



COSTA RICA

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DERECHOS HUMANOS EN LA REGIÓN DE LAS AMÉRICAS

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 2: 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no

cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio

ción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no



INDICE

Presentación del informe y de sus objetivos	5
Introducción: Características principales del fenómeno migratorio en Costa Rica	5
I. Características generales del marco legal sobre migración y extranjería	7
<i>1. Las orientaciones principales de la política migratoria: una visión securitaria</i>	<i>8</i>
<i>2. La ley prohíbe la regularización de los migrantes indocumentados</i>	<i>8</i>
<i>3. Preocupación acerca del silencio de la ley sobre la necesidad de respetar los derechos humanos de la persona migrante irrespectivamente de su estatus de documentada o indocumentada</i>	<i>9</i>
II. Detenciones arbitrarias y salidas forzosas en violación de las mínimas garantías del debido proceso	10
<i>1. Procedimientos migratorios de las salidas forzosas: grave vulneración del debido proceso</i>	<i>10</i>
a) El rechazo administrativo	10
b) El procedimiento de la deportación	11
c) Procedimiento de expulsión	12
<i>2. Detenciones arbitrarias de migrantes objeto de salidas forzosas de Costa Rica</i>	<i>13</i>
a) La ley no otorga a las detenciones un carácter excepcional	13
b) Zonas de detención para los migrantes: “zonas sin derecho”	13
c) Violación del derecho a la libertad, a la defensa y a un debido proceso	14
-Una decisión de detención fuera de todo tipo de control	14
-Ausencia de un plazo máximo de detención legalmente definido	15
-Ausencia de la posibilidad de nombramiento de un abogado de oficio	15
III. Situación en materia de derechos fundamentales de los migrantes residentes en Costa Rica	16
<i>1. La ausencia de un documento de identificación que acredite claramente de la legalidad de la estancia dificulta el goce de varios derechos</i>	<i>16</i>
<i>2. Situación en materia de derechos civiles y políticos</i>	<i>16</i>
a) El derecho al acceso a la justicia para migrantes indocumentados no está garantizado	16
b) Derecho a la vida privada y familiar	17
c) Los derechos políticos y la extranjería	17
<i>3. Situación en materia de derechos económicos, sociales y culturales</i>	<i>17</i>
a) Derecho al trabajo y derechos laborales	18
b) Derecho a la salud y a la seguridad social	18
c) Derecho a la educación	19
<i>4. Derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes</i>	<i>19</i>

IV. Situación de las personas solicitantes de asilo y refugiadas	20
<i>1. Marco legal y admisión de los refugiados y solicitantes de asilo</i>	<i>20</i>
<i>2. Sobre el respeto de los derechos fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo</i>	<i>21</i>
V. Xenofobia y racismo contra la población nicaragüense	22
VI. La FIDH apoya el proceso de reforma integral a la Ley General de Migración y Extranjería N° 8487	22
Conclusiones	24
Recomendaciones	25

Presentación del informe y de sus objetivos

La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) es una organización internacional de reconocida utilidad pública, de carácter no gubernamental, apolítica, no confesional, ni lucrativa, que tiene como objetivo promover la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los otros instrumentos internacionales de protección de estos derechos.

Creada en 1922, la FIDH reúne actualmente a 155 organizaciones de derechos humanos en cerca de 100 países. La FIDH coordina y apoya sus acciones, ofreciéndoles en particular su colaboración en el ámbito internacional. La FIDH dispone de un estatuto consultivo ante las Naciones Unidas, la OEA, la UNESCO y el Consejo de Europa y de observador ante la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

Como parte de su mandato, la FIDH lleva a cabo investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, sobre el derecho interno de los países a fin de evidenciar las contradicciones con el derecho internacional y regional de los derechos humanos. Todo esto con el fin de promover la adecuación del derecho interno con los estándares internacionales y regionales y de proveer los Estados, la opinión pública y la comunidad internacional con elementos de juicio sobre violaciones a los derechos humanos; contribuir a mejorar los estándares de promoción y protección de estos derechos y contribuir a la protección de las víctimas y al fortalecimiento de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.

Este informe forma parte de una serie de estudios realizados sobre la legislación migratoria de distintos países de América, y se enmarca en la Campaña de la FIDH sobre Migraciones y Derechos Humanos organizada con ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Uno de los ejes principales de dicha campaña, es la reafirmación de la universalidad de los derechos humanos y en consecuencia del imprescindible respeto de los derechos fundamentales de la persona migrante, en especial, el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, las garantías de debido proceso y el derecho a un recurso efectivo, los derechos sociales y el derecho al respeto de la vida privada y familiar.

En tanto Costa Rica es un importante país de destino para muchos latinoamericanos, y en particular para nicaragüenses, la FIDH consideró pertinente efectuar un estudio de su marco legal en materia de migraciones. Este informe pretende, de modo general, presentar un estado de las políticas de migración y extranjería, así como la situación del reconocimiento o limitación de los derechos fundamentales de las personas migrantes en Costa Rica, para poder analizar su grado de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos fundamentales, y en particular de los derechos de

los migrantes. Fue redactado en base al estudio realizado por Alejandra Manavella Suárez, doctorante en derecho, y con la colaboración de la Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA), organización miembro de la FIDH en Costa Rica, y del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), organización miembro de la FIDH en Nicaragua.

La realización de este informe ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que colaboraron brindando información sobre la situación del país, entre ellas la Defensoría de los Habitantes¹, el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada²; y la Defensa de Niños y Niñas Internacional de Costa Rica (DNI). También se agradece a la Licenciada *Andrea Hidalgo*, Encargada de la Sesión de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica y a la Licenciada *Vanesa Leandro*, Oficina del ACNUR en Costa Rica, por las entrevistas dadas.

Introducción: Características principales del fenómeno migratorio en Costa Rica

Costa Rica es un pequeño país de 52.000 km² que aloja una población estable cercana a los cuatro millones y medio de habitantes. Tradicionalmente ha sido considerado un país generoso y receptivo que, a lo largo de su historia, ha servido de tránsito, refugio, asilo y residencia a numerosas personas -especialmente centroamericanos y, muy especialmente, nicaragüenses-, que abandonaron sus lugares de origen por razones políticas o económicas. La incuestionable existencia de un régimen político democrático de considerable desarrollo, de un sólido sistema de libertades y garantías de los derechos humanos y de un régimen institucional estable, le ha valido su reconocimiento a nivel internacional como país ejemplar en la promoción y respeto de los derechos humanos. Sin embargo, en materia de gestión del fenómeno migratorio, se encuentra una legislación que contradice en varios de sus aspectos los derechos fundamentales.

1 La Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica fue creada por la Ley No. 7319, aprobada el 17 de noviembre de 1992. Es un órgano adscrito al Poder Legislativo, con plena independencia funcional, administrativa y de criterio encargado del control de la legalidad, la moralidad y la justicia de las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público, en tanto puedan afectar derechos e intereses de los habitantes. (página web de la Defensoría: <http://www.dhr.go.cr/acerca.html>)

2 El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada fue creado en el año 1995 como espacio donde confluyen tanto instituciones públicas como organismos de la sociedad civil, el cual en los últimos años ha concentrado su accionar en presentar observaciones y recomendaciones en relación con las diversas reformas a la Ley de Migración y Extranjería. La Defensoría participa activamente en este Foro.

Según datos proporcionados por el IX Censo de Población 2000³, para ese año la población extranjera representaba aproximadamente un 8% de la total del país, o sea, “cerca de 400.000 en una población de 4,5 millones de habitantes a mediados del 2007” según el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP)⁴. De acuerdo con el Censo, del total de población extranjera, el 85% estaba constituido por personas provenientes de la región centroamericana, de las cuales el 91% representaba personas nicaragüenses. Es decir, para el año 2000, el 78% de las personas extranjeras residentes en Costa Rica provenían del vecino país Nicaragua.

Se ha evidenciado⁵ una gran concentración de mano de obra nicaragüense en muy pocas ocupaciones y de baja calificación. Especialmente entre las mujeres, el 60% de la fuerza laboral se concentra en sólo dos grupos de actividades: empleadas domésticas y trabajadoras en servicios de comidas. En el caso de los hombres, la mayor concentración se da en las labores de peones en agricultura, albañiles y vigilantes de seguridad, que concentran el 50% de la fuerza laboral de todos los hombres nicaragüenses en el país.

Sin embargo, en la esfera de la opinión pública estas cifras se llegan a exagerar, llegando a afirmar incluso que la población extranjera representa el 20% de la total, reforzando el conocido “mito del millón de nicaragüenses”. Por ello, el debate tanto popular como político⁶ sobre la inmigración en Costa Rica está principalmente centrado e identificado con la inmigración nicaragüense. Ella es frecuentemente señalada como la culpable de la deficiente capacidad del Estado para resolver las demandas globales de la población, a pesar de que importantes estudios recientemente realizados en el país -valorando los datos del Censo de Población 2000- destruyen muchos de los mitos sobre el impacto negativo de la inmigración en el país, sobre todo en lo que se refiere a la población nicaragüense⁷. Esta situación explica que la población extranjera, particularmente la nicaragüense, se siente en ocasiones discriminada y agredida, acusando incluso la

3. Tanto los Censos de Población como las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples son realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El IX Censo de Población realizado en el año 2000 es el último (los anteriores datan de 1973 y 1984). En ellos se presentan estadísticas nacionales sobre aspectos sociodemográficos, migratorios, económicos, sociales y educativos desagregados por provincia, cantón y distrito, y constituyen las principales fuentes estadísticas oficiales del país.

4. Periódico La Nación, San José, Costa Rica, 9 de mayo de 2007. Ver también información estadística en la página web del CCP. Paralelamente, datos proporcionados por la División de Población de las Naciones Unidas, estiman en un 10% el porcentaje de inmigrantes en Costa Rica incluyendo a las personas indocumentadas.

5. Barquero, Jorge A. y Vargas, Juan C. *La Migración Internacional en Costa Rica: Estado actual y consecuencias*. En: López, Gretel y Reinaldo Herrera (ed.). *Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica / CCP-UCR. 2002.

6. Ver expediente legislativo N° 14.269 de tramitación de la Ley General de Migración y Extranjería N° 8487. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

7. Ver Barquero y Vargas, 2002. Op cit.

existencia de reiterados comportamientos xenófobos.⁸

Debe también hacerse especial mención a la actual situación del país en materia de recepción de personas solicitantes de asilo provenientes mayoritariamente de Colombia como consecuencia del conflicto armado interno que vive ese país, así como también de Venezuela y Cuba. Las personas refugiadas, según datos del ACNUR ascienden a unas 11.000.⁹

También cabe destacar la importante migración indígena de Panamá, que cruza a Costa Rica a hacer trabajo de temporada cada año¹⁰ y que se caracteriza por la presencia de trabajo infantil¹¹.

8. Ver comunicación presentada por el Estado de Nicaragua contra Costa Rica por presunta xenofobia y violaciones de los derechos humanos de personas nicaragüenses que viven en Costa Rica. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 11/07. Caso Interestatal 01/06 Nicaragua contra Costa Rica. 8 de marzo de 2007.

9. Programas y Estrategias del ACNUR en 2006. Región Norte de América del Sur, Panamá y Costa Rica: enfoque regional sobre Colombia. UNHCR. En: Global Appeal, 2006 (disponible en: www.acnur.org)

10. Unesco, Descripción resumida del Pueblo Ngöbe, <http://www.unesco.org/uy/phi/aguaycultura/es/paises/costa-rica/pueblo-ngoebe.html> y OIT, Trabajo infantil y pueblos indígenas, El caso de Panamá, 2006, www.oit.org.pe/ipecc/documentos/panama.pdf Según la OIT, se calcula que 60,000 indígenas Ngöbe y Buglé, migran temporalmente, a trabajar en las plantaciones de café, caña, y banano, también a las cosechas de hortalizas y verduras, principalmente a los Distritos de Volcán, Cerro Punta, Renacimiento y Boquete en Panamá, y a las plantaciones de café en San Vito y la Zona de los Santos en Costa Rica.

11. Según la OIT, el trabajo infantil de los niños indígenas Ngöbe y Buglé está presente en las plantaciones de palma aceitera y café en Costa Rica que son dos de los principales cultivos en Costa Rica y se caracteriza “por la participación de niños y niñas muy pequeños -4 y 5 años-, largas jornadas, las condiciones de vida adversas, determinadas por el hacinamiento, cambios climáticos, el desarrollo de trabajos peligrosos, -propios de la actividad agrícola, y especialmente en el caso de los niños y niñas emigrantes temporales, la incapacidad del seguimiento a sus estudios, debido precisamente a esa transitoriedad”.

Por ejemplo, “de acuerdo con las autoridades panameñas, en el 2004, ingresaron legalmente para trabajar en las fincas de café, 4607 indígenas, de los cuales 1520 eran menores de edad, es decir el 33% del total”. (OIT, prec.)

I. Características generales del marco legal sobre migración y extranjería

Costa Rica es signataria de prácticamente la totalidad de la normativa dirigida a garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Por mandato constitucional (art.7 CP) se confiere a los tratados internacionales jerarquía superior a las leyes, y, es más, la Sala Constitucional ha señalado que aquellos tratados internacionales que amplíen la protección en materia de derechos humanos tienen en el país jerarquía igual (o superior) a la propia Constitución Política.¹² Lastimosamente, el único de los llamados “siete instrumentos internacionales de derechos humanos”¹³ que Costa Rica hasta el momento no ha ratificado es la *Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*.

La Constitución Política de Costa Rica (1948) determina la condición jurídica de nacional o de extranjero y el Título III del texto constitucional dedicado a “los extranjeros” explicita que: “*Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.*” (Art. 19). La Sala Constitucional, en numerosas resoluciones, ha desarrollado extensamente los alcances de este *principio de igualdad entre nacionales y extranjeros*¹⁴.

En el año 1986 se dictó la Ley General de Migración y Extranjería N° 7033, del 13 de agosto, la cual estuvo vigente durante veinte años, hasta que fuera derogada en el año 2006 por la actual ley migratoria. El proceso de reforma de esta legislación comenzó en el año 2001 y finalizó con la aprobación de la Ley General de Migración y Extranjería

12. En este sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional: “*debe decirse que los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en la República, conforme a la reforma del artículo 48 Constitucional (Ley No.7128, de 18 de agosto de 1989), al integrarse al ordenamiento jurídico al más alto nivel, valga decir, al nivel constitucional, lo complementan en lo que favorezcan a la persona*” (ver entre otros 5759-93).

13. Los siete son: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención de Derechos del Niño, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

14. Entre las múltiples resoluciones sobresale el voto N° 7806-2003, del 30 de julio de 2003, que declaró la inconstitucionalidad de la disposición que establecía la entrega de becas de estudios únicamente a estudiantes “costarricenses”.

N° 8487 (LGME) el 27 de octubre de 2005, la cual entró en vigencia en agosto de 2006¹⁵. Esta ley contiene la totalidad de la normativa en materia migratoria. Recibió fuertes críticas por parte de diversas instituciones públicas y organismos no gubernamentales que consideraron que se trataba de un texto vulnerable de múltiples derechos humanos de la población migrante y que, además, se realizaba sin la necesaria e integral definición previa de una verdadera política en materia de migración y extranjería. Así, por ejemplo, tanto la *Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para las Migraciones*, el *Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada*, como la propia *Defensoría de los Habitantes* (que funge como Secretaría Técnica de dicho Foro), se pronunciaron enérgicamente durante muchos años contra varias de sus disposiciones¹⁶. Sin embargo, esto no impidió que dicha normativa fuera finalmente aprobada¹⁷.

Resulta importante señalar que la política gubernamental costarricense de las últimas décadas en materia de migración y extranjería ha sido una política restrictiva interesada en regular el mercado interno de trabajo. Sin embargo, en los últimos años, se evidencia la influencia de las vinculaciones directas construidas entre el fenómeno migratorio y la cuestión de la seguridad/inseguridad ciudadana, la violencia y la necesidad de control de los flujos migratorios¹⁸, evadiendo abocarse a la construcción de una verdadera política integral respetuosa de las necesidades sociales y derechos de toda la población del país, incluyendo la población migrante. La actual normativa se encuentra claramente enmarcada en esta visión de “seguridad”¹⁹.

Pero cabe señalar que, frente a las fuertes críticas, el Poder Ejecutivo presentó, en abril de 2007, un proyecto de reforma de la LGME ante la Asamblea Legislativa (proyecto de ley n° 16594). Más adelante se hará referencia a algunos aspectos del proyecto, en su versión presentada por el gobierno costarricense.

15. Fue publicada el día 12 de diciembre de 2005 en el Boletín Oficial La Gaceta N° 239.

16. Ver expediente legislativo N° 14.269. La Defensoría de los Habitantes presentó en su momento ante la Sala Constitucional una consulta de constitucionalidad sobre la normativa en cuestión por considerar que no resultaba acorde con una serie de principios constitucionales. La Sala -mediante voto N° 05-007009-0007-CO del 20 de julio del 2005- señaló que la normativa impugnada (con excepción de uno de los artículos que explícitamente declaró contrario a la Constitución) no era inconstitucional, “siempre y cuando se interprete conforme al Derecho de la Constitución”.

17. Pero cabe señalar que, frente a las fuertes críticas, el Poder Ejecutivo presentó, en abril de 2007, un proyecto de reforma de la LGME ante la Asamblea Legislativa (proyecto de ley n° 16594). Se presentarán algunos de sus aspectos más adelante.

18. Así se evidencia claramente, por ejemplo, en el *Plan Nacional de Desarrollo Omar Dengo 2006-2010*, principal documento director de la política del actual Gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez. En este documento, el control de los flujos migratorios se ha identificado directamente como una acción esencial para el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

19. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que “coincide con el análisis del Estado de Nicaragua y de diversas organizaciones cuyos comentarios fueron agregados al expediente del caso, en el sentido de que la Ley de Migración y Extranjería se caracteriza por una orientación hacia la seguridad pública en vez de hacia los derechos humanos y otorga facultades amplias y discrecionales a las autoridades administrativas de Costa Rica” (CIDH, Informe N° 11/07. Caso Interstatal 01/06, Nicaragua contra Costa Rica, del 8 de marzo de 2007).

1. Las orientaciones principales de la política migratoria: una visión securitaria

La LGME 8487 (Título II) señala los principios generales que regirán la *política migratoria* del país, instaurando un modelo de inmigración selectiva al expresar que *“regulará los flujos migratorios que favorezcan el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública y velando por la integración social y la seguridad jurídica de las personas extranjeras que residan legalmente en el territorio nacional”*.

Igualmente, en consonancia con la tendencia mundial del control de los flujos para un supuesto mejoramiento de la seguridad, Costa Rica orienta fuertemente su política migratoria en este mismo sentido, asegurando que así se logrará parte del descenso de los niveles de violencia y comisión de delitos: *“Declarase de interés público, como parte esencial de la seguridad pública, todo lo relativo a la materia migratoria, incluso la presente Ley, así como los decretos, los reglamentos, las directrices, las políticas y los acuerdos de alcance general que se emitan al efecto”* (art. 2). Más adelante se habla de la necesidad de *“Controlar el ingreso de personas extranjeras al país, su permanencia en él, así como su egreso, en concordancia con la seguridad pública, y con los mejores intereses del país”* (art. 6 c). Se afirma que para la planificación de la inmigración la política migratoria tomará en cuenta especialmente *“las restricciones que establezca, por seguridad pública, el poder Ejecutivo”* (art. 8).

Esta orientación política se refleja en la elección legislativa sobre los impedimentos para ingresar al país, pues las principales restricciones se encuentran relacionadas con el primado de la seguridad, estableciéndose por ejemplo que, *“por razones actuales de seguridad pública y de salud pública, debidamente fundamentadas, el Poder Ejecutivo podrá imponer restricciones de ingreso a determinada persona extranjera o grupo extranjero”* (art. 56). Concretamente, el ingreso, permanencia y otorgamiento de la categoría migratoria pretendida se entienden condicionados *“a presupuestos de seguridad pública y al desarrollo económico y social del país (...)”* (art. 60). Se encuentran, por ejemplo, impedidas de ingreso las personas que *“hayan sido condenadas mediante sentencia penal firme en los últimos diez años, en Costa Rica, o en el extranjero, cuando sus antecedentes hagan presumir que podrían comprometer la seguridad pública, el orden público o el estado de derecho”* (art.6 c); *“hayan sido condenadas por tribunales internacionales”*(art. 6 g), así como *“quienes hayan estado vinculadas a bandas o pandillas delincuenciales o a grupos vinculados con el crimen organizado.”*(art.6 h). Este último inciso h) se inspira en la cuestión de las llamadas *“maras”* en países como Honduras, Guatemala y El Salvador. Este fenómeno desde hace ya varios años influye en el endurecimiento de muchas de las políticas sobre seguridad ciudadana en Costa Rica, alegando el temor de que estos grupos pudieran pretender instalarse en el país.

Por otra parte, cabe resaltar el artículo 54, b) de la ley n°8487 que impide la entrada al territorio nacional de personas que se considere *“porten, padezcan o hayan sido expuestas a enfermedades infecto-contagiosas o transmisibles que puedan significar un riesgo para la salud pública”*. La FIDH considera que la negación de entrada en un territorio por motivo de salud podría ser discriminatoria. En tales circunstancias el Estado, como mínimo, debería, por un lado, justificar que existe un riesgo real y comprobado para la salud pública y, por el otro, que la vía menos restrictiva (para los derechos en juego) es establecer ciertas restricciones en un caso concreto. Sólo situaciones excepcionales (como podría ser evitar propagación de alguna clase de epidemia en una región específica) podría fundamentar restricciones a derechos como la libre circulación, siempre que esas limitaciones sean razonables, proporcionales, de carácter temporal y, sin dudas, no discriminatorias. Al respecto, se recuerda que, a pesar de que la salud no esté expresamente mencionada entre los motivos de discriminación en los tratados regionales e internacionales de derechos humanos, se reconoce ampliamente su inclusión bajo la mención *“cualquier otra condición”*²⁰. Esa clase de restricciones no pueden ser fundamento válido para negar el ingreso a personas con determinadas condiciones de salud, como quienes viven con el VIH. A su vez, ya se demostró la falta de relevancia de este tipo de medidas que no solamente no constituyen una manera eficiente de luchar contra ciertos problemas de salud, como el VIH/SIDA²¹ sino que además fomentan el racismo y la discriminación hacia los migrantes²².

La FIDH nota con satisfacción que, si bien la seguridad sigue siendo un elemento importante en el proyecto de reforma N° 16594 a la actual LGME, el enfoque prioritario pasa a ser el desarrollo y la integración de las personas migrantes (art. 2, 3 y 5 del proyecto de Ley, entre otros). La FIDH valora profundamente este cambio de paradigma y espera que sea mantenido a lo largo de los debates en la Asamblea Legislativa. Se reconocería así la riqueza tanto económica como humana y cultural que los migrantes brindan al país, a diferencia de el enfoque actual que puede fomentar el racismo y la xenofobia.

2. La ley prohíbe la regularización de los migrantes indocumentados

La *permanencia legal* se define en el artículo 59 de la Ley como la autorización para permanecer en el país, emitida por la Dirección General de Migración y Extranjería (en adelante DGME), según las categorías migratorias, los requisitos y los procedimientos establecidos en la Ley y su

20. En este sentido ver Organización Mundial de la Salud (OMS), Migración Internacional, Salud y Derechos Humanos, Serie de publicaciones sobre salud y derechos humanos, No.4, diciembre de 2003, http://www.who.int/hhr/activities/2005_PRT_16325_ADD_1_Migr_HHR-Spanish_edition.pdf

21. Salvo en caso de Síndrome respiratorio agudo severo (SRAS) (ibid.)

22. En este sentido ver UNAIDS/IOM Statement, on HIV/AIDS-Related Travel Restrictions, June 2004, http://www.h-o-p-e.net/06downloads/UNAIDS_IOM_statement_travel_restrictions.pdf

Reglamento. El procedimiento de solicitud de ingreso (art. 61) debe hacerse ante los agentes consulares de Costa Rica en el exterior o, en algunos casos, puede presentarse la solicitud ante la DGME (por parientes de ciudadanos costarricenses -cónyuge, los hijos, los padres y los hermanos solteros- y parientes de personas extranjeras residentes legalmente en el país -cónyuge, los hijos y los padres de aquellos).

El artículo 6 de la Ley estipula que “*será inadmisibile la solicitud de permanencia legal de la persona extranjera que haya ingresado al país o permanezca en él en condiciones contrarias a lo dispuesto en la presente Ley*”. Esta norma supone la imposibilidad de legalizar la situación migratoria de una persona que haya ingresado o resida irregularmente en el país, lo que genera el círculo vicioso que promueve la “inmigración irregular”. Las personas migrantes en condición migratoria irregular se encuentran en una situación particularmente vulnerable, la cual requiere una respuesta de los Estados en términos de protección, antes que de sanción, restricción de derechos y medidas que sólo contribuyen a perpetuar dicha irregularidad.

En tal sentido, una de las vías que los Estados, como Costa Rica, deberían tener en consideración, es el de los programas de regularización migratoria. Nos referimos tanto a mecanismos excepcionales ante la presencia de un número importante de personas que habitan y (mayormente) trabajan en el país de destino, como de procedimientos permanentes que tengan la suficiente flexibilidad para que la persona pueda regularizar su situación. La prohibición del artículo 6 va en el sentido exactamente opuesto. Por ello, sería importante que el Estado, tal como lo han reconocido los gobiernos de Iberoamérica en diversas ocasiones, diseñe e implemente planes de regularización migratoria, que actúa como un mecanismo de integración que redunde en beneficio no sólo de las personas migrantes sino de toda la sociedad²³.

La FIDH deplora que en el proyecto de reforma N° 16594 a la actual LGME no se revierta la imposibilidad por una persona de regularizar su situación individual una vez esté en Costa Rica - salvo para los menores de edad o cuando

23. En el I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (Madrid, 2006), se concluyó que “La regularización es un acto administrativo y jurídico de carácter excepcional, que tiene como propósito normalizar la inmigración indocumentada. Constituye un primer paso, y una condición necesaria, para la integración social y económica de los migrantes indocumentados en los países de acogida. En tanto proceso, la regularización debe ser flexible, dinámica y adecuada a las necesidades de los migrantes y los países. En algunos casos, más que una medida aislada y coyuntural, la regularización puede ser parte de una política de Estado; ejemplos de ello son, entre otros, los programas que vienen desarrollando España y Argentina. Dentro de este marco, la regularización representa un acto de justicia social, puesto que dota de identidad a los inmigrantes indocumentados, los protege de abusos y los habilita para una inserción efectiva en la sociedad receptora, incluyendo su acceso al mercado laboral y a los servicios públicos de protección social. Para los países de acogida, estos programas permiten recuperar un potencial humano encubierto, conferir a los inmigrantes indocumentados la calidad de sujetos de derecho con garantías y obligaciones, otorgar mayor transparencia a la gestión migratoria y formalizar parte de la economía sumergida. En general, las regularizaciones ponen de manifiesto que la fuerza de trabajo inmigrante no compete sino que complementa la nativa del país de destino” (SEGIB, *El encuentro y sus conclusiones*, Madrid, 18 de julio de 2006, p. 26).

la Dirección General considere que existen “condiciones de humanidad” que lo justifiquen- (art. 63 del proyecto de Ley N° 16594) y espera que este aspecto será agregado en el momento de la discusión y votación de la nueva legislación. Sin embargo, y en relación con lo anteriormente mencionando, la FIDH acoge con satisfacción la introducción de la posibilidad para el Poder Ejecutivo de “establecer, mediante decreto y por un plazo determinado, regímenes de excepción con el objeto de legalizar la situación migratoria de las personas extranjeras que no estén a derecho” (art. 65 del proyecto).

3. Preocupación acerca del silencio de la ley sobre la necesidad de respetar los derechos humanos de la persona migrante irrespectivamente de su estatus de documentada o indocumentada

Le preocupa a la FIDH que la Ley de Migración y Extranjería no mencione la necesidad de respetar en todo caso los derechos humanos de la persona migrante, irrespectivamente de su estatus de documentada o indocumentada y que al contrario, el Título II de la ley sobre “*principios generales de la política migratoria*” sólo prevea que la política migratoria debe respetar los derechos humanos y las garantías constitucionales “de toda persona extranjera que *solicite permanencia legal en el país*”²⁴, insinuando a contrario que la política migratoria no tiene la misma obligación hacia los migrantes que no solicitan permanencia legal. Resulta inaceptable que la ley sobre la política migratoria supedite cuestiones esenciales como el respeto a los derechos humanos y, las garantías constitucionales, a una situación de carácter administrativo como lo es la mal llamada “legalidad” o “ilegalidad” de una persona extranjera. Esto entra en total contradicción con el derecho internacional y regional de los derechos humanos que obliga los Estados a respetar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio sin discriminación alguna (art. 1 CADH y art. 2 PIDCP). En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que los Estados no deben subordinar o condicionar la observancia del principio de igualdad y no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, aún la de carácter migratorio, y por ende cualquier actuación u omisión en sentido contrario es incompatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁵.

En esta lógica, la normativa establece la prohibición de proporcionar alojamiento a las personas que no cuenten con permanencia legal en el país (art. 177 y siguientes, título IX, capítulo II LGME), lo cual puede agravar más aún la situación

24. “*el respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales de toda persona extranjera que solicite permanencia legal en el país*” El artículo 7c) agrega que las políticas migratorias deben asegurar “*la integración de las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, a los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos*” (art. 7c).

25. Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-18/03, párr. 172.

de precariedad en la cual están los migrantes indocumentados ya que se les niega un derecho tan básico como es el derecho a tener un alojamiento. Esta disposición fue fuertemente criticada en su momento por parte de defensores de los derechos de las personas migrantes, e incluso por legisladores, pero aún así fue incluida en la normativa.²⁶ Además, esta prohibición se mantiene en el proyecto N° 16594 de reforma a la actual LGME.

La FIDH vé como muy positivo que, en dicho proyecto, el respeto de los derechos humanos de los migrantes sea un elemento central y fundamental de la Ley. Por consiguiente, la adopción del proyecto de Ley N° 16594 permitiría a Costa Rica poner su legislación migratoria en conformidad con el derecho internacional y regional de los derechos humanos en materia migratoria. Sin embargo, y aún si fue suprimida la referencia a la permanencia legal, la FIDH considera que sería muy útil especificar que los derechos humanos deben ser respetados cualquiera sea la condición migratoria de la persona migrante.

II. Detenciones arbitrarias y salidas forzosas en violación de las mínimas garantías del debido proceso y del derecho a la libertad

1. Procedimientos migratorios de las salidas forzosas: grave vulneración del debido proceso

En el supuesto de que las autoridades migratorias consideren que una persona extranjera no reúne los requisitos de ingreso y/o permanencia y que por lo tanto la autorización para permanecer en el país le sea negada por la DGME, distintos mecanismos, según las particularidades del caso, se ponen en marcha para que esta persona salga del territorio de Costa Rica. Todos estos mecanismos tienen serias deficiencias en lo que concierne la obligación de respetar el derecho de las personas migrantes a un debido proceso. Luego veremos cómo esta situación es aún agravada por el poder discrecional que tienen las autoridades de poner en detención a toda persona objeto de un procedimiento migratorio de carácter sancionador. La Ley prevé tres modalidades de salidas forzosas del territorio:

a) El rechazo administrativo: cuando a una persona que aún no ha ingresado a Costa Rica se le impide

26. Ver Expediente Legislativo N° 14.269. Acta de sesión ordinaria N° 6 de 8 de junio de 2004. Asamblea Legislativa. Diputado Salazar Ramírez.

la entrada al país por no cumplir con los requisitos establecidos para tales efectos (arts.57 y 58)

b) La deportación: cuando una persona extranjera ingresó “clandestinamente” al país o sin cumplir las normas que reglamentan su ingreso o permanencia, es objeto de una decisión de la DGME ordenando su deportación del territorio nacional. La deportación puede darse también en caso de que una persona haya obtenido el ingreso al país o su permanencia en él, por medio de declaraciones o por la presentación de visas o documentos sobre los cuales existen indicios claros y precisos que hagan presumir su falsedad o alteración; permanezca en el país, una vez vencido el plazo autorizado; o haya sido conminada a abandonar el país, y no lo haga en el plazo dispuesto por la DGME (arts. 179-181, 204-211).

c) La expulsión: cuando se considera que las actividades de una persona, que goce de permanencia legal bajo cualquier categoría migratoria, comprometen la seguridad pública, la tranquilidad o el orden público, y que esta persona se ve obligada a abandonar el territorio nacional por orden del Ministerio de Gobernación y Policía (arts. 182-184, 212, 213).

a) El rechazo administrativo

La ejecución de esta orden no requiere procedimiento administrativo alguno ni resolución administrativa, y puede ser ejecutado con un margen de discrecionalidad y ámbito de cobertura sumamente amplio (50 kilómetros después de la frontera). Además, la persona objeto de un rechazo administrativo puede ser detenida. Es preocupante que este procedimiento no tenga en cuenta la obligación de dictar una decisión fundada, ni prevea ningún recurso efectivo para la persona migrante objeto de tal orden. Debe tenerse en cuenta que la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce a toda persona el derecho a un recurso efectivo, esto es, “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales” (art. 25).

La Comisión Interamericana ya ha señalado que los procedimientos de control migratorio, incluido aquellos que impiden el ingreso a un país, no pueden efectuarse sin garantizar el acceso a la justicia y un debido proceso a las personas que son interceptadas y devueltas de manera sumaria a su país²⁷.

A su vez, la ampliación de la facultad de rechazo (previa detención) a un ámbito geográfico de 50 kilómetros dentro del territorio costarricense, puede implicar la “deportación” de personas que habitan de hecho en el país, a través de un procedimiento establecido para el control del ingreso, lo cual puede derivar en actuaciones discrecionales de carácter arbitrario.

27. CIDH, caso *Comité Haitiano de Derechos Humanos et al. v. Estados Unidos de América*, Caso 10.675, Informe No. 51/96, del 13 de marzo de 1997, párr. 180.

La FIDH acoge con satisfacción que en el proyecto de reforma a la actual LGME se hayan cambiado las disposiciones relativas al rechazo y que las disposiciones previstas vayan hacia un mayor respeto de los derechos fundamentales. En efecto, son importantes la introducción de la obligación por las autoridades de motivar su decisión e identificarse en el acta de la decisión por lo que limitan las posibilidades de arbitrariedad, así como la supresión de la franja de 50 kilómetros en la cual se permite por ahora la interceptación para su posterior “expulsión” de personas migrantes en situación irregular, y la interdicción – hasta la fecha inexistente - de expulsar a menores de edad no acompañados (art. 59 del proyecto) “salvo en resguardo de su propio interés” (art. 182 del proyecto). Sin embargo, la FIDH destaca que, aún si representa un avance, el recurso previsto ante la sede consular costarricense para impugnar la decisión de rechazo no cumple a cabalidad con la jurisprudencia de la Comisión Interamericana mencionada anteriormente por no tratarse de un recurso judicial sino de un mero recurso administrativo.

b) El procedimiento de la deportación

El procedimiento de deportación puede iniciarse *de oficio o por denuncia*, en cuyo caso deben adjuntarse las pruebas que el denunciante tenga sobre los hechos (art. 204). En caso de considerarse que su permanencia es “ilegal”, se le indicarán los hechos y cargos que se le imputan y el objeto del procedimiento y se le otorgará de manera inmediata una audiencia oral (administrativa), en la que podrá ejercer su derecho de defensa (art. 206). Completados estos actos y comprobada “la ilegalidad”, la DGME dictará la resolución de deportación de la persona a su país de origen o a un tercer país que la admita (art.180). La resolución será ejecutada por la Policía Especial de Migración²⁸ (art.207) e implicará para el extranjero la prohibición de reingresar al país por el término de cinco años (art.181). Contra la resolución que ordene la deportación caben los recursos administrativos de revocatoria y apelación que deben ser interpuestos en los tres días siguientes a la notificación.

Estas disposiciones le preocupan a la FIDH pues, por un lado, el hecho de que el proceso pueda ser iniciado “*por denuncia*” implica que las autoridades migratorias esperan que la población del país se constituya en constante colaboradora en la identificación y denuncia de situaciones irregulares, pretendiendo instaurar en materia de flujos migratorios un control social fuera de todo límite de racionalidad. Por otra

28. Se otorgan amplias facultades discrecionales a la Policía Especial de Migración dirigidas a “luchar” contra la inmigración irregular, poniendo sus competencias en el límite del respeto de derechos fundamentales. Este órgano tiene como función esencial ejecutar las órdenes de expulsión y deportación del país así como la “*aprehensión cautelar*” (art. 18 I). Es el competente también para controlar y vigilar el ingreso y egreso de personas al territorio nacional, la permanencia y las actividades de las personas extranjeras. Se le autoriza, por ejemplo, a efectuar inspecciones en hoteles, pensiones, casas de alojamiento, o establecimientos similares y lugares de trabajo, sin necesidad de ningún tipo de motivación fundada ni de orden de autoridad competente (art. 18h). Solamente tratándose de inspecciones a “habitaciones privadas” es necesario que se haya emitido una orden de allanamiento.

parte, se vulneran el derecho a un recurso efectivo y las garantías de debido proceso. En este sentido, la posibilidad de presentarse en *audiencia oral* -que se efectúa en sede administrativa- y recurrir las decisiones en la propia sede administrativa no constituye un recurso efectivo, por no incluir un acceso a un juez o que las actuaciones y resoluciones administrativas puedan ser revisadas y controladas en sede judicial. Es también insuficiente para el efectivo ejercicio del derecho de defensa, pues se requeriría que la persona pueda acudir a la misma con un abogado -de oficio en caso de que no pudiera costearlo-, y que el plazo para recurrir la decisión, para gozar de razonabilidad, sea significativamente más amplio. Es preciso recordar las graves consecuencias que tiene una decisión de deportación sobre, entre otros, el derecho a la vida familiar. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que “el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna”²⁹.

Por lo tanto, la FIDH lamenta que estas disposiciones se hayan mantenido iguales en el proyecto de reforma a la actual LGME y alienta los miembros de la Asamblea Legislativa a que subsanen estos vacíos y modifiquen las disposiciones que contradicen las obligaciones internacionales y regionales de Costa Rica en materia de derechos humanos.

Otra modalidad que puede llevar a la deportación de una persona migrante es la cancelación de su permanencia legal por la DGME (art. 123). Entre otros motivos, se prevé que: “La Dirección General cancelará la autorización de permanencia y residencia de las personas extranjeras, cuando:

- b) Participen en la política electoral nacional.
- c) No contribuyan con los impuestos y gastos públicos en los casos en los cuales la Ley no las exonera.
- (...)
- e) Hayan sido condenadas, mediante sentencia penal firme, en Costa Rica o en el extranjero, cuando el hecho punible sea reconocido como tal por la ley penal costarricense, por delitos dolosos contra la vida, genocidio, actos de terrorismo, tráfico de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas, tráfico o trata de personas, estafa, asociación ilícita, portación ilegal y trasiego de armas o explosivos, delitos de abuso sexual de personas menores de edad, tráfico de patrimonio cultural, arqueológico o ecológico, evasión fiscal, violencia doméstica o por delitos dolosos contra personas menores de edad, personas de la tercera edad o personas con discapacidad, así como aquellas que hayan estado vinculadas con bandas o pandillas delincuenciales o vinculadas con el crimen organizado.
- (...)

29. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, del 17 de septiembre de 2003, párr. 122.

j) Aquellas cuyos antecedentes hagan presumir que comprometerán la seguridad pública, el orden público o el estilo de vida nacional.”

A pesar de que la cancelación esté basada en una decisión judicial previa (art. 124), constituye una pena adicional -a la que tendría un nacional- y por lo tanto representa una violación del principio de igualdad. Además, y como anteriormente mencionado, puede llevar también a la violación de otros derechos fundamentales, tal como el derecho a la vida familiar.

A esto se añade que algunos de los motivos por los cuales la DGME está habilitada a cancelar la permanencia legal de una persona migrante resultan extremadamente preocupantes y representan violaciones adicionales a los derechos humanos:

- la cancelación de la permanencia legal por participación “en la política electoral nacional” (inciso b) podría constituir, en algunos casos, una violación del derecho a la libertad de expresión o reunión. Además, su formulación amplia posibilita interpretaciones arbitrarias;
- la cancelación de la permanencia legal por falta de pago de impuesto y gastos públicos (inciso c), además de constituir una violación del principio de igualdad, parece desproporcional;
- la cancelación de la permanencia legal por los motivos aludidos en el inciso e) constituye una violación del principio *ne bis in idem*, al sancionar a la persona dos veces por el mismo hecho (pena de prisión, cancelación de residencia y deportación);
- la cancelación de la permanencia legal por los supuestos contemplados en el inciso j) pueden dar lugar a arbitrariedades, en función de cómo se interpretan esos antecedentes, cómo se interpreta “orden público” o “estilo de vida nacional”, o incluso de cómo se puede “presumir” y quién lo presume.

En la redacción del proyecto de reforma a la LGME actual, no se cuestiona la posibilidad de cancelar la permanencia legal de una persona migrante (art. 126 del proyecto). Las disposiciones de la Ley N° 8487 siguen, aún si con dos mejoras: se suprimió el motivo basando en la participación en la política electoral nacional y se modificó la redacción del motivo del inciso j), suprimiendo la mención al “estilo de vida nacional” como motivo suficiente para justificar una expulsión y agregando el elemento de “actuaciones” para fundamentar la decisión. Así, el antiguo inciso j) pasa a ser “Aquellas cuyos antecedentes o actuaciones constituyan una amenaza en materia de seguridad y orden público” (art. 126, inciso i del proyecto)).

c) Procedimiento de expulsión

En cuanto al procedimiento sumarisimo de expulsión, cabe señalar en primer lugar que los motivos previstos para tal modalidad (“actividades consideradas como poniendo en peligro la seguridad pública, la tranquilidad o el orden público” (art. 182)) son muy amplios y, por lo tanto, abren la puerta a posibles

abusos. Además, la ley no especifica cuáles son las autoridades calificadas para decidir si una persona ha realizado este tipo de actividades. Existe por lo tanto un vacío legal que debería remediarse con la incorporación de una exigencia expresa de que exista una decisión judicial previa para que se pueda contemplar este procedimiento. Afortunadamente, según lo consultado con la DGME, así lo entienden las propias autoridades migratorias, es decir que consideran necesario que exista un antecedente judicial en el que se tenga por demostrado que las actividades que ha realizado esa persona son “peligrosas” para que las autoridades gubernamentales puedan ordenar su expulsión. Sin embargo, esto no impide que sea necesario que la disposición legal sea completada para que no se posibiliten arbitrariedades y que estos supuestos sean reducidos a casos excepcionales. El procedimiento prevé el otorgamiento de un plazo de tres días hábiles para ofrecimiento de pruebas de descargo y, una vez recibida la prueba, el área legal del Ministerio de Gobernación y Policía -como órgano director del procedimiento- rendirá dictamen y pasará las diligencias al Ministro de Gobernación y Policía, para que dicte la resolución correspondiente (art. 212). La resolución debe ser notificada personalmente o en el lugar señalado para recibir notificaciones por cualquier medio idóneo, y se considerará que los servidores que lleven a cabo esta diligencia gozarán de fe pública para todos los efectos legales (art. 213). La expulsión del país implicará la pérdida de su condición migratoria legal y no podrá reingresar al país por el término de diez años, o incluso de veinticinco (arts. 183, 184). Contra la orden de expulsión únicamente se podrá interponer recurso ordinario de apelación (en el acto de notificación o dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes) de la cual conocerá en única instancia el Tribunal de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia³⁰ y, mientras éste no se pronuncie, se suspenderá la ejecución de la orden de expulsión (art. 214). Cuando la orden de expulsión esté firme, se procederá a su inmediata ejecución.

En el mismo sentido de lo señalado para el procedimiento de deportación, en el caso de expulsión también se evidencian vulneraciones de garantías fundamentales, al establecerse plazos extremadamente cortos para presentar pruebas de descargo (3 días) y para la apelación contra la decisión de expulsión (24 horas). Esto es particularmente preocupante ya que se trata de una situación que, al igual que la deportación, en la mayoría de los casos, afectará una multiplicidad de derechos fundamentales (vida familiar, derecho al trabajo, a la vivienda, etc.), y por ende no se puede pretender solventarse eludiendo las mínimas garantías constitucionales e internacionales en aras de la agilidad administrativa.

Aquí también la FIDH lamenta que las únicas mejoras introducidas en el proyecto de reforma a la LGME actual sean la extensión del plazo para interponer una apelación, pasando así de 24 horas a 3 días (art. 215 del proyecto) y la introducción de una obligación de “respetar la especificidad del régimen de protección a refugiados, asilados y apátridas” (art. 185 del proyecto). Aún si constituyen un pequeño avance, son totalmente insuficientes.

30. En este caso, téngase en cuenta que el Tribunal de Casación Penal —órgano jurisdiccional del Poder Judicial— actúa como órgano jerárquico impropio del Ministro de Gobernación y Policía, es decir, actúa en sede administrativa y no judicial.

2. *Detenciones arbitrarias de migrantes objeto de salidas forzosas de Costa Rica*

a) **La ley no otorga a las detenciones un carácter excepcional**

Tanto la DGME como el Ministerio de Gobernación y Policía podrán dictar, de oficio o a solicitud de parte, las *medidas cautelares razonables y necesarias para garantizar el resultado de los procedimientos administrativos*. Las dos medidas previstas son una *orden de aprehensión* (arts.208, 217). o *una orden de presentación periódica ante las autoridades* .

Si bien más adelante desarrollaremos las objeciones a la regulación actual de la cuestión de la detención de migrantes por parte de la ley, cabe hacer tres breves comentarios.

En primer lugar, la FIDH lamenta que considerando la gravedad de una detención llamada en la ley “aprehensión cautelar”, no esté mejor definida y limitada por la legislación (art. 25). En efecto, la ley prevé la posibilidad de que la Dirección General - en caso de deportación³¹ - o el Ministerio de Gobernación y Policía - en caso de expulsión³² – puedan “acordar” o “dictar” una orden de detención sin recordar el carácter excepcional de una detención que debe ordenarse únicamente si no existe ninguna otra posibilidad para cumplir con el objetivo de deportación o de expulsión.

En segundo lugar, la FIDH considera que la detención de una persona migrante por una infracción administrativa no debería ser regulada indistintamente con la posibilidad de presentarse periódicamente ante una autoridad. En tanto la privación de la libertad sólo podría disponerse como “último recurso”, la normativa debería priorizar la adopción de medidas alternativas a la detención. Más aún, cuando no se trata de una persona acusada de ninguna infracción de carácter penal. El texto de la ley, asimismo, se ve agravado por la ausencia de intervención judicial en una decisión privativa de la libertad, así como en el proceso de cumplimiento de dicha medida.

En tercer lugar, y en respeto de los estándares internacionales de derechos humanos, la ley migratoria

31. ARTÍCULO 208.-

La Dirección General, durante la tramitación del procedimiento administrativo, podrá acordar la aplicación de alguna de las siguientes medidas cautelares:

a) Presentación periódica ante las autoridades competentes.
b) Orden de aprehensión de la persona extranjera, por el tiempo estrictamente necesario para completar el procedimiento administrativo de deportación y su ejecución.
(Capítulo IV Procedimientos especiales, Sección I Deportación)

32. ARTÍCULO 217.-

Cuando, por antecedentes personales, pueda presumirse que la persona extranjera intentará eludir el procedimiento de expulsión, el Ministerio de Gobernación y Policía podrá dictar cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 208 de esta Ley.
(Capítulo IV Procedimientos especiales, Sección II Expulsión)

debería prohibir la “aprehensión cautelar” de niños y niñas menores de 18 años, sea que estén con sus familias o no acompañados (art. 37 Convención sobre los Derechos del Niño). En el primer caso, si bien los Estados también deben respetar el derecho a la vida (y la unidad) familiar, en caso que sea necesario fijar una medida cautelar, ésta no precisaría ser la detención. La privación de la libertad de un niño, en estas circunstancias, no puede ser nunca respetuosa del principio del interés superior del niño, el cual debe ser plenamente respetado (art. 3, Convención sobre los Derechos del Niño).

La FIDH acoge con satisfacción que el proyecto de reforma a la Ley N° 8487 incorpore otras medidas cautelares dentro del procedimiento -además de la detención- tales como la presentación y firma periódica ante las autoridades competentes, la caución, el decomiso temporal de documentos y la detención domiciliaria (art. 209 del proyecto), y que la detención sea prevista como una medida “de carácter excepcional” que se aplicará únicamente “cuando no exista otra medida menos gravosa” (art. 25 e) del proyecto). La FIDH alienta por lo tanto a que estas modificaciones de la legislación actual sean mantenidas en el momento de la votación del proyecto de Ley N° 16594.

En el caso de los menores, se deduce de las disposiciones del proyecto de reforma que su detención tendría un carácter excepcional y se haría únicamente cuando sea del propio interés del menor de edad lo cual es positivo³³.

b) **Zonas de detención para los migrantes: “zonas sin derecho”**

En ninguna parte de la Ley se establece en qué lugares físicamente se mantendrán detenidas a estas personas, ni a quién le compete la decisión de usar determinado espacio como centro de detención, relegándose esto a regulación reglamentaria –nunca emitida. En realidad, en la práctica, hace más de 20 años que existen espacios que constituyen auténticos lugares de privación de libertad, creados de facto, funcionando sin ningún tipo de regulación normativa, eludiendo la exigencia constitucional de reserva legal para su existencia. Efectivamente, la detención administrativa de extranjeros en condición de irregularidad migratoria (“aprehensión cautelar”) por la Policía Especial de Migración viene operando como mínimo desde la Ley de 1986, donde igualmente se relegaba a competencia reglamentaria la regulación concreta de esta modalidad de detención. Sin embargo, en el Reglamento de la Ley de 1986 tampoco se reguló este tema. Se considera, por tanto, que estos lugares de detención vienen funcionando como verdaderas “zonas sin derecho”.

Estas detenciones se han venido llevando a cabo en comisarías de policía, oficinas regionales de la DGME (sobre todo en las regiones fronterizas)³⁴, e incluso en lugares privados

33. En efecto, según el artículo 182 del proyecto de Ley N° 16594, “Las personas menores de edad no serán sujetos de rechazo, deportación, ni expulsión del territorio nacional, salvo en resguardo de su propio interés”.

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

como hoteles³⁵. Actualmente, se utiliza principalmente el llamado por las autoridades migratorias *Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Tránsito* que se ubica en unas instalaciones que la DGME arrienda y que fueron acondicionadas para ubicar a estas personas. Según datos de la Defensoría de los Habitantes, este nuevo local “*reúne mejores condiciones de infraestructura que el anterior, pero aún conserva un modelo de “cárcel” más que de albergue, como corresponde por tratarse la materia migratoria de infracciones administrativas y no criminales*”, y sigue con graves problemas de funcionamiento. Las propias autoridades encargadas del Centro señalan las dificultades para atender la situación, particularmente de mujeres y personas menores de edad, sean éstas acompañadas o no.³⁶ La FIDH desea destacar nuevamente que la detención de menores de edad migrantes no acompañados o separados de sus padres por el solo hecho de que están indocumentados es contraria al derecho internacional³⁷.

En repetidas ocasiones la Sala Constitucional³⁸ ha ordenado a las autoridades migratorias disponer de un lugar adecuado para los extranjeros en situación irregular que deban ser detenidos, que cuente con las condiciones básicas de respeto a su dignidad y derecho a la salud, garantice la separación de hombres y mujeres, así como la de detenidos por delito con respecto a infractores administrativos, cuente con agua potable, servicios sanitarios, duchas, camas, ventilación e iluminación, de manera que se cumplan las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU. La ley vigente, a su vez, nada dice sobre los mecanismos y medidas que deberían adoptarse, en el caso de una “aprehensión cautelar”, para garantizar los derechos fundamentales de las personas en tales condiciones (derecho a la salud física y psíquica, a la educación, la alimentación, a la asistencia jurídica, a la vida familiar, etc.). Sin embargo, se informa que las autoridades migratorias estarían trabajando en una especie de manual para la atención a la población del centro de aprehensión, lo cual constituiría un avance, a condición que recoja los distintos elementos aquí mencionados.

Finalmente, debe tenerse en consideración que privación de libertad de personas migrantes privadas de libertad en el marco de estos procedimientos no puede ser nunca una

sanción o castigo en sí mismo³⁹. Sólo como último recurso, y luego de fundamentar debidamente porqué no se recurre a una medida alternativa a la detención (motivación que no podría basarse únicamente en la situación migratoria de la persona sino, por ejemplo, al riesgo de fuga, y sólo si se prueba fehacientemente tal riesgo en el caso concreto), se adoptaría esta medida cautelar. Ahora bien, el lugar no puede, en modo alguno, tener ninguna de las características propias de un establecimiento penitenciario, ya que se trata de circunstancias radicalmente diferentes. Ello debería llevar a reformular todo el sistema existente: la normativa, los organismos públicos que intervienen, el diseño de las políticas públicas, el funcionamiento de los diferentes programas y mecanismos de protección social que brinda el Estado, etc.

El proyecto de Ley N° 16954 que reformaría la Ley N° 8487 remedia en buena parte a esta ausencia de derecho, al disponer que “En caso de detención administrativa la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad” (art. 25 e) del proyecto). Asimismo, se establece que “Los puestos migratorios debidamente establecidos en el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley se mantendrán funcionando normalmente” (art. 263 del proyecto). Sin embargo, dada la falta de claridad en relación con la identificación de los lugares que funcionan actualmente como puestos migratorios, esta disposición podría resultar insuficiente y necesitar una enumeración más clara de estos lugares.

c) Violación del derecho a la libertad, a la defensa y a un debido proceso

- Una decisión de detención fuera de todo control judicial

En contradicción con principios constitucionales y con la normativa internacional aceptada por Costa Rica, la LGME N° 8487 (también la anterior ley de 1986) faculta a disponer de la detención de una persona extranjera por infracción a la normativa administrativa -no penal- sin necesidad de orden judicial previa y sin ningún tipo de control jurisdiccional durante el procedimiento de detención, internamiento, expulsión o deportación del país. La detención, así como la decisión de internar a alguna persona en el Centro para Extranjeros, recaen en un órgano administrativo, policial, que no requiere motivación alguna, sino simplemente la sospecha de que esta persona pueda encontrarse en situación de irregularidad administrativa. Se violenta así directamente la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone que “*toda persona detenida o retenida, debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales*” (Artículo 7.5), sin

35. Ver por ejemplo resoluciones de la Sala Constitucional 13565-07, 10427-07.

36. Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores, 2006-2007

37. Ver Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6, 1° de septiembre de 2005):

“61. En aplicación del artículo 37 de la Convención y del principio del interés superior del menor, no deberá privarse de libertad, por regla general, a los menores no acompañados o separados de su familia. La privación de libertad no podrá justificarse solamente por que el menor esté solo o separado de su familia, ni por su condición de inmigrante o residente.” (“on their migratory or residence status, or lack thereof”).

38. Ver por ejemplo resoluciones de la Sala Constitucional 14023-04, 12930-03.

39. Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, E/CN.4/2003/85, párrs. 43 y 73; Informe del Relator Especial sobre Derechos Humanos de Migrantes, Jorge Bustamante, A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008, párrs. 15, 19, 42 y 43; Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, A/HRC/7/4, del 10 de enero de 2008, párrs. 41-54.

establecer diferencias entre la naturaleza de la detención. De no garantizarse lo anterior se viola también el derecho a no ser detenido arbitrariamente (“*toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sin demora sobre la legalidad de su arresto o detención*” (Artículo 7.6.1))⁴⁰.

Además, la LGME prevé la notificación consular sólo en dos supuestos que son la expulsión (art 216) y la deportación (art 209), ello con un plazo de 72 horas antes de la ejecución de la orden de expulsión o de deportación cuando, para ser conforme con los estándares internacionales (art 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963), la notificación debería ser prevista para todos los supuestos de detención, ello desde el momento inicial del internamiento de la persona extranjera en caso de que ésta lo solicite (art 36 1. b)). Así también lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴¹.

La reforma a la LGME actual podría ser la ocasión de acabar con estas inconformidades sin embargo, en su redacción actual, el proyecto de reforma no prevé ningún control jurisdiccional para las detenciones y tampoco exige una orden judicial previa. Por lo tanto, la FIDH espera que el proyecto de Ley N° 16594 será modificado en este sentido anteriormente a su votación. En lo que se refiere a la notificación consular, el proyecto de Ley N° 16594 prevé esta posibilidad (art. 25 h) del proyecto), lo cual es positivo.

- Ausencia de un plazo máximo de detención legalmente definido

Resulta igualmente inaceptable que no se defina legalmente un plazo máximo para la duración de la llamada *aprehensión cautelar*, causándose una evidente violación al derecho a la libertad personal. Es importante recordar que el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias enunció, entre varios principios relativos a las privaciones de libertad de los inmigrantes, que “la Ley deberá prever un plazo máximo de retención que en ningún caso podrá ser indefinido ni tener una duración excesiva” (principio 7). A pesar de ello, lastimosamente en el año 2003 la Sala Constitucional (resolución 12930-03.) avaló la constitucionalidad del no establecimiento de un plazo límite para la detención administrativa de personas extranjeras, argumentando que “(...) las autoridades de migración tienen la potestad de restringir la libertad de un extranjero que permanezca ilegalmente en el país y durante el tiempo racionalmente indispensable para hacer efectiva su deportación o expulsión, circunstancia en la cual no rigen las veinticuatro horas a que se refiere el artículo 37 constitucional, que específicamente se refiere a la comisión de delito”, jurisprudencia reiterada en múltiples ocasiones. La FIDH no coincide con la argumentación de la Sala Constitucional y recuerda que las

40. Respecto del derecho a acceder a la justicia para cuestionar una orden de detención en el marco de un procedimiento de deportación, véase CIDH. Caso *Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs. Estados Unidos de América*, decisión del 4 de abril de 2001.

41. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-16/99, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, del 1 de octubre de 1999.

personas “aprehendidas” no han cometido ninguna falta de carácter penal sino simplemente administrativo por lo cual, en ningún caso, deberían ser sujetadas a un régimen más restrictivo que las personas que han sido condenadas penalmente. Tanto la Defensoría de los Habitantes como otros organismos de la sociedad civil se han pronunciado sobre estos vacíos normativos, pues la definición en el derecho costarricense de plazos máximos en materia de privación de libertad, que hasta ahora se han desarrollado como garantías de los procesos de naturaleza penal (sobre todo en materia de prisión preventiva, *cautelar*) y como límites al poder punitivo del Estado, constituye una garantía esencial e ineludible para la protección de los derechos humanos de todas las personas sometidas a una detención.

A este respecto, la FIDH nota con interés el establecimiento, en el proyecto de reforma de la LGME presentado por el poder ejecutivo ante la Asamblea Legislativa costarricense en abril de 2007, de plazos de detención según la etapa del procedimiento iniciado por parte de las autoridades migratorias⁴², así como la obligatoriedad de que dichas autoridades emitan una resolución debidamente fundamentada para efectos de ampliación de los plazos establecidos. Sin embargo, y a pesar de que, sin duda, estas reformas presentarían mejoras en la situación de las personas detenidas, siguen siendo no solo insuficientes, sino incompatibles con las normas constitucionales. En efecto, la FIDH considera que se debería seguir la regla del artículo 37 constitucional, y por lo tanto que, pasadas veinticuatro horas de detención, si las autoridades migratorias consideran indispensable mantener a esa persona detenida, deberían ponerla a disposición de una autoridad judicial para que sea el juez quien decida sobre la prolongación de su detención y le fije un plazo máximo a su detención, que debería estar previsto en la Ley.

- Ausencia de la posibilidad de nombramiento de un abogado de oficio

Como se mencionó más arriba, la ley no prevé que el Estado nombre defensores públicos/de oficio para asistir a los sometidos al proceso de expulsión/deportación. Además, como ya se señaló, los plazos establecidos para interponer un recurso en contra de la decisión de expulsión o deportación son muy cortos. Actualmente las personas detenidas deben buscarse un abogado particular, para lo cual no siempre cuentan con sustento económico. Por ello, la participación de un abogado público sería esencial para informar a la persona sobre el proceso que se le seguirá así como velar por que en su transcurso no se cometan violaciones contra sus derechos. Cuando fuera necesario, también se le debería garantizar el derecho a un intérprete⁴³.

42. 24 horas para la verificación de la condición migratoria; 30 días naturales para la tramitación y resolución del procedimiento administrativo correspondiente; y 30 días naturales para la ejecución de la resolución (art. 25 e)) .

43; En el proyecto de reforma a la Ley N° 8487, se prevé el “acceso a un abogado por cuenta propia”, y el derecho a “contar con un intérprete en caso de ser necesario” (art. 25 e) del proyecto) sin embargo no aparece la posibilidad de tener un abogado de oficio, en caso de que la persona migrante no disponga de recursos suficientes, y la posibilidad de asesoramiento “en la tramitación de los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo, incoados contra los funcionarios policiales” por una nueva Unidad Policial de Apoyo Profesional (art. 19 del proyecto) resulta insuficiente por tratarse de un órgano policial y bajo el mando de la DGME.

El vacío legal actual acerca del procedimiento de la detención, las garantías procesales y los recursos administrativos y judiciales contra una decisión privativa de la libertad, la no prohibición de detención de niños/as migrantes, la ausencia de regulación de las zonas de detención de migrantes que van a ser deportados o expulsados, y las condiciones en que se encuentran las personas allí detenidas, nos lleva a hablar de detenciones arbitrarias de los migrantes indocumentados en Costa Rica.

III. Situación en materia de derechos fundamentales de los migrantes residentes en Costa Rica

1. La ausencia de un documento de identificación que acredite claramente de la legalidad de la estancia dificulta el goce de varios derechos

La mayoría de los derechos fundamentales se reconocen formalmente a la población migrante en aras del principio de igualdad constitucional anteriormente señalado, sin embargo, en la práctica múltiples situaciones hacen inaccesible su efectivo goce, en razón de la condición migratoria de la persona y por la falta de documentos adecuados de identificación. Los problemas se presentan sobre todo con las personas que tienen permisos temporales de estancia o de trabajo, porque éstos, a diferencia de las personas con residencia permanente que disponen de cédulas de residencia, no obtienen un documento que acredite propiamente su estancia, sino que los permisos son estampados en los propios pasaportes de las personas, lo cual, en la práctica, genera problemas para que les sea reconocido como válido. Es un problema que se da sobre todo en la vida cotidiana, por desconocimientos de autoridades o sectores de servicios en el país. Por eso, es recurrente el señalamiento de diversas instituciones sobre la importancia de que la población migrante en situación regular cuente con la adecuada documentación que acredite la permanencia regular en el país, mediante la emisión de un documento con formato único para las diferentes categorías migratorias que permita garantizar su autenticidad, como elemento fundamental para poder tener acceso a los servicios públicos y hacer efectivos sus derechos, y que no se convierta en un factor de inseguridad jurídica que pueda inducir a discriminación⁴⁴. Ello, sin perjuicio de la obligación de asegurar el acceso a los derechos fundamentales a todas las personas migrantes,

44. Ver, ACNUR (2006) y Defensoría de los Habitantes, Informe Anual de Labores 2003-2004.

independientemente de la condición migratoria en que se encuentren.

La organización Defensa de Niños y Niñas Internacional (DNI-Sección Costa Rica) alerta en relación con las consecuencias de esta situación de indocumentación para las personas menores de edad extranjeras. Señala que muchos niños y niñas migrantes carecen de cédula de residencia, sobre todo los nicaragüenses, dado que normalmente no poseen la requerida certificación de nacimiento como consecuencia de la débil institucionalidad de los registros civiles en el vecino país, lo cual les imposibilita para acceder al estatus de residentes permanentes, permaneciendo en condición de personas indocumentadas. Por ello sugieren que *“la tarjeta de identidad que el Estado costarricense entrega a las personas adolescentes costarricenses (la llamada “cedula de residencia para menores de edad”), debería también ser un servicio que incluya a los/las extranjeros/as. Ello implica dar aplicación al artículo 23 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que consagra el Derecho a la Identidad, en concordancia con el artículo 3° que señala que las disposiciones de este Código se aplicarán a toda persona menor de edad, sin distinción alguna, independientemente de la nacionalidad, es decir sin discriminación alguna como lo establece el principio contenido en el artículo 2° de la Convención sobre los Derechos del Niño.”*⁴⁵

La FIDH valora que, ante la posible vulneración de derechos fundamentales de las personas menores de edad por la situación anteriormente descrita, la Sala Constitucional haya ido reestableciendo estos derechos en todas aquellas situaciones concretas que han llegado a su conocimiento⁴⁶ pero considera que es esencial aportar una respuesta legal a esta problemática para que el otorgamiento de documentos de identidad sea automático para los menores de edad que carecen de dichos documentos, así como para todos los migrantes en situación regular.

2. Situación en materia de derechos civiles y políticos

a) El derecho al acceso a la justicia para migrantes indocumentados no está garantizado

El artículo 25 a) de la Ley N° 8487 garantiza formalmente a toda persona extranjera el *derecho de acceso a la justicia y la libertad de petición individual o colectiva,*

45. Gómez, Darío. Notas acerca de la situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes Migrantes en Costa Rica. Defensa de Niños y Niñas Internacional, Sección Costa Rica.

46. Por ejemplo, en resolución N° 13902 del año 2007, declaró con lugar un recurso de amparo presentado por una persona que, ya siendo mayor de edad, presentó ante la DGME solicitud de residencia, la cual fue rechazada argumentando que él se encontraba en forma irregular en el país dado que hace catorce años ingresó a Costa Rica, cuando contaba con cinco años de edad y que sus padres no normalizaron su estatus migratorio, razón por la que siendo menor y en un período determinado permaneció de forma irregular en Costa Rica.

para obtener información de cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener respuesta y la jurisprudencia constitucional, en los pocos casos que la Corte Suprema de Justicia ha llegado a conocer, reconoce el derecho de cualquier persona de acudir a la justicia nacional si considera violentado cualquiera de sus derechos, independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, en la práctica, las personas indocumentadas tienen miedo de acudir a los tribunales por lo que podría llevar a que sean denunciadas ante las autoridades de migración. No existe legislación alguna que garantice a estas personas que si acuden a la justicia, no serán denunciadas o deportadas del país. Por lo tanto, la FIDH considera que, como lo ha expresado la Corte Interamericana⁴⁷, esta situación vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial y es particularmente preocupante en los casos de violaciones de los derechos fundamentales de las personas migrantes. A esto se añade la carencia anteriormente señalada de mecanismos legales adecuados para el ejercicio de las garantías de debido proceso y diversos derechos fundamentales que se ponen en juego en los procedimientos de verificación de condición migratoria y salida forzosa del país.

b) Derecho a la vida privada y familiar

En cuanto a las garantías relativas al derecho a la vida familiar, reconocido en tratados como la Convención Americana, el PIDCP y la Convención de Derechos del Niño, se constata que varias disposiciones de la LGME N° 8487 afectan este derecho.

Es por ejemplo importante señalar el artículo 69 que establece que *“la unión de hecho no produce efecto jurídico migratorio alguno, por tanto, no podrá alegarse con fines de eludir la ejecución de la orden de deportación ni para pretender autorización de permanencia legal como residente”*. Esta disposición pone en peligro el derecho a la vida familiar y es incompatible con la normativa vigente en materia de derecho de familia que incorpora al ordenamiento jurídico costarricense el reconocimiento de efectos a la unión de hecho, e incluso los lineamientos de la Sala Constitucional⁴⁸ que impiden discriminaciones entre la unión basada en el matrimonio y la unión de hecho como efectivamente lo hace la Ley.

A su vez, debe señalarse que la LGME no contiene ninguna disposición que permite suspender o anular una medida de rechazo, deportación o expulsión, en razón del derecho a la vida familiar, cuando la persona a ser deportada

tiene sus familiares (padres, cónyuges, hijos) residiendo en Costa Rica. En casos, por ejemplo, de irregularidad migratoria, es preciso destacar que el interés u objetivo del Estado de prevenir la migración irregular no podría implementarse a través de prácticas que vulneren el derecho a la vida familiar, consagrado en diversos tratados de derechos humanos. Y a contrario de ello, la Sala Constitucional ratificó la tesis de que el matrimonio posterior no impide la ejecución de la orden de deportación, ello sin entrar a valorar si en el caso concreto efectivamente se trataba de fraude de ley o de la normalización de un vínculo preexistente⁴⁹.

c) Los derechos políticos y la extranjería

La propia Constitución Política (art.19) estipula que si bien los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, no pueden intervenir en los asuntos políticos del país ni ocupar cargos públicos, como diputaciones (art.108), Presidencia de la Asamblea Legislativa (art.115), Presidente y Vicepresidente de la República (art. 131), Ministerios (art.142) y Magistraturas (art.149). Esto implica, entre otros, que no se reconozca a los extranjeros derecho al voto en ningún tipo de elección que se realice en el país, ni en el plano local ni el nacional.

En consonancia con la disposición constitucional, el artículo 1 del Código Electoral limita el derecho de voto a los nacionales. Con respecto a los ciudadanos costarricenses por naturalización estipula que no podrán sufragar sino después de doce meses después de haber obtenido la carta respectiva.

El derecho al voto es un derecho fundamental consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin perjuicio de la posibilidad de restringir y regular este derecho en caso de personas extranjeras (por ejemplo, exigiendo un cierto tiempo de residencia en el país), la FIDH considera que las personas migrantes deberían poder ejercer sus derechos políticos, tanto a votar como a ser elegido. La participación política en la comunidad en la cual la persona habita, trabaja, se desarrolla, constituye un importante mecanismo de integración social. A su vez, el ejercicio de estos derechos está ligado también a una mayor atención por parte de las autoridades políticas (al menos, en el plano local), lo cual puede redundar en un mejoramiento en cuanto a los niveles de acceso de otros derechos fundamentales.

3. Situación en materia de derechos económicos, sociales y culturales

La Defensoría de los Habitantes señaló:

“(…) el Estado costarricense no se ha abocado a la formulación de una política migratoria que de manera integral brinde respuesta a este fenómeno, está claro que la incorporación de la variable migratoria en los programas

47. Corte IDH, Opinión Consultiva solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, OC-18/03, 17 de septiembre 2003: *“Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio”* (párr. 126).

48. Sala Constitucional, Resolución N° 346 - 94 de las 15,42 hrs. del 18 de enero de 1994.

49. Sala Constitucional, Resolución 14604-06.

o políticas públicas relacionadas con el derecho humano a la salud, el trabajo, la educación, entre otros, no se ha dado, de manera tal que no existen mecanismos efectivos de exigibilidad de esos derechos ni procesos que permitan evaluar las disposiciones administrativas que se emiten con el fin de, coyunturalmente, brindar respuesta al fenómeno de la migración. Asimismo, ya sea por acción u omisión, ante la falta de un abordaje integral del fenómeno, el Estado costarricense se encuentra contribuyendo y fomentando los mitos que rodean la percepción de la población nacional respecto de la migrante, tales como: debilitamiento y colapso de los servicios de salud, desplazamiento de mano de obra nacional, entre otros”⁵⁰.

a) Derecho al trabajo y derechos laborales:

El artículo 56 constitucional reconoce el derecho al trabajo para todos los seres humanos, sin realizar distinciones de ningún tipo y el artículo 68 del mismo texto impide expresamente que se discrimine a las personas extranjeras respecto de derechos –como el salario- y condiciones laborales en relación con los nacionales⁵¹.

Así, la ley N° 8487 garantiza a las personas con categoría de *residencia permanente* que “podrán participar en toda actividad remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación de dependencia, salvo las limitaciones que señale la legislación nacional” (art. 74). En cuanto a los *residentes temporales únicamente podrán realizar las actividades remuneradas o lucrativas, por cuenta propia o en relación de dependencia, que la DGME les autorice* (art. 75). Las personas extranjeras autorizadas para permanecer como *no residentes* no podrán laborar, salvo particulares excepciones. Se establecen también *categorías migratorias especiales* (arts. 89 y 90) entre las cuales se encuentran la de trabajadores transfronterizos, trabajadores temporales y trabajadores de ocupación específica.

Expresamente prohíbe la ley la contratación de trabajadores extranjeros que estén en el país en condición de indocumentados o que, aun gozando de permanencia legal no estén habilitados para ejercer dichas actividades (art. 171), sancionando con multa a quienes proporcionen trabajo u ocupación en estas condiciones (art. 173). Es de destacar que se establece una protección para los trabajadores extranjeros indocumentados al especificar que esta infracción no exime a los empleadores del cumplimiento de las obligaciones inherentes al régimen de seguridad social ni del pago de salarios u otro tipo de remuneración al que tenga derecho la persona que haya sido contratada (art.174), lo cual es acorde a los estándares fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵².

Sin embargo, y como mencionado previamente, para

50. Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores, 2005-2006: capítulo 1

51. La subordinación a un porcentaje concreto de trabajadores extranjeros en centros de trabajo que establecía el Código de Trabajo (art. 13) fue eliminada a partir del Voto N° 616-99 de la Sala Constitucional.

52. Corte IDH, OC-18/03, cit., párr. 133-136 y siguientes.

su efectivo ejercicio, es preciso que se garantice el acceso a la justicia para efectuar tales reclamos, y que tal acción no pueda, contrariamente a la situación actual, repercutir en una posible deportación del país, ya que en tal caso, indudablemente, no ejercerán esos derechos por temor a ser sancionado por su condición migratoria. Es de destacar que, hoy en día, y a pesar de la protección legislativa vigente, se comprueban múltiples situaciones que violentan los derechos laborales de las personas migrantes: es usual que estos grupos se enfrenten a prácticas tales como el pago de salarios bajos, morosidad en el pago de la cotización a la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS), deducciones ilegales de los salarios de las cuotas correspondientes a la parte patronal y no reportadas al Estado, así como una alta rotación de personal para eximirse del pago de los derechos sociales.

Por otra parte, es preciso señalar la particular situación *del trabajo doméstico*. El *trabajo doméstico* se considera parte de la subcategoría de *trabajadores de ocupación específica* (arts. 96 y 97) pues la Ley N° 8487 eliminó la antigua categoría que permitía otorgar el “permiso de trabajadora doméstica”. Se ve como positivo que se pretenda regularizar una actividad laboral que desde siempre se ha caracterizado por la desregularización y la sobreexplotación de las trabajadoras por desarrollarse en espacios privados de difícil control público. Sin embargo, según denuncian las mujeres inmigrantes - es uno de los sectores donde más se ocupan las mujeres inmigrantes, sobre todo las nicaragüenses - y organizaciones dedicadas a la protección de sus derechos⁵³, esta categoría de “*trabajadoras de ocupación específica*” comporta ahora nuevos requisitos que son de muy difícil cumplimiento. En efecto, las personas extranjeras admitidas bajo las categorías especiales no podrán cambiar de categoría mientras estén en el país, salvo aquellas que cuenten con vínculo conyugal con ciudadano costarricense o vínculo consanguíneo de primer grado con costarricense (art. 92), lo cual deja a gran parte del colectivo de mujeres migrantes en evidente desprotección y en la práctica imposibilidad de acceder eventualmente a un derecho permanencia definitiva.

b) Derecho a la salud y a la seguridad social

La Ley N° 8487 establece en su artículo 25g que las personas extranjeras “*tendrán acceso al sistema de seguridad social costarricense, de acuerdo con la legislación vigente y su categoría migratoria. Además, toda persona extranjera tendrá derecho a la asistencia médica de urgencia o emergencia*”.

La FIDH nota con satisfacción que en el servicio de emergencia se atiende indistintamente de la condición migratoria del paciente y de su condición de aseguramiento, tanto a nivel

53. Para más detalles sobre este tema se pueden ver los informes realizados por distintas investigadoras de la organización CENDEROS (www.cenderoscr.org).

legislativo⁵⁴ como en la práctica⁵⁵. Sin embargo, el Reglamento del Seguro de Salud de la CCSS prevé en su artículo 61 que “*En el caso que la atención no sea de urgencia o de emergencia, el pago deberá efectuarse por el no asegurado antes de recibir la atención, sin perjuicio de poner a su disposición las alternativas de aseguramiento que ofrece la institución*”.

En cuanto a la posibilidad de aseguramiento por cuenta del Estado (casos en los cuales el Estado se hace gratuitamente cargo del seguro de un ciudadano por su situación de pobreza, vulnerabilidad, etc), el *Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos de la CCSS*⁵⁶ establece que esta modalidad está dirigida exclusivamente a personas costarricenses por nacimiento o naturalizados que se encuentren en situación de indigencia, lo cual deja por fuera la posibilidad que los extranjeros puedan contar con el seguro del Estado, cualquiera sea su situación administrativa y el tiempo transcurrido en Costa Rica por lo cual constituye una discriminación⁵⁷. De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre las obligaciones estatales derivadas del derecho a la salud, está la de abstenerse de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos los inmigrantes sin residencia legal, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos⁵⁸.

c) Derecho a la educación

La LGME N° 8487 no dispone nada acerca del derecho a la educación, aspecto que sería deseable, de forma a garantizar su efectivo ejercicio por parte de personas migrantes menores de edad, en cumplimiento del Código

54. El reglamento del Seguro de Salud de la CCSS, artículo 61 agrega que: “*tratándose de no asegurados, cuando la atención sea urgente, serán atendidos de inmediato, bajo su responsabilidad económica, entendiéndose que el pago podrá hacerse, en esta hipótesis, después de recibir la atención médica.*”.

55. Al menos no constan denuncias recurrentes, por ejemplo en la Defensoría de los Habitantes, sobre rechazos de atención médica de urgencia.

56. Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos aprobado por las Gerencia de División Administrativa, Médica y Financiera mediante oficio No. 8439 del 10 de marzo de 2006 que rige desde el 1 de abril de 2006 y deroga el Manual de Normas y Procedimientos para la afiliación de asegurados de agosto de 2004.

57. Numerosas acciones se han planteado ante la Sala Constitucional por considerar que esta situación quebranta el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, sin embargo, el órgano constitucional viene reiterando el criterio de que “*el hecho que los extranjeros no son acreedores de un seguro por el Estado, no viola los derechos fundamentales (...) por cuanto tal seguro consiste en un beneficio social, mas no un derecho fundamental, por medio del cual el Estado costarricense destina fondos para que las personas de muy escasos recursos puedan recibir servicios para la protección de su salud sin el pago directo de su parte en las instalaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social*” . De importancia resulta recalcar que el voto salvado del Magistrado G. Armijo no coincide con los criterios generales de la Sala, considerando “*discriminatoria la determinación de la Caja Costarricense de Seguro Social de excluir del seguro a cargo del Estado a los indigentes extranjeros*”. (Resolución de la Sala Constitucional N° 1085 de 2007).

58. Comité DESC, Observación General 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), E/C.12/1999/10, del 8 de diciembre de 1999, párr. 34.

de la Niñez y la Adolescencia y de la propia Convención sobre los Derechos del Niño, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Protocolo de San Salvador en materia de DESC. De igual manera, puesto que tanto los tratados de derechos humanos vigentes como las normas sobre derecho a la educación no establecen ninguna restricción a migrantes (sea por su nacionalidad o condición migratoria), no deberían existir limitaciones a este derecho.

Pese a ello, se observa que, en la práctica, el derecho a la educación se ve vulnerado en múltiples ocasiones, sobre todo tratándose de menores de edad indocumentados, o sin residencia permanente. Organizaciones de la sociedad civil, como Defensa de Niños y Niñas Internacional, notan que “*en el conjunto de problemas que los niños y niñas nicaragüenses enfrentan para el ejercicio pleno de sus derechos, el acceso a la educación es uno de los que encuentra mayores obstáculos*”. Así, según la institución, lo que en la práctica más afecta el efectivo ejercicio de este derecho son, entre otros, la falta de documentación anteriormente mencionada (que genera usualmente denuncias por rechazo de matrículas o becas en centros educativos); dificultades para mantener una estabilidad educativa dada la constante movilidad de los padres generada por la cambiante situación laboral; y la existencia de actitudes discriminatorias⁵⁹. Ante esta situación, resulta importante recalcar que, hasta la fecha, la Sala Constitucional siempre ha hecho prevalecer el derecho a la educación en virtud del interés superior de las personas menores de edad por encima de particulares situaciones de falta de documentación, la irregularidad administrativa o la nacionalidad⁶⁰.

4. Derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

Actualmente, la ley N° 8487 tipifica el delito de *tráfico ilícito de personas* (art. 245), sin diferenciar la situación que correspondería a la trata internacional de personas del tráfico ilegal de migrantes, cuando la trata de persona implica, en todo caso, que el pase ilegal de las fronteras haya sido hecho con fines de explotación (sexual o laboral -trabajo forzado, esclavitud

59. Gómez, Darío. *Notas acerca de la situación de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes Migrantes en Costa Rica*. Defensa de Niños y Niñas Internacional, Sección Costa Rica (pags 6-7).

60. En este sentido, resulta importante la decisión (Resolución N° 7806-2003) que declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley y del Reglamento referidos al Fondo Nacional de Becas que exigían para ser beneficiario, ser costarricense, por considerarlos contrarios al principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, al derecho a la educación de todos los seres humanos, al derecho del menor a la especial protección del Estado y al derecho a un apropiado reparto de la riqueza.

o servidumbre-, extracción de órganos)⁶¹. Se crea además la figura de la colaboración (art. 247) que prevé el otorgamiento de beneficios migratorios únicamente a quien colabore en la denuncia e investigación de “un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal o de explotación sexual”. Esta figura resulta inaceptable en el caso de las víctimas pues, tal como ha sido señalado por la Defensoría de los Habitantes, contradice los principios internacionales en relación con el delito internacional de trata de personas al supeditar la ayuda o protección que se brinde a la denuncia o cooperación con las autoridades migratorias. La FIDH coincide también con la Defensoría⁶² en que es importante que las autoridades se encuentren debidamente capacitadas para determinar cuándo se está en presencia del delito internacional de tráfico ilícito de migrantes y/o trata de personas, a fin de brindar una protección adecuada a las personas que la requieren.

En este contexto, la FIDH ve como positivo el proyecto de reforma de la ley N° 8487 actualmente en discusión en el cual se retoman estos aspectos, se tipifica el delito internacional de trata de personas de conformidad con el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas*, en forma diferenciada del delito de tráfico ilícito de migrantes y se incorpora un artículo relacionado con medidas de protección y asistencia para las posibles víctimas de este delito. La FIDH valora también la tipificación, en este mismo proyecto, del delito de tráfico de influencias en materia migratoria (art. 250 del proyecto) para aquellas personas que, utilizando el cargo de servidor público o de relación de jerarquía, hagan, retarden o alteren un trámite migratorio, a cambio de sumas de dinero o alguna compensación material a su favor.

61. El “tráfico ilícito de migrantes” corresponde a “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3). La «trata de personas» es en realidad una modalidad específica y la más grave del tráfico ilícito de migrantes que se entiende como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3).

62. Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de labores 2003-2004.

IV. Situación de las personas solicitantes de asilo y refugiadas

Según información del ACNUR⁶³ tanto el contexto en el que se producen actualmente los desplazamientos forzados de personas, como el perfil de la población refugiada que llega a Costa Rica son muy diferentes a los que el país recibió durante la crisis centroamericana de los años 80s y 90s. Sus datos estiman que la población refugiada reportada actualmente asciende a 11.600 personas, de las cuales más del 80 % son nacionales colombianos, albergando el país a la segunda población más grande de colombianos en América Latina. No se dispone de cifras oficiales actualizadas, aunque se calcula que cada mes se reciben entre 100 y 150 solicitudes de asilo. En cuanto a sus principales características socio-laborales, se considera que la gran mayoría es de origen urbano, de clase media, y que, a pesar de tener un nivel de formación educativa considerable, realizan actividades laborales informales.

1. Marco legal y admisión de los refugiados y solicitantes de asilo

Costa Rica es parte a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 desde 1977. Fueron aprobados mediante Ley N° 6079 del 16 de Agosto de 1977 y transpuestos mediante el Decreto Ejecutivo N°32195-G⁶⁴, con el cual se regula el procedimiento para acceder a la declaratoria de la condición de refugiado.

Si bien la Ley de migración N° 8487 contiene algunos elementos positivos, tendría que ser mejorada en varios de sus aspectos. Como lo destacó el ACNUR⁶⁵, se consideran positivos las cuestiones siguientes: la actual Ley de Migración establece con claridad la institución responsable de determinar la condición de refugiado en Costa Rica (la Dirección General de Migración y Extranjería), y “reitera la supremacía de la Constitución política y los tratados internacionales en materia de protección de refugiados, sobre todo en su artículo 35”. De igual forma, la ley reconoce “la especificidad de la protección internacional de refugiados en materia de ingreso al territorio” (artículo 45) y el principio internacional de *non refoulement*

63. Información disponible en la página web del ACNUR Costa Rica, así como en el informe titulado «El nivel de integración local de refugiados en Costa Rica, 2001-2002». ACNUR. 2006.

64. Adoptado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Gobernación y la Policía, publicado en La Gaceta N° 15 del 21 de enero del 2005.

65. Intervención de Jozef Merckx, ACNUR, en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Comisión Especial de Derechos Humanos, Expediente 16.262, Acta de la sesión ordinaria N.º 07 (Martes 7 de noviembre de 2006).

(arts. 111, 112). Contiene asimismo “una excepción en cuanto a los derechos de permanencia en beneficio de los refugiados, artículo 91, y al final, también permite el cambio de categoría migratoria de los refugiados, artículo 120”⁶⁶.

Sin embargo, la FIDH lamenta que no exista, en el derecho costarricense, ni una ley especial en materia de refugio y asilo, ni una definición de refugiado ni de apátrida sino que se limite a algunas disposiciones específicas en la LGME N° 8487 bajo la apelación de “categoría migratoria especial” (arts. 90, 91, 103-117). También se deplora que, como lo señaló el ACNUR, la ley: “amplía indebidamente las cláusulas de cesación y exclusión del Estatuto del Refugiado, en sus artículos 110 y 115” ; “contiene una errónea aplicación de la cancelación de la condición de refugiado” y “establece un alto costo para el proceso de documentación de los refugiados”⁶⁷. Además el ACNUR señala que el documento de identificación que se les otorga es de mala calidad, lo cual provoca que, en la práctica, se desconfíe y a veces se ignore la validez de dicho documento.

Por otro lado, si bien se consagra internamente el principio internacional de *non refoulement*, en la práctica, el principio se pone en peligro por la existencia del instituto del rechazo. Esto se debe a que la decisión de rechazar a una persona la toma el propio órgano policial al realizar un determinado control migratorio en el momento de ingreso al país, sin necesidad de realizar ningún tipo de procedimiento administrativo previo, ni de fundamentar siquiera el motivo de la expulsión. Esto implica que, en la práctica, no se garantiza una oportunidad real de interponer una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o asilado.

Aparte, y según el procedimiento establecido en el *Decreto Ejecutivo N°32195-G* mencionado más arriba, toda persona que pretenda ser reconocida como refugiada deberá presentar su solicitud ante funcionarios competentes de la DGME, en los puestos habilitados de ingreso terrestre, marítimo o aéreo, así como en la *oficina especializada* de dicho órgano para esos efectos. Sin embargo, el departamento especializado en materia de refugio con el cual contaba la DGME hasta hace algunos años, en conformidad con el decreto mencionado, ha sido disuelto. Se considera que este cambio, a pesar de la posibilidad de interponer recursos ordinarios de revocatoria o de apelación contra una denegatoria de la solicitud, incluso por parte del ACNUR por sí o como coadyuvante, debilita las garantías para acceder al derecho de asilo y de refugio, en contradicción con los estándares internacionales y retrocediendo en materia de protección de estas poblaciones.

A raíz de esta situación, y frente a la preocupación manifestada por el ACNUR, la DGME firmó, en el año 2007, un Acuerdo de Cooperación con el ACNUR para reforzar el mecanismo de protección a refugiados en Costa Rica, donde se incluye el compromiso por parte de la DGME de poner nuevamente en funcionamiento el Departamento especializado para esta materia y reforzar el mecanismo de capacitación a funcionarios. Se ha optado también por la creación de un

Centro de Orientación Legal en la Plataforma de Servicios de Migración que, con apoyo de funcionarios del ACNUR, garantiza la confidencialidad a los usuarios y procura mejorar la generación de estadísticas actualizadas y dar seguimiento a las solicitudes de reunificación familiar de refugiados, así como mejorar la digitalización e individualización de los expedientes de los refugiados.

2. Sobre el respeto de los derechos fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo

La población en condición de refugio tiene en Costa Rica habilitación legal irrestricta para trabajar siempre que cuente con el documento que les identifica como refugiados. Por lo tanto, pueden trabajar y cotizar a la seguridad social, lo cual les permite tener acceso a los demás derechos como son la salud, educación, etc. Parece ser también que el acceso a los demás derechos fundamentales sea satisfactorio. Según el ACNUR, las problemáticas de las personas refugiadas son más a nivel de integración y de aceptación en la sociedad costarricense.

En materia laboral, y a pesar de que se haya avanzado mucho en aspectos legales, se evidencia todavía un alto nivel de desempleo entre los refugiados, pues algunos empleadores todavía no tienen suficiente claridad sobre el significado de los derechos laborales que conlleva el portar una identificación de refugiado y desconocen los derechos de esta población. En este contexto, la FIDH nota con particular interés que las autoridades migratorias están trabajando en brindar más información a los empleadores sobre este aspecto y que están promoviendo además el otorgamiento de un permiso de trabajo temporal para los solicitantes de asilo, que les permita ejercer actividades remuneradas mientras esperan una decisión sobre su estatuto.

En materia de derecho a la salud y a la educación, se considera que el acceso a estos servicios es aceptable, aunque a veces se denuncian problemas prácticos a la hora de acceder a ellos, también la mayoría de las veces por falta de conocimiento de los encargados respecto de los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo.

66. Ibid.

67. Ibid.

V. Xenofobia y racismo contra la población nicaragüense

La FIDH nota con preocupación la creciente visibilización de discursos, comportamientos y prácticas que podrían ser calificados como discriminatorios y xenófobos, particularmente hacia personas de origen nicaragüense. Si bien en general los habitantes del país reconocen el aporte que los trabajadores de Nicaragua han hecho a la economía nacional, se encuentran también múltiples manifestaciones prejuiciosas que enfocan a esta inmigración como una amenaza para las fuentes de trabajo de los costarricenses, la vinculan con el aumento de la pobreza y de la delincuencia, y con el deterioro de los servicios sociales.

Por ejemplo, el debate suscitado entre los legisladores para la adopción de la LGME N° 8487 estuvo rodeado constantemente de un discurso prejuiciado cuya influencia en los lineamientos de la ley es evidente. En el mismo sentido, el espacio de opinión de la versión digital del Periódico La Nación -el más difundido e influyente de los medios de comunicación escritos en Costa Rica- se encuentra plagado, bajo el tema “inseguridad en Costa Rica”, de afirmaciones que directamente vinculan el aumento de la inseguridad, la delincuencia y los crímenes violentos con la inmigración, sobre todo “irregular”, y, particularmente, con personas nicaragüenses y colombianas⁶⁸. Otro común ejemplo sacado del discurso popular costarricense, es la utilización del aparentemente inofensivo término de “nica”, usualmente empleado de forma peyorativa, utilizándose incluso la expresión “no sea nica” para reprobar un comportamiento o acción que se considera impropio de un costarricense.

Es preciso señalar que en el mes de julio del año 2006, Nicaragua presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una comunicación contra Costa Rica por presunta xenofobia y violaciones de los derechos humanos de nicaragüenses⁶⁹. Los argumentos de la denuncia hacían referencia a varios casos que, según consideran las autoridades nicaragüenses, han quedado en la impunidad⁷⁰. La Comisión consideró que “*el Estado de Nicaragua no ha acreditado en el marco del trámite de esta comunicación la*

68. Ver por ejemplo Periódico La Nación. 22 de mayo de 2007. Foro sobre inseguridad en Costa Rica. Comentario enviado por J.S.P y otros.

69. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 11/07. Caso Interestatal 01/06, Nicaragua contra Costa Rica, del 8 de marzo de 2007..

70. Uno de los casos era el de la muerte del nicaragüense Natividad Canda quien, el 10 de noviembre de 2005, fue atacado por dos perros violentos al intentar ingresar en una propiedad privada de la provincia de Cartago. La denuncia argumenta que al señor Canda se le dejó morir a mordiscos en presencia de muchas personas, incluso de ocho policías, quienes no actuaron para detener la agresión de los animales. También se señala el asesinato del nicaragüense José Ariel Urbina, muerto a puñaladas el 4 de diciembre de 2005 a la salida de un bar de la ciudad de Alajuela, supuestamente a causa de su nacionalidad.

existencia de una práctica generalizada de discriminación en Costa Rica hacia la población migrante nicaragüense” (párrafo 305). Sin embargo, cabe destacar la advertencia por la CIDH según la cual “*El estado de Nicaragua ha aportado también suficiente información de la que es posible advertir que organismos nacionales, regionales e internacionales, incluyendo la propia Relatoría para los Trabajadores Migratorios y sus Familias, han manifestado su preocupación frente a la situación de la población migrante nicaragüense en Costa Rica.*” (Párrafo 296).

La CIDH concluye que: “*La situación de la población migrante en Costa Rica ha sido materia de constante atención por parte de la Comisión Interamericana, cuya Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias pudo advertir en el año 2002 que “en Costa Rica existe cierta discriminación en contra de personas de origen nicaragüense”, pero observó que la discriminación que sufren los trabajadores migratorios y sus familias no obedece a una política de Estado sino que más bien tiene que ver con “una predisposición negativa por parte de la población”* (párrafo 303).

VI. La FIDH apoya el proceso de reforma integral a la Ley General de Migración y Extranjería N° 8487

Afortunadamente, la discusión sobre el contenido de la Ley actual, y concretamente temas como las garantías de debido proceso y el derecho a la libertad, llevó al cuestionamiento de la LGME por parte de las propias autoridades y actualmente se está tramitando en la Asamblea Legislativa el *Proyecto de reforma integral a la Ley de Migración y Extranjería 8487, (Proyecto N° 16594)* elaborado en conjunto con autoridades gubernamentales, asesores legislativos, y la participación activa de los distintos organismos públicos y de la sociedad civil⁷¹ que pretende una reforma integral al vigente cuerpo normativo.

Se evidencia la voluntad política de las actuales autoridades por reformar dicha normativa con un importante cambio del discurso legal y del enfoque respecto al tratamiento del fenómeno migratorio. El aspecto controlador y represivo, así como las vinculaciones con el sector de la seguridad pública se atenúan y se intenta dar prioridad a un enfoque más respetuoso de los derechos humanos (art. 1) que promueve ante todo “la integración” (arts. 3, 5) de la población migrante en aras de la

71. Publicado en la Gaceta N° 76 del 20 de abril del 2007.

sostenibilidad del Estado social costarricense. En consonancia con ello, resulta importante el establecimiento expreso de la vía legal del compromiso de las autoridades administrativas de abrir futuros procesos de regularización migratoria (arts. 6, 7) lo cual abre la posibilidad de garantizar la adscripción de esta población a la seguridad social (art. 7g).

En cuanto al procedimiento para la verificación de condición migratoria y ejecución de órdenes de salida forzosa, se señalan también importantes avances para su acercamiento a un mayor respeto de las garantías fundamentales:

- Se eliminaría la amplia competencia de las autoridades para ejecutar el “rechazo administrativo” en una “franja de 50 kilómetros adyacentes a las fronteras”.
- Se incluirían otras medidas cautelares dentro del procedimiento -además de la detención- tales como la presentación y firma periódica ante las autoridades competentes, la caución, el decomiso temporal de documentos y la detención domiciliaria, y la detención tendría un carácter excepcional.
- Se incluiría expresamente el derecho de la persona extranjera a que, en caso de detención administrativa, permanezca en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, edad o discapacidad.
- Se establecerían plazos máximos para la detención.
- Se contemplaría como obligatoria la emisión de una resolución debidamente fundamentada por parte de las autoridades migratorias para efectos de ampliación de los plazos establecidos en la ley.

En materia de refugio se estima importante rescatar la incorporación de los siguientes aspectos:

- Se adecuarían las cláusulas de cesación y exclusión de la condición de refugiado a los supuestos contemplados en la Convención de 1951.
- Se incluiría el “género” como causal para el reconocimiento de la condición de refugiado.
- Se eximiría a los refugiados y solicitantes de asilo del pago de los costos por confección de documento acreditativo de permanencia y del pago del canon migratorio.
- Se establecería que la información relacionada con el ingreso y egreso de refugiados y solicitantes no es de acceso público, como garantía del principio de confidencialidad que debe regir en la materia.
- Se crearía de una *Comisión de Visas y Refugio* encargada de otorgar estos visados, la cual estaría integrada por un representante del Viceministerio de Gobernación, un representante Viceministerio de Seguridad Pública y un representante del Ministerio de la Presidencia. La Defensoría ha señalado la importancia de que a dicha comisión se integren también “*otros actores o instituciones que tienen relación directa con la atención de esta población, particularmente Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de que se incluyan otras instancias vinculadas al tema de la integración como Educación y Salud*”, lo cual permitiría abordar la temática de manera más integral, más allá del enfoque securitario⁷².

Asimismo se valoran la tipificación del delito internacional de trata de personas de conformidad con el derecho internacional

y la introducción de medidas de protección y asistencia para las posibles víctimas de este delito. La FIDH valora también la tipificación, en este mismo proyecto, del delito de tráfico de influencias.

Pero lastimosamente, el proyecto no remedia a varios de los vacíos o inconformidades en materia de derechos humanos de la actual Ley N° 8487. Entre otros:

- los procedimientos de deportación y expulsión siguen iguales (aparte de una pequeña mejora en materia de expulsión), lo cual significa que todavía se vulneran el derecho a un debido proceso y al acceso a un recurso judicial. La iniciación del procedimiento de deportación por denuncia se ha mantenido.
- la cancelación de la permanencia legal que lleva a la posterior deportación de la persona migrante se mantiene, aún si los motivos han sido levemente modificados.
- el proyecto de reforma no prevé ningún control jurisdiccional para la “aprehensión cautelar” y tampoco exige una orden judicial previa.
- los plazos de detención siguen siendo inconformes con el artículo 37 de la Constitución que exige la presentación ante un juez pasadas las veinticuatro horas de detención.
- no se identifican claramente los puestos migratorios.

Además, algunas iniciativas del proyecto resultan preocupantes. Por ejemplo el Proyecto de Ley continúa mezclando y confundiendo situaciones fácticas y jurídicas distintas entre sí, al no separar claramente las disposiciones que pretenden regular las situaciones correspondientes a la protección internacional de asilo (reconocimiento de la condición de refugiado) en tanto derecho fundamental reconocido en los tratados internacionales, respecto de aquellas que pretenden regular la figura del llamado “asilo político”. Es indispensable que la regulación de ambos institutos se realice de modo independiente, garantizando así el respeto al derecho humano a “buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (art. 14 DUDH).

72. Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de labores 2006-2007.

Conclusiones

Hasta la actualidad, y a pesar de ser considerado por la opinión internacional como un Estado casi intachable en materia de respeto de los derechos humanos, los mecanismos políticos y legales escogidos por el Estado costarricense para hacer frente a los retos que plantea la inmigración internacional no escapan a la tendencia mundial que consiste en orientarse cada vez más hacia la “seguridad”, ello muchas veces en detrimento de las libertades y los derechos fundamentales. En efecto, la legislación actual, la Ley General de Migración y de Extranjería N° 8487, está más orientada hacia los temas de seguridad que de integración, lo cual propicia el refuerzo de los mecanismos de control y de la represión de estas poblaciones, que terminan siendo criminalizadas, fomentando a su vez sentimientos xenófobos y discriminatorios, así como, la violación de sus derechos fundamentales. Además, como se señaló anteriormente, contrariamente a la mayoría de los Estados latino-americanos, Costa Rica no ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

El tono general está dado por el el Título II de la LGME que sólo menciona el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes que “solicitan su permanencia legal” y por la prohibición para una persona migrante de regularizar su situación desde el interior del país. Resulta igualmente inaceptable – además de ser científicamente injustificada - la estigmatización y la discriminación de las personas que padecen ciertas enfermedades.

En la gestión de los flujos migratorios, la política migratoria securitaria se traduce por violaciones particularmente graves de los derechos humanos en los procesos de deportación, expulsión y aprehensión cautelar de las personas migrantes.

Los procesos de deportación y expulsión, con las consecuencias graves que pueden tener sobre, entre otros, el derecho a la vida familiar, y que pueden ser acompañados por interdicciones de ingreso a Costa Rica de hasta 25 años, se inscriben en contradicción flagrante del derecho internacional y regional de los derechos humanos. En efecto, se vulneran a la vez el derecho a un recurso efectivo y a un debido proceso debido a los plazos muy cortos para apelar de las decisiones (24 horas o 3 días) y a la imposibilidad de acudir a un tribunal para recurrir las decisiones administrativas. Es inaceptable que decisiones tan graves se definan solamente en el marco de procesos administrativos sumarísimos llevados a cabo en todas sus instancias por órganos administrativos -como la DGME o el Ministerio de Gobernación y Policía-, sin previsión de ningún tipo de intervención judicial que permita garantizar el cumplimiento del principio del debido proceso. Es también inadmisibles que el procedimiento sumarísimo de deportación pueda ser iniciado por denuncia (art. 204), y que quede prohibido (afortunadamente salvo por razones humanitarias y sin fines de lucro) alojar a las personas migrantes que estén en situación de irregularidad en el país (art. 179 LGME). Estas medidas contribuyen a alimentar el racismo y la discriminación racial en la sociedad costarricense y agravan la situación de las personas migrantes indocumentadas.

La situación no es nada mejor en materia de “aprehensión cautelar”: los centros de detención funcionan como verdaderas “zonas sin derecho” ya que los lugares y sus modalidades de funcionamiento nunca han sido definidos por ley y que el reglamento inicialmente previsto nunca ha sido adoptado. Más grave aún, no existe ningún plazo de detención legalmente definido y la Corte Constitucional tampoco puso límites a tal posibilidad cuando tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto, quedando así la posibilidad de detener a las personas migrantes por un tiempo indeterminado. Finalmente, la posibilidad de notificación consular no está prevista sino después de 72h lo cual es excesivo. La FIDH quisiera alertar acerca de esta situación que abre la puerta a la posibilidad de violaciones múltiples de los derechos humanos de las personas detenidas como pueden ser, por ejemplo, casos de malos tratos y tortura, y recuerda que la LGME no es una ley penal sino una normativa administrativa. Resulta inadmisibles que las personas migrantes detenidas por irregularidad administrativa sean sometidas a un régimen aún más duro que las personas que han sido condenadas penalmente.

En lo que se refiere a las personas migrantes residentes en Costa Rica, cabe señalar primero que la falta de documentación adecuada acarrea diversas consecuencias negativas para los migrantes titulares de permisos temporales de residencia que, aún estando en situación “regular”, no logran tener acceso a diversos servicios básicos. Uno de sus aspectos más grave son las consecuencias que puede tener en materia de educación de los niños y niñas cuyos padres migraron a Costa Rica, aún si la Sala Constitucional vela por el pleno respeto de este derecho fundamental en todos los casos que llega a conocer.

Otro aspecto preocupante es el acceso al derecho a la justicia: nada garantiza que un migrante en situación irregular que acuda a la justicia no sea luego objeto de una verificación de documentación y posterior expulsión, ni siquiera en caso de violaciones graves de sus derechos fundamentales. Esto pone seriamente en duda las posibilidades para que los migrantes en situación irregular acudan a la justicia, contribuye a aumentar su condición de vulnerabilidad y exclusión social, y limita la disposición constitucional que garantiza la igualdad con los nacionales costarricenses en esta materia. Es así que, a pesar de las garantías existentes en materia laboral, se denuncian numerosos abusos y arbitrariedades por parte de los empleadores que quedan impunes. En materia laboral todavía, se saluda la voluntad de formalizar el sector hasta ahora informal de las trabajadoras domésticas, pero se lamenta una gran rigidez en relación con las categorías migratorias, lo cual limita seriamente las posibilidades de evolución profesional de las personas migrantes que no tengan residencia permanente.

Por otro lado, la FIDH lamenta la falta de igualdad de los migrantes con los costarricenses en materia de vida privada y familiar con respecto al reconocimiento o no reconocimiento de la unión de hecho. En cuanto al acceso a la salud, se saluda la apertura incondicional y a todos sin discriminación de los servicios de salud en casos de emergencia y urgencia.

Otras carencias existen en materia de trata de personas y de refugio y asilo debido a una falta de precisión y de especificidad

de la ley que impide atender de forma adecuada, en el momento del ingreso a Costa Rica, estas situaciones particulares y delicadas tal como se requiere a nivel internacional. Asimismo, se destacan algunas contradicciones tanto en la legislación como en la práctica: a pesar de que la Ley N° 8487 recuerde la supremacía del derecho internacional de los derechos humanos y la especificidad de la situación de los refugiados y solicitantes de asilo, otorgándoles así un régimen más favorable, se definen al mismo tiempo supuestos amplios para la cesación y la exclusión de los refugiados, en contradicción con los estándares internacionales en esta materia. De igual forma, la supresión del departamento especializado de la DGME – a pesar de que esté previsto por ley – y el instituto del rechazo en las fronteras entran en contradicción con el principio internacional de “non refoulement” consagrado en la LGME. Afortunadamente el acuerdo firmado entre la DGME y el ACNUR restablece cierto equilibrio en la materia. Una vez su estatus aceptado, las personas refugiadas ven, por lo general, sus derechos fundamentales respetados, pero se notan problemas a nivel de integración y de aceptación de parte de la población costarricense. En este contexto, se valora la iniciativa de la DGME para informar sobre la condición y los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo a fin de que puedan ver sus derechos respetados por, entre otros, los empleadores.

Ante tal situación, y frente a las denuncias por parte de algunos organismos públicos y de la sociedad civil de las numerosas violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes, pareciera que las actuales autoridades gubernamentales, migratorias y legislativas se encuentren anuentes a revisar múltiples aspectos vinculados a la normativa migratoria vigente. El proceso de reforma de la Ley N° 8487 avanzaría en el camino de modificar muchos de los vacíos y las restricciones ilegítimas anteriormente señalados, sin embargo, algunas disposiciones presentadas en el proyecto de reforma de la Ley N° 8487 siguen siendo problemáticas. Así que la FIDH espera que se realicen los cambios necesarios a la LGME para que el país adecue tanto su legislación como sus prácticas a los estándares regionales e internacionales en materia de derechos humanos, y específicamente de los derechos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada. A tal fin la FIDH formula las recomendaciones siguientes:

Recomendaciones

1. Cambiar de paradigma en las políticas migratorias y revisar el marco legal

Es indispensable que Costa Rica deje de abordar el fenómeno migratorio desde un enfoque de seguridad. Las políticas migratorias deben pasar a tener una perspectiva de desarrollo humano, que asegure y promueva el respeto integral de los derechos fundamentales de todas las personas migrantes, independientemente de su situación administrativa. Ello contribuiría a luchar contra el racismo y la xenofobia que

prevalecen actualmente en el seno de la sociedad costarricense.

A tal fin, y para dotarse de un marco legal que esté en adecuación con los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos y en particular de migración, Costa Rica debe:

- reformar a fondo la Ley General de Migración y Extranjería n°8487, basándose sobre una perspectiva de desarrollo humano y de integración, tal como se establece en el *Proyecto de reforma integral a la Ley de Migración y Extranjería 8487, (Proyecto N° 16594)* que fue presentado por el gobierno actual ante la Asamblea Legislativa en abril de 2007;
- integrar disposiciones tanto sobre trata de personas como sobre refugiados y solicitantes de asilo con una definición que esté en adecuación con los tratados internacionales y prever la atención a las todas las víctimas así como la capacitación de los funcionarios para que puedan responder a sus necesidades específicas;
- adherirse a la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- velar por que los tratados y convenios internacionales suscritos, entre los cuales los Acuerdos de Asociación y Tratados de Libre Comercio, no contravengan a los derechos fundamentales de las personas migrantes.

2. Reformar las disposiciones relativas a la deportación, expulsión y aprehensión cautelar

Tanto para el rechazo administrativo, como para la deportación y la aprehensión cautelar, la ley debe garantizar el acceso a intervención judicial y el derecho a la defensa de las personas migrantes. El tribunal tiene que responder a los criterios establecidos en materia de derechos humanos a nivel regional e internacional. Los plazos para interponer un recurso en contra de la decisión de expulsión deben ser alargados.

Es imprescindible prever en la ley que la persona migrante, objeto de deportación o “aprehensión cautelar” sea debidamente informada de sus derechos y tenga acceso a un abogado. Asimismo, es menester asegurar la presentación y audición ante un juez, en condiciones respetuosas del derecho a un debido proceso. También se debe remediar al vacío legal actualmente existente en materia de expulsión a fin de asegurar que sea un tribunal quien se pronuncie sobre la existencia de “actividades consideradas como poniendo en peligro la seguridad pública, la tranquilidad o el orden público” en el sentido de la LGME, y de garantizar que esta medida tenga un carácter excepcional, sin dejar un vacío legal propicio a las arbitrariedades.

De forma más específica, respecto de la privación de libertad o “aprehensión cautelar”, es indispensable:

– Definir, como se sugiere en el proyecto de reforma de la LGME presentado por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa, la aprehensión cautelar como una medida de carácter excepcional y de último recurso, que se emplea únicamente si no existe ninguna otra posibilidad para cumplir con el objetivo de revisión de la documentación;

– Establecer en la legislación, y crear los mecanismos pertinentes para su plena implementación, una serie de medidas alternativas a la privación de la libertad, las cuales deben aplicarse (por organismos administrativos y judiciales) con prioridad a una medida de detención. La no aplicación de estas medidas al caso concreto deben estar debidamente justificadas y ser pasibles de recursos efectivos antes las autoridades administrativas y judiciales competentes.

– La legislación debe prohibir la detención de niños no acompañados. En caso de niños con familias, se deberían diseñar mecanismos alternativos a la detención que garanticen la unidad familiar sin recurrir a una privación de la libertad.

– Revisar el artículo 37 de la Constitución para que quede expresamente excluida la posibilidad de detener a una persona por violación de normativa de carácter administrativo sin orden judicial y de mantenerla detenida por más de 24 horas sin necesidad de orden judicial.

– Regular legalmente lugares de detención, en aras del respeto al derecho a la libertad personal y para una indispensable garantía de transparencia de las actuaciones de la administración pública. Esto incluye definir taxativamente cuáles lugares serán habilitados para ello, siendo inadmisibles su existencia al margen de la legalidad, o incluso al amparo de normativa infralegal. Es urgente la regulación legal y reglamentaria del ya existente de facto Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros y la adecuación de sus condiciones básicas para garantizar los derechos fundamentales de quienes allí se encuentren privados de libertad;

– Definir legalmente un plazo máximo razonable para esta detención, pasado el cual, debería ponerse en libertad a quien se haya visto sometido a esta decisión;

– Garantizar por ley que los lugares elegidos no aparenten, en forma alguna, a establecimientos carcelarios. Deben estar diseñados para la protección y atención de personas en situación vulnerable, para garantizar plenamente sus derechos y su dignidad. Para ello, se debe emitir de forma urgente de un Reglamento de funcionamiento de los lugares en los que se ejecuten las órdenes de detención administrativa, que contemple adecuados protocolos de atención para la población allí detenida. Ello, sin perjuicio de la necesidad de regular esta materia a través de una ley formal.

3. Complementar el marco legal para garantizar el goce de los derechos humanos de las personas migrantes residentes en Costa Rica

– Crear un documento de identificación con un formato único que permita a las personas migrantes con permanencia

legal en Costa Rica de tener acceso a los distintos servicios e instituciones;

– Prever las garantías necesarias en materia de acceso a la justicia para que las personas migrantes puedan reivindicar y denunciar adecuadamente las violaciones a sus derechos, sin temer una posterior expulsión del país en caso de que su estancia en Costa Rica no sea regular;

– Tipificar los delitos de tráfico ilícito de personas y de trata de persona en conformidad con el derecho internacional en la materia y prever asistencia y protección para las víctimas;

– Establecer la posibilidad para las personas migrantes que ya se encuentran en Costa Rica de regularizar su situación ahí, sin tener que regresar a su país de origen, y modificar las modalidades de cambio de categoría migratoria a fin de que sean menos rígidas y que el trámite pueda efectuarse también en Costa Rica;

– Desarrollar un programa de regularización migratoria, tal como vienen diseñando diversos países latinoamericanos en los últimos años.

– Garantizar el acceso a la educación y a la salud para todos los niños y niñas, independientemente de su situación administrativa;

– Eliminar las disposiciones discriminatorias contenidas en la LGME N°8487 en materia de unión de hecho para ponerlas en adecuación con el régimen del matrimonio.

4. Desarrollar las garantías para los refugiados y los solicitantes de asilo

Además de integrar, como se recomendó más arriba, una definición legal de las personas refugiadas y solicitantes de asilo que esté en adecuación con los tratados internacionales en la materia, y de prever la capacitación de los funcionarios para que puedan responder a sus necesidades específicas, se recomienda:

– Retomar en la ley la existencia del Departamento especializado de la DGME así como del Centro de Orientación Legal en la Plataforma de Servicios de Migración previsto en el Acuerdo de Cooperación que fue firmado entre la DGME y el ACNUR en 2007 para facilitar el examen de las solicitudes y garantizar de forma efectiva el principio internacional de « non refoulement »;

– Adecuar la legislación con los estándares internacionales en materia de cesación y expulsión de los refugiados y solicitantes de asilo;

– Formalizar la actividad de información llevada a cabo por la DGME para facilitar la integración y el respeto de los derechos fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo;

– Crear un documento de identificación que tenga un formato único y remediar a los defectos actuales de estos documentos (precio elevado y mala calidad).

La FIDH representa 155 organizaciones de defensa de derechos humanos distribuidas en los 5 continentes

Mantengamos los ojos abiertos

Determinar los hechos:

misiones de investigación y de observación judicial

Desde el envío de un observador judicial hasta la organización de una misión internacional de investigación, la FIDH lleva a cabo, desde hace más de cincuenta años, una labor rigurosa e imparcial para esclarecer hechos y responsabilidades. Los expertos que trabajan sobre el terreno lo hacen de manera voluntaria al servicio de la FIDH. En los últimos 25 años, la FIDH ha delegado cerca de 1 500 misiones en un centenar de países. Estas acciones han reforzado las campañas de alerta y de defensa de la FIDH.

Apoyo a la sociedad civil:

programas de formación y de intercambio

La FIDH organiza múltiples actividades en partenariat con sus organizaciones miembro en sus respectivos países. Estas acciones pretenden fortalecer la capacidad de acción y de influencia de los militantes de los derechos humanos, además de darles una mayor credibilidad frente a los poderes públicos locales.

Movilizar a la comunidad de Estados:

un lobby constante frente a las instancias intergubernamentales

La FIDH brinda apoyo a sus organizaciones miembro y a sus socios en sus gestiones en el seno de las organizaciones intergubernamentales. Asimismo, alerta a las instancias internacionales sobre las violaciones de derechos humanos y denuncia casos particulares ante dichas instituciones. La FIDH también colabora en la creación de instrumentos jurídicos internacionales.

Informar y denunciar:

la movilización de la opinión pública

La FIDH alerta y moviliza la opinión pública, y, de esta manera, intenta dar a conocer las violaciones de derechos humanos. Para lograr dicho objetivo, la FIDH emite comunicados, organiza conferencias de prensa, escribe cartas a las autoridades, redacta informes de misión, hace llamados urgentes y peticiones, lanza campañas y utiliza su página web...

FIDH - Federación Internacional de Derechos Humanos
17, passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France
CCP Paris : 76 76 Z
Tel: (33-1) 43 55 25 18 / Fax: (33-1) 43 55 18 80
Site internet: <http://www.fidh.org>

Directora de la publicación: Souhayr Belhassen
Jefe de redacción: Antoine Bernard
Autores del informe: Alejandra Manavella Suarez, Jimena Reyes y Delphine Raynal
Coordinación del informe: Jimena Reyes y Delphine Raynal
PAO: Céline Ballereau - Photo : CENIDH

La FIDH
representa 155
organizaciones de defensa de derechos humanos distribuidas
en los 5 continentes



autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a

la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 4: Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas. Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 6: Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Artículo 7:

Todos son
sin distinción,
de la ley.

iguales ante la ley y tienen,
derecho a igual protección
Todos tienen derecho a igual

LO QUE CONVIENE SABER

- La FIDH trabaja para proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, para prevenir estas violaciones y llevar a los autores de los crímenes ante la justicia.

- Una vocación generalista

Concretamente, la FIDH trabaja para asegurar el cumplimiento de todos los derechos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

- Un movimiento universal

Creada en 1922, hoy en día la FIDH federa 155 ligas en más de 100 países. Asimismo, la FIDH coordina y brinda apoyo a dichas ligas, y les sirve de lazo a nivel internacional.

- Obligación de independencia

La FIDH, al igual que las ligas que la componen, es una institución no sectaria, aconfesional e independiente de cualquier gobierno.

Para tener información sobre las 155 ligas de la FIDH, por favor conéctese a www.fidh.org