



RED REGIONAL DE ORGANIZACIONES CIVILES PARA LAS MIGRACIONES

Ponencia presentada en
“Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores”
San José, Costa Rica 23 y 24 de junio del 2004

Integración: un desafío a las políticas públicas

Gustavo Adolfo Gatica López

Nuestra región latinoamericana presenta los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo. Los procesos de apertura económica, la aplicación de nuevas tecnologías y aún la fijación conjunta de objetivos para reducir la pobreza, sus causas y manifestaciones, poco éxito han tenido en la disminución de la desigualdad y consecuentemente, en la reducción de la cantidad de pobres en la región. Aunado a ello, persisten conflictos armados que son motivo para el desplazamiento de personas en la búsqueda del resguardo de la propia vida.

En un escenario regional que parece pesimista ¿por qué discutir un tema que pareciera marginal pero que es central en la dinámica de nuestros países? Ciertamente la región latinoamericana en su conjunto no es un ejemplo de crecimiento económico positivo sostenido, con resultados de reducción de pobreza. Este factor, entre otros, estimula que segmentos cada vez más amplios de población de nuestra sub-región de México y Centroamérica encuentren en la migración una alternativa a las precarias condiciones en las que viven. Con este antecedente debe ser justo y éticamente exigible preguntarse sobre los desafíos que comporta para nuestros Estados, la integración de población migrante y refugiada.

Este importante segmento de la población de nuestros países, es la que con esfuerzo envía de vuelta remesas mismas que «han alcanzado una magnitud superior a los 30 mil millones de dólares en 2003 y su incidencia macroeconómica es notable en algunos países; esto las ha convertido en una de las expresiones más visibles de la migración internacional. El fenómeno ha revelado que las iniciativas individuales superan la asistencia de las naciones desarrolladas a los

países en desarrollo y tienen un profundo impacto social a escala en hogares y comunidades» (CEPAL 2005; 37).

La región centroamericana presenta dos características interesantes. Una de ellas, la particularidad de ser una región en la que ocurren movimientos migratorios sur-sur, es decir, movimientos de un país a otro, dentro de la región. En algunos de los casos, con mucho movimiento transfronterizo. La segunda característica, es que la región Mesoamericana es una región de tránsito, principalmente de ciudadanos sudamericanos en camino hacia Estados Unidos y Canadá. Esta característica también es notoria en la experiencia de muchos centroamericanos que atraviesan la región para llegar a Estados Unidos y Canadá. De ahí que nos surge una preocupación por la situación de las personas en tránsito hacia esos países. En nuestra opinión, los desafíos regionales, demandan políticas migratorias regionales no solo de control sino, sobre todo, de integración de la población migrante.

A continuación queremos presentar algunas breves reflexiones sobre los desafíos de la integración para las políticas públicas. Estas reflexiones surgen principalmente de la experiencia desarrollada por organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica país reconocido como uno de los que presenta mayor número de inmigrantes provenientes de países de la propia región.

1. Contextualización. ¿De quiénes estamos hablando?

En los últimos años, Costa Rica se ha ido convirtiendo en un país de destino de población migrante y refugiada. Este creciente fenómeno de suyo plantea retos y desafíos al Estado en su conjunto y a diversos sectores preocupados por el tema migratorio. En el caso de Costa Rica, recibe población principalmente nicaragüense (migrante) y colombiana (refugiada).

Sobre la población migrante nicaragüense. Según datos del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, hacia septiembre del año 2004, había en este país poco más de 279 mil residentes permanentes, de ellas, la cantidad de nicaragüenses era de 215 mil. A estos datos hay que agregar las estimaciones de población extranjera en situación irregular, algunos datos apuntan hacia 130 mil. Dado que Costa Rica tiene una población total de 4 millones de habitantes, en términos porcentuales, la presencia de la población extranjera sería de un 10 por ciento o más, lo que implica un asunto de primer orden en la sociedad costarricense.

Algunos datos sociodemográficos de esta población son:

- a. Una distribución similar en la composición por sexo, el 50,9 por ciento constituyen mujeres, frente a un 49,1 por ciento de hombres. Aunque no puede hablarse en sentido estricto de una feminización del fenómeno

- migratorio, es importante destacar que durante los años noventa, se incrementó la presencia femenina en el movimiento migratorio nicaragüense.
- b. En la estructura de edades de los inmigrantes sobresalen hombres y mujeres entre los 20 y 39 años. Este rasgo, junto con las elevadas tasas de participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo caracteriza la naturaleza laboral de las recientes inmigraciones de nicaragüenses hacia Costa Rica.
 - c. Los niveles educativos presentados por la población inmigrante son bajos en relación con el conjunto de la población costarricense.

Para muchas familias nicaragüenses, la emigración ha constituido la principal estrategia de los hogares para enfrentar la pobreza. Para esta población migrante y para muchas personas migrantes, la separación de su entorno conlleva sacrificios muy puntuales que tienen diversas implicaciones:

- a. A nivel personal
 - Separación de la pareja
 - El no-ejercicio de su profesión, oficio u ocupación
 - No poder continuar con sus estudios
- b. A nivel familiar
 - Separación de los hijos / padres
- c. A nivel comunitario
 - Incertidumbre constante debido a su condición migratoria
 - Vivir en condiciones de hacinamiento
 - Ser sujetos de explotación laboral
- d. A nivel nacional
 - Ser sujetos de rechazo, desprecio y discriminación
- e. Entre otros.

Tomando en cuenta que mucha de la población que emigra de nuestros países, es población joven, nos llama la atención que en la construcción de las respectivas estrategias de desarrollo de nuestros países, muchas de las acciones estén dirigidas precisamente a este importante segmento de la población. A pesar de ello, son estos jóvenes, en teoría destinatarios de estas acciones para el desarrollo, los que se están yendo, esto nos lleva a preguntarnos ¿qué está fallando? Como organizaciones de la sociedad civil nos interesa el presente pero sin dejar de ver al futuro.

Sobre la población refugiada. Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Costa Rica (ACNUR), para el presente año hay un poco más de 14 mil personas reconocidas como refugiadas en el país. De este número, hay más de 9 mil de nacionalidad colombiana, que porcentualmente son casi el 65 por ciento del total de refugiados reconocidos. Según reconoce el ACNUR, los datos muestran a Costa Rica como el segundo

país con mayor número de refugiados colombianos reconocidos después de Estados Unidos.

Algunos datos sociodemográficos de esta población son:

- a. Una distribución similar en la composición por sexo, hay una mayoría de personas solas, pero con una tendencia a venir grupos familiares con menores dependientes. El grueso de población se encuentra dentro de grupos de edad económicamente activa.
- b. Proceden mayormente de áreas urbanas de Colombia. Tienden a ubicar su residencia en zonas urbanas de Costa Rica.
- c. Los niveles educativos presentan un perfil variado, desde personas que no cuentan con estudios primarios hasta profesionales.

Las principales insatisfacciones de la población refugiada en el país están vinculadas a:

- a. Haber dejado su país por la violencia.
- b. Desempeñarse en laborales para las cuales se está sobre calificado.
- c. Dificultades para lograr una pronta inserción al mercado laboral, lo que repercute en una permanencia más prolongada en los programas asistenciales que ejecuta la agencia implementadora de ACNUR.
- d. Ser sujetos de rechazo y discriminación por la condición de refugio.

Si bien los desafíos que lanza el tema del refugio en la región hoy son de vital importancia atenderlos, queremos llamar la atención sobre un tema que parece haber quedado pendiente. Nos referimos al seguimiento de la situación de muchas personas refugiadas en la región mesoamericana que se desplazaron por los conflictos. Muchas de estas personas, una vez terminados los conflictos armados no regularizaron su situación migratoria y permanecen aún en los territorios de acogida.

Aprovechamos para reconocer el trabajo del ACNUR por garantizar el bienestar de esta población. También el esfuerzo de las organizaciones civiles en los procesos de coordinación y seguimiento a acciones específicas orientadas a la defensa, respeto y protección de esta población.

2. Experiencias: buenas prácticas de integración.

Experiencia de integración con población migrante. Desde sus distintos ámbitos de trabajo, las Organizaciones de la Sociedad Civil contribuyen a una mejor integración, algunas de estas experiencias, brevemente las señalamos. En Costa Rica el Centro de Derechos Sociales de las Personas Migrantes (CENDEROS) impulsa la organización de redes comunitarias de organización con mujeres migrantes nicaragüenses. Tiene establecido un proyecto para la capacitación de

mujeres empresarias y asesora para el montaje y establecimiento de pequeñas empresas.

La Pastoral Social-Caritas de Costa Rica desarrolla en varias comunidades (Triángulo de la Solidaridad, San José, Cariari, Limón, El Erizo, Alajuela, Guatuso, Upala, San Rosa de Pocosol, Zona Norte del país), procesos de organización comunitaria para la ejecución de proyectos productivos que favorezcan una mejor integración comunitaria de la población migrante. Actualmente desarrolla, en conjunto con la Universidad Nacional una investigación sobre políticas públicas y migración que espera tener lista hacia el mes de noviembre del presente año.

Dentro de la línea de trabajo sobre el tema migratorio y, concretamente en el área de comunicación, la Fundación Género y Sociedad (GESO) ejecuta el proyecto “Gente sin Fronteras”, un espacio radiofónico diario de información y comunicación para mujeres y hombres nicaragüenses que migraron a Costa Rica. Este espacio promueve el conocimiento de sus derechos humanos universales y deberes, especialmente en materia migratoria, de salud y trabajo, así como la forma de hacerlos efectivos, a la vez, fortalece su identidad cultural y de género. Ésta es una iniciativa en la que colaboran tanto representantes de la sociedad civil como entidades públicas relacionadas con el tratamiento del tema migratorio.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en convenio con el Ministerio de Educación ejecutó el Programa “Ampliación de la Capacidad del Sistema Educativo Costarricense en Comunidades por Migración Nicaragüense Relacionadas con el Huracán Mitch”. Este Programa tuvo como meta ampliar y mejorar el acceso a la educación básica de calidad, en comunidades seleccionadas por su alta incidencia migratoria. Lo anterior con el fin de contribuir en la solución de los mayores problemas enfrentados por la población migrante estudiantil para ingresar y permanecer con éxito en el sistema educativo nacional.

En espacios de intercambio cotidiano la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones ha colaborado en la celebración del día del migrante y refugiado. Este tipo de actividades permite un mayor intercambio e integración de la población migrante y refugiada a la comunidad receptora. Además, se han realizado importantes esfuerzos junto con otras entidades y espacios colectivos de tratamiento del tema migrante, para discutir y elaborar recomendaciones en torno al proyecto de Ley de Migración y Extranjería, Expediente 14269, votado en Primer Debate en la Asamblea Legislativa y que actualmente se encuentra en consulta en la Sala Constitucional.

Experiencia de integración con población refugiada. La agencia implementadora de ACNUR en Costa Rica, la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), ejecuta el Proyecto “Integración Local de Refugiados y Promoción de la Protección Internacional en Costa Rica”. Este proyecto mantiene un proceso de orientación, información y asistencia en las áreas legal, social y

micro crédito. Brinda, complementariamente apoyo psicosocial a los refugiados que lo necesitan.

El programa de micro crédito busca la consolidación del trabajo autogestivo de microempresarios refugiados para avanzar en el abandono de los sistemas tradicionales de asistencia. Este proyecto, destina recursos también para microempresarios nacionales.

El programa de inserción laboral. A través de un convenio firmado en el año 2003 entre el ACNUR y el Ministerio de Trabajo se crea una Unidad de Inserción Laboral para lograr acceder a la bolsa de empleo nacional de una manera más directa, realizar contactos con empresas, sensibilización de posibles empleadores y la creación de una base de datos sobre el perfil laboral de los refugiados.

El programa de cuidado a menores. Responde a una necesidad insatisfecha de mujeres refugiadas trabajadoras, para el cuidado de sus hijos menores. Con ello se brinda seguridad y tranquilidad para mejorar su incorporación al mercado laboral.

3. Principales desafíos para la integración de la población migrante y refugiada: el abordaje desde las políticas públicas.

Cuando hablamos de integración de la población migrante y refugiada, seguimos la connotación de integración propuesta por Mármora (2002; 329). Para este autor, la inserción se ubica en principio dentro de la dicotomía *participación-marginalidad*. La participación sería la materialización de la relación social, observable a partir del contacto, ya sea económico, cultural, ecológico, que establece el migrante con el medio y sus modalidades. La marginalidad sería una no participación, apareciendo el concepto de marginalidad como una falta de contactos y por tanto, de participación de la persona en la sociedad. A partir de ello, la integración supone la creación de relaciones que se llevan a cabo en sociedades específicas con modalidades compartidas. Para nuestros efectos, interesa por tanto, una integración participativa, es decir de apertura y con una dimensión dialogal.

Desde una perspectiva amplia debe considerarse que las acciones de los Estados para favorecer una mejor integración, no son únicamente una tarea de las Direcciones Generales de Migración o de los Ministerios de Gobernación. Dentro de una estrategia mayor, las políticas públicas que favorezcan la integración pueden formar parte de los planes de desarrollo de los países receptores. Tomando en cuenta que una característica de las migraciones es su faceta económico-laboral, debe rescatarse el consenso sobre los efectos que tiene las fuerzas del mercado para asignar los recursos territorialmente. Por ese camino puede estimularse la localización y el desplazamiento de población. De lo anterior se deriva la atención que puede ponerse a los “mercados relevantes” y preguntarse ¿hacia dónde se dirigen las inversiones privadas? ¿Dónde hay

demandas de mano de obra? ¿Dónde hay rentabilidades superiores? (CEPAL 2005; 40).

Las políticas públicas para la incorporación de la población migrante y refugiada deben orientarse hacia favorecer la activa participación de ellos en las áreas social, cultural, política y económica de la sociedad receptora para ello debe tenerse en cuenta primordialmente:

- a. La regularización de la situación migratoria de aquellas personas que no lo estén y que estén ya viviendo permanentemente en los lugares de destino. La situación de irregularidad es una barrera frente a la posibilidad de participación activa en la sociedad receptora.
- b. La orientación de la migración hacia aquellas zonas geográficas a las que prioritariamente se dirige la inversión privada o extranjera directa. Para ello, la acción coordinada entre los Ministerios de Trabajo, Turismo, Comercio Exterior, Economía y Agricultura es clave. De la acción que tome el Estado y sus instituciones depende el logro de los éxitos de política.
- c. El diseño de programas educativos que tomen en cuenta la interculturalidad como eje transversal. Como señala Mármore (2002; 389), las estrategias de inserción plena del inmigrante y refugiado no sólo deben asegurar su participación laboral, social, cultural y política, sino también el trato no discriminatorio y tolerante por parte de la sociedad receptora.
- d. Enfrentar los prejuicios y estereotipos que producen xenofobia y discriminación. Esto es más que campañas intermitentes o acciones de corta duración. Requiere una acción permanente y un compromiso de incorporar este componente a los diferentes ámbitos de acción institucional. De acuerdo a Solís (2004) la estigmatización, la discriminación y el rechazo se constituyen en factores que intervienen negativamente en los procesos de integración.
- e. La búsqueda de cooperación internacional para el desarrollo de programas de integración que puedan ser monitoreados, con metas e indicadores verificables y con medición de impactos. En el caso de países como Costa Rica que acusan falta de recursos para inversión social, una forma de gestión de recursos que podría explorarse es la invitación a países amigos para participar corresponsablemente en la ejecución de tales programas. Ya hay algunas experiencias sobre las que cabe volver.
- f. A nivel formal y práctico, ha de garantizarse en los países de destino, el respeto de los derechos otorgados por las respectivas Constituciones Políticas, la Declaración de los Derechos Humanos y demás instrumentos de derecho que tutelan los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de todas las personas migrantes sin discriminación alguna, independientemente de su status migratorio.
- g. Diseño e implementación de Políticas Públicas con enfoque de Género. Es necesario superar las visiones patriarcales que privan en la definición de políticas y leyes migratorias como la recientemente aprobada en Costa Rica

- que consideran la migración como masculina y la migración femenina como complementaria o de acompañante.
- h. Garantizar el derecho a la reunificación familiar como objetivo de la política migratoria. Ello requiere disponer de los fundamentos jurídicos necesarios, así como la creación de condiciones para que las personas migrantes puedan ejercer este derecho. Las familias se constituyen espacios vitales para el aseguramiento del bienestar emocional y psicológico. Son a la vez vehículo para la plena integración a la sociedad de acogida.
 - i. Brindar a la niñez y jóvenes migrantes la protección que requieren. Por la alta movilidad a la que se ven expuestas las personas migrantes, sus hijos e hijas se ven limitados en permanencia en el sistema educativo.
 - j. Establecer mecanismos efectivos de recolección y sistematización de información estadística sobre la población migrante, desagregada por sexo y edad, así como promover procesos de investigación sobre el impacto del fenómeno migratorio en diversas áreas del desarrollo.
 - k. El desarrollo de una estrategia de información para población migrante sobre sus derechos y cómo acceder a ellos, a través de medios idóneos como por ejemplo, la radio.

Uno de los grandes desafíos para la integración de la población migrante y refugiada es superar la visión de que la integración se equipara a control de los movimientos migratorios. En este sentido, instamos a los gobiernos de la región a que junto a las leyes migratorias se construyan políticas de integración.

No debe de perderse de vista, que la atención desde las políticas públicas, al tema de la inserción de la población migrante a los países receptores no es una acción aislada. Implica simultáneamente una transformación y orientación del sector público, no solamente para la eficiencia y efectividad sino primordialmente para el combate de la exclusión social. En ese sentido, la transformación del Estado debe ser vista desde la perspectiva de la promoción de la ciudadanía. Esta perspectiva contempla la construcción de una agenda que promueva los grupos más alejados del poder, reduzca las discriminaciones y las desigualdades, empoderando a los ciudadanos y creando canales para su efectiva participación en la gestión pública (Fleury 2003; 14).

4. Recomendaciones.

Reconocer que el fenómeno social es más rápido que la respuesta institucional. Ello supone aceptar que los desafíos del tema de integración de población a las comunidades receptoras pueden tardar en encontrar alternativas de políticas públicas en los diferentes países. Ello no quiere decir que la tardanza signifique que las respuestas nunca llegarán. Por ello, en ese proceso que aunque lento, debe buscarse una participación amplia, plural y donde los Estados puedan ver a la sociedad civil como actores relevantes y no únicamente como partícipes que observan pasivamente. Este proceso también debe tener la virtud de generar

experiencias donde se articulan lo público y lo privado con un fuerte empuje de la sociedad civil.

Avanzar hacia la construcción de una estrategia integral de políticas públicas migratorias, de ella debería derivarse la legislación en la materia y no a la inversa como parece hacerse con frecuencia. Esta construcción puede contribuir a mejorar la “governabilidad” de la migración y los impactos que en las comunidades receptoras puede tener. Esto puede disminuir la incertidumbre y preocupaciones de los residentes locales ante la presencia de los inmigrantes y refugiados, integrando a éstos en procesos educativos y laborales, haciendo menos necesaria la vía de las prácticas policiales de represión y dando el carácter adecuado a las leyes que se requieren.

Creemos que para que se desarrolle una política migratoria integral, que facilite la integración de los migrantes, es fundamental que el Estado y la sociedad reconozcan los aportes que esta población migrante hace a las sociedades de acogida. En este sentido, es imprescindible no caer en el manejo erróneo de estereotipos y de cifras que no corresponden con la realidad nacional y que aumentan la xenofobia, esta actitud es uno de los principales obstáculos para la efectiva integración

Los miembros de la RROCM estamos en la disposición de realizar acciones concretas y un trabajo conjunto con los países representados en la CRM a fin de identificar estrategias apropiadas que permitan a los migrantes y refugiados mejores condiciones de integración en los países de destino. Para el caso particular de Costa Rica, estamos concientes que la dinámica de recepción que se observa en el país, requiere de esfuerzos coordinados y sostenidos entre los representantes del gobierno, la sociedad civil y el país expulsor.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina. **Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe.** Serie Población y Desarrollo No. 58. CEPAL. Santiago de Chile, 2005.

Fleury, Sonia. **Reforma del Estado.** Instituto Interamericano de Desarrollo Social. BID. Washington, 2003.

Fundación Género y Sociedad (GESO). **Memoria del Seminario realizado en El Salvador en el contexto del Proceso Puebla. Seminario: Mujeres, Niños y Niñas Migrantes.** GESO. San José, 2000.

Makloulf Weiss, Gloria. **Informe Sobre la Situación de los Refugiados en Costa Rica.** Asociación de Consultores y Asesores Internacionales, 2005.

Mármora, Lelio. **Las políticas de migraciones internacionales.** OIM-Paidós. Buenos Aires, 2002.

Ministerio de Salud Pública de Costa Rica. **Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su Análisis.** Ministerio de Salud Pública. San José, 2003.

Solís, Adilia. **Desarrollo de habilidades para el trabajo educativo en contextos multiculturales.** Ponencia realizada en el Seminario Internacionales sobre *Migración Transfronteriza*. Organizado por la Universidad de Costa Rica. San José, febrero 2005.