

PLA

Políticas  
y líneas  
de acción



**CLACSO**  
Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Febrero 2025

# Migración, Estado y políticas Dinámicas de los movimientos y organizaciones de migrantes y respuestas gubernamentales



## Repensando el régimen migratorio costarricense

Más de una década de ambigüedades  
(2010-2023)

Daniel Alvarado Abarca  
Silvia Azofeifa Ramos  
Kisha Méndez Rodríguez  
Cynthia Mora Izaguirre

Guillermo Navarro Alvarado,  
Valeria Solano Chavarría  
Koen Voorend  
(Costa Rica)

ISBN 978-987-813-974-6  
probecas@clacso.edu.ar  
www.clacso.org

## INTRODUCCIÓN

Costa Rica es un país con una de las más altas afluencias y tránsito de personas inmigrantes en relación con la región centro/latinoamericana. Por esta razón, es necesario identificar los resultados de las políticas públicas formuladas en el periodo 2010-2013, conocer las dificultades históricas del sistema para poder generar procesos de atención integral, así como las complejidades actuales a partir de la promulgación de decisiones conflictivas, discusiones y debates crecientes en relación con la responsabilidad de atención, la gestión de recursos y el rol del Estado.

Todo ello evidencia la necesidad de realizar revisiones críticas, analíticas y constantes que permitan identificar insumos y recomendaciones, así como de procesos de evaluación que puedan ser tomadas en consideración para mejorar la gestión migratoria a nivel nacional. Desde el 2010, a partir de la Ley 8764, se han conformado otros instrumentos, como el Plan Nacional de Integración para Costa Rica (2018-2022) y su actualización 2023-2027; el Plan Integral para la Atención de Flujos Migratorios Mixtos (2018-2022); la Política Migratoria Integral (2013-2023). Al cumplimiento del periodo inició, justamente, el proceso de renovación declarada de interés nacional, lo cual dio paso a que en julio del 2024 se aprobará este instrumento para el periodo 2024-2034.

A partir de este escenario, el presente documento establece un marco de lineamientos para la acción que permitan ser un insumo para la revisión, formulación y puesta en marcha de políticas públicas y para la incidencia en la intervención de agentes sociales y políticos. Intenta además ser un instrumento que pueda servir para proporcionar sugerencias para mejorar la atención de la población migrante, profundizando en estrategias de articulación conjunta de tramitación efectiva de procesos de regularización, protección social e integración en el país.

En primer lugar, es importante evidenciar el esquema de actores de la atención de población migrante que convergen en la aplicación normativa, la práctica, el financiamiento, seguimiento y/o la evaluación a lo largo de este decenio. Cabe destacar que algunos de estos entes realizan labores en procesos emergenciales, mientras que otros lo realizan de manera permanente; los actores también convergen entre dimensiones procedimentales, normativas y evaluativas. De este modo, este tipo de revisiones son necesarias debido a las constantes variaciones

Repensando el régimen migratorio costarricense.  
 Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

en los actores vinculados en la toma de decisiones e incidencia de las condiciones migratorias en el país.

El Cuadro 1 propone un mapeo general de actores estatales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones civiles que atienden a los diferentes grupos de personas migrantes que ingresan al país (temporales, permanentes, en tránsito, personas refugiadas, solicitantes de refugio, entre otros) para brindar atención desde una perspectiva de derechos humanos e integración en diferentes escalas y dimensiones: atención general, cuestiones relacionadas con gobernanza local, género, empleo, así como protección de niñez y adolescencia, entre otras formas protección social.

**Cuadro 1. Mapeo de actores institucionales, internacionales y no gubernamentales vinculados a la atención de población migrante 2010-2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de normativa y de documentos institucionales.

A partir de lo anteriormente expuesto, este mapeo es fundamental para un primer paso de diagnóstico de los actores que puedan generar un proceso de intervención en los procesos migratorios, debido al rol que cumplen al atravesar diferentes ejes de la atención migratoria e intervenir en procesos diversos de acuerdo con el contexto vigente. Por ello, se establecen, a partir de los resultados de la investigación, recomendaciones generales que incorporen a la mayoría de figuras vinculantes para accionar en la búsqueda de mayor y mejor abordaje de la gestión migratoria alrededor de la toma de decisiones para la búsqueda de dispositivos de inclusión, así como para incidir en la administración de los recursos para procesos más asertivos no solo en contextos de emergencia, sino en la cotidianidad.

## **1. ROL DEL ESTADO MÁS ALLÁ DE LA POLARIZACIÓN SOCIAL, TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES, SEGURIDAD NACIONAL Y RESPUESTAS EMERGENCIALES**

La investigación ha planteado la paradoja entre la seguridad nacional versus la inclusión y atención humanitaria, en donde este primer elemento ha asumido la migración como un problema y amenaza, toda vez que ha definido la respuesta estatal en torno a la securitización. Sobre todo desde el año 2022, con la llegada al poder de Rodrigo Chaves, han aumentado la tensión y las discusiones sobre el rol del Estado y la asignación de recursos para atender estos procesos, así como el peso que lleva el país de manera desigual ante el poco apoyo internacional, lo que ha llevado a crear políticas que buscan endurecer las condiciones de los migrantes, así como de limitar la responsabilidad (Presidencia de la República de Costa Rica, 2022).

Las declaratorias de crisis migratoria, crisis humanitaria y de emergencia, en términos generales, representan, más allá de una estrategia articulada, un estilo confrontativo que trata de capitalizar legitimidad política a partir de la migración (González Díaz, 2023). Todo ello, ha generado, por ejemplo, un endurecimiento de las políticas migratorias, así como el reforzamiento del personal en frontera para la atención de los flujos. De este modo, no se puede dar un proceso de formulación e implementación de políticas públicas de forma amplia sin que se cuente con voluntad política que establezca mecanismos de diálogo y resolución

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

de conflictos, así como a bases de compromiso claros que no tambaleen alrededor de discursos políticos polarizantes.

Dentro de las políticas públicas más recientes se destinan recursos para la difusión de campañas dirigidas a la inclusión y la protección social, sin embargo, aún no se percibe un impacto en la manera en la que las personas inmigrantes son percibidas. Pese a la existencia de políticas públicas que en teoría incorporan campañas informativas y de difusión sobre erradicación de xenofobia y racismo, así como planes de integración, acceso a seguridad y protección social, en la práctica se trata de discursos que desde el Ejecutivo resultan divisorios y no se dirigen al respeto y el bienestar de las personas migrantes.

De este modo, en primer lugar, se recomienda que el Estado costarricense reconozca y se apegue a los preceptos normativos en materia de derechos humanos contenidos en la Constitución Política y acuerdos internacionales, para la formulación y ejecución de cualquier disposición en materia migratoria. Esto representa un aspecto de suma importancia para que dichas pautas no solo se encuentren de forma teórica, sino que también estén presentes en la práctica y en disposiciones coyunturales dentro de la agenda política, pública y del gobierno. Solo será posible contar con políticas públicas efectivas si el modelo de acción es concordante con los principios fundamentales que la orientan.

En segundo lugar, para conformar acciones acordes se requiere que el aparato institucional pueda generar disposiciones más allá de respuestas emergenciales y en términos de securitización. Si bien se han realizado algunos esfuerzos por poder responder a las demandas alrededor de los flujos migratorios, se requiere de iniciativas a mediano y largo plazo que se puedan renovar y transformar para ampliar la población beneficiaria. No es posible consolidar proyectos si a partir de cada variación en las dinámicas migratorias se determinará una detención de los que han sido viables y que han incidido positivamente o bien que en lugar de eliminarse requieren de revisión y transformación para la atención de personas migrantes.

Por ejemplo, se requiere retomar la revisión de algunas iniciativas coyunturales que se han implementado en el periodo 2010-2023, como, por ejemplo: la “Categoría Especial Temporal para personas nacionales de Cuba, Venezuela y Nicaragua”; categorías especiales para trabajadores temporales; programas, campañas informativas y de educación, entre otros, con el propósito de conocer qué

elementos pueden ser aplicables al contexto actual, cuáles insumos rindieron frutos y que cuestiones desarrolladas pueden transformarse para poder ser contempladas en la gestión migratoria.

En tercera instancia, se sugiere que para implementar políticas de calidad, eficiencia y eficacia en la resolución de los problemas migratorios sea el Estado quien recupere la responsabilidad y el rol de ejecución, monitoreo, evaluación de las políticas públicas, o sea, que tome el rol protagónico que le corresponde y que, si bien se apoye en organismos internacionales, sociedad civil y empresas privadas para construir políticas públicas integrales, este sea quien proponga la agenda vinculada a temas prioritarios, oriente el modelo de gestión en uno de tipo participativo, permita gestionar recursos de manera eficiente en momentos de alta demanda institucional, así como de dificultades financieras y organizacionales.

## **2. DIÁLOGO PARTICIPATIVO PARA FORMULACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES**

El país ha implementado y desarrollado en el periodo 2010-2023 diferentes políticas públicas como las mencionadas líneas atrás. Si bien en el contenido de sus propuestas establecen la convergencia de diferentes actores y discusiones, estas carecen de explicaciones sobre estos espacios de discusión en el proceso de formulación, pero sobre todo en el monitoreo y evaluación. Ante ello, se evidencia el poco enlace entre los actores debido a que la mayoría de procesos de articulación han ocurrido de manera separada e intermitente; las apreciaciones y recomendaciones ocurren en su mayoría de forma sectorial, mientras que espacios de discusión como mesas, talleres, foros de consulta y otras técnicas no ocurren con la frecuencia requerida para poder incidir en los cambios acelerados de las dinámicas migratorias.

Adicionalmente, desde el 2010 la incorporación de sectores importantes en la gestión migratoria, como gobiernos locales, *Think tanks* y expertos, así como sociedad civil, ha ocurrido de forma discontinua y poco centralizada, así como cuyos aportes han sido relegados. Si bien la Política Migratoria Integral 2024-2034 se apoya en que su construcción fue bajo un proceso consultivo, participativo y contó con una perspectiva pan-gubernamental y pan-social (Organización

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

Internacional para las Migraciones, 2023), continúan faltando procesos explicativos de procedimientos conjuntos.

Por ende, se insta a las instituciones y organizaciones competentes que formulan y ejecutan este tipo de políticas para que los sistemas de monitoreo y evaluación vayan más allá de reportes periódicos e informes anuales de seguimiento de manera individual, cuya información es trasladada al Consejo Nacional de Migración y no se amplía el escenario de conocimiento y discusión con otros grupos sociopolíticos de carácter nacional e internacional. Para la formulación de políticas públicas en materia migratoria, dada la complejidad de vínculos existentes entre actores, es imperante utilizar un enfoque de red; esta es una herramienta clave para poner a analizar flujos de poder en la teoría entre la burocracia, figuras políticas, expertos y grupos de interés (Zurbriggen, 2011).

La recomendación es que los objetivos estratégicos y metas anuales de las instituciones y órganos vinculantes sean discutidos mediante sesiones periódicas. Para esto, se recomienda la creación de comisiones que permitan la realización de balances y análisis en términos de sus principales ejes de acción y resultados. Las comisiones deberán ser lideradas por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), quien cuenta con poder de convocatoria y debe encabezar como ente jerárquico en materia migratoria este tipo de espacios con una periodicidad semestral; dicha pauta permitirá dar seguimiento de manera oportuna a las condiciones migratorias vigentes.

De este modo, se propone la creación de grupos para discusión y toma de decisiones alrededor de los principales ejes que atraviesan las políticas públicas: servicios, gobernanza migratoria, regularización e integración; protección social (salud, trabajo, educación); justicia, integración y desarrollo, así como seguridad y gestión fronteriza (Ver Anexo 1)<sup>1</sup>. Este diseño de coordinación se propone para considerar la posibilidad de lo siguiente:

- Plantear nuevas necesidades de protección, así como de resolución migratoria administrativa, técnica y operativa de manera más ágil.
- Establecer procesos de manera expedita en torno al control, registro y documentación.

<sup>1</sup> Ver Anexo 1. “Esquema de creación de comisiones y subcomisiones para monitoreo, evaluación, discusión y reformulación de políticas públicas alrededor de la gestión migratoria”.

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

- Diseñar nuevos mecanismos de coordinación para atención de primer, segundo y tercer nivel en torno a las competencias referentes a la atención de flujos mixtos.
- Instruir y facilitar la cooperación para la presentación no solo de documentos como reportes o informes de la situación, sino que además contengan planes de acción conjuntas a la luz de las dinámicas vigentes.
- Generar instancias de diálogo que permitan la activación y coordinación de medidas en el corto, mediano y largo plazo a partir de los compromisos nacionales.

Todos estos espacios multisectoriales son indispensables para poder generar un monitoreo real a partir de las experiencias, desafíos, oportunidades, así como la búsqueda de cambios necesarios en el plano de ejecución de la política y para poder efectuar planes de acción de forma conjunta a partir de la conexión de procesos que ocurren tanto en el Gran Área Metropolitana, como en sectores rurales, fronterizos y costeros del país.

Esto quiere decir que debe de existir mayor involucramiento y protagonismo de jerarcas de las oficinas regionales de instituciones públicas. Todo ello incidirá de manera positiva en un aporte responsable considerando la viabilidad, disposición y búsqueda de la ejecución de los recursos hacia el logro de objetivos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2016, pág. 6). Lo que además generaría procesos participativos que incorporen mayor representación de grupos fundamentales de expertos, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales.

### **3. AUMENTAR EL PROTAGONISMO E INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA TOMA DE DECISIONES ARTICULADAS**

Para poder abarcar de forma integral los fenómenos migratorios, se recomienda una profundización en el esquema gubernamental del Enfoque *whole-of-government approach*, el cual busca el fortalecimiento de poderes centrales y diseñar sistemas flexibles de regulación, así como de coordinar entre diferentes sectores de política pública por medio de mecanismos de cooperación entre organizaciones

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

o bien mediante el fortalecimiento de redes e instrumentos que promuevan una gobernanza integral vertical y horizontal (Culebro Moreno, 2014).

En este sentido, el involucramiento de los gobiernos locales es fundamental para generar respuestas ante emergencias y proyectos en el largo plazo. Si bien el proceso de incorporación del rol de los gobiernos locales ha sido paulatino desde el año 2010, recientemente son muchas más las disposiciones que buscan que estas iniciativas se gestionen con mayor rapidez, sin embargo, siguen sin contar con un panorama claro de acción. Por ello, en primera instancia se propone que exista una capacitación y acompañamiento creciente de instituciones como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), universidades públicas, así como de la sociedad civil para que diseñen planes de desarrollo, estratégicos municipales, de desarrollo humano local y emergencias, entre otros, que puedan incorporar como eje fundamental la gestión migratoria.

En este sentido, es necesaria esta vinculación para proyectos migratorios específicos como se ha desarrollado ya en la Municipalidad de Corredores, para lo cual se debe dar un aceleramiento en mecanismos de diálogo y de participación para conformar iniciativas como los “Indicadores de Gobernanza de la Migración” dirigidos por OIM; para procesos futuros intergrupales se requiere de participación y vinculación de los diferentes ministerios del país, con mayor liderazgo de sus oficinas locales, MIDEPLAN y DGME. Esto generaría que los elementos base cuenten con una lógica colaborativa de instancias públicas como la del Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) y Comisión Nacional de Emergencias, en adición a organizaciones de la sociedad, representantes del sector privado y población migrante que vive en el cantón.

Producto de este mapeo, se propone un plan piloto en el cual las municipalidades con mayor presencia de población migrante, sobre todo en espacios fronterizos como Corredores, Coto Brus, Los Chiles y Upala, por ejemplo, producto de su autonomía y de los mecanismos legales del sistema de financiamiento municipal puedan establecer un presupuesto que incorpore partidas y subpartidas atinentes a la atención migratoria local tras aprobación por parte de la Contraloría General de la República. Esto generaría que gobiernos locales a partir de los principales requerimientos de atención de migración temporal, permanente y en tránsito puedan tener un papel protagónico en torno a:

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

- Recolección de desechos.
- Planificación de contingencias.
- Agua, saneamiento e higiene.
- Impulso de agencias municipales de integración de población migrante.
- Campañas informativas que promuevan el acceso a información sobre regularización migratoria, derechos de personas migrantes, mitigación de los efectos de la discriminación, la xenofobia y el racismo; trata de personas. Aunado a insumos para acceder oportunamente a servicios de salud, cuidado y educación a nivel local.
- Centros Municipales para Migrantes: dotación de mayores recursos financieros para giras, talleres, reuniones, creación de stands informativos a lo largo del cantón, coordinación de ferias de salud y trabajo, entre otros.
- Datos locales sobre población indígena y transfronteriza migrante, migración en tránsito, solicitantes de refugio y refugiadas.
- Acondicionamiento de espacios o albergues municipales para atención de población migrante o bien alojamiento a casos particulares a partir de convenios con hoteles o cabinas de la zona que puedan generar a su vez una dinamización en la economía local.

Estas son algunas ideas que dependerán, entre otros factores, del contexto, las dinámicas vigentes, las posibilidades regionales, así como de los recursos públicos disponibles. Ahora bien, se recomienda que dentro de las fases de formulación de políticas exista un espacio propuesto por la DGME y MIDEPLAN para compartir experiencias y acciones en diferentes espacios locales del país como un interés gubernamental, por ejemplo, que desde el norte de Costa Rica (Los Chiles, Upala, Guatuso) hasta la zona sur (Corredores, Golfito, Osa, Corredores Coto Brus, Buenos Aires y Pérez Zeledón) se pueda transmitir el conocimiento y actuaciones en temas vinculados con las migraciones en tránsito, de población transfronteriza e indígena, entre otros.

A su vez, es necesario debatir, a la luz de las discusiones de derechos humanos, la viabilidad y factibilidad de proyectos “estrella” como la creación de otros Centros de Atención Temporal de Migrantes (CATEM) en diferentes espacios del país, así como de buscar alternativas más allá de espacios de retención temporal.

Todo ello influirá en la conformación de un escenario para proyectos específicos y de atención de procesos emergenciales, que requerirán además un rompimiento de la forma en la que actualmente se establece el diálogo institucional. Por ende, se insta a que el país cuente con voluntad política por movilizar a funcionarios y jefes a zonas no valle-centralistas y espacios fronterizos, así como de aumentar los espacios de discusión por modalidades mixtas que permitan el reconocimiento del espacio y de las condiciones vigentes; de espacios virtuales para seguimiento de políticas, integrado a talleres, capacitaciones, así como de guías prácticas aplicables al escenario actual.

## REFLEXIONES FINALES

Los lineamientos para la acción propuestos en este documento se exponen a partir de tres principales enfoques: diálogo participativo, rol estatal activo e intervención de los gobiernos locales en la gestión migratoria. En este sentido, el presente escrito no profundiza en recomendaciones puntuales (acceso a información y documentación, trabajo, salud, educación, justicia, atención humanitaria, entre otros), no por que no sean enfoques que requieran una revisión crítica, sino por que no se puede indagar en instrumentos puntuales si el país no termina por articular la voluntad política y conformar instituciones fuertes (financiera y organizativamente).

Costa Rica debe terminar de establecer herramientas funcionales que modifiquen paradigmas polarizantes, propicien la aplicación de elementos jurídico-normativos, generen la obtención y administración de los recursos de forma eficiente, a la vez que se establezcan mecanismos de diálogo multisectorial y de monitoreo constante que a su vez posibiliten tomar acciones emergenciales, así como políticas públicas duraderas siempre dirigidas y controladas por instituciones competentes y encabezadas por la DGME.

Por ello, la propuesta de este equipo de investigación gira en torno a la comprensión que sólo a partir de un cambio en los enfoques y los mecanismos estatales vigentes es posible generar cambios integrales y vinculantes en el corto, mediano y largo plazo. Desde este punto de vista, se proponen algunas iniciativas que pueden ser tomadas en cuenta por parte de quienes formulan, ejecutan, monitorean y evalúan políticas públicas en el país, así como servir como marco de referencia

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

para comprender las movilidades y establecer acciones a nivel nacional y local en otros espacios de América Latina a partir de la transformación de elementos necesarios para atender a la población migrante de cara a las dinámicas que este decenio implica.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Culebro Moreno, J. (10 de enero de 2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública de los dilemas y tensiones hacia nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3, 53-73. Obtenido de <https://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/69>
- González Díaz, M. (27 de septiembre de 2023). “Estamos sobrepasados”: la grave crisis migratoria que llevó al presidente de Costa Rica a pedir la declaración de emergencia nacional. *BBC News Mundo*. Recuperado el 2024 de setiembre de 12, de <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c5179koxdlzo>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Guía para la Elaboración de Políticas*. San José, Costa Rica : MIDEPLAN. Obtenido de [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones. (30 de noviembre de 2023). Noticia-local. *OIM apoya en el proceso de construcción y aprobación de la Política Migratoria Integral en Costa Rica*. Obtenido de <https://costarica.iom.int/es/news/oim-apoya-en-el-proceso-de-construccion-y-aprobacion-de-la-politica-migratoria-integral-en-costa-rica>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (30 de noviembre de 2022). Conferencia de Prensa Semanal del Presidente de la República, 30 de noviembre del 2022. San José, Costa Rica. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=ZXnyfwu517I>
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-209 . Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008)

Repensando el régimen migratorio costarricense.  
Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

**Anexo 1. Esquema de creación de comisiones y subcomisiones para monitoreo, evaluación, discusión y reformulación de políticas públicas alrededor de la gestión migratoria**

Comisión	Sub-comisión	Actores vinculantes		
		Instituciones públicas	Organismos internacionales	ONGs y proyectos comunales
Gobernanza migratoria	Acceso a información	DGME, Gobiernos locales, INEC, TSE	OIM, Servicio Jesuita para Migrantes, HIAS, ACNUR	CENDEROS, Casa Esperanza, Mano Amiga
	Servicios e integración	Gobernación y Policía, Registro Civil Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidades públicas	ACNUR, OIM,	SIFAIS, CENDEROS, FUNDAPEM
Protección social	Salud	CCSS, Ministerio de Salud	CADENA, UNICEF	Clínica Sin Fronteras, Transvida, CONASIDA, Clínica Cristiana La Carpio, Proyecto FIRMC
	Educación	CONAPE, FONABE, CEN-CINAI, Defensa Niños y Niñas, MEP, INA, Universidades públicas, FONABE, CONAPDIS,	UNICEF	Omar Dengo, Red Mujeres Migrantes Nicaragüenses,
	Vivienda	BANHVI, INVU, IMAS	-	-
	Violencia de género, niñez y adolescencia	INAMU PANI, IMAS	UNICEF, CEDAW,	Instituto WEM, CENDEROS, Casa Abierta, CEFEMINA, Fundación RAHAB, Fundación Mujer
	Trabajo	MAG, Ministerio de Trabajo, ICT, SETENA, MEIC, COMEX	OIT	-
Justicia	Justicia	Poder Judicial: Sala IV, CONAMAJ, CONATT, FACTRA, Defensoría de los Habitantes, Contraloría de la República	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)	Casa Abierta, Instituto WEM, CENDEROS, Casa Abierta, CEFEMINA, Fundación RAHAB, Fundación Mujer
Gestión fronteriza	Seguridad e intervención primaria	DGME, Gobiernos locales, Policía Especial de Migración, Policía de Fronteras, Comités de Emergencias, Cruz Roja, Universidades públicas	HIAS, ACNUR, OIM, CADENA, Servicio Jesuita para Migrantes	Casa Esperanza, Mano Amiga, Espacio Seguro
	Agua, saneamiento e higiene	Comités de Emergencias, Ministerio de Salud, Gobiernos locales, Cruz Roja	CADENA, UNICEF	-
	Seguridad alimentaria	Cruz Roja, Comités de Emergencias, Universidades Públicas	OIM, UNICEF,	Casa Esperanza, Mano Amiga

Repensando el régimen migratorio costarricense.  
 Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

**Anexo 2. Matriz de los principales problemas detectados en la atención a población migrante y posibles iniciativas según su agencia 2010-2023**

Actores	Agentes	Orientaciones principales	Problemáticas principales	Algunas iniciativas por desarrollar
Institucionales	Dirección General de Migración y Extranjería -Tribunal Administrativo Migratorio -Comisión de Visas -Unidad Refugio	-Creación de políticas migratorias. -Seguridad, control de fronteras. -Conocimiento y aprobación de solicitudes en diferentes categorías migratorias. -Tramitar recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones finales	-Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Énfasis en procesos de securitización de las fronteras	1.1 Aumentar el número de campañas y su exposición vinculadas a la concientización y erradicación de xenofobia, racismo, violencia de género, tráfico ilícito de personas migrantes tanto en espacios nacionales como de difusión. 1.2 Contar con mayores materiales de difusión vinculados a trámites, requisitos, derechos y acceso a la justicia en diferentes idiomas que permitan atención integral de los requerimientos de pueblos originarios y/o afrodescendientes
	Ministerio de Salud Caja Costarricense del Seguro Social	-Aseguramiento de personas migrantes -Atención de población migrante en servicios de emergencias (niños, niñas, adolescentes adultos mayores y mujeres embarazadas)	-Complejidades de creación de perfiles endémicos de los países de origen. -Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Funcionarios de la GAM poco vinculados con procesos regionales.	1.3 Disponer de traductores en espacios fronterizos o rurales que puedan realizar el acompañamiento y trabajo interinstitucional en temas laborales, salud, educación, vivienda.
	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) -	-Protección de mujeres en condición de vulnerabilidad -Campañas de comunicación sobre violencia intrafamiliar y contra las mujeres. -Servicios orientación, asesoría y atención en derechos humanos y situaciones de violencia.	Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Funcionarios de la GAM poco vinculados con procesos regionales.	1.4 Aumentar la capacitación a partir de reuniones, talleres, jornadas y otros orientadas a gestión migratoria interministerial. 1.5 Incrementar la capacitación de personal en instituciones clave a partir de perspectiva de género, humanista, de atención de situaciones de alta vulnerabilidad a partir de una retroalimentación de experiencias entre el Valle Central, zonas fronterizas, rurales y costeras.
	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	-Regularización de niños, niñas y adolescentes. -Registro de atenciones y toma de decisiones en atención y protección de menores. -Protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas menores de edad. -Salvaguardia de derecho educación, salud, protección formal y atención psicosocial. -Valoraciones de menores de edad e implementación de medida de protección.	-Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Funcionarios de la GAM poco vinculados con procesos regionales.	1.6 Establecer proyectos para servicios de cuidado a población migrante en primera infancia vinculados a partir de alianzas con la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) 1.7 Incrementar el número de funcionarios dispuestos para cobertura de trámites por parte de personal de DGME en diferentes puntos del país
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	-Regularización laboral de población migrante -Implementación y seguimiento con plataforma SITLAM -Inspección de condiciones laborales	-Poco personal para realizar inspecciones en espacios laborales sobre todo en espacios agrícolas-fronterizos. -Funcionarios de la GAM poco vinculados con procesos regionales.	1.8 Mejorar el acceso a la justicia y asistencia jurídica, mediante mecanismos de denuncia, procesos más expeditos y mayor apertura
	Poder Judicial CONAMAJ	-Garantizar el acceso a la justicia para toda persona en condición de migración y refugio. -Protección de derechos humanos de las personas migrantes y refugio	-Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Funcionarios de la GAM poco vinculados con procesos regionales.	
Locales	-Gobiernos locales Municipalidad de San José, Desamparados, Tarrazú, Grecia, Los Chiles, Upala, Guatuso, La Cruz, Corredores, Coto Brus, Desamparados, Tarrazú, entre otros.	-Conformación de Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) y mesas de coordinación. -Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control -Promover desarrollo local participativo e inclusivo -Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía -Coordinar acción de Centros Municipales para Migrantes (CMM) -Apoyo en gestión del SITLAM para regularización laboral	-Poco personal -Lentitud en procesos de trámites migratorios. -Burocracia, recarga de procesos administrativos sobre trámites resolutivos. -Alejamiento entre funcionarios del Gran Área Metropolitana (GAM) y zonas fronterizas o no valle-centristas -Poca movilización de personal a trabajos de campo fuera del GAM -Escasos procesos de interconexión de proyectos entre gobiernos locales y el Ejecutivo -Poco énfasis en planes cantonales estratégicos y de desarrollo al abordaje del fenómeno migratorio	

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

Actores	Agentes	Orientaciones principales	Problemáticas principales	Algunas iniciativas por desarrollar
Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización Internacional de las Migraciones (OIM)</li> <li>-UNICEF</li> <li>-HIAS, RET</li> <li>-Servicio Jesuita Para Migrantes</li> <li>-CADENA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asistencia y protección de población migrante.</li> <li>-Recolección de datos sobre flujos migratorios.</li> <li>-Gestión de la migración: evaluación, aprobación y gestión de proyectos.</li> <li>-Preparación y reducción en el riesgo de desastres.</li> <li>-Protección de personas desplazadas.</li> <li>-Promoción de movilidades seguras así como asistencia socioeconómica.</li> <li>-Monitoreo de flujos y perfil sociodemográfico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Financiamiento de proyectos dependen de disposiciones internacionales en términos de viabilidad económica.</li> <li>-Volatilidad de programas e iniciativas a partir de coyunturas migratorias.</li> <li>-Rotación de agentes y oficinas alrededor del país de acuerdo con dinámicas vigentes.</li> <li>-Rol casi exclusivo de control sobre discusiones y medidas migratorias.</li> <li>-Complejidades de organización local y participación política. .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Mejorar la articulación con organizaciones de sociedad civil en atención de flujos migratorios.</li> <li>1.2 Garantizar la dotación de personal interinstitucional y de promoción de inversiones financieras sostenidas.</li> <li>1.3 Modernizar la infraestructura institucional y métodos laborales.</li> <li>1.4 Apoyo técnico al país a partir de un escenario que permita una mayor vinculación y protagonismo de agentes institucionales a nivel nacional y local.</li> </ul>
Comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organizaciones No Gubernamentales (ONG's)</li> <li>-Asociaciones comunitarias</li> <li>-Grupos culturales, educativos</li> <li>-Iglesias</li> <li>-Grupos de vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Redes de apoyo en momento de crisis</li> <li>-Dotación de alimentos, alojamiento, acompañamiento, referencia a instituciones públicas en momentos de crisis.</li> <li>-Incrementar la participación ciudadana de población migrante</li> <li>-Prevención en primera línea de hechos de violencia</li> <li>-Acompañamiento a personas migrantes y refugiados en tránsito o que se establecen en Costa Rica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Financiamiento de proyectos no cuentan con apoyo constante.</li> <li>-Se trata en su mayoría de respuestas emergenciales, por lo que la trazabilidad y permanencia de estos actores resulta complejo.</li> <li>-Responsabilidad recae sobre actores comunitarios, no existe involucramiento de apoyo técnico y/o económico de gobierno central y gobiernos locales.</li> <li>-Apoyo de ONGs depende en gran medida de la aplicación de disposiciones internacionales. -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1 Mayor acompañamiento de instituciones públicas para dotar de datos, recursos financieros y logísticos</li> <li>1.2 Rol de estos agentes en la formulación de políticas públicas ya que son en su mayoría quienes realizan las primeras atenciones de personas migrantes.</li> <li>1.3 Apoyo técnico y operativo de diferentes agentes que permitan la permanencia de estos proyectos.</li> </ul>

## SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Silvia  
Azofeifa  
Ramos

es licenciada en Psicología de la Universidad de Costa Rica. Coordinadora del proyecto Revisión bibliográfica teórica y normativa especializada en la protección social formal e informal de población inmigrante en Costa Rica, del Instituto de Investigaciones Sociales en donde ha desarrollado proyectos tanto de investigación como de acción social y docencia en temas de migración y refugio, interculturalidad, población indígena, población infantil y adolescente. Actualmente desarrolla su tesis en la maestría en Psicopedagogía de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, que tiene por objetivo diseñar estrategias psicopedagógicas para fortalecer las habilidades de comprensión lectora y producción textual para en estudiantes de primer ingreso de la carrera de Psicología de la Universidad de Costa Rica.

Koen  
Voorend

es doctor en Estudios de Desarrollo por el *International Institute of Social Studies*, La Haya, Países Bajos. Es profesor catedrático de la Universidad de Costa Rica, donde es investigador y director del Instituto de Investigaciones Sociales y docente de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva. Su investigación se enfoca en la política social y migración, desigualdades y el ingreso y salario vital. Entre sus últimas publicaciones están: *Sense of belonging among refugee students in Costa Rican classrooms (Social Psychology of Education, 2024)*; *Respuestas de protección social estatal ante la pandemia del covid-19 y el acceso de migrantes en Costa Rica (Anuario de Estudios Centroamericanos, 2023)*; *Barriers to Healthcare Access for Immigrants in Costa Rica and Uruguay (Journal of International Migration and Integration, 2022)*; y *Migrants and Access to Health Care in Costa Rica (World Development, 2021)*. Su último libro fue publicado en el 2019, con el título “*¿Un imán de bienestar en el Sur? Migración y política social en Costa Rica*” (Editorial UCR, 2019).

Cynthia  
Mora-  
Izaguirre

es docente e investigadora de la Universidad Nacional (UNA), posee un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Rostock, Alemania. Es ex becaria del DAAD (Servicio Alemán de Intercambio Académico). Desde el año 2000 se ha dedicado a la investigación y publicación de decenas de artículos científicos sobre flujos migratorios hacia Costa Rica, especialmente provenientes de Nicaragua, además emigración, políticas públicas, feminización, integración, flujos de migración cubana y africana al país, tráfico ilícito, condiciones laborales y encuestas nacionales, entre otros. En la UNA, desde el 2014, ha impartido cursos en Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Alemania. Laboró en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), y ha sido consultora para instituciones tanto dentro como fuera de Costa Rica, así como en FLACSO- Costa Rica y Diálogo Interamericano en Washington. Desde el 2019 también labora en la Universidad de Costa Rica (UCR) en la Escuela de Ciencias Políticas. Última publicación: C. Mora-Izaguirre / A. Mora Barahona / J. Hernández Murillo, 2024: *Der Hafen von Moín in Limón, Costa Rica*. In: Christoph Scherrer and Ismail Doga Karatepe (eds.) *Arbeit in der Lieferkette*, Hamburg, VSA Verlag, 71-94.

Daniel  
Alvarado  
Abarca

es licenciado en Ciencias Políticas y Bachiller en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Finalizando sus estudios de maestría en Gestión y Política Pública en el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Profesor de Ciencias Políticas e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Se ha centrado en temas de investigación de política social y migración, refugio, portabilidad de derechos y salario vital. Actualmente también es coordinador del Programa Nuevas Formas de Acumulación, Distribución y Desigualdades del Instituto de Investigaciones Sociales. Entre sus últimas publicaciones están: *Respuestas de protección social estatal ante la pandemia del covid-19 y el acceso de migrantes en Costa Rica (Anuario de Estudios Centroamericanos, 2023)*; y *Barriers to Healthcare Access for Immigrants in Costa Rica and Uruguay (Journal of International Migration and Integration, 2022)*.

## Repensando el régimen migratorio costarricense. Más de una década de ambigüedades (2010-2023)

---

Guillermo  
Antonio  
Navarro  
Alvarado

es doctor en estudios étnicos y africanos por la Universidad Federal de Bahía (Brasil) y Bachiller en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Es coordinador de la Cátedra de Estudios de África y el Caribe, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, profesor de la Escuela de Sociología y Posgrado en Sociología en la Universidad de Costa Rica. Sus campos de investigación son: formas de racialización/racismo en América Latina, Panafricanismo, migraciones transregionales e intercontinentales en tránsito por América Latina. Cuenta con diversas publicaciones en estos campos, recientemente publicó los artículos *Escenarios globales en contextos regionales: Hipótesis y tendencias de los flujos migratorios africanos en América Central* (2010-2022). (Cuadernos Inter.c.a.Mbio Sobre Centroamérica Y El Caribe, 21(1), 2024) y *Racialización de migrantes africanos en tránsito por Costa Rica* (Anuario de Estudios Centroamericanos, 50, 2024). Actualmente es investigador principal del proyecto: Etnografía multisituada de las prácticas de gestión y control global-local de las movilidades irregularizadas en los corredores migratorios de Italia-Francia y Panamá-Costa Rica, en conjunto entre la Universidad de Costa Rica y la Université Côte d'Azur (Francia).

Valeria  
Solano  
Chavarría

es Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México) y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica. Tiene estudios en migraciones regionales en Centroamérica por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Guatemala). Actualmente es investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, profesora e investigadora de la cátedra "Ambiente, Política y Sociedad" de la Universidad Estatal a Distancia y profesora en la Maestría en Extensión para el Desarrollo Sostenible de la misma universidad. Ha investigado temas relacionados con trayectorias laborales y migraciones intrarregionales y de paso por Centroamérica. Es investigadora en el proyecto: Etnografía multisituada de las prácticas de gestión y control global-local de las movilidades irregularizadas en los corredores migratorios de Italia-Francia y Panamá-Costa Rica, en conjunto entre la Universidad de Costa Rica y la Université Côte d'Azur (Francia).

Kisha  
Méndez  
Rodríguez

es licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica y estudiante de la carrera de Ciencias Políticas en la misma casa de estudios. Actualmente es profesora de la Escuela de Estudios Generales en la Sede del Pacífico de la Universidad de Costa Rica e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica con el proyecto *Revisión bibliográfica teórica y normativa especializada en la protección social formal e informal de población inmigrante en Costa Rica*. Dentro de sus principales líneas de investigación se encuentran: migración, intersecciones entre género y migración, protección social y políticas familiares.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

<b>CLACSO Secretaría Ejecutiva</b>	<b>Karina Batthyány</b> Directora Ejecutiva <b>María Fernanda Pampín</b> Directora Editorial <b>Pablo Vommaro</b> Director de Investigación
<b>Equipo Editorial</b>	<b>Lucas Sablich</b> Coordinador Editorial <b>Solange Victory</b> <b>Marcela Alemandi</b> Producción Editorial
<b>Equipo Programa de Becas y Convocatorias</b>	<b>Teresa Arteaga</b> <b>Ulises Rubinschik</b>

Repensando el régimen migratorio costarricense : más de una década de ambigüedades 2010-2023 / Koen Voorend ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-974-6

1. Migración. 2. Costa Rica. 3. Personas Migrantes. I. Voorend, Koen  
CDD 325

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Suecia

Sverige