas se contradicen, porque ponemos un montón de peros para atender en el ámbito de la salud a personas migrantes, si no tienen los documentos al día, incluso es una lucha para que atiendan personas menores de edad, verdad, porque si no están legalizadas en el país le ponen una serie de trabas, hay que estar recordándole a la gente que los chicos, que los niños y las niñas, que los adolescentes, al margen de que no estén legales en el país tienen que ser atendidos, pero no tenemos la misma suerte cuando se trata de mujeres o cuando se trata de hombres migrantes, no son atendidos, por otro lado en términos de que el niño se puede quedar en tierra costarricense, pero los padres se tienen que ir porque son ilegales, en realidad, la práctica nos dice que no hay un punto de encuentro entre lo que se predica y lo que no está normado, por lo menos en la población migrante¹⁹⁷.

En la práctica existen numerosos y diversos vacíos. Además, la población migrante está expuesta a caprichos o reacciones adversas, tal como expresa uno de los entrevistados en Liberia:

A mi compañero un día lo llaman del precario Martina Bustos. ¡Padre Héctor, es que fulanito se cortó! ¿Usted podría ayudarme? Entonces mi compañero sale corriendo al hospital con el chiquito. Al no tener documentos le hicieron un burumbum. Entonces se trajo al chiquito adonde un doctor particular, que es amigo de él. Le dijo que en el hospital no lo querían atender y el doctor le hizo lo que pudo al chiquito y el doctor mismo se lo trajo al hospital y ya como llegó el doctor ya le pudieron hacer algo... Es un caso concreto que tenemos nosotros, o por ejemplo hay otro caso de una muchacha embarazada, del precario Martina, que llega a sacar una cita y lo que hace la secretaria es llamar a migración

196 Entrevista CCSS, Los Chiles.

197 Entrevista PANI, Upala.

Algunas de estas situaciones explican las numerosas quejas expresadas por la población migrante, y las organizaciones que la apoyan, a propósito de los casos de maltrato u omisión en la atención.

En el ámbito de la salud, la tendencia según las narraciones de las personas entrevistadas es que no se atiende a las personas menores de edad por carecer de documentos, aún cuando el Código de la Niñez y la Adolescencia dispone la atención en todos los niveles de las personas menores de edad y de las mujeres embarazadas.

Las percepciones sobre las personas migrantes en el país, como se mencionó, permean las relaciones y por tanto el servicio que se le otorga a la población migrante en general y menor de edad en particular. El sentimiento de rechazo asociado a una supuesta saturación de los servicios médicos por parte de la población migrante genera situaciones que pueden ser catalogadas como violatorias de derechos fundamentales como la vida. Una representante del Hospital de Los Chiles menciona.

Si viene una persona enferma de emergencia se le atiende por humanidad y caridad. Pero si a esta persona se le detecta cáncer y puede durar unos cuatro o cinco años no se le opera porque no está en orden con los papeles, y ellos se quejan de que no los atienden¹⁹⁸.

En este sentido, el trabajo de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos se establece como prioridad para el personal del sector salud. Además, se debe realizar una indagación detallada de la normativa de las entidades de salud para establecer cuáles son las formas de abordaje para la población migrante infantil y adolescente, independientemente de su nacionalidad y condición migratoria. Asimismo, las entidades estatales en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y comunitarias deben establecer medidas para abordar los problemas en la salud que enfrenta la población, los cuales se asocian a la escasez de recursos económicos para satisfacer necesidades básicas como la alimentación y la vivienda.

Los argumentos de las instancias de salud para explicar la atención limitada y condicionada son variados. Algunos tienen que ver con razones administrativas. Se dice que el sistema de registros médicos de la CCSS es estricto en cuanto a la asignación de códigos para abrir expedientes, que son la vía para la atención permanente y continua en salud. Además, se estipula que sin documentación legal solo se abre una carpeta con un código interno que da cuenta del servicio brindado y los medicamentos básicos que se le pueden brindar, pero no da el derecho a la prestación continua de cualesquier servicio, general ni a intervenciones especializadas. Aún cuando en estas formas de argumentación hay cosas discutibles, parecen razonables. Lo que no parece razonable es utilizar prejuicios para limitar la atención en salud. Algunos funcionarios sostienen que los servicios brindados por los EBASIS en comunidades empobrecidas son saturados por una población muy demandante y que existen

198 Entrevista Hospital, Los Chiles.

abusos en la adquisición de medicamentos para posteriormente comercializarlos y redistribuidos entre familiares y allegados indocumentados¹⁹⁹.

Los prejuicios pueden tener consecuencias desastrosas en la atención en salud. Existen evidencias de que la atención en los sistemas de salud es negada o es realizada a medias porque el personal considera que los nicaragüenses recargan dichos sistemas²⁰⁰. En una investigación del año 2005, titulada *Sensibilización y capacitación de funcionarios y funcionarias prestadores directos de servicios de salud ante la problemática de la población inmigrante*, funcionarias y funcionarios prestadores directos de servicios de salud fueron consultados acerca de sus experiencias y actitudes frente a la población inmigrante que atienden²⁰¹. Dichas funcionarias y funcionarios, 661 en total, trabajaban en 47 centros de salud en zonas con alta incidencia de población inmigrante. La consulta pretendía conocer la percepción, las actitudes generales, expectativas y sentimientos de dichos funcionarios en torno a la población migrante. Además, inquiriere en el conocimiento que ellos tienen sobre normativa vigente en materia de atención a migrantes.

El estudio reveló que los funcionarios consultados estaban relativamente bien informados sobre la normativa que regula la atención de inmigrantes. Sin embargo, también mostraba algunos resultados significativos en relación con percepciones sesgadas. Por ejemplo, estos funcionarios creían que en Costa Rica había entre 800 y 900 mil inmigrantes, algo que todos los datos oficiales desestiman.

Prácticas administrativas migratorias y la devolución al país de origen

La Ley General de Migración y Extranjería establece que en ningún supuesto pueden rechazarse ni deportarse los niños, niñas o adolescentes migrantes no acompañados²⁰². Tampoco pueden rechazarse aquellos de quienes no se tenga certeza de su mayoría de edad. En este caso, las autoridades migratorias encargadas de realizar el control del ingreso al país deberán informar de manera inmediata al PANI acerca de la situación de estas personas. El PANI debe asumir la representación temporal y el traslado a un albergue. Esto debe ocurrir hasta tanto no se realicen las investigaciones correspondientes (Art. 65).

Lo anterior responde a lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General número 6 (2005), al señalar que en el marco del trato adecuado

199 Lo corroboran entrevista a doctores del Área de Salud Chorotega; del Área de Salud de Alajuelita, EBAIS de Santa Cecilia de La Cruz, Hospital de Upala.

200 Sandoval (2002a); Goldade (2007).

201 Smith Vanessa *et al.* (2005).

202 El rechazo es la acción mediante la cual la autoridad migratoria niega a una persona extranjera su ingreso al territorio nacional y ordena su traslado inmediato al país de origen o procedencia (Art. 64 de la Ley General de Migración y Extranjería).

de los menores no acompañados o separados, los Estados deben respetar íntegramente las obligaciones de no devolución. Por su parte, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia establece que *todo funcionario o funcionaria que tenga conocimiento de una persona menor de edad que viaje sola, deberá dar información inmediata al PANI. Si sus padres o encargados no aparecieren, el Estado deberá facilitar los contactos con su núcleo familiar más cercano.*

Veamos ahora qué ocurre con algunas situaciones observadas en las comunidades analizadas. Algunos relatos referidos por organizaciones sociales en zonas fronterizas apuntan situaciones como la siguiente:

Si agarran a un menor solo, la policía lo detiene hasta saber porque está en Costa Rica. La policía lo manda al PANI durante el día y en la noche está con la fuerza pública. Así puede pasar una semana hasta que venga un familiar a recogerlo. Los detienen para investigar y si logran determinar que un menor de edad que anda con el padre es nacido en Costa Rica, los dejan a los dos libres. En el albergue no atienden menores de edad. Antes si lo hacían, hace como 6 años. Pero tuvieron problemas y ya no lo hacen... porque en las mañanas los chicos se escapaban²⁰³.

Las personas menores de edad migrantes no acompañadas detectadas en las comunidades son usualmente conducidas por la policía a las oficinas de migración. Allí, en coordinación con el PANI, establecen el procedimiento de entrevista y posterior devolución al país de origen de la persona menor de edad. Se ha constatado que, en ausencia de un protocolo específico para tratar la problemática de las personas menores no acompañadas, se sigue el procedimiento estipulado para los casos de Trata de personas²⁰⁴.

Esto demuestra la inexistencia de un protocolo o lineamiento específicos para la atención y protección integrales y especializadas de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Además, no se cuenta con información contundente para afirmar o descartar que las decisiones de devolverlos o no, respondieran a una valoración del riesgo en el lugar de destino. Una aseveración recogida es que las labores de seguimiento de los casos no están claras o son desconocidas y que a muchas de estas menores de edad se les pierde la pista.

En el tema migratorio, el PANI no tiene capacidad de contención ni disponibilidad horaria. Sus oficinas regionales no cuentan con un horario nocturno. Por otro lado, en Costa Rica solo existe el Centro de Detención en Hatillo. Pero su estructura no es apta para albergar a niños, niñas y adolescentes²⁰⁵.

203 Entrevista Albergue de Nuestra Señora de Guadalupe. Los Chiles.

204 Entrevista OIM. PANI Upala.

205 Entrevista Defensoría de los Habitantes.

En ausencia de un protocolo específico para personas menores de edad migrantes no acompañadas, y atendiendo al interés superior de la persona menor de edad deberán aplicarse supletoriamente procedimientos establecidos en otras normativas. Es el caso del Protocolo para la Repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, así como los Lineamientos Regionales para la Protección Especial en casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de trata de personas. Estos documentos fueron aprobados por la Conferencia Regional sobre Migración, de la cual Costa Rica forma parte. El primero de ellos establece que en caso de que la persona menor de edad extranjera que es protegida en Costa Rica se encuentre en situación migratoria irregular, la Dirección General de Migración y Extranjería procederá a regularizar su situación, expidiendo la documentación necesaria.

Igualmente, debe considerarse la Observación General número 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño. Esta postula que los menores no acompañados o separados de su familia se encuentran privados, temporal o permanentemente, de su medio familiar, por tanto, son destinatarios de las obligaciones que impone el Estado en el artículo 20 de la Convención de los Derechos del Niño, y tienen derecho a recibir la protección y la asistencia especiales del Estado.

La Observación General también establece el derecho de estos niños a estar debidamente tutelados durante los procedimientos administrativos de migración, así como a tener un representante legal. Se contempla el principio de no devolución, que en el caso de los niños, niñas y adolescentes implica tener en consideración los factores de tipo socioeconómico en los países de origen, y el derecho a la reunificación familiar en los países de origen y destino. Asimismo, se establecen las medidas mínimas que deben tenerse en cuenta en el proceso de evaluación inicial, una vez que un niño, niña o adolescente no acompañado o separado de sus padres llega a un país de tránsito o destino, a saber:

- La determinación, con carácter prioritario, de la condición de persona menor de edad no acompañada o separada de sus padres a su llegada al puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, incluida la determinación de la edad (Art. 8).
- La inscripción y la determinación inmediata, de una manera adaptada a su edad y sexo, de la identidad del niño, niña o adolescente realizada por profesionales calificados en un idioma que el niño, niña o adolescente pueda comprender. La consignación de información adicional, a fin de atender la situación concreta de la persona menor de edad, que incluya, entre otras cosas, las razones por las que no está acompañado o está separado de sus padres. Esta consignación de información también debe incluir una evaluación de los aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud, y de índole física, psicosocial y material, y de otras necesidades de protección como las derivadas de la violencia en el hogar, la trata o un trauma.

- Los niños, niñas y adolescentes que sean víctimas de la delincuencia organizada transnacional deberán ser identificados como tales de acuerdo con las normas internacionales. Así pues, no debe considerarse a esos niños, niñas y adolescentes como delincuentes o migrantes irregulares, sino como víctimas que tienen derecho a unas medidas adecuadas de protección y asistencia.

Derecho a la libertad

El respeto del derecho a la libertad es un tema especialmente sensible cuando se está en presencia de migrantes en general y sobre todo de niños, niñas y adolescentes migrantes. El problema de fondo tiene que ver con la criminalización de la que son objeto los migrantes indocumentados. Tratándose de un niño, una niña o un adolescente migrante, en lugar de ser aprehendidos deben brindárseles la atención adecuada para evitar consecuencias negativas y una doble victimización.

La Dirección Regional de Migración de Upala dice seguir una serie de pasos para garantizar que el procedimiento sea el adecuado para niños, niñas y adolescentes. Los pasos son los siguientes:

- Se realiza una entrevista profesional con la persona menor de edad.
- Se determina si ésta cuenta con documentos de identificación.
- Se estudia si la persona menor viaja acompañada de alguna persona mayor de edad.
- Se examina si existe un vínculo de consanguinidad entre esa persona mayor de edad y la persona menor de edad.
- Se averigua si la persona menor de edad tiene algún vínculo familiar en el país.
- Se indaga acerca de la modalidad de su llegada al territorio costarricense.
- Se verifica el estado de salud e integridad de la niña, niño o adolescente y se le ofrece atención médica si así lo amerita²⁰⁶.

Posteriormente, si no tiene ninguna referencia personal que la vincule al país ni documentos de identificación:

- Se coordina con el Patronato Nacional de la Infancia.
- Se le brinda protección y abrigo .
- Se interponen medidas cautelares y de protección.

206 Entrevistas con Dirección Regional de Migración de Upala

- Se coordina con la Fuerza Pública .
- Se acompaña a la persona menor de edad a Nicaragua .

Una vez en ese país, la persona menor de edad es puesta en manos de *Mi Familia*, institución homóloga del PANI, en Nicaragua.

A fin de enfrentar estos problemas, y con el apoyo de la Red institucional para la atención de migrantes que existe en los cantones de Upala, Los Chiles y Liberia, la iglesia católica de esas localidades ha coordinado y movilizado recursos privados y de ONG de cooperación, para instalar sitios temporales de acogida para la población migrante en tránsito. Sin embargo, no reúnen las condiciones idóneas para la atención y cuidado que requerirían las personas menores de edad no acompañadas.

Como puede verse, existen distintos problemas relacionados con esta materia. Hay una primera dificultad que está basada en una confusión. El protocolo de repatriación que se aplica está diseñado para los casos de Trata de personas ya que no existe un protocolo para otros casos²⁰⁷. Luego, hay carencia de registros estadísticos institucionales que sean rigurosos y que estén disponibles para el público. Además, no existe seguimiento de los casos una vez que las personas menores de edad son devueltas a Nicaragua.

Aparte de esos obstáculos hay algunas limitaciones materiales que provocan riesgos para los niños, niñas y adolescentes migrantes. El PANI no cuenta con albergues temporales acondicionados para atender esta población en los cantones transfronterizos de Upala y Los Chiles. Solamente en Liberia y en Los Chiles existen locales que se utilizan en caso necesario. El servicio de albergue por parte de Migración es deficitario. Además, se han dado quejas de trato inadecuado a los migrantes, como si fueran delincuentes comunes. El personal y los recursos de movilización son insuficientes para cubrir los puntos fronterizos oficiales así como los puntos ciegos a lo largo de la frontera.

Hay un último problema que también acrecienta el riesgo y la desprotección. Se trata de los y las adolescentes que ingresan con las familias pero se separan de ellas en busca de oportunidades y se desplazan a centros de población para emplearse en casas como empleadas domésticas o en áreas rurales como jornaleros o empleados en agroindustrias. En muchos de esos lugares son explotados laboralmente.

Hemos reconocido logros en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes nicaragüenses que migran hacia Costa Rica. El acceso a la justicia, el trabajo de algunas instituciones como la Defensoría de los Habitantes y de organizaciones no gubernamentales, ciertos programas de ayuda y de becas, les permiten ser incluidos en el bienestar y crean condiciones propicias para su desarrollo humano. Pero

207 Entrevista con la representante de la Mesa de Género de la OIM.

también hemos identificado prejuicios intergrupales y prácticas discriminatorias que impiden el disfrute de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades y libertades. Algunos de estos prejuicios y prácticas de discriminación son fomentados o tolerados por las mismas instituciones que hasta ahora no han tenido una voluntad firme de enfrentarlos y sancionarlos. Pero para que esto ocurra es preciso un vuelco en la imaginación política.

Dicho de otro modo, este país necesita imaginar y diseñar una política que parta del hecho de que es una sociedad migratoria. Es necesario reconocer que esta es una sociedad de migrantes y que ello no es un dato pasajero o insignificante. Es algo central y duradero. Y por ello es preciso enfrentarlo con políticas, con buenas políticas. Costa Rica debe impulsar una clara política migratoria que saque todas las consecuencias que se derivan de ese hecho y que haga propicio el desarrollo humano de todos y de todas sus habitantes.

El desarrollo humano revela las tendencias de un país y su amplitud democrática. Sin duda, constituye un enorme desafío democrático integrar a los inmigrantes en el desarrollo. Para ello, se debe fortalecer su inclusión en el bienestar y su integración sociocultural. Además, es preciso definir cómo enfrentar la existencia y los efectos de los prejuicios y las discriminaciones. Todos estos esfuerzos sólo pueden ser articulados por una política migratoria consistente y efectiva.



CAPÍTULO SEXTO

Una política migratoria que incluya a niños, niñas y adolescentes migrantes

*La distribución de las oportunidades
es muy desigual en nuestro mundo...
este hecho tiene consecuencias fundamentales para
comprender por qué y cómo se desplazan las personas
y de qué manera debemos replantear las políticas
para favorecer dicho movimiento.
Nuestra crítica a las políticas de migración vigentes
apunta a la forma en que éstas refuerzan las desigualdades*

*PNUD, Superando Barreras
Informe de Desarrollo Humano, 2009.*

Preámbulo

La migración es un fenómeno complejo que permite observar cómo se organizan y cómo se imaginan a sí mismos los estados y las poblaciones. Además de propiciar definiciones y redefiniciones de las soberanías, los derechos, las fronteras, los marcos legales y los planes de desarrollo, las migraciones permiten comprender el sentido y los alcances de las comunidades, las identidades y las pertenencias nacionales. Es decir, hacen posible una consideración de la madurez política de los estados y de las capacidades culturales de los países. La capacidad de respeto y protección de los derechos, de inclusión en los regímenes de bienestar y de integración cultural se ponen a prueba cuando se reciben inmigrantes, especialmente si son pobres y vulnerables, como es el caso de la mayoría de niños, niñas y adolescentes que llegan a Costa Rica desde Nicaragua.

No siempre las sociedades de acogida son educadas en la idea de que los inmigrantes son futuros ciudadanos de una república democrática. A veces parece primar la imagen de una carga venida de fuera, mano de obra barata y retornable. Siguen siendo imaginados sólo como metecos, es decir, como extranjeros sin derechos. Se legisla sobre su entrada y permanencia. Se planifica sobre el control de su flujo migratorio. Nada más. En esto Costa Rica no se distingue de otras sociedades receptoras, marcadas por el miedo al contagio y por el empeño, fracasado, en restringir el ingreso de migrantes pobres. Daría la impresión de que, ante los inmigrantes pobres, los estados quieren demostrar que aún cuentan con el uso legítimo de la fuerza y que siguen siendo soberanos. Pero no ocurre igual cuando se trata con las empresas transnacionales y sus trabajadores. En este caso no se privilegia la soberanía, sino la libertad de movimiento y la hospitalidad. Ya en 1997 el PNUD había descrito en uno de sus informes este trato desigual: *el mercado mundial de mano de obra no calificada no es tan libre como el mercado de las exportaciones o del capital de los países industrializados*²⁰⁸.

Pero lo cierto es que todo Estado debería imaginar la migración como una oportunidad. Se trata de una ocasión propicia para el desarrollo de las sociedades y para el desarrollo humano de las personas. En ese sentido, es preciso refutar con firmeza la perspectiva, propia de ciertos encargados de formular las políticas, según la cual la migración debe ser vista como un problema que requiere medidas correctivas. Se trata más bien de una oportunidad para el desarrollo y expresa la libertad básica de toda persona de elegir cómo y dónde vivir²⁰⁹.

La nueva ley de migración y extranjería, aprobada en 2009 y vigente desde marzo de 2010, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, son dos productos en los cuales podemos encontrar condensados los modos de imaginar a los migrantes. En

208 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 19.

209 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 19.

ambos documentos se pueden encontrar buenas intenciones y valiosos esfuerzos. Sin embargo, no hay en ellos la definición de una política migratoria. Además, en su descargo debemos decir que tampoco es su intención ofrecerla. Pero el punto es que ni la ley de migración ni los planes de desarrollo pueden sustituir las políticas migratorias.

Las políticas migratorias de un Estado no deben ser confundidas con los planes de desarrollo, las medidas administrativas y los marcos legales. Estos, sin duda, son importantes y pueden poner en función las políticas, pero no las sustituyen. Costa Rica tiene una nueva ley de migración y extranjería que entró a regir en marzo del año 2010. También cuenta con diversas especificaciones administrativas y normativas que permiten enfrentar algunos desafíos relacionados con los procesos migratorios. Pero no cuenta con una política migratoria explícita que coloque el hecho migratorio en la perspectiva de su desarrollo y de sus aspiraciones políticas.

Sabemos que en nuestro tiempo *las políticas vinculadas con la migración no se determinan exclusivamente a nivel de cada país. Los acuerdos supranacionales, ya sean bilaterales o regionales, pueden influir de manera considerable en los flujos migratorios*²¹⁰. Pero también sabemos que cada Estado debe hacer un esfuerzo por delinear su propio modo de articular las políticas migratorias. A continuación veremos algunos de los avances y de los vacíos en relación con la definición de una política migratoria costarricense. Para ello tomamos en cuenta la Ley de Migración y Extranjería y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Un Plan Nacional que reconoce la ausencia de políticas migratorias

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reconoce que en Costa Rica la política migratoria ha estado regida por el enfoque de seguridad. También reconoce que la realidad migratoria rebasa y no debe reducirse al ámbito de la seguridad²¹¹.

Lo anterior significa que Costa Rica no ha tenido antes del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* una política migratoria. Tampoco la ofrece el plan y no hace mucho por crear las condiciones para tenerla en el futuro. Una política migratoria no puede restringirse a una política de seguridad ni de administración de la migración deseada. Debe incluir el tema de la justicia, los derechos humanos, la membresía política, el reconocimiento, y la atribución de derechos a residentes.

Hay detalles reveladores en dicho plan. Se habla de Costa Rica como si sólo estuviera habitada por costarricenses. Ignora el dato de que casi un 10 por ciento de sus habitantes son inmigrantes. Este olvido implica una ausencia de reconocimiento. Y ya hemos insistido en la tesis según la cual el reconocimiento es una condición del

210 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 43.

211 *Ibíd.* 33.

disfrute de los derechos. Si estos constituyen solamente un gesto formal y distante de los legisladores, sin consecuencias efectivas en la vida diaria de las personas, no pasa de ser una impostura. El reconocimiento implica el respeto, la no humillación, el trato equitativo y la no discriminación. Todo ello exige la visibilidad de las poblaciones migrantes. y esa visibilidad es algo que falta en los planes de desarrollo y en otros instrumentos políticos costarricenses.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se empeña, con justa razón, en enfrentar el tema de la desigualdad pero no menciona la desigualdad por nacionalidad de cara a las oportunidades y a los derechos. En los ámbitos educativos, sanitarios y laborales no se habla de esa desigualdad. Alguien podría pensar que tratándose de un plan nacional sólo debe hablar de los costarricenses. Pero no es así. Esta nación lleva dentro muchas nacionalidades. En este país hay mil países. En esta nación habitan en su mayoría costarricenses. Pero también cientos de miles de personas que no lo son y que, sin embargo, han de ser imaginados como parte de la nación pues de hecho lo son por su convivencia, su trabajo y su contribución a construirla y sostenerla. No mencionarlas explícitamente revela, cuando menos, una sensibilidad desatenta y empobrecida.

Dentro del sector de seguridad ciudadana y prevención de la violencia se propone como una de las metas el desarrollo de un *modelo de administración de flujos migratorios*. Este debería permitir un control migratorio respetuoso de los derechos humanos y la integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece el estado costarricense²¹². Es meritorio este empeño en crear condiciones para la integración en los mecanismos de bienestar y protección institucional. Pero es revelador que no aparezca explícitamente el tema de la integración y del reconocimiento cultural de las personas migrantes. Es decir, no aparece el tema del lazo social de la sociedad costarricense con las poblaciones de inmigrantes internacionales que acoge.

El punto es que en el Plan Nacional de Desarrollo, interesado en crear condiciones para impedir la desintegración de este país, no se menciona nada acerca de esta dimensión cultural de la integración. El plan dedica un breve apartado a describir Costa Rica como un país pequeño que recibe porcentajes significativos de inmigrantes nicaragüenses y de refugiados. En un elogio razonable se dice que de *manera inusual tratándose de un país en vías de desarrollo, la población inmigrante ha tenido un amplio acceso a nuestros servicios sociales, incluyendo educación y salud, lo que ha supuesto un considerable esfuerzo financiero para Costa Rica*²¹³. Pero se trata al final de un elogio incompleto. Debió incluir un gesto de gratitud y no sólo esta declaratoria sacrificial. No es cierto que ese considerable esfuerzo financiero acerca del cual habla el plan

212 *Ibid.* 49.

213 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). 103.

ocurra sin enormes evidencias de reciprocidad por parte de las personas migrantes. Este esfuerzo diario, generoso, enriquecedor es también de migrantes que trabajan, cotizan, y así sostienen nuestros mundos productivos y nuestra seguridad social.

Quienes escribieron el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 olvidaron a los migrantes en el momento de dibujar la realidad y los proyectos de este país. No hay voluntad de darles un lugar político claro. Lo mismo pasa, por supuesto, con otras minorías y grupos que sufren las carencias de una sociedad crecientemente desigual.

No podemos decir lo mismo de otro instrumento valioso para comprender el lugar de los migrantes en Costa Rica. En efecto, la nueva Ley de Migración y Extranjería, no olvida las realidades de los migrantes, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes. Hay varios puntos valiosos de dicha ley que deben ser reconocidos y valorados en su justa medida. Lo haremos a continuación. Pero junto a ello señalaremos algunas omisiones y algunos vacíos que revelan la necesidad de seguir imaginando formas de completar una política migratoria consistente.

Una ley con mejoras no sustituye a las políticas

Entre 1995 y el año 2000 Costa Rica tuvo la tasa más alta de recepción de inmigrantes en su historia. Le sigue, aunque con una disminución significativa, el período 2000-2005²¹⁴. En esos diez años se fue constituyendo, o en todo caso se hizo patente, una sensibilidad temerosa y hostil que parecía responsabilizar a los inmigrantes nicaragüenses de los problemas en la institucionalidad pública y en la convivencia social costarricenses. En ese clima emocional creció y cristalizó la idea de que el país requería una nueva ley migratoria.

En el año 2001 el Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica presentó a la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería. Esta fue aprobada el 22 de noviembre del año 2005, fue publicada en La Gaceta oficial el 12 de diciembre de 2005 y entró en vigencia el 12 de agosto del año 2006. El debate suscitado durante la discusión legislativa del proyecto y, luego, por los alcances de la ley, una vez aprobada, no cesó. En dicho debate se perfilaron dos posiciones contrarias entre quienes apostaban por políticas policiales de control y quienes preferían políticas de integración cuyo eje fundamental fuese el respeto de derechos humanos y ciudadanos. Estas posiciones encontraron cobijo en sectores y grupos diferenciados. Las iglesias, las universidades, la Defensoría de los Habitantes, las redes y foros de migrantes, sostuvieron y siguen sosteniendo la opción de los derechos y la integración de los inmigrantes.

Esta lucha por la vía de los derechos y la integración se dio frente a organismos de seguridad, algunos funcionarios públicos, la mayoría de los partidos políticos y algunos

214 *Estado de la Región* (2008). 253.

grupos organizados que apostaron por la solución represiva de una normativa orientada hacia la reducción de las vías de ingreso y permanencia en el país de migrantes trabajadores²¹⁵. La vía represiva y policial terminó imponiéndose con la aprobación de una ley de Migración y Extranjería claramente policíaca.

Era una ley que transgredía varias normas de la Constitución Política: el principio de supremacía de los tratados internacionales, el régimen jurídico de los extranjeros, el principio de libertad, la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de compeler a costarricense a abandonar el territorio nacional, el principio de igualdad ante la ley, el principio de legalidad penal e interdicción de detenciones arbitrarias, el principio de debido proceso, la prohibición de tratamientos crueles o degradantes, el derecho de acceso a la justicia y la protección especial de los niños, niñas y adolescentes²¹⁶. A propósito del principio de igualdad y no discriminación, la ley violaba garantías relacionadas con la condición migratoria, la condición socioeconómica, el nivel educativo, el estado civil, el género y la salud. En fin, la Ley 8487 no garantizaba los derechos humanos de los migrantes, tenía serios roces constitucionales y desconocía convenios y protocolos internacionales firmados por el Estado costarricense.

En ella el complejo fenómeno migratorio era reducido a un asunto de seguridad ciudadana y las personas extranjeras eran percibidas con una no disimulada desconfianza. Respondía a una sensibilidad temerosa y prejuiciosa en relación con ciertos grupos de inmigrantes. Era una forma de ofrecer chivos expiatorios a una sociedad molesta y ansiosa que parecía exigirlos. Es probable que la abundante presencia de notas rojas sobre migrantes en la prensa costarricense, no sea otra cosa que la respuesta de la oferta noticiosa a una alta demanda de fácil expiación de nuestros males.

Todo ello coincidía con la suposición de que sólo una legislación endurecida podía evitar que el país se nos fuera de las manos. Era un marco legal que ignoraba que los inmigrantes están lejos de ser la causa de nuestros males y que, en cambio, son parte importante de nuestras riquezas.

Sus primeros dos títulos -Disposiciones Preliminares y Principios Generales de la Política Migratoria- revelaban el enfoque de seguridad ciudadana²¹⁷. En el artículo 2 se leía: *“Declárase de interés público, como parte esencial de la seguridad pública, todo lo relativo a la materia migratoria...”*. En esas dos líneas, el Estado reconocía sin ambages que la materia migratoria le interesaba porque era una cuestión de seguridad pública. El interés por el extranjero partía de su peligrosidad. En especial, se temía su capacidad para destruir un orden normal de convivencia imaginado como pacífico por naturaleza y costumbre.

215 Morales (2008). Fleming (2007).

216 Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. *Consulta de Constitucionalidad* en relación con el Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (Expediente 14269). 9 de junio de 2005.

217 Zaffaroni.

El artículo 7 de aquella ley decía que toda política migratoria debería contemplar *la protección de las costumbres y de la convivencia pacífica de los habitantes del país, así como el respeto a los derechos de las personas menores y de las mujeres, lo cual se reflejará en políticas restrictivas al ingreso de personas extranjeras cuando este altere los elementos y valores de convivencia citados en este inciso*. De nuevo, en este artículo, aparecía la desconfianza como presupuesto fundamental. El extranjero era un peligro para la seguridad y un posible perturbador de un país imaginado como un paraíso en el que, de no haber extranjeros, nada pasaría.

La obsesión por la seguridad también teñía de prejuicios y normas injustas otros aspectos de la política migratoria y del proceder administrativo. Algunos artículos establecían reglas sorprendentemente regresivas. Una de las más graves aparecía en el inciso L) del artículo 18, que establece como un deber de la policía migratoria *"Aprender cautelarmente, por el tiempo necesario, a las personas extranjeras que no demuestren que gozan de una autorización de permanencia legal en el país..."* Este inciso es una burda violación del artículo 37 de la Constitución Política, que prohíbe cualquier detención superior a las 24 horas, excepto por disposición de juez competente.

Una norma como ésta, en la que se niegan derechos fundamentales mínimos a los extranjeros, evidencia una lógica en la que, al partir del prejuicio de su condición amenazante, se les niega la condición de personas. Habrá quienes digan que esto fue un error aislado, sin embargo, si sopesamos los artículos antes analizados, resulta claro que se trata de una racionalidad de poder que se enmarca perfectamente dentro de la categoría de derecho penal del enemigo.

Los artículos 57 y 58 regulaban el rechazo. Esta es una figura jurídica mediante la cual se le niega a un extranjero el ingreso al país, por carecer de los requisitos necesarios. Estos artículos autorizaban el rechazo en ausencia de procedimientos administrativos y exigencias formales. Además, no contemplaban algún medio de impugnación, lo cual dejaba su aplicación al completo arbitrio del funcionario migratorio. Lo más grave es que su cobertura territorial se extendía a 50 kilómetros circundantes a la frontera, suplantando las figuras de la deportación y la expulsión.

Todo lo anterior explica las razones por las cuales las organizaciones civiles y los organismos internacionales se empeñaron en reformar dicha legislación. De hecho, el gobierno elegido para el período 2006-2010 se opuso desde el principio a dicha ley, y optó por presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería en abril del año 2007. Este proyecto partía del reconocimiento de la compleja realidad migratoria de Costa Rica, que no se reduce a ser un país receptor. Las primeras tres líneas del proyecto sostenían que *la sociedad costarricense demanda de la adecuación de la Ley de Migración y Extranjería a los retos que representa para el país el ser un sitio de tránsito, destino y salida de personas migrantes*²¹⁸. Además,

218 Proyecto 16594. Ley de Migración y Extranjería. *La Gaceta* 76. viernes 20 de abril de 2007.

el proyecto confesaba estar basado en un trabajo articulado entre gobierno, sociedad civil y organismos internacionales. De hecho, en la exposición de motivos la autoría del proyecto se describe en plural: *las autoridades nacionales, con apoyo de la sociedad civil y de entidades internacionales, hemos elaborado el presente proyecto de Ley con el fin de adecuar nuestro marco jurídico institucional a las nuevas fenomenologías migratorias que hoy justifican esta propuesta*²¹⁹. Se menciona la participación de la Defensoría de los Habitantes, el Foro Permanente para la Población Migrante, la Iglesia Católica y otras congregaciones religiosas, las universidades estatales, las cámaras empresariales, y la Red Nacional de Organizaciones Civiles para la Migración.

Sin dejar de afirmar su voluntad de atacar delitos asociados a la trata y tráfico de personas, realidades que la ley vigente no distingue adecuadamente, así como de enfrentar *formas irregulares y delincuenciales que el país enfrenta en materia migratoria*, el proyecto pretendía impulsar políticas en el marco de los derechos humanos y propiciar la integración, la participación, y la protección social de la población migrante. También buscaba proteger a los emigrantes costarricenses, garantizar el respeto a las obligaciones internacionales del Estado costarricense, y el reconocimiento de la riqueza multicultural del país. Además, el proyecto de ley asumía una relación virtuosa entre migración y enriquecimiento económico, social y cultural. Su marco interpretativo era, pues, el de los derechos, el de la integración, el de la participación, el de la protección y el del desarrollo.

Este proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa y en el mes de agosto de 2009 se publicó en La Gaceta como ley de la República. Esta nueva Ley de Migración, la número 8764, entrará a regir el 2 de marzo de 2010 y representa una notable mejoría en la regulación de los fenómenos migratorios del país. Pero debe quedar claro que es eso, una mejoría de la ley anterior, no algo completamente diferente. Aunque las modificaciones que se hicieron significan un progreso notable, la nueva ley mantiene la estructura de la anterior, e incluso la mayoría de sus artículos relativos a cuestiones administrativas permanecen idénticos.

Así como en la ley anterior encontrábamos los artículos más cuestionables en los primeros dos títulos, ahora encontramos ahí las mejoras más importantes. Se eliminó la perspectiva centrada en la seguridad y se la reemplaza por un enfoque de derechos y una voluntad de integración. Además, en el primer artículo se declara el derecho de los costarricenses a no migrar y para ello se reconoce la exigencia para el país de garantizar mediante las condiciones económicas y sociales para ello. No existen muchas más menciones a los emigrantes costarricenses. Sin embargo, el reconocimiento de su existencia supone un paso significativo, en especial porque la ley anterior no dice nada de ellos. Para ella no existían y este país era sólo un paraíso al que había que cuidar de los inmigrantes.

219 Proyecto 16594. Ley de Migración y Extranjería. *La Gaceta* 76. viernes 20 de abril de 2007.

El artículo 2 de la nueva ley migratoria habla del interés público de la migración en relación con el desarrollo del país y de las instituciones. Es decir, su marco interpretativo no es únicamente el de la seguridad. De esta forma se reconoce que la inmigración y la emigración son factores centrales del desarrollo de un país. Pero no sólo se reconocen los beneficios de la inmigración, sino que se enfatiza en numerosos artículos el derecho de los inmigrantes a integrarse a la vida nacional, al tiempo que se les respeta su cultura.

El artículo 3 promueve la integración de las personas migrantes a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, a la equidad de género, así como a los derechos humanos. Esta Ley también se refiere a otros derechos fundamentales de las personas migrantes como son el acceso a la justicia, el respeto de las garantías del debido proceso, el derecho de defensa y el derecho de petición y respuesta.

En el más completo y preciso de los artículos, el número 5, se dice: *La presente Ley fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país; para ello, la Dirección de Migración y Extranjería diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho. El Poder Ejecutivo... regulará la integración de las personas migrantes, respetará su cultura y favorecerá el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública; también velará por la cohesión social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que habitan en el territorio nacional.*

Dentro de las disposiciones generales, los artículos 6 y 7 incorporan reglas que pueden propiciar una política migratoria más respetuosa de los derechos humanos. Allí se incluyen la necesidad de garantizar la protección, atención y defensa de personas víctimas de trata, el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales. Además, la ley busca integrar a las personas extranjeras en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos. Junto a ello, dice buscar el respeto a las costumbres, la convivencia pacífica y la diversidad de los habitantes, el pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la protección internacional de los refugiados, así como el reconocimiento de la riqueza multicultural existente en el país y del desarrollo de las potencialidades de todas las personas.

En fin, los primeros dos títulos de la nueva ley introducen un horizonte radicalmente distinto del temor y la desconfianza que regían la ley anterior. En el nuevo marco regulatorio, las personas extranjeras dejan de ser una amenaza potencial. Son percibidas como seres merecedores de un trato justo y como una oportunidad para el desarrollo del país.

Además de estas normas generales, la nueva ley incorpora una gran cantidad de modificaciones específicas. Algunas de las más relevantes consisten en limitar la

detención administrativa al plazo constitucional de 24 horas, crear un listado de causales a las que se restringe la detención, reconocer el derecho de defensa, crear la Comisión de Visas Restringidas. En el nivel procesal, se introducen requisitos formales para el rechazo y se elimina la cobertura extendida de 50 kilómetros. También se crean los recursos de revocatoria y apelación para la resolución que deniega la solicitud de refugio. En relación con los procedimientos administrativos se crea el recurso de apelación contra las resoluciones que dicten medidas cautelares y se traslada la competencia para conocer el procedimiento de expulsión del Ministerio de Gobernación a la Dirección General de Migración y Extranjería.

La Ley establece que todo trámite migratorio tiene como requisito la presentación de los seguros de la Caja Costarricense de Seguro Social. Este requisito ha incidido en el aumento del número de asegurados. De hecho, la Caja informó que el número de trabajadores extranjeros asegurados, tanto independientes como voluntarios, aumentó en casi dos mil personas de marzo a abril de 2010. (Periódico La Nación) Ya sea por causa directa o no de la Ley, este incremento en el número de asegurados necesariamente redundará en beneficio de las personas menores de edad dependientes de los mismos, en tanto también aumenta su condición de aseguramiento.

En términos culturales, quizá el aporte más interesante de la nueva ley sea el artículo 242 que crea el Fondo Social Migratorio, *dirigido a apoyar el proceso de integración social de la población migrante en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia*. Un veinte por ciento de este fondo será destinado a infraestructura y apoyo educativo del Sistema de Educación Pública, y un veinticinco por ciento a equipamiento e infraestructura de salud pública, dos áreas especialmente sensibles en relación con los niños, niñas y adolescentes migrantes. Obviamente, el cumplimiento de esta voluntad de inclusión social dependerá finalmente del manejo que lleve a cabo la Junta Administrativa encargada del fondo. Pero el hecho de que aparezca en el cuerpo de la ley crea condiciones formales para exigir cuentas a dicha Junta Administrativa.

Dentro de los principios generales y orientadores de la política migratoria que según la Ley deberá establecer el Poder Ejecutivo, sobresale uno que nos concierne especialmente. El artículo 6.7 postula que la ley busca garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en la materia, y considerando su interés superior.

En relación con las personas migrantes menores de edad, la Ley establece que en ningún supuesto pueden rechazarse²²⁰. Esto abarca a personas menores de edad no acompañadas y a personas de las que no exista certeza de su mayoría de edad. En

220 El rechazo es la acción mediante la cual la autoridad migratoria niega a una persona extranjera su ingreso al territorio nacional y ordena su traslado inmediato al país de origen o procedencia (Art. 64 de la Ley General de Migración y Extranjería).

este caso, las autoridades migratorias encargadas de realizar el control del ingreso al país deberán informar, de manera inmediata al PANI, sobre la situación de estas personas. El PANI debe asumir la representación temporal y el traslado a un albergue, hasta que se realicen las investigaciones correspondientes (Art. 65). Lo anterior responde a lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 6 (2005), al señalar que en el marco del trato adecuado de los menores no acompañados o separados, los Estados deben respetar íntegramente las obligaciones de no devolución.

En la Ley se encuentra tipificado el delito de tráfico ilícito de personas, y se establece una sanción agravada de 3 a 8 años cuando la persona migrante es menor de edad (Art. 249. 1). Además, establece medidas cautelares dentro de un procedimiento administrativo, diferentes a la detención, lo cual puede resultar muy conveniente en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes. En caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el periodo de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, considerando además, las especificidades de género, de edad o discapacidad.

Además de lo anterior, la ley de migración tipifica el delito internacional de tráfico ilícito de migrantes y define una categoría migratoria para la documentación de quienes han sido víctimas de trata de personas.

Es sintomático que Costa Rica sea el único país de la región que aún no ha suscrito la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familias. Firmada por Guatemala y El Salvador en el año 2003 y por Honduras y Nicaragua en los años 2005 y 2006 respectivamente, esta convención supone el compromiso de respetar y asegurar derechos y libertades fundamentales a distintas clases de trabajadores migratorios y a sus familiares, punto especialmente sensible cuando se trata de la protección de niños, niñas y adolescentes, incluso en situación irregular, sin distinciones de ningún tipo²²¹. Costa Rica tampoco ha firmado los convenios de la OIT relativos a la Igualdad de Trabajo (Nº. 19), los Trabajadores Migrantes (Nº. 97), y sobre la Igualdad de Trato en relación con la seguridad social (Nº. 118). En cambio, ha firmado la Convención sobre el Asilo Territorial y la Convención sobre el Asilo Diplomático, ambos de la OEA, así como la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores y la Convención contra la Discriminación en Educación, de la UNESCO.

Uno de los cambios recientemente experimentados, respecto de grupos de mujeres y menores de edad migrantes, es el reconocimiento de la existencia de la trata y el tráfico de personas. Costa Rica ha ratificado una serie de tratados y convenios internacionales que obligan al país a tomar medidas contra éstas actividades.

221 *Estado de la Región* (2008). 273.

Costa Rica ha ratificado dos protocolos internacionales que se supone velan por estas dos situaciones específicas: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, Especialmente Mujeres y Niños en el año 2002 y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños en el año 2002²²².

A pesar de estas directrices legales, los esfuerzos para combatir el tráfico y trata de personas en el país han sido insuficientes, principalmente por la ausencia de políticas migratorias más allá de la ley de migración²²³. Algunos informes señalan que no existen albergues especializados para las víctimas y que, en algunos casos, las autoridades no han seguido el protocolo para determinar si las personas que deportan, especialmente mujeres, son víctimas de trata²²⁴.

Una política que proteja a niños, niñas y adolescentes migrantes

Se ha registrado una significativa evolución de los enfoques acerca de la niñez y la adolescencia migrante²²⁵. Sustentados en legislaciones vigentes y en contextos particulares, estas perspectivas no han estado exentas de limitaciones. Sin embargo, se han ido refinando progresivamente a partir de distintos momentos. El primero de ellos, más *punitivo y criminalizante*, estaba vinculado a la represión de la trata. Luego vino un segundo momento de tipo *regulatorio* y orientado por las legislaciones nacionales de control de la migración. El tercer momento, el más reciente, ha estado marcado por un enfoque protector. Su objetivo de fondo es buscar la garantía de los derechos humanos reconocidos por la normativa internacional.

Aún reconociendo las bondades de la nueva ley de migración y extranjería, no debe olvidarse que existen mecanismos subjetivos e institucionales para incumplirla. Estos mecanismos no suele estar presente en los textos de las leyes. Su lugar es el de las prácticas e instituciones que aplican el derecho. Esto significa que aún la ley más respetuosa de los derechos humanos es incapaz de evitar que los niños, niñas y adolescentes migrantes sean discriminados y vean frenado su desarrollo humano. Los derechos humanos no existen en el vacío. Para que sean efectivos, es necesario contar con entornos políticos, sociales, culturales y económicos que permitan y favorezcan su ejercicio. De manera particular, se requieren estados de derecho consistentes que legitimen y garanticen el goce de estos derechos.

222 *Ibid.*

223 Carazo, Anelena y Sofía Salas (2003). *La Protección de los Derechos Fundamentales de los Menores Migrantes en Costa Rica*. Tesis para optar al grado de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.

224 Departamento de Estado de los Estados Unidos (2007). *Informe global sobre trata de personas: Costa Rica*. Recuperado en <http://sanjose.usembassy.gov/tipcr2007sp.html>

225 Bahbha, Jacqueline. Sf. Independent Children, inconsistent adults: international child migration and legal framework. Harvard University

Además de marcos constitucionales y legales justos, requerimos políticas institucionales, educativas, organizaciones, redes de apoyo, medios de comunicación, que luchen por evitar que inmigrantes y refugiados sean percibidos y tratados como enemigos.

Ya va siendo tiempo de dejar de imaginar a los migrantes sólo como mano de obra. Este país tiene que propiciar su desarrollo humano pues esa es una forma de propiciar el desarrollo humano de todos. Porque ellos producen desarrollo humano y porque tienen derecho a disfrutarlo. *La distribución de las oportunidades es muy desigual en nuestro mundo...este hecho tiene consecuencias fundamentales para comprender por qué y cómo se desplazan las personas y de qué manera debemos replantear las políticas para favorecer dicho movimiento. Nuestra crítica a las políticas de migración vigentes apunta a la forma en que éstas refuerzan las desigualdades*²²⁶.

Podemos seguir la ruta abierta por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD en el año 2009. Según este informe, para que la movilidad garantice el desarrollo humano de las personas es necesario impulsar ciertas políticas. Se pueden mencionar varias de ellas pues son pertinentes para la sociedad costarricense. La primera tiene que ver con la necesidad de liberalizar y simplificar canales oficiales a fin de permitir a las personas buscar trabajo en el extranjero. La segunda coincide con el planteamiento de fondo de nuestro estudio. Se trata de la exigencia de garantizar los derechos básicos para las personas migrantes. Esto implica garantizar todos sus derechos y no colocarlos en la situación de tener que elegir algunos de ellos por otros.

*No todos los migrantes logran el total de libertades que promete el traslado. Dependiendo de su lugar de origen y de destino, las personas muchas veces deben transar un tipo de libertad por otro, frecuentemente para obtener más ingresos trabajando en un país donde no se respetan uno o más derechos fundamentales. Los migrantes que carecen de recursos, redes, información e instancias legales tienen más probabilidades de perder en algunas dimensiones, al igual que quienes enfrentan discriminación racial o de otro tipo. En este contexto, quienes carecen de residencia legal y los que se encuentran en países con marcos débiles de gobernabilidad y transparencia pueden enfrentar problemas graves*²²⁷.

Además de la simplificación de los trámites y de la garantía de los derechos, es preciso reducir los costos de transacción asociados con la migración. Se sabe que los traslados suponen trabas administrativas y documentarias así como precios a veces inalcanzables. Todo ello termina fomentando los movimientos irregulares y los riesgos de los migrantes y de los países de acogida. Existen distintos llamados orientados a la simplificación y a la reducción de los costos de los trámites y documentos. Esto no es poca cosa. Como hemos visto, puede hacer diferencia en las vidas de muchísimos niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses en Costa Rica.

226 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 19

227 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 112.

La movilidad debe ser transformada en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo²²⁸. Esto implica que los países deberían preocuparse por mejorar los resultados de los migrantes y las comunidades de destino. Para conseguir esto último la igualdad en el acceso a la educación y la atención en salud resultan factores fundamentales. Todo ello implica una firme voluntad de enfrentar los prejuicios xenófobos y las prácticas discriminatorias allí donde aparezcan. Una política migratoria en Costa Rica deberá contemplar la complejidad de enfrentar estos desafíos no siempre reconocidos y no siempre visibles.

No existe en Costa Rica una política que dibuje los derechos y las forma de inclusión de los niños, niñas y adolescentes migrantes en los regímenes de bienestar, de salud y de educación. Contar con una política de este tipo puede propiciar una adecuada integración sociocultural y unas condiciones óptimas para el desarrollo humano de la niñez y adolescencia migrante. En este sentido, es importante mencionar el avance del Estado costarricense, al aprobar el 9 de septiembre de 2009, la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia como política de Estado, basada en los enfoques de derechos, de desarrollo integral, enfoque sobre la condición etárea, enfoque de equidad, enfoque de género, y en el enfoque de interculturalidad. En relación con el tema específico de la migración, este último enfoque reviste especial importancia, al establecer que el diálogo y el reconocimiento de la diversidad cultural en Costa Rica, constituye un derecho humano esencial. Asimismo, se reconoce que el ámbito de la diversidad abarca otras expresiones culturales, como la de las personas que pertenecen a otras nacionalidades. Lo esencial del enfoque de interculturalidad es asegurar que las diferencias no se conviertan en discriminaciones y que, además, sean reconocidas y aprovechadas como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad. Esta política para la niñez y la adolescencia deberá completarse con una política para los niños, niñas y adolescentes migrantes, algo que aún Costa Rica no tiene.

En buena medida, los países desisten de formular políticas migratorias democráticas e integradoras debido a distintas resistencias provenientes de la opinión pública y los partidos políticos. Aún cuando existen fuertes razones para diseñar políticas fundadas en los derechos, en el desarrollo humano, y en las ventajas económicas y sociales que la migración trae a los países estos no siempre están dispuestos a emprender ese trabajo²²⁹. Aún así, en el escenario entran a jugar otros actores que no suelen apoyar políticas restrictivas y que contribuyen en el reclamo y defensa de los derechos. Es el caso de muchas organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones y redes.

228 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). 107.

229 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

Muchos gobiernos instauran sistemas de entrada cada vez más represivos, hacen la vista gorda ante las infracciones de las leyes de salud y protección social por parte de los empleadores y no toman la iniciativa a la hora de educar al público sobre los beneficios que trae la inmigración²³⁰.

La construcción de estados y sociedades que se organicen en torno a derechos, instituciones y procedimientos democráticos no es una tarea sencilla. Pero es una aspiración irrenunciable. El presente estudio apuesta por subrayar las obligaciones que tiene Costa Rica con los derechos y el desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes migrantes. Esto implica abandonar la perspectiva según la cual los migrantes son mano de obra barata o meros grupos sin subjetividad, sin historia y sin derechos. Se trata de personas con derechos, proyectos, y vínculos que han de ser respetados y valorados. Una clara política migratoria debe definir estos marcos éticos irrenunciables y sacarles todas las consecuencias. Esto es algo que la sociedad costarricense necesita urgentemente. Quizá sea uno de los modos posibles de empezar a parecernos a lo que siempre hemos imaginado ser.

La legislación, los marcos institucionales, el comportamiento de los funcionarios y funcionarias, los marcos culturales, revelan las significativas tensiones que existen en Costa Rica a propósito de cómo responder políticamente ante los complejos procesos migratorios experimentados en los años más recientes. También ponen de manifiesto la urgencia e importancia de realizar un trabajo como el presente.

Más allá de una política migratoria adecuada, se requiere de una política migratoria inclusiva que se inspire en una perspectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que contenga disposiciones específicas sobre ellos. El principio de la protección integral de la infancia debe ser incorporado en las leyes y políticas sobre migración. De igual forma, las políticas y programas dirigidos a la atención y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia deben considerar las necesidades y condiciones específicas de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

230 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Prólogo.



CAPÍTULO SÉPTIMO

Consideraciones finales y recomendaciones

CONSIDERACIONES FINALES

Los niños, niñas y adolescentes del mundo están cruzando las fronteras nacionales motivados por distintas razones. Algunas de ellas son de tipo sistémico y tienen que ver con las condiciones de violencia, pobreza, desigualdad y atraso en el desarrollo humano. Quienes migran, buscan oportunidades y mejores condiciones de vida o huyen de situaciones de violencia y abuso. También hay razones menos estructurales para desplazarse. Hay quienes buscan reunirse con sus familiares que se les han adelantado en el viaje migratorio. La reunificación familiar es una buena razón para explicar muchos de los desplazamientos de la población infantil y adolescente.

Desgraciadamente, también hay razones perversas relacionadas con la trata de personas. Quienes se desplazan por esta razón, lo hacen sin su consentimiento y probablemente terminen viendo empobrecidas sus libertades y capacidades. En esas condiciones, la migración no contribuye a su desarrollo humano. En Costa Rica hemos venido experimentando todas las dimensiones de este complejo fenómeno.

El Índice de Desarrollo Humano 2007, ofrecido por el PNUD en su informe mundial del año 2009, permite dibujar algunos escenarios comparativos entre Costa Rica y Nicaragua²³¹. En este último país, la esperanza de vida al nacer es de 72, 7 años y el Producto Interno Bruto Per Cápita es de \$2.570. Sus índices de educación, así como las tasas de alfabetización de adultos a partir de 15 años y la tasa bruta combinada de matriculación en educación, son similares a las de Lesotho y Swazilandia, y peores que las de Botswana y Namibia. Está ubicado en el conjunto de países con un desarrollo humano medio. Ocupa el lugar 124 de los 182 países incluidos en el índice. Costa Rica es un país con un desarrollo humano alto, tiene una esperanza de vida al nacer de 78, 7 años y su Producto Interno Bruto Per Cápita es de \$10.842.

Mayor esperanza de vida, mayores ingresos y mejores índices de educación explican algunas de las razones del viaje migratorio entre Nicaragua y Costa Rica. Quienes hacen ese viaje, por las razones que sean, tienen mayores oportunidades de alcanzar un mejor desarrollo humano. Algunos lo logran. Es cierto que la población nicaragüense presenta menores índices educativos con respecto al promedio nacional costarricense. Sin embargo, dicho promedio es superior al nacional nicaragüense. *La media se encuentra próxima a la finalización de estudios primarios y es de 5, 6 años*²³². El

231 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Anexo Estadístico. 157-216

232 Castro y Morales (2006); Vargas, Juan Carlos (2004).

porcentaje de alfabetismo en la población nicaragüense mayor de 15 años que vive en Costa Rica es del 88 por ciento²³³.

Hemos narrado brevemente la historia de Yolanda al comienzo de nuestro estudio. Se trata de una joven emprendedora que ha encontrado oportunidades y que ha visto ampliadas sus libertades y capacidades al migrar a Costa Rica. Aún no tenemos suficientes evidencias como para juzgar qué ocurre con la mayoría. Hemos encontrado prácticas, vacíos, sensibilidades, que sin duda impedirán su desarrollo humano. Por esa razón aparecen descritas y denunciadas en nuestro informe. Eso puede ser el comienzo de una nueva manera de ofrecerles otras condiciones. Costa Rica está obligada a propiciar la inclusión y la integración de esos niños, niñas y adolescentes migrantes.

Existe un déficit de investigaciones y de datos confiables sobre el impacto de la migración en los niños, niñas y adolescentes. Hay pocas investigaciones que aborden de forma integral este fenómeno, y las existentes, que usualmente se ocupan de las personas adultas, no logran perforar la cortina que mantiene la invisibilidad de la niñez y de la adolescencia en esa materia. Existe información estadística acerca de los migrantes nicaragüenses en general. Sin embargo, son realmente pocas las referencias a datos cuantitativos referidos a los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses.

En Costa Rica existe una limitada capacidad institucional para medir el impacto de la población migrante. La mayoría de instituciones no llevan registros por nacionalidad, y menos aún por edad. Se considera al migrante en el marco de una concepción general de los servicios del Estado, sin atender a sus particularidades etáreas, culturales, o de género.

Las deficiencias de la información acerca del trabajo infantil en migrantes nicaragüenses impiden caracterizarlo con profundidad. Las instituciones estatales y las organizaciones sociales que trabajan con la población migrante en general, aún no han establecido los mecanismos que aborden la particularidad del trabajo infantil migrante en el conjunto de la población. Dicho esto, diversas investigaciones han constatado que los niños, niñas y adolescentes migrantes colaboran con sus familiares trabajando en diversas actividades.

Costa Rica cuenta con un amplio marco jurídico compuesto por normas internacionales y nacionales, así como por interpretaciones jurisprudenciales. Este acervo legal y jurisprudencial debe ser aplicado de forma integral y efectiva, en atención al interés superior de la persona menor de edad. Tal aplicación contribuirá, sin duda, a la debida protección de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses.

233 Vargas, Juan Carlos (2004).

En la práctica, los funcionarios públicos no aplican las normas por varias razones. Existe desconocimiento o una sensibilidad escasamente orientada a promover el desarrollo humano de los migrantes. En el peor de los casos, algo que ocurre más a menudo de lo que pueda imaginarse, se trata de personas con serios prejuicios intergrupales que los llevan a ejecutar prácticas discriminatorias. Distintas investigaciones han documentado suficientemente esas tendencias. Además de lo anterior, en los migrantes existe desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos existentes para hacerlos valer. A ello debemos agregar que, si se trata de migrantes indocumentados que conocen tales mecanismos, a menudo no los utilizan por el razonable temor a ser deportados.

Costa Rica no cuenta con una política migratoria en general, ni con un cuerpo de políticas y programas dirigidos a la integración social de los migrantes nicaragüenses. Por esta razón, las respuestas por parte de las diferentes instituciones estatales, tienden a ser instrumentales, cortoplacistas y poco coordinadas.

La falta de recursos institucionales imposibilita una adecuada atención y protección de la población migrante nicaragüense que reside en Costa Rica. Las instituciones públicas costarricenses responsables de la atención y trámites que facilitan el ingreso al país carecen de personal suficiente y de infraestructura. También carecen de suficiente formación para la atención de las posibles situaciones de abuso y maltrato que los niños, niñas y adolescentes migrantes puedan sufrir.

Las organizaciones de la sociedad civil suelen estar comprometidas con el mejoramiento de la calidad de vida de la población migrante. De manera particular, promueven el desarrollo humano de las mujeres, niñas, niños, y adolescentes. Ello implica apostar por la protección de los derechos humanos de esta población a través de programas, proyectos de capacitación, servicios de “albergues” y guarderías. Una práctica relevante de estas organizaciones a favor de los migrantes es la asesoría acerca de trámites y procedimientos para conseguir documentos en Nicaragua y para regularizar su situación migratoria en Costa Rica.

La asistencia a la educación de la población migrante nicaragüense presenta una brecha muy significativa en comparación con la población costarricense en todos los grupos de edad, pero sobre todo en la población preescolar, y en los adolescentes y jóvenes.

El Ministerio de Educación ha apostado por el enfoque de interculturalidad en los procesos educativos. Esta es una decisión política muy valiosa que ha propiciado buenas prácticas en distintas instituciones escolares. Sin embargo, aún es un proyecto sin cumplimiento efectivo en mayoría de las aulas. Los estudios han encontrado, en los distintos actores del sistema educativo, prejuicios y prácticas de discriminación que tornan difícil y a veces imposible la integración de los niños, niñas y adolescentes migrantes nicaragüenses.

Desconocemos la cantidad de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en Costa Rica. No tenemos información acerca de cuántos de ellos han viajado a solas. Aún así, diversas fuentes coinciden en que esta es una práctica cada vez más frecuente. Cuando se trata de menores no acompañados y carentes de documentación, están expuestos a mayores riesgos de tráfico y trata, así como de explotación laboral. Se ha constatado que se les rechaza, algo que la normativa considera ilegal y que no cuentan con suficientes garantías para la protección de sus derechos.

Los responsables de las instituciones encargadas de protegerlos y de dar seguimiento adecuado a sus casos no siempre lo están haciendo. No existen protocolos ni lineamientos específicos para la atención y protección integrales y especializadas de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. En la práctica se presentan problemas debido a que, en el tema migratorio el PANI no tiene capacidad de contención, así como disponibilidad horaria; sus oficinas regionales no cuentan con un horario nocturno. Esto se llama desprotección y es uno de los retos migratorios que enfrenta Costa Rica.

La falta de documentos que acredite su identidad y nacionalidad es uno de los más graves problemas que vive la población migrante nicaragüense en Costa Rica. Los niños, niñas y adolescentes lo sufren de una manera particular. La población de adolescentes que viven en el país de acogida desde edades tempranas o bien que nacieron en Costa Rica, y por lo tanto son costarricenses, experimentan con frecuencia una identidad compleja o ambigua respecto de su nacionalidad. En Nicaragua pueden ser llamados ticos y en Costa Rica nicas.

Diversos análisis sugieren que el estatus migratorio irregular de alguno de los padres supone tres veces más posibilidades para los niños, niñas y adolescentes de vivir en condiciones de pobreza y aumenta a siete veces más, cuando ambos padres son migrantes irregulares. Esta condición no solo reduce las posibilidades de acceso a los servicios, recursos y oportunidades que les puede brindar el país, sino que también, les limita una construcción identitaria plena y por tanto un adecuado desarrollo humano.

La violencia que afecta a las mujeres, niñas y niños en el país se extiende también a la población migrante. Esta situación se agrava cuando se encuentran en una condición migratoria irregular. Si ese es el caso, son renuentes a poner denuncias. Además, su aislamiento y desconocimiento acerca de los servicios públicos para la atención y protección en casos de peligro y violencia intrafamiliar, los torna más vulnerables.

Pese a que el Código de la Niñez establece una serie de directrices o mandatos relacionados con la atención de la niñez y adolescencia migrante, estos no se cumplen a cabalidad y en muchos casos depende de la buena voluntad de los funcionarios y las funcionarias más que de protocolos establecidos con claridad. Cuando existen

buenas prácticas en el trato desde las instituciones públicas ello responde a líneas de trabajo bien definidas.

Es fundamental que la Dirección General de Migración elabore la reglamentación que permita establecer los procedimientos y categorías migratorias contempladas en la Ley, de forma tal que exista un efectivo cumplimiento de los derechos humanos de esta población. De igual forma, resulta necesario que se realicen procesos de capacitación dirigidos a los y las funcionarios/as migratorios/as, y a las instancias que de una u otra forma están en contacto con la población migrante, a fin de que se logre una adecuada aplicación de la Ley. Asimismo, deben promoverse espacios de información y capacitación dirigidos a la población migrante, así como a la sociedad en general, en relación con la regulación migratoria vigente.

Finalmente, a manera de síntesis es posible establecer que la discriminación contra las personas migrantes menores de edad, no solo resulta de la existencia de vacíos legales, sino también de la incorrecta interpretación y aplicación de la legislación, por parte de las instituciones estatales. Por lo tanto, se presenta el desafío de su correcta interpretación y aplicación, lo cual requerirá de un esfuerzo interinstitucional coordinado y de una función de control por parte de la sociedad civil.

Aplicar adecuadamente el marco jurídico es dotar de recursos suficientes a las instituciones públicas para que pueden cumplir con sus responsabilidades; es capacitar y sensibilizar al personal de las instituciones públicas que entran en contacto con las personas migrantes menores de edad, quienes deben conocer y aplicar en forma correcta las leyes nacionales, los instrumentos internacionales, así como las interpretaciones jurisprudenciales, lo que permitirá que atiendan y protejan los derechos humanos de estas personas; es trabajar coordinadamente entre las instituciones y sectores involucrados.

Como un reto que se plantea en este tema, Costa Rica debe regular adecuadamente en el ordenamiento jurídico, en consonancia con los instrumentos internacionales que el país ha ratificado, lo referente a la atención y protección de las personas migrantes menores de edad no acompañadas o separadas de su familia y para ello podría aprovecharse la experiencia desarrollada en el país en relación con la trata de personas. Igualmente, de ratificarse la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares.

RECOMENDACIONES

- 1.** Establecer de una política migratoria adecuada e inclusiva orientada al desarrollo humano y que se inspire en una perspectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que contenga disposiciones específicas sobre ellos.
- 2.** El principio de la protección integral de la infancia debe ser incorporado en las leyes y políticas sobre migración. De igual forma, las políticas y programas dirigidos a la atención y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia deben considerar las necesidades y condiciones específicas de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Se debe desarrollar y fortalecer mecanismos nacionales de protección de derechos humanos de los y las migrantes, tal como protocolos específicos y procedimientos para la vigilancia y seguimiento en cuanto a su aplicación.
- 3.** Impulsar a nivel institucional el levantamiento de datos por nacionalidad, condición étnica, género, y otros atributos relevantes. Además, debe mejorarse el recuento de las personas migrantes en los censos de población. Así, además de ofrecerse información detallada de la población migrante en general, se podrán particularizar las necesidades de las personas migrantes menores de edad. Únicamente en la medida en que se tenga información confiable, se podrán diseñar políticas y programas dirigidos a mejorar la atención y condiciones de vida de este importante segmento de la población.
- 4.** Crear condiciones para la aplicabilidad de las políticas educativas existentes, en especial las referidas a la interculturalidad. Se debe sensibilizar y capacitar al personal docente para darles contenidos y estableciendo las reglamentaciones y los parámetros para la aplicabilidad de los valores que los sostienen. En relación con ello, es necesario indagar acerca de los prejuicios que posee el personal docente y administrativo de los centros educativos. Se sabe que la ausencia de reconocimiento, la humillación y la aversión, es un factor determinante de la permanencia y el éxito educativo de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Por eso conviene apoyar con presupuesto y logística el fortalecimiento de las identidades de las personas migrantes menores de edad y la ruptura de los ciclos de la pobreza.

5. Realizar en las comunidades una campaña de divulgación y sensibilización sobre las personas migrantes, sus realidades, derechos y las extensas posibilidades de enriquecimiento cultural que nos ofrece la convivencia en diversidad. Además, debe desarrollarse un programa de divulgación a nivel nacional acerca de los derechos y su exigibilidad entre las personas migrantes a través de las instituciones públicas y privadas que se ocupan del tema.
7. Promover y apoyar programas gubernamentales y no gubernamentales de atención y asistencia humanitaria para los y las niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de violaciones de derechos humanos o en situaciones de especial vulnerabilidad, tales como los menores migrantes no acompañados ello implica crear y fortalecer servicios de atención humanitaria de emergencia para satisfacer las necesidades de niñas, niños y adolescentes migrantes en situación de especial vulnerabilidad, tales como la habilitación de albergues y casas de acogida temporal. También se puede flexibilizar el ingreso de personas menores de edad sin documentos a las opciones técnicas de aprendizaje para el trabajo y la inserción laboral posterior en condiciones de mayor ventaja y respeto por sus derechos.
8. Dar soporte material y humano a las instituciones que atienden a la niñez y la adolescencia para que amplíen sus radios de acción e incidencia para la atención y la protección de los derechos de los migrantes. Esto supone extender sus horarios y días de vigilancia, recepción y canalización de denuncias, tratamiento adecuado de casos, sensibilización de personal de otras instituciones afines para facilitar la coordinación, entre otros.
9. Incrementar el desarrollo, el apoyo y la interacción de redes de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y entidades internacionales dedicadas a los derechos humanos de los y las migrantes, y en particular de aquellas dedicadas a la población menor de edad.
10. Crear un observatorio sobre la niñez y adolescencia migrante que promueva la protección de sus derechos y de su desarrollo humano. Además de ello, puede constituirse en una instancia recolectora de datos e información institucional desagregada por sexo, edad y nacionalidad además de otros elementos relevantes. Uno de ellos puede ser la creación de un sistema de acopio sobre buenas prácticas en la atención y desarrollo de la población migrante menor de edad para motivar su aplicación de forma extensa y amplia en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2006). *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona, España: ACNUR, 2006.
- Alvarenga, Patricia (s.f). La identidad amenazada. Los costarricenses ante la migración nicaragüense [Documento PDF]. Recuperado el 30 febrero 2006, de <http://ccp.ucr.ac.cr/noticias/migraif/pdf/alvarenga.pdf>
- Alvarenga, Patricia (2007). "La inmigración extranjera en la historia costarricense". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 3-24.
- Arce, Ana, Tatiana Roldán y César Villegas (2001). *Las redes sociales y su influencia en la calidad de vida de la población migrante nicaragüense en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Arendt, Hannah (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. México: Taurus.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). Ley General de Migración y Extranjería número 8487.
- Balladares, Luis (2008) "Fútbol por la vida, en La Carpio". En: *Nicaragüense*. Año y edición 6.
- Barahona, M; Rodríguez, S; Prado, C; Gamboa, H. (2001). *Gallo pinto, agua dulce y mucho más: módulo sobre el tema de las migraciones para la educación primaria*. 1 ed. San José: Proyecto Estado de la Nación Programa de Educación MEP/ OIM /USAID.
- Barahona, Manuel (2000). *Población, desarrollo y migraciones. Módulos para la educación secundaria 7º, 8º y 9º. Cuaderno de docencia*. San José: OIM-FNUAP-Estado de la Nación.
- Barquero, Jorge y Juan Carlos Vargas (2004). "La migración internacional en Costa Rica: estado actual y consecuencias". En: López, Gretel y Reinaldo Herrera (eds.), *Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones*. San José: Academia Centroamericana.
- Barrientos, Angélica (2007). "Sueño americano: imán atrayente. Un estudio de casos sobre los efectos de la reinserción del o la emigrantes en Pérez Zeledón y lo conocido popularmente como la Zona de los Santos". Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Brenes, Gilbert (s.f). *Segregación residencial de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica en 2000*.

- Brenes, Mónica (2007). *Las identidades nacionales en negociación. Análisis de los referentes espaciales que construyen los niños y las niñas nicaragüenses que viven en La Carpio, San José*. Anteproyecto de trabajo final de graduación en modalidad de tesis. Escuela de Psicología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Brenes, Mónica (2008). "¿Nacemos o nos hacemos? Algunas reflexiones sobre la (re)construcción de las identidades de las niñas y los niños migrantes". Presentación para el *Seminario-taller: Niños y niñas migrantes. El reto pendiente de una agenda colectiva*. Organizado por la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.
- Brenes, Mónica (2009). *Las personas migrantes en Costa Rica: las tensiones entorno al ejercicio de sus derechos laborales* [Documento sin publicar]. Informe final para el Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica.
- Brenes, Mónica (2010). *Las identidades nacionales en negociación. Análisis de la construcción de los referentes espaciales, simbólicos y afectivos que realizan los niños y las niñas nicaragüenses que viven en Las Gradadas, La Carpio, San José*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Psicología. Universidad de Costa Rica.
- Brenes, Mónica, Karen Masís, Laura Paniagua y Carlos Sandoval (2008). "Parecés de La Carpio": una forma de nombrar la diferencia y la desigualdad en Costa Rica". Documento preparado para las Jornadas de Investigación. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Brenes, Mónica y Laura Paniagua (2009). *Relaciones vinculantes entre migración y desarrollo humano. Efectos en la niñez, adolescencias y juventudes en Costa Rica*. [Documento sin publicar]. Informe preparado para el Servicio Jesuita para Migrantes de Nicaragua.
- Brenes, Mónica, Laura Paniagua y Carlos Sandoval (2010, junio). *El trabajo remunerado de mujeres nicaragüenses en Costa Rica y el acceso a los servicios de salud*. Ponencia presentada en el Congreso de la Federación Canadiense de Humanidades y Ciencias Sociales, Montreal, Canadá.
- Briceño, Gustavo (2003). *Migrantes nicaragüenses en Costa Rica: duelo, pertenencia y autonomía en las segundas generaciones*. Tesis de para optar al grado de licenciatura en Psicología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Caamaño, Carmen. (2007). *Subjetividades en contienda: redes de solidaridad, capital social y gubernamentalidad de migrantes costarricenses en espacios transnacionales*. Tesis de doctorado. College of Arts and Sciences. Departamento of Latin American, Caribbean and U.S. Latino Studies. University at Albany, State University of New York.
- Carazo, Anelena y Sofía Salas (2003). *La Protección de los Derechos Fundamentales de los Menores Migrantes en Costa Rica*. Tesis para optar al grado de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Cárdenas, Geiner, Johanna Soto y Adriana Zamora (2006). *Proyecto de vida de adolescentes migrantes nicaragüenses insertos en el sistema educativo o laboral de los cantones de Alfaro Ruiz y Valverde Vega*. Memoria de Seminario de Graduación para optar

- al grado de licenciatura en Trabajo Social. Departamento de Ciencias Sociales. Carrera de Trabajo Social. Sede Occidente. Ciudad Universitaria Carlos Monge Alfaro. Universidad de Costa Rica
- Castro, Carlos (2007). "Dimensión cuantitativa de la inmigración nicaragüense en Costa Rica: del mito a la realidad". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 25-50.
- Castro, Carlos y Abelardo Morales (2006). "Migración nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas". En: Morales, Abelardo y Carlos Castro (eds.), *Migración, empleo y pobreza*. San José: FLACSO.
- Castro, María y Surama Latino (2007). *Concepto de sí mismas de niñas y adolescentes mujeres migrantes nicaraguenses en trabajo doméstico en Costa Rica*. Tesis para optar al grado de licenciatura en psicología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL (1999). *Costa Rica: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mith, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente*. San José.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Contreras, Vilma (2004). *Educación sin fronteras. Una exitosa experiencia para la atención a la diversidad sociocultural*. San José: OIM-MEP-CR-USA.
- Contreras, Vilma, Anne Robert y José Carvajal (2001). *Una experiencia para compartir*. Programa de educación MEP- OIM-AID
- Chaves, Erika (2005). *Aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica, 2005*. Área de Balanza de Pagos. Departamento Monetario. Banco Central de Costa Rica. Recuperado en: http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm
- Chacón, Verónica y Adriana Salazar (2007). *Efectos de la migración en la familia en el cantón de Pérez Zeledón*. Tesis para optar al grado de licenciatura en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica- Universidad Nacional.
- Chaves, Jorge A.; Carmona, Ana C. & Gatica, Gustavo A. 2007. *Migración y políticas públicas para el desarrollo*. Catholic Relief Services (CRS)-Centro Dominicano de investigación (CEDI)-CARITAS-Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). San José, Costa Rica.
- Chen et al. (2001). *Salud reproductiva y migración nicaragüense en Costa Rica 1999-2000: Resultados de una Encuesta Nacional de Salud Reproductiva*. San José: Programa Centroamericano de Población de la Escuela de Estadística e Instituto de Investigaciones en Salud (INISA). Universidad de Costa Rica. Recuperado en: <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/saludrep/finalind2-1.pdf>
- Chinchilla, Cecilia (2005). *Multiculturalidad (migración Nicaragua - Costa Rica) y su impacto en la gestión educativa de la escuela 15 de agosto: aportes desde la educación no formal para una propuesta de abordaje intercultural*. Tesis de para optar al grado de licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración

de Programas de Educación no Formal. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. *Consulta de Constitucionalidad* en relación con el Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (Expediente 14269). 9 de junio de 2005.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2007). *Informe global sobre trata de personas: Costa Rica*. Recuperado en <http://sanjose.usembassy.gov/tipcr2007sp.html>

"Feria consular de la salud y la cultura en Papaturro". (2008). En: *El Centroamericano*. Año I. Edición VII.

FLACSO, Ministerio de Salud, Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2003). *Migración y salud en Costa Rica: Elementos para el análisis*. San José: OPS-OMS.

Fonseca, Karina (ed.) (2006). *Aula sin fronteras. Reflexiones y testimonios de estudiantes nicaragüenses y costarricenses sobre la experiencia educativa compartida*. San José: Asociación Merienda y Zapatos, Servicio Jesuita para Migrantes y Iglesia Sueca.

Fonseca, Karina y Carlos Sandoval (2006). "Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica". *Cuadernos de Desarrollo Humano* 3. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Fundación Género y Sociedad (2000). *Mujeres, niños y niñas migrantes. Memoria del Seminario realizado en El Salvador (24 y 25 de febrero del 2000) en el contexto del Proceso Puebla*. San José: GESO.

Gatica, Gustavo (2007). "Migración nicaragüense a Costa Rica y políticas públicas". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 113-144.

Goldade, Kate (2007). "Reproducción transnacional: la salud reproductiva, las limitaciones y las contradicciones para las migraciones laborales nicaragüenses en Costa Rica". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 233-259.

Habermas, Jürgen (1990). *Pensamiento postmetafísico*. Madrid: Taurus.

Hernández, Mario (2007). "Nuevos mapas normativos para la exploración de territorios políticos agrestes". En: *Signos filosóficos*, volumen IX, número 17, enero-junio. Pp. 201-206.

Horbaty, Gabriela (2004). *Las redes sociales de la población migrante nicaragüense en el Parque de la Merced en San José, Costa Rica*. En: *Cuadernos de Investigación. Colección Humanidades # 17*. Managua, Nicaragua: UCA.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (2006). *Séptimo informe al secretario general de la OEA sobre la situación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en las Américas 2006*. Montevideo, Uruguay.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000). *IX Censo Nacional de Población* de la República de Costa Rica. Consulta en línea de la base de datos. Recuperado en <http://www.inec.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2007). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2007*. Consulta en línea de la base de datos. Recuperado en <http://www.inec.go.cr/>
- Instituto Nacional de Estudios de Población-IDESPO (2007). *Maras y pandillas en Centroamérica*.
- Jiménez Alexander (2004). *Sociedades hospitalarias. Costa Rica y la acogida de inmigrantes*. San José: Perro Azul-Arlekin.
- Jiménez, Alexander (2008). *El imposible país de los filósofos. El discurso filosófico y la invención de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Jiménez, Alexander (2009). *La vida en otra parte. Migraciones y cambios culturales en Costa Rica*. San José: Arlekin.
- Ladrière, Jean (1978). *El reto de la racionalidad. La ciencia y la tecnología frente a las culturas*. Salamanca: Sígueme.
- Lee, Sang (2007). "Trabajadoras inmigrantes y exportaciones agrícolas no tradicionales: trabajadoras en plantas empacadoras en Costa Rica". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 261- 292.
- León, Andrés (2008). *Acumulación y regulación en la zona Huetar Norte (1985-2005): destrucción creativa y articulación transnacional*. Tesis para optar al grado de magíster en *scientiae* en Ciencias Políticas. Maestría en Ciencias Políticas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- López, Luis y Vilma Pernudi (2007). "Prejuicios y actitudes de los costarricenses hacia los inmigrantes nicaragüenses". En: Dobles, Ignacio, Sara Baltodano y Vilma Leandro (eds.), *Psicología de la Liberación en el contexto de la globalización neoliberal. Acciones, reflexiones y desafíos*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 316-328.
- Loría, Rocío (2002). *De Nicaragua a Costa Rica y a Nicaragua. La ruta crítica de las mujeres migrantes nicaragüenses: una mirada desde la zona fronteriza norte*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- Loría, Rocío (2007). "De la vulnerabilidad a la violencia en la inmigración: mujeres nicaragüenses y panameñas en el tránsito migratorio hacia Costa Rica". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 221- 230.
- Matul, Daniel (2007). "Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica". En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, nº 1. San José: FLACSO. pp. 77-114.
- Marín, Maritza, Allan Monge y Edith Olivares (2001). "Tejedores de supervivencia. Redes de solidaridad de familias nicaragüenses en Costa Rica: el caso de La Carpio". En: *Cuadernos de Ciencias Sociales 118*. San José: FLACSO.

- Marlene, Montero (1993). *“En busca del sueño americano. Un análisis psicosocial de la emigración de campesinos hacia los Estados Unidos.* Tesis para optar por el grado de licenciatura en Psicología. Escuela de Psicología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Masís, Karen y Laura Paniagua (2005). *Diez mitos sobre la población nicaragüense en Costa Rica.* Formato de folleto y carteles. San José: Servicio Jesuita para Migrantes.
- Masís, Karen y Laura Paniagua (2006). *Sexualidad y racialización: las vivencias de los y las adolescentes inmigrantes nicaragüenses de Tirrases de Curridabat.* Tesis de para optar al grado de licenciatura en Sociología. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Masís, Karen y Laura Paniagua (2007). “Chistes sobre nicaragüenses en Costa Rica: barreras simbólicas, mecanismos de control social, constructores de identidades”. En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica.* San José: Universidad de Costa Rica. pp. 339-356.
- Mendoza, Leda (2002). *Los afrocaribeños e indígenas en Costa Rica en el año 2000: ¿Existe inequidad en el acceso a salud, educación y empleo debido a su origen étnico?* Tesis para optar por el título de master en Población y Salud. Maestría y Población y Salud Pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Ministerio de Educación Pública (2009). Circular DVM-083-2009. Títulos de estudiantes extranjeros sin documentos probatorios de su identidad. Despacho de la Viceministra de Educación.
- Mojica, Francisco (2003). *Acciones del estado costarricense para enfrentar la demanda de servicios de salud, educación y vivienda de la población nicaragüense en Costa Rica.* Instituto de Estudios Sociales de la Población. Facultad de Ciencias Sociales. Heredia: Universidad Nacional.
- Morales, Abelardo y Carlos Castro (2002). *Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica.* San José: FLACSO.
- Morales, Abelardo (2006). “Dinámicas territoriales y migración transnacional en América Central”. En: Morales, Abelardo y Carlos Castro, *Migración empleo y pobreza.* San José: FLACSO. pp. 11-69.
- Morales, Abelardo (2007). “Migración de relevo: nuevos polos de exclusión en las migraciones transfronterizas en Centroamérica”. En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica.* San José: Universidad de Costa Rica. pp. 101-110.
- Morales, Abelardo (2007). *La Diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central.* San José: FLACSO. pp. 111-122.
- Morales, Abelardo (2008). “Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas”. Documento borrador para la elaboración del informe sobre “Análisis de impacto social y económico de la integración de migrantes en países de destino seleccionados”. Presentado en el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Cuenca, Ecuador, 10 y 11 de abril de 2008.

- Nicaragüense. *Tolerancia, convivencia y desarrollo* (2008). Año- edición 6. San José, Costa Rica.
- Organización Internacional sobre Migraciones y Sistema de Información Estadística sobre Migraciones en Centroamérica. (2003). *Movimientos internacionales a través de las fronteras centroamericanas: síntesis regional*. Recuperado el 10 junio del 2008, en <http://www.siemca.iom.int/descargas/documentos/siemca01.pdf>.
- Paniagua, Laura (2008). "Palmeando la vida: mujeres nicaragüenses productoras de tortillas en La Carpio". En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, nº 1. San José: FLACSO. pp. 145-173.
- Pettigrew, Thomas (2008). "Intergroup Prejudice. Its Causes and Cures". *Actualidades en Psicología*. 22, 2008, 115-124.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2004. Madrid: Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. San José: Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007*. San José: PNUD-Universidad de Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Informe mundial sobre desarrollo humano 2009. México: Mundiprensa.
- Programa Estado de la Nación Costa Rica (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José: Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica (2008). *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación.
- Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería. (2007). Proyecto 16594. *La Gaceta*, 76. Viernes 20 de abril de 2007.
- Proyecto Estado de la Nación (2001). *Estudio binacional: situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua. Análisis del impacto económico y social para ambos países*. OIM.
- Ramírez, Jorge (2007). "El chiste de la alteridad: la pesadillas de ser el otro". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 313-338.
- Rayo, Danilo (2004). *Identificación y caracterización de las comunidades expulsoras de migrantes internacionales: un análisis basado en los Censo Nicaragua 1995 y Costa Rica 2000*. Trabajo final de graduación para optar al grado de Master en Población y Salud. Maestría Profesional en Población y Salud. Escuela de Estadística. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Rawls, John (1996). *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.

- Rawls, John (2001). *El derecho de gentes*. Barcelona: Paidós.
- Rico, José María (2006). "(In) seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación". *Cuadernos de Desarrollo Humano 1*. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rivera, Marcelino. "Nicaragüenses en Costa Rica aprenderán a leer y escribir". En: *Diario La Extra*, 6.6.2008. Recuperado en <http://www.diarioextra.com/2008/junio/06/nacionales07.php>
- Rocha, José Luis (2006). *Una región desgarrada. Dinámicas migratorias en Centroamérica*. San José: Lara Segura Editores.
- Rojas, Carmen (s.f). *La enseñanza de las lenguas indígenas en Costa Rica*. Recuperado en <http://www.unesco.or.cr/portalcultural/lenguas1.pdf>
- Rosales, Jimmy et al. (2001). "Nicaragüenses en el exterior". En: Rosero- Bixby, Luis (ed.), *Población del Istmo 2000: familia, migración, violencia y medio ambiente*. San José: CCP-Universidad de Costa Rica. pp. 231-252.
- Rosero, Luis. (2005). *Aceptación del inmigrante nicaragüense en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica.
- Sandoval et al. (2008). *Informe final de investigación. Proyecto La Carpio experiencia de segregación social y estigmatización social*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. Sin publicar.
- Sandoval, Carlos (2002). *Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica
- Sandoval, Carlos (comp.)(2002). "¿Cómo me siento en Costa Rica? Autobiografías de nicaragüenses". En: *Serie de documentos nº8*, Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, Carlos (2004). "El 'otro' nicaragüense en tres actos: populismo intelectual, ficción teatral y políticas públicas". En: Jiménez, Alexander (ed.), *Sociedades hospitalarias. Costa Rica y la acogida de inmigrantes*. San José: Perro Azul, pp. 27-66.
- Sandoval, Carlos (2006). "Quincho Barrilete en La Carpio. En el 'tercer espacio'". En: *Revista Envío*, nº 296. Managua: UCA.
- Sandoval, Carlos. (2007). Algunos retos de la investigación en migraciones. Reflexiones a partir de Costa Rica (pp. 373-384). En C. Sandoval (Ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, Carlos (2007). "Introducción". En: Sandoval, Carlos (ed.), *El mito roto. Inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, Carlos et al. (eds.)(2007). *Nuestras vidas en Carpio. Aportes para una historia popular*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Schutz, Alfred (1944) "The Stranger: An Essay in Social Psychology". *The American Journal of Sociology*. Vol. 49, nº. 6, may 1944, 499-507.

- Schutz, Alfred (1957) "Equality and the Meaning Structure of the Social World". En: Bryson, L. Et al. *Aspects of Human Equality*. New York: Harper and Brothers, 1957. 38-78.
- Sêda, Edson (2007). *Niñez, migración y derechos humanos: instrumentos internacionales de ciudadanía*. Edición Adês, Rio de Janeiro
- Sen, Amartya (2006). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. New York: Norton.
- Segura, Raquel (2007). *La Trata de Mujeres y el Tráfico Ilícito de Migrantes Mujeres: Una cuestión de Derechos Humanos a la luz de la Perspectiva de Género*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Smith Vanessa et al. (2005) "Sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios prestadores directos de servicios de salud ante la problemática de la población inmigrante". Ministerio de Salud-CCSS-OPS-Foro Permanente de Población Migrante-Cenderos. San José.
- Solís, Adilia (2006). *Ruta crítica para asegurar el derecho de la niñez migrante a la educación. Informe final de investigación*. Centro de Derechos Sociales para las Personas Migrantes-CENDEROS y Servicio Jesuita para Migrantes- Costa Rica.
- Varela, Julio y Hugo Gonzáles (2003). *La población costarricense de la GAM y su percepción sobre la inmigración nicaragüense y su impacto en Costa Rica-Entrevista telefónica*. Instituto de Estudios Sociales de la Población. Facultad de Ciencias Sociales. Heredia: Universidad Nacional.
- Vargas, Juan Carlos (2004). "Migración internacional en Costa Rica: características y tendencias en el período 1990-2003". Informe final. *Décimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado en http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Ponencias/Equidad/Vargas_2004.pdf, el 5 junio 2008.
- Vidal, Marisol et al. (2001). *Diversidad e integración cultural. Módulo de autoformación*. Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE), Universidad Nacional- OIM- MEP: Heredia.
- Vidal, Marisol et al.(2001). *Diversidad e integración cultural. Módulo de autoformación*. Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE), Universidad Nacional- OIM- MEP: Heredia
- Zúñiga, Hannia (2006). "Migración y exclusión laboral: estudio comparativo de la diferenciación laboral entre inmigrantes nicaragüenses en las fronteras norte y sur de Costa Rica". *Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO*. Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/migra/zuniga.pdf>

Publicado por
Fondo de las Naciones
Unidas para la Infancia
(UNICEF)
San José, Costa Rica
Tel: (506) 2296-2034
Fax: 2296-2065
www.unicef.org/costarica
©UNICEF



