

Integración local de la población refugiada en Costa Rica*

*Rebeca Ng Feng***

Introducción

A nivel internacional se han establecido diferentes categorías migratorias, situación relacionada con el enorme desplazamiento de personas que se presenta alrededor del mundo por razones familiares, de trabajo, posibilidades económicas, turismo, entre muchas otras. Pero ninguna de las anteriores corresponde a la situación de los refugiados, donde las circunstancias para salir del país de origen son muy diferentes. Una persona que pretenda encuadrar dentro del estatus de refugiada sale de su país de manera no voluntaria.

En distintas épocas América ha sido un continente que ha experimentado un gran flujo de desplazamiento forzado de personas, por lo que en el continente miles de ellas se han beneficiado de la protección que brindan los gobiernos a través del reconocimiento de la condición de refugiado.

Costa Rica es un país al que gran cantidad de personas llegan solicitando el estatus de refugiado, a muchas de las cuales se les otorga el mismo. Pero obtener el mencionado estatus es solo el primer paso. Posterior a eso deben establecerse en el país, lo que implica búsqueda de un lugar donde vivir, una fuente de trabajo, educación para los hijos o para ellos mismos, acceso a servicios de salud, etc. En resumen, rehacer sus vidas en un nuevo lugar. Sin embargo esa no

* Trabajo presentado para obtener el certificado académico, XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

** Participante en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Abogada costarricense, graduada de la Universidad de Costa Rica; Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica. Asistente del área legal, Corte Interamericana de Derechos Humanos (junio de 2004 a julio de 2009); pasante en Defensa de Niñas y Niños, Internacional (DNI-Costa Rica); actualmente realiza una pasantía en CEJIL-Mesoamérica.

es una meta fácil. Es común que a los extranjeros les resulte difícil obtener cualquiera de los anteriores requerimientos para una vida digna debido, por ejemplo, a la existencia de prejuicios de parte de los nacionales, quienes siguen viendo a los extranjeros como aquellos quienes vienen a quitarles lo “suyo”, así como al desconocimiento de su verdadera situación migratoria.

El fin de este trabajo es determinar si en Costa Rica la población refugiada logra una integración local que satisfaga el nivel de supervivencia. La integración local es considerada una de las soluciones duraderas para los refugiados y se aborda como un proceso legal, económico, social y cultural en el que se produce una interacción progresiva entre la población local, las instituciones nacionales y la población refugiada, permitiéndole a esta última alcanzar la autosuficiencia.

Los objetivos de este estudio son:

1. Precisar la definición de refugiado.
2. Señalar las razones por las cuales los refugiados pueden ser considerados como una población vulnerable.
3. Desarrollar el concepto de integración local como una solución duradera para los refugiados.
4. Analizar la integración local de dicha población en el país, específicamente en el ámbito laboral.

La hipótesis es que a pesar de existir programas enfocados en promover la inserción laboral de la población refugiada en Costa Rica, los mismos no son suficientes, por lo que deben implementarse según las necesidades y realidades tanto de los refugiados como del mismo país.

1. El estatus de refugiado

a. Definición y distinción

La mayoría de las personas pueden recurrir a sus propios gobiernos para que garanticen y protejan sus derechos humanos básicos y su

seguridad física, pero en el caso de los refugiados el país de origen ha demostrado que es incapaz de hacerlo o no lo desea.

Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el término “refugiado” se aplicará a toda persona que “debido a un temor de persecución bien fundado por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o una opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

Posteriormente se busca adaptar el sistema global a la situación regional, es por ello que se firma la Declaración de Cartagena (1984) donde se establece una definición más amplia para el término. De esta forma, en la Conclusión III de la mencionada Declaración se afirmó que:

...la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público¹.

La definición dada por esta Declaración tiene dos elementos. Uno, que la amenaza a la vida, seguridad o libertad exista, y dos, que dicha amenaza sea el resultado de una de las cinco causas enumeradas. Así, constituye un enfoque más amplio que sólo el de tomar en consideración el temor de persecución individual, dando énfasis a criterios objetivos².

¹ Fischel de Andrade, José, *Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana*, en: *Derechos humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. ACNUR/IIDH, Editorama, San José, Costa Rica, 2001, pág. 93.

² Aunque esta Declaración fue creada con el objetivo de aplicarla dentro del contexto de América Central, su amplia aceptación en el continente es tal que incluso ha encontrado apoyo en varias resoluciones de la OEA así como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fischel de Andrade, José, *Regionalización y armonización...*, págs. 94-95.

Para que una persona solicitante de estatus de refugiada sea considerada como tal, debe seguir un procedimiento legal que está definido por cada país. Se trata de un procedimiento por medio del cual una autoridad competente evalúa las condiciones particulares de un individuo que reclama ser refugiado con el objetivo de establecer si efectivamente califica como tal³. En algunos casos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴ puede determinar el que una persona deba tener el estatus de refugiado en países que no han firmado ningún instrumento internacional de refugiados, donde las autoridades hayan pedido a dicho organismo que desempeñe ese papel, o donde la determinación del ACNUR sea indispensable para extender su protección y asistencia.

Generalmente la persona que solicita este estatus necesita establecer de manera individual que su temor de persecución está verdaderamente fundado. Sin embargo, en situaciones de éxodos masivos y repentinos, resultado de campañas de limpieza étnica u otros ataques a grupos enteros, la necesidad de proveer asistencia puede volverse en extremo urgente por lo que no es posible llevar a cabo determinaciones individuales. Cuando ocurre que todos los miembros de un grupo están huyendo por razones similares puede ser apropiado declarar una “determinación de grupo” del estatus de refugiado, por lo que cada miembro del grupo será considerado como tal si no existe evidencia de lo contrario⁵.

Es además posible establecer una protección temporal, que se propone para afrontar afluencias de emergencia de refugiados. Con

³ En el caso de Costa Rica la persona debe acudir al Departamento para Refugiados de la Dirección General de Migración y Extranjería para hacer la solicitud y completar unos formularios; posteriormente se le llama a una entrevista, donde el oficial de elegibilidad tomará los elementos que considere necesarios para determinar si la persona cumple o no los requisitos para que se le otorgue el estatus de refugiado.

⁴ El ACNUR trata de garantizar que los refugiados sean protegidos por los países de asilo y a la vez ayuda a dichos países a cumplir sus obligaciones.

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. Publicación de la Sección de Información Pública, ACNUR, 1996, pág. 8.

ella los gobiernos pueden evitar la determinación individual del estatus de la gente desplazada por guerras civiles u otras formas de violencia generalizada. Posteriormente deben buscar una solución duradera. Por otro lado, la protección temporal puede ser suspendida cuando el regreso se pueda realizar en condiciones de seguridad. Sin embargo, luego de un período razonable de tiempo las personas beneficiadas con la protección temporal pueden tener el derecho a defender su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

En el caso de personas a quienes se les ha denegado una protección adecuada en el país de asilo y que a la vez no pueden ser repatriadas, el reasentamiento en un tercer país puede ser la única vía de garantizar su protección internacional. Pueden solicitar el reasentamiento en un país donde vivan sus familiares más cercanos, por ejemplo.

Un principio importante en la protección del refugiado es el principio de *non-refoulement*, o principio de no devolución, el cual se convierte en principio básico en materia de refugiados luego de la Segunda Guerra Mundial y está establecido en el artículo 33 de la Convención de Refugiados de 1951:

Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución
("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Posteriormente, la Declaración de Cartagena lo considera parte del *jus cogens*.

Este principio hace referencia a la prohibición del rechazo en la frontera de una persona que solicita protección. Luego este principio también ha entrado a formar parte de otro marco de protección, tal como sucede en el caso de prácticas de torturas y malos tratos, donde la normativa internacional sobre el tema especifica la prohibición de extraditar, deportar o expulsar a una persona hacia un país donde puede ser víctima de tales tratos.

Los Estados no pueden hacer discriminaciones entre grupos de refugiados. Por razones humanitarias deberían permitir la admisión del cónyuge y los hijos dependientes de una persona a quien se le ha otorgado el estatus. Además, deben asegurar que los refugiados se beneficien de derechos económicos y sociales, al menos en el mismo grado que el resto de los extranjeros que residan en el territorio.

Según el ACNUR, un refugiado tiene los siguientes derechos⁶:

- derecho de asilo en condiciones de seguridad,
- derecho a recibir ayuda básica,
- derecho a que se le reconozcan los mismos derechos que a cualquier otro extranjero que sea residente legal, lo que incluye tanto los derechos civiles, por ejemplo, libertad de pensamiento, libertad de tránsito y derecho al respeto de su persona, al igual que los derechos económicos y sociales, como derecho a asistencia médica, derecho al trabajo y derecho a la educación para los niños.

Es importante aclarar que un refugiado es una figura diferente del migrante económico. Para el primero las condiciones económicas del país de asilo no importan tanto como encontrar seguridad. Además, la distinción principal se basa en que un migrante económico disfruta de la protección de su país de origen, mientras un refugiado no.

Por otro lado, también hay que distinguirlo de la definición de “asilado”. Éste hace referencia a definiciones dadas en América Latina dirigidas a proveer protección a las personas que son perseguidas en sus lugares de origen. Aunque hay lugares donde asilo y refugio significan lo mismo, en el contexto latinoamericano no es así. Según Ruiz Santiago⁷, las principales diferencias entre ambas figuras son las siguientes:

- la definición de asilado es una definición regional, establecida por primera vez en el Tratado de Montevideo sobre Derecho Internacional Penal (1889), mientras que la definición de refugiado es de carácter global, regulada principalmente por la Convención de Refugiados de 1951 y su Protocolo;

⁶ ACNUR, *Protegiendo a los refugiados...*, pág. 4.

⁷ Citado por Fischel de Andrade, José, *Regionalización y armonización...*, págs. 89 y 90.

- los asilados pueden ser objeto de protección dentro de su propio país de origen, como el caso del asilo diplomático, no así el refugiado, quien debe haber cruzado las fronteras de su país de origen;
- para ser considerado un asilado, la persona debe ser víctima de persecución en ese momento, el refugiado sólo requiere un temor bien fundado de persecución;
- un asilado es perseguido solamente por delitos de tipo político, en cambio, la definición de refugiado es mucha más amplia pues abarca opiniones políticas y motivos tales como raza, religión, nacionalidad y pertenencia a un grupo social determinado;
- la condición jurídica de asilado tiene una naturaleza constitutiva pues es concedida por un Estado a un individuo, mientras que la condición jurídica de refugiado es obtenida por un acto de declaración, donde el Estado reconoce a la persona como refugiada.

Así, ambas definiciones y estatutos son complementarias y tienen la misma base: proteger a individuos perseguidos. Sin embargo, si se analiza cual de las dos establece un mejor sistema de protección se llega a la conclusión de que el estatus de refugiado permite una mayor protección a quienes lo necesitan.

b. Población refugiada como grupo vulnerable

Al ser personas privadas de la protección de su país de origen, estar separadas de su familia, sus comunidades de origen, entre otras circunstancias, los refugiados pueden convertirse en grupos vulnerables a la violencia y a la discriminación. Los refugiados se encuentran en un país desconocido buscando protección y una vez que la obtienen, es sólo el primer paso para encontrar seguridad en sus vidas. Necesitan establecerse y para ello necesitan encontrar una fuente de ingresos, en otras palabras, contar con un trabajo digno.

No se puede olvidar que los refugiados siguen siendo sujetos de derechos, independientemente del Estado que les haya otorgado su protección.

Según el documento de evaluación de la puesta en marcha de las disposiciones de los Principios y Criterios para la Protección y

Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, la problemática de los refugiados sólo puede abordarse correctamente si existe una visión integrada de los derechos humanos; asimismo, la protección efectiva de los refugiados requiere que se consideren y apliquen derechos humanos fundamentales⁸.

Al lado del fenómeno de la globalización económica se ha generado una desestabilización social, provocando una mayor pauperización de los estratos pobres de la sociedad así como una mayor marginalización y exclusión sociales. De igual forma se presenta el debilitamiento del control estatal sobre los flujos de capital y bienes. Esto ha dado lugar a un debilitamiento de la capacidad de los Estados de proteger los derechos económicos, sociales y culturales de la población, lo que deviene en mayor incapacidad para proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad, tales como los inmigrantes, los trabajadores extranjeros, los refugiados y los desplazados. Estos grupos generan en la población local sentimientos de inseguridad, xenofobia y nacionalismos, reforzando estereotipos y actos de discriminación en su contra. De ahí que sea más que imperante su protección, reafirmada por el aumento considerable en el número de estos grupos en busca de trabajo para sobrevivir.

Según información de organizaciones tales como Human Rights Watch y Migrants Rights International, así como algunas observaciones recopiladas de la Conferencia Regional Europea contra el racismo que tuvo lugar en Estrasburgo en el 2000, en el mundo existe una tendencia hacia la discriminación y xenofobia hacia los extranjeros; ésta se presenta en todas las regiones del mundo, de diversas maneras. Entre sus manifestaciones se pueden mencionar⁹:

⁸ Cançado Trindade, Antonio Augusto, "Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal", en: *Derechos humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. ACNUR/IIDH, Editorama, San José, Costa Rica, 2001, pág. 5.

⁹ ACNUR y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica (2002)*. Editorama, San José, Costa Rica, 2003, págs. 86-87.

- incitación y acciones manifiestas de exclusión, hostilidad y violencia contra las personas, explícitamente basadas en el estatus que se percibe en ellos como extranjeros o no nacionales;
- discriminación contra extranjeros en el empleo, alojamiento, cuidado de la salud y otros aspectos de interacción en la sociedad civil;
- asociación directa del crimen y la criminalidad con los migrantes y refugiados;
- utilización del término ilegal para caracterizar a los extranjeros;
- aplicación restringida de la protección de los derechos humanos básicos y legales para los no nacionales;
- aplicación restringida de las leyes y procedimientos de los Estados, restricciones usualmente acentuadas para los extranjeros presentes en el territorio, quienes no cuentan con autorización para entrar, permanecer o ser empleados.

Por otro lado, las migraciones y los desplazamientos forzados se caracterizan por las diferencias en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el lugar de destino de los migrantes. Además el mismo desarraigo trae consigo traumas para las personas: sufrimiento por el abandono del hogar, desagregación familiar, pérdida de bienes personales, arbitrariedades y humillaciones por parte de funcionarios de frontera y/o oficiales de seguridad, lo que genera un sentimiento de injusticia.

...cuando las personas son forzadas a abandonar sus hogares, toda una serie de otros derechos es amenazada, inclusive el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona, la no-discriminación, el derecho a no ser sometido a tortura o tratamiento degradante, el derecho a la privacidad y a la vida familiar¹⁰.

Los migrantes, especialmente los indocumentados o ilegales, se encuentran en situación de gran vulnerabilidad ante el riesgo de empleo precario (o informal), desempleo y pobreza en los países donde llegan.

¹⁰ Cançado Trindade, Antonio Augusto, *Reflexiones sobre el desarraigo...*, pág. 9.

Según los Principios Básicos sobre Desplazamiento Interno (1998), el desplazamiento no debe realizarse de forma tal que implique una violación a los derechos a la vida, la dignidad, la libertad y la seguridad de los desplazados; también se les deben respetar el derecho a la vida familiar, a un patrón adecuado de vida, la igualdad ante la ley y el derecho a la educación¹¹. Lo que busca garantizar es que los desplazados no pierdan sus derechos inherentes por el hecho del desplazamiento.

2. Integración local de la población refugiada en Costa Rica

a. La integración local como una solución duradera

Como se mencionó al inicio, la integración local es considerada como una de las soluciones duraderas para los refugiados. Para el ACNUR otras dos soluciones duraderas son la repatriación voluntaria (retornar a su país de origen) y el reasentamiento (ser trasladado a un tercer país).

La integración local se basa en la presunción de que los refugiados permanecen en el país de asilo y encontrarán en él una solución para su situación. De esta forma los refugiados serán autosuficientes cuando sean capaces de proveerse a sí mismos y a sus comunidades de alimentos, vivienda, servicios de salud y educación, que puedan resolver situaciones imprevistas y dejen de ser dependientes de ayuda externa.

Con la implementación de programas y medidas especiales a favor de los refugiados, el ACNUR busca alcanzar o recuperar niveles mínimos de protección que posteriormente faciliten elevar sus condiciones de vida. Son estrategias dirigidas a colocar a los refugiados en una situación favorable para el ejercicio de sus derechos y desarrollar de forma digna su vida.

La integración local tiene tres dimensiones que están interrelacionadas¹²:

¹¹ Ver los Principios 8 y siguientes, 17, 18, 20 y 23.

¹² ACNUR y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica...*, pág. 33.

- *Integración legal*

Orientado a garantizar el libre ejercicio de los derechos de las personas, es el proceso mediante el cual los refugiados reciben de manera progresiva el reconocimiento de derechos por parte del Estado receptor, equivalentes al de los nacionales o, al menos, al trato más favorable que reciben los extranjeros. También significa el cumplimiento por parte de los refugiados de los deberes y obligaciones establecidas en las normas nacionales e internacionales.

La integración legal en calidad de refugiado inicia con el reconocimiento de dicha condición, lo cual es regulado por el derecho internacional de los refugiados y los procedimientos establecidos por el Estado receptor. La persona es documentada provisionalmente mientras dure el procedimiento para determinar o no su condición de refugiado. Además, no puede ser devuelta al país donde corra peligro (principio de no devolución). Si no se le otorga tal estatus el solicitante puede presentar recursos legales contra la resolución.

La Convención sobre Refugiados señala una serie de derechos que son fundamentales para la efectiva integración en el país receptor, los que deben ser complementados con los derechos humanos que tiene toda persona y ser interpretados en sentido favorable a los refugiados. Pero son tres los principios que informan los derechos de los refugiados, a saber: el principio de no discriminación, el principio de no devolución y el principio de unidad familiar¹³.

Algunos derechos fundamentales son los siguientes¹⁴:

- **Derecho a la documentación:** una vez que se otorga la condición de refugiado, se le debe entregar a la persona un documento que regularice su condición migratoria, pasa a ser un residente temporal y está habilitado para trabajar en el país.
- **Derecho a la reunificación familiar:** aunque no se encuentra señalada en la Convención sobre Refugiados, los Estados lo reconocen al interpretar los tratados internacionales sobre derechos

¹³ *Ibidem*, pág. 39.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 39 y ss.

humanos. Puede darse de dos formas, con apoyo económico del ACNUR o por cuenta del refugiado.

- **Derecho a la libertad de movimiento:** el refugiado puede escoger libremente su lugar de residencia dentro del territorio del Estado receptor, al igual que viajar libremente “siempre que se observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general”¹⁵.
- **Posibilidad de adquirir y disponer de propiedad y acceso a la vivienda:** según la Declaración Universal de Derechos Humanos toda persona tiene derecho a tener un nivel de vida adecuado que le asegure la vivienda, y la Convención sobre Refugiados dice que los refugiados tendrán similares derechos (pero no menores) que los extranjeros residentes en el país para adquirir bienes muebles e inmuebles.
- **Derecho y acceso a la educación:** según el artículo 22 de la Convención sobre Refugiados los Estados deben conceder a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en los que respecta a la enseñanza elemental. En los otros niveles educativos se les dará el trato más favorable posible.
- **Acceso al mercado de trabajo:** establece la Convención sobre Refugiados que dicho grupo debe tener un trato similar al de cualquier otro extranjero, tratándose de empleo remunerado, trabajo por cuenta propia o en el ejercicio de profesiones liberales. Por otro lado, la remuneración debería ser similar a la de los nacionales.
- **Derecho y acceso a los servicios de salud:** garantizados en el artículo 25 de la Declaración Universal y en el artículo 24 de la Convención sobre Refugiados.
- **Residencia permanente y adquisición de ciudadanía:** el refugiado es considerado como un residente temporal. Posterior a dos años de su reconocimiento como refugiado, de haber residido de manera continua en el país por ese mismo tiempo, así como cumplir con los demás requisitos que la ley exija, puede solicitar el cambio

¹⁵ Convención sobre Refugiados, artículo 26.

de condición migratoria pasando a ser un residente permanente. Incluso puede solicitar la nacionalización si cumple con los requisitos para ello.

- **Acceso a ayuda y asistencia:** se refiere al acceso a los beneficios que los refugiados pueden obtener de programas de asistencia implementados por el ACNUR.
- **Acceso a la justicia:** tanto el solicitante como el refugiado están habilitados para presentar todo tipo de demandas y recursos por las vías administrativa y judicial, en otras palabras, deben tener el mismo trato que recibe un nacional en cuanto a acceso a los tribunales.

Respecto de las obligaciones, el refugiado tiene la obligación general de respetar las normas internas del país donde se le ha otorgado el estatus lo cual está establecido en el artículo 2 de la Convención sobre Refugiados; si no lo hace puede ser sancionado al igual que un nacional, incluso puede llegar a perder la condición y ser deportado según los términos del artículo 33.2 de la mencionada Convención.

- *Integración económica*

Enfocado a brindar la posibilidad de desarrollar proyectos productivos para obtener ingresos económicos y beneficios propios, y de esta forma contribuir a la vida económica del país receptor. Es un proceso que depende de la situación económica del país así como del incremento de las capacidades de la población refugiada.

- *Integración social y cultural*

Involucra tanto a la población migrante como a la nacional, así como las instituciones locales, y busca que se establezca una sociedad abierta donde las personas puedan convivir armoniosamente y respetando las diferencias culturales. Es un proceso de adopción para las comunidades y para los refugiados que les permite vivir al lado de la población receptora sin discriminación ni explotación, contribuyendo de manera activa a la vida social y cultural del país.

Está relacionado con los siguientes sectores:

- **Educación:** tanto para los refugiados como para sus hijos.
- **Salud:** acceso a los servicios de salud del Estado. Según la Convención sobre Refugiados, la asistencia, socorro público y seguridad social por parte del Estado debe ser proporcionada con el mismo trato que a los nacionales¹⁶. Se pretende una equidad en la distribución de los recursos, lo que significa igualdad de oportunidades de acceso a los servicios de salud de aquellos usuarios que posean iguales necesidades. Así, se esperaría que en condiciones similares, la población refugiada tenga al menos los mismos problemas y oportunidades en el uso de los servicios de salud pública que los nacionales.
- **Vivienda:** el derecho de tener una vivienda digna donde habitar se regula en el caso de los refugiados, en el artículo 21 de la Convención y Protocolo sobre los Refugiados, que hace referencia a la obligación de los Estados Partes de darles un trato favorable para acceder a la vivienda. Adicionalmente, el artículo 23 señala la obligación de los Estados de dar el mismo trato a los refugiados en relación con los nacionales en cuanto a asistencia y a socorro público.
- **Aceptación de la comunidad y el trato a los refugiados:** la integración social y cultural también se considera un proceso de convivencia en donde las características culturales de ambos grupos, refugiados y nacionales, se complementan. En este proceso la valoración progresiva de la idiosincrasia tendrá como base las percepciones mutuas, tanto la que interioriza el refugiado a lo largo de su éxodo hasta llegar al país de asilo, como la percepción de los nacionales, impregnadas por el entorno internacional y nacional debido a experiencias anteriores y a la percepción de sí mismos frente a los otros.

¹⁶ Artículos 23 y 24.

b. Integración local en Costa Rica

El actual flujo de refugiados a Costa Rica procede principalmente de Colombia y sus causas tienen relación con la evolución, el recrudecimiento y la generalización del conflicto armado de carácter interno en ese país. Diversos sectores de la sociedad civil se han visto directamente afectados y forzados a salir del territorio nacional para salvaguardar sus vidas debido a los riesgos inherentes al conflicto y a las constantes amenazas de que son objeto de modo creciente, a las masacres y toma de poblados e inclusive al reclutamiento forzoso de sectores de jóvenes de la población promovido por las distintas partes en contienda¹⁷.

Costa Rica ha ratificado la Convención sobre Refugiados de 1951 así como su Protocolo. De esta forma ha incorporado la definición de refugiado según los términos de la citada Convención, mientras que la definición dada por la Declaración de Cartagena sólo es aplicada *de facto*¹⁸.

En cuanto al derecho al trabajo, aunque la Constitución Política de Costa Rica regula en forma amplia las condiciones de trabajo¹⁹, mismas que aplican también a los refugiados, hasta hace algunos años existían grandes limitaciones.

El 6 de abril de 2000, el Consejo Nacional de Migración dispuso que se otorgaba permiso de trabajo libre de condición a todos aquellos ciudadanos extranjeros que ostenten el estatus de refugiado²⁰. Es así que de forma automática se incluye en el carnet de refugiado el mencionado permiso.

Esta medida eliminó una de las principales dificultades de los refugiados pues tenían que realizar una serie de trámites para obtener ese derecho, casi siempre sin éxito, ya que en los años 90

¹⁷ ACNUR y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica...*, pág. 88.

¹⁸ Fischel de Andrade, José, *Regionalización y armonización...*, pág. 96.

¹⁹ Ver artículos 50, 56, 57, 60, 63, 68, 71 y 73.

²⁰ ACNUR y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica ...*, pág. 42.

el Departamento de Migraciones Laborales del Ministerio Trabajo decidía sobre los permisos de trabajo de los refugiados y, según informes de la Oficial de Protección del ACNUR, el 95% de las solicitudes de los refugiados para trabajar eran denegadas. Luego de un largo proceso en el que interviene el ACNUR y diversos sectores de la sociedad civil para agilizar los procedimientos, así como de recursos de amparo interpuestos, el artículo 13 del Código de Trabajo es declarado inconstitucional por la Sala Constitucional en 1999²¹. No obstante, durante la década de los 80 los permisos de trabajo de los refugiados, por cuenta propia o remunerado, eran aprobados por una Comisión Mixta integrada por Migración y el Ministerio de Trabajo, donde aproximadamente un 80% de las solicitudes eran autorizadas.

El flujo migratorio que se ha dado en los últimos años ha impulsado el desarrollo de programas implementadores entre organizaciones como el ACNUR e instituciones estatales, como la Dirección General de Migración y Extranjería y la Universidad de Costa Rica, orientados a apoyar, facilitar, asesorar y mejorar las condiciones de vida de la población refugiada.

El trabajo del ACNUR en Costa Rica se enmarca en el Plan de Acción de México, que es una iniciativa innovadora para la región latinoamericana que busca brindar protección a personas refugiadas y desplazadas internas. Fue adoptado en noviembre de 2004 por 20 países de la región, incluida Costa Rica, en ocasión de la celebración del 20 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. El Plan de Acción de México constituye el marco para la acción humanitaria del ACNUR en la región, de conformidad con su mandato de protección internacional²².

²¹ Artículo 13: Porcentaje mínimo de trabajadores nacionales. Queda prohibido a todo patrono emplear e su empresa, de cualquier clase que ésta sea, menos de un noventa por ciento de trabajadores costarricenses; y pagar a los trabajadores nacionales menos del ochenta y cinco por ciento del total anual de los salarios que en dicha empresa se devenguen.

²² ACNUR, *La situación de las personas refugiadas en Costa Rica 2008*. Disponible en: <http://www.nacionesunidas.or.cr/>, al 4 de noviembre de 2009.

Por otro lado, la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI) es la Agencia Implementadora de los Programas de asistencia del ACNUR. Dicha Asociación contacta a diferentes instituciones gubernamentales o no gubernamentales para desarrollar actividades interdisciplinarias con el fin de velar por la protección de la población solicitante de asilo y refugiada, para que puedan beneficiarse de los mismos servicios que los nacionales y de esta forma facilitar la integración local en nuestro país.

Algunas de los programas que desarrolla son los siguientes²³:

- **Microcrédito:**

Constituye una herramienta para apoyar a través del crédito a las personas refugiadas y a la población nacional meta microempresaria y emprendedora, con el fin de fortalecer su autosuficiencia por medio del empleo propio. Es un programa que permite asegurar las acciones y procedimientos para garantizar la sostenibilidad de los proyectos impulsados.

- **Vivienda:**

Por medio del trabajo en conjunto con ACNUR y la Fundación Costa Rica-Canadá, se brindan opciones de crédito para la construcción, compra o remodelación de vivienda existente. Así, se ofrece asesoría a la población interesada, al igual como acompañamiento en el proceso de recolección de requisitos para acceso al crédito.

- **Área social:**

Brinda acompañamiento a la población por medio de la orientación en temáticas varias y asistencia material, previa valoración del equipo de trabajo. Algunos otros servicios que se brindan son: apoyo para cursos vocacionales, asistencia para necesidades médicas, referencia para apoyo psicológico, reunificación familiar, entre otros. Asimismo, lleva a cabo actividades especiales para promover y fortalecer la interacción entre la población refugiada y nacional.

²³ Sitio web del ACAI <http://www.acaicostarica.org> (disponible al 4 de noviembre de 2009).

- ***Área legal:***

Promueve la protección de los solicitantes de asilo y refugiados en el país, velando por la correcta aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, además de la legislación nacional. Brinda asesoría y orientación en cuanto a la condición de refugiado y sobre el procedimiento que realiza el gobierno en cuanto a la determinación del estatus migratorio. Adicionalmente, ofrece orientación en materia laboral, civil, familia, penal y migratoria.

- ***Unidad de inserción laboral:***

Constituye una bolsa de empleo que pretende facilitar la integración laboral de la población. Asimismo, este proyecto trabaja la problemática de la discriminación en las empresas y vela por garantizar el respeto a los derechos laborales de los refugiados. Esta Unidad surge mediante una carta de entendimiento entre el ACNUR y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en donde se realiza un trabajo coordinado con el fin de proveer un servicio de intermediación laboral para la población refugiada y los empleadores.

Por otro lado, en el 2001 se firmó un convenio entre la Universidad de Costa Rica y el ACNUR con el fin de realizar actividades conjuntas en beneficio de la población refugiada, la promoción del derecho internacional, los derechos humanos y los derechos de los refugiados. Se trata del proyecto “Fortalecimiento de la protección y asistencia de los refugiados y población migrante vulnerable en Costa Rica”.

Este proyecto se orienta a fortalecer la protección y asistencia de los refugiados en el país, integrando la dimensión jurídica, social y psicológica, mediante una respuesta institucional oportuna a las necesidades de dicha población. Sus objetivos son:

- reforzar las estructuras locales de recepción, tratamiento y asistencia de la población refugiada para facilitar su protección,
- identificar las condiciones de inserción local de esta población para mejorar la labor asistencial, y
- contribuir a facilitar la aplicación del marco internacional y nacional de protección a los refugiados para cumplir con los compromisos asumidos por el país.

Respecto a la incorporación de los refugiados en el ámbito laboral, uno de los principales obstáculos que deben enfrentar los refugiados para obtener trabajo en el país es su misma condición de extranjeros y la supuesta falta de documentos legales que los autoricen para ello. Eso significa que tanto ellos como sus posibles empleadores desconocen que el reconocimiento de la condición de refugiado automáticamente otorga el derecho a laborar en el país.

Por ello, las dificultades para conseguir trabajo no se relacionan con la falta de permisos legales para hacerlo, sino más bien con la aceptación real de este derecho debido a prejuicios, desinformación, elementos xenófobos e intereses individuales de ciertos patronos.

Además, es evidente que el mercado de trabajo incrementa su demanda de trabajadores con un nivel mayor de educación, lo cual afecta tanto a la población local como a la refugiada, por lo que es importante que junto al acceso a puestos de trabajo se implementen programas que permitan a los refugiados acceso a educación técnica o universitaria para que puedan acceder al trabajo en condiciones similares a los nacionales.

Las dificultades de empleo se presentan principalmente para la población joven. Existe una brecha entre la cantidad de puestos de trabajo que se generan y la demanda de los mismos. El desempleo es mayor en el área urbana y las mujeres son las más afectadas; las tasas de desempleo visible e invisible aumentan principalmente entre los jóvenes y las mujeres. Esto ha obligado a que cada vez más personas jóvenes se incorporen al sector de la economía informal²⁴.

En el sector servicios Costa Rica ha tenido un crecimiento de 4.3 puntos porcentuales entre 1998 y el 2001, por lo tanto es un sector que ha ofrecido más puestos de trabajo, lo que puede ser una causa de la integración moderada de los refugiados en el mismo. La alta inserción de la población refugiada colombiana en el comercio podría estar indicando mayores competencias que oportunidades o demandas, ya que el crecimiento en este grupo ha sido menor en los mismos años.

²⁴ ACNUR y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica...*, págs. 90-91.

También aquí podría estar representado un sector que se dedica a la artesanía²⁵.

Según una encuesta para diagnosticar el grado de integración local de los refugiados en el país, realizada entre la Universidad de Costa Rica y el ACNUR en el marco del Trabajo Comunal Universitario, los mencionados sectores están compuestos por refugiados en edades altamente productivas pero desocupados en una tercera parte, mientras que de los ocupados los hombres representan la mayoría; tanto hombres como mujeres trabajan principalmente como asalariados en el sector servicios y en el comercio. En esta última actividad se concentra un alto porcentaje de los entrevistados y en ella se ubican principalmente los que trabajan por cuenta propia²⁶.

También señala que un porcentaje mínimo de los refugiados entrevistados accede a una ayuda económica de emergencia, proporcionada por el ACNUR, y que el trabajo de más de dos integrantes de las familias parece ser determinante en superar las dificultades económicas y las limitaciones laborales de los jefes de familia.

Según el diagnóstico, para cubrir las necesidades de cerca del 60% de los hogares deben trabajar entre 2 y 3 de sus integrantes, lo que indica que son grupos familiares activos económicamente en su totalidad, ya que el promedio es de 3.1 personas en cada hogar. Que el 80% trabaje para mantenerse indica que el grado de integración económica que ha logrado esta población es alto.

Por otro lado, el impulso de programas de microcrédito para actividades económicas diversas puede favorecer a los refugiados con mayores dificultades para acceder al mercado laboral. Este es un aspecto que debe ser considerado para impulsar la autosuficiencia de los refugiados a mediano plazo, especialmente el apoyo a las mujeres jefas de hogar con núcleos familiares extensos.

²⁵ *Ibidem*, pág. 91.

²⁶ *Ibidem*, pág. 91. La encuesta fue realizada con 154 refugiados residentes en San José, Heredia y Alajuela, en febrero de 2002.

Sin embargo, aunque el mercado de trabajo en Costa Rica ha aumentado la demanda de trabajadores con mayor nivel de educación y, según el citado estudio, el grupo de refugiados objeto de la encuesta llega incluso a tener mejores calificaciones que los nacionales, no necesariamente llegan a tener puestos de trabajo equivalentes ni con las mismas condiciones que los nacionales²⁷.

De hecho, muchos de los que son profesionales y trabajaban en esas actividades en sus países de origen, trabajan en Costa Rica en actividades que no guardan relación con su profesión lo que conlleva a un nivel de frustración que los hace sentir disminuidos en sus capacidades, experiencias y trayectorias, colocándolos en una situación de desventaja ya que no ejercen cargos en los cuales podrían obtener un mejor salario, de acuerdo con sus calificaciones. Sin embargo, hay que hacer la aclaración de que en la mayoría de los casos los refugiados con estudios superiores no logran cumplir a cabalidad el proceso de convalidación de sus estudios, principalmente por que no tienen forma de probarlo²⁸. Por ello es recomendable el diseño de una estrategia de inserción laboral que busque promover el empleo de acuerdo al perfil profesional/laboral del refugiado, aclarando a los empleadores que el carnet de refugiado es un documento que les permite trabajar legalmente en el país.

También puede estudiarse la posibilidad de establecer programas y proyectos en los cuales se tome en consideración a la población local, favoreciendo la autosuficiencia de los refugiados y permitiendo hacer más dinámicos y productivos los mecanismos de su inserción en el mercado laboral en la expectativa de identificar y decidir sobre la mejor solución a su situación.

Conclusiones

La vigencia de los derechos humanos de las poblaciones migrantes tiene como uno de sus imperativos el fortalecimiento del conocimiento de las personas de sus derechos, independientemente del sector

²⁷ *Ibidem*, pág. 92.

²⁸ Deben aportar certificados autenticados de su país de origen, pero por las condiciones en que tuvieron que salir de él eso puede llegar a ser muy difícil.

social de que se trate, enfatizando los esfuerzos en aquellas que por su condición no pueden gozar de ellos de forma inmediata, tal como la población refugiada.

De igual forma es importante el reconocimiento y mejoramiento del acceso a la justicia, el tratamiento y asistencia humanitaria y la atención. Por ello es de vital importancia promover en los Estados la preocupación y acción respecto de sus obligaciones sobre dicha población.

También cumplen un papel fundamental el trabajo que puedan desarrollar instituciones como las defensorías y procuradurías de derechos humanos, así como organizaciones no gubernamentales.

Así, junto al fortalecimiento de los marcos legales para la protección de los refugiados a través de la ratificación de los instrumentos internacionales y la adopción de mecanismos y estructuras para ponerlos en práctica, se necesita un esfuerzo en conjunto donde estén involucrados la voluntad política de los Estados, la participación de organismos internacionales, organismos gubernamentales y no gubernamentales, y demás actores de la sociedad civil, al igual que la participación de la misma población refugiada.

Al ser la población refugiada un grupo vulnerable, deben extremarse los esfuerzos de los Estados para asegurarles que todos sus derechos serán garantizados de la misma manera que el resto de la población nacional, especialmente en lo que respecta al derecho al trabajo, y de esta forma no hacerlos víctimas de la pobreza, lo que conlleva al mismo tiempo una disminución en el acceso y disfrute de otros derechos humanos indispensables para que tengan una vida digna.

Específicamente sobre el derecho al trabajo hay que tomar en cuenta que las dificultades para encontrarlo están relacionadas con la situación económica y social del país, por ello la importancia de que todo el aparato estatal esté organizado para hacer frente a los nuevos retos económicos y sociales, no dejando de lado sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Así, buscar alternativas que permitan hacer más dinámicos y productivos los mecanismos de inserción de los refugiados en el mercado

laboral puede significar una reconversión del concepto de la ayuda para la educación y la capacitación que ofrecen los organismos nacionales como el Instituto Nacional de Aprendizaje, pero que también impulsan los organismos internacionales especializados como el ACNUR a través de sus programas de asistencia y ayuda con sus agencias ejecutoras, en nuestro caso el ACAI.

Un paso importante sería dar un incremento en la participación de los refugiados tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de estos programas y proyectos, lo cual permitiría reforzar su autosuficiencia y asegurar una parte importante de la sostenibilidad de los mismos.

También sería adecuado incrementar la coordinación y la cooperación entre el ACAI, con instituciones gubernamentales y organizaciones que impulsan diversos programas y proyectos de desarrollo en el país. La vinculación más estrecha con el Foro Permanente de la Población Migrante, que incluye organismos muy variados, puede facilitar este proceso.

Es indispensable, sin embargo, diseñar una estrategia coherente, promotora de generación de ingresos, de manera de ir abandonando el esquema asistencialista que prevalece y que dé un enfoque que privilegie la autosuficiencia. En este sentido es fundamental que la agencia de implementación del ACNUR se readeque a esta nueva estrategia.

Dentro de dicha estrategia deberían incluirse tres aspectos fundamentales:

- Convenios con el Ministerio de Trabajo para promover el empleo de la población refugiada.
- Apoyo a pequeños artesanos y productores para el mercadeo de sus productos.
- Establecimiento de un sistema de microcréditos para apoyar la autosuficiencia de refugiados, aplicando una perspectiva de género que le permita acceso a crédito a mujeres jefas de hogar.

A pesar de los puntos señalados, la magnitud del flujo de refugiados ha tenido un efecto positivo en el desempeño institucional del organismo de regulación migratoria que los atiende y en los servicios de la agencia de implementación del programa de asistencia del ACNUR. Esto pone de manifiesto que la sociedad costarricense tiene de nuevo una acogida generosa a la población refugiada.

Apoyar a la población refugiada no sólo significa hacer valer sus derechos dentro del Estado que les otorga protección, sino también un paso más dentro de todo el Estado para erradicar la pobreza existente y cumplir con sus obligaciones a nivel internacional de hacer respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Los derechos humanos y los refugiados*, Módulo autoformativo 5, Volumen II, 2006.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: Preguntas y respuestas*, Publicación de la Sección de Información Pública, 1996.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de la población refugiada colombiana en Costa Rica, 2003*, Editorama, San José de Costa Rica, 2004.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Universidad de Costa Rica, *Diagnóstico sobre el grado de integración local de los refugiados en Costa Rica (2002)*, Editorama, San José de Costa Rica, 2003.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de las personas refugiadas en Costa Rica 2008*, En <http://www.nacionesunidas.or.cr/>.
- Basok, Tanya, *Welcome Some and Reject Others: Constraints and Interests Influencing Costa Rican Policies on Refugees*, en: *International Migration Review*, Vol. 24, No. 4, (Winter, 1990),

The Center for Migration Studies of New York, Inc. En <http://www.jstor.org/>.

Cançado Trindade, Antonio Augusto, “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”, En: *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas seleccionadas*. ACNUR e IIDH, Editorama, San José de Costa Rica, 2001.

Corcuera, Santiago, “Reflexiones sobre la aplicación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena en los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiado”, en: *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. ACNUR, Editorama, San José de Costa Rica, 2005.

Esponda Fernández, Jaime, “La tradición latinoamericana de asilo y la protección internacional de los refugiados”, en: *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “Asilo-Refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. ACNUR e IIDH, Editorama, San José, Costa Rica, 2004.

Fischel de Andrade, José, “Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana”, en: *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas seleccionadas*. ACNUR e IIDH, Editorama, San José, Costa Rica, 2001.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Migración y derechos humanos*. IIDH, San José, Costa Rica, 2004.

Sepúlveda, Magdalena, “El tratamiento de los solicitantes de asilo y refugiados a la luz de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y las normas del derecho internacional de los derechos humanos”, en: *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. ACNUR, Editorama, San José de Costa Rica, 2005.

Tratados internacionales:

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984).

Declaración de San José sobre los Refugiados y Personas Desplazadas
(1994).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967).