



**Gobierno  
Local Upala**

*Juntos hacia el progreso  
2020-2024*

# Política Municipal

de Movilidad Humana de Upala

———— 2024-2034 ————

## ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCCI	Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CENDEROS	Centro de Derechos Sociales del Inmigrante
CMM	Centro Municipal para Migrantes
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CTP	Colegio Técnico Profesional de Upala
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
ECE	Encuesta Continua de Empleo
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPMC	Índice de Pobreza Multidimensional Cantonal
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MMMh	Mesa Municipal de Movilidad Humana de Upala
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
IGM	Indicadores Gobernanza Migratoria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PIB	Producto Interno Bruto
PMM	Pacto Mundial para la Migración
PMMh	Política Municipal de Movilidad Humana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica

<b>Introducción</b>	<b>03</b>
<b>1. Fundamento jurídico, políticas públicas y compromisos de Costa Rica vinculadas a la movilidad humana</b>	<b>04</b>
1.1. Marco jurídico	04
1.2. Políticas públicas vinculadas a la movilidad humana	07
<b>2. Marco conceptual</b>	<b>10</b>
<b>3. Contexto migratorio nacional y local</b>	<b>13</b>
3.1. Contexto migratorio nacional	13
3.2. Contexto migratorio local	16
3.3. Contexto del cantón de Upala	20
	<b>24</b>
<b>4. Consultas a la población objetivo</b>	<b>29</b>
<b>5. Problema identificado que contribuirá a resolver la PMMH</b>	<b>30</b>
<b>6. Enfoques y principios</b>	<b>31</b>
6.1. Enfoques	32
6.2. Principios	33
<b>7. Ejes y objetivos de la política</b>	<b>35</b>
<b>8. Matriz de planificación de la PMMH</b>	<b>36</b>
<b>9. Relación entre la matriz de planificación y los IGM del cantón de Upala</b>	<b>47</b>
<b>10. Mapeo de actores y modelo de gestión</b>	<b>49</b>
10.1. Mapeo de actores	49
10.2. Modelo de gestión	51
<b>11. Monitoreo y evaluación</b>	<b>53</b>
<b>12. Bibliografía</b>	<b>54</b>
<b>13. Anexos</b>	<b>56</b>

Uno de los principales rasgos que caracteriza a Upala es que se ubica como territorio fronterizo con Nicaragua. Este hecho ha permitido que históricamente exista una identidad transfronteriza en el sentido de trascender las fronteras. Al mismo tiempo, se ha tenido la oportunidad de construir una cultura binacional enriquecida con la experiencia, costumbres e historia que brotan de dos pueblos unidos. Los vínculos que se han tejido y diversos acontecimientos han enseñado la importancia de promover una actitud permanente de acogida y de hospitalidad.

Por otra parte, en la actualidad, a nivel global se observa que hay diversas expresiones de movilidad humana en la que se ven involucradas millones de personas, familias completas o grupos que se trasladan con una multiplicidad de direcciones. Los factores base de estas dinámicas de movilidad son tan variados como complejos y así lo es también su magnitud. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, en el año 2021 se estimaba que había poco más de 281 millones de personas viviendo en un país distinto al que nacieron (OIM, 2022, 21). En Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), estimó recientemente que la población extranjera que reside en Costa Rica es de 461,547 personas (INEC 2023, 30), lo que es equivalente al 9.75 % de la población total que habita el país.

Teniendo presente las características y ubicación de Upala, así como las variadas dinámicas de movilidad humana que se llevan a cabo a través, desde y dentro de nuestro país, el Gobierno local del cantón promovió durante el año 2023 la elaboración de la Política Municipal de Movilidad Humana (PMMH). Esta iniciativa parte de un doble reconocimiento: en primer lugar, Upala es destino, tránsito y origen de población migrante, pero es también receptora de población refugiada y solicitante de refugio. No se desconoce que también hay personas apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón. En segundo lugar, que han existido esfuerzos previos de distintas instituciones públicas, de organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales, así como del propio Gobierno local para atender a esta población en distintos momentos.

Esta PMMH aspira a ser un instrumento de planificación que contribuya a la gobernanza de las dinámicas migratorias y de movilidad en nuestro territorio, pero a la vez, busca articular respuestas humanitarias cálidas, solidarias, fraternas y dignas a la población meta de esta política desde el quehacer de las instituciones involucradas.

El proceso de elaboración de la PMMH inició en el mes de marzo y concluyó en agosto de 2023. Metodológicamente, se siguieron las recomendaciones para la elaboración de políticas públicas que establece el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) a quienes también, les agradecemos sus valiosas retroalimentaciones. Además de una exhaustiva revisión bibliográfica y de bases de datos, se hicieron tres consultas con población migrante, refugiada, solicitante de refugio, apátrida y en riesgo de apatridia. Estas consultas permitieron establecer aspectos críticos que afecta a las personas, así como visualizar rutas para resolverlos.

A través de un trabajo participativo con personas representantes de distintas instancias que participan en el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI), se llevaron a cabo análisis y discusiones que permitieron identificar el problema principal al que aspira contribuir a solucionar esta PMMH. Sobre esta base, se elaboraron el objetivo general y los específicos. En dicho espacio se construyeron la matriz de planificación de la política y el plan de acción que se formuló para un período de tres años.

Se agradece el valioso acompañamiento técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones en la elaboración de esta política, que, sin duda, es un invaluable apoyo para contribuir a mejorar las condiciones de vida de miles de personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia que llegan, habitan o transitan por Upala. Estas personas merecen una atención pronta y eficaz, pero también cálida y humana en un cantón que quiere hacer de la hospitalidad uno de sus más preciados valores.

# 1. MARCO JURÍDICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES DE COSTA RICA VINCULADAS A LA MOVILIDAD HUMANA

En este apartado se presenta la normativa internacional y nacional vigente en el país sobre derechos humanos y migraciones. También se incluyen las referencias que sustentan la elaboración de políticas públicas municipales. Seguidamente, se señalan las políticas públicas vigentes relacionadas con la presente Política Municipal de Movilidad Humana (PMMH); finalmente, se muestran los principales compromisos asumidos por el país para la atención de la movilidad humana. Para facilitar la lectura, cada uno de estos apartados se presenta mediante figuras que resumen la información.

## 1.1. Marco jurídico

En la normativa internacional algunos de los instrumentos que Costa Rica ha ratificado en materia de derechos humanos en el Sistema Universal y el Sistema Interamericano, son los siguientes:

**Tabla 1**

Normativa Internacional
<b>Sistema Universal</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Declaración Universal de Derechos Humanos</li><li>• Convención sobre el Estatuto de los Refugiados</li><li>• Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para Reducir los Casos de Apátridas</li><li>• Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales</li><li>• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</li><li>• Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</li><li>• Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</li><li>• Convención sobre los Derechos del Niño</li><li>• Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus protocolos</li><li>• Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados</li><li>• Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños</li><li>• Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire</li><li>• Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza</li><li>• Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad</li></ul>
<b>Sistema Interamericano</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Convención Americana sobre Derechos Humanos</li><li>• Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</li><li>• Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)</li><li>• Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)</li><li>• Declaración de Cartagena de 1984</li></ul>

Fuente: elaboración propia, 2023

Cabe destacar que la Sala Constitucional señaló que “los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que, en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas priman por sobre la Constitución”.<sup>1</sup>

Dentro de la normativa nacional, se resalta la siguiente:

**Tabla 2**

Normativa Nacional
<p>Constitución Política establece derechos y obligaciones de las personas extranjeras que residan en el país. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Las personas extranjeras tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que las personas costarricenses (art. 19)</li><li>• Se reconocen los principios de igualdad y no discriminación hacia las personas extranjeras (Arts. 33 y 68)</li><li>• Obligación de no intervención en asuntos políticos del país (art. 19)</li><li>• Derecho al asilo (art. 31)</li><li>• Derecho al recurso de habeas corpus (art. 48)</li><li>• Prohibición de ser vicepresidente o presidente de la República (art 131, inciso 1)</li><li>• Restricción de dirigir o ejercer cargo de autoridad de organizaciones sindicales (art. 60)</li></ul> <p>La Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764), es el principal instrumento legislativo con el que cuenta el país en materia migratoria y de movilidad humana. Esta ley da fundamento a la elaboración de la política migratoria nacional y, de manera indirecta a la elaboración de políticas locales (arts. 5, 6, 7 y 8). Asimismo, esta ley establece el marco institucional para atender el tema; los derechos y limitaciones de las personas extranjeras; las categorías migratorias y los procedimientos generales para obtener la regularización migratoria.</p> <p>Complementariamente hay reglamentos específicos como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Reglamento de Extranjería (Decreto 37112-G, publicado en el periódico oficial <i>La Gaceta</i>, Alcance N° 64, del 17 de mayo del 2012)</li><li>• Reglamento de Personas Refugiadas (Decreto 36831-G, publicado en el periódico oficial <i>La Gaceta</i>, Alcance N° 209, del 1 de noviembre del 2011)</li></ul> <p>Otra legislación cercana es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ley contra la Trata de Personas y Creación de la CONATT (Ley 9095)</li><li>• Ley para atraer Trabajadores y Prestadores Remotos de Servicios (Ley 10008)</li></ul>

Fuente: elaboración propia 2023

<sup>1</sup> Sala Constitucional. Sentencia No. 3435-92 su aclaración, número 5759-93, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-89799>.

<sup>2</sup> La persona interesada puede consultar un listado completo en el sitio web de la Dirección General de Migración y Extranjería: <https://www.migracion.go.cr/Paginas/Leyes-y-Reglamentos.aspx>

Algunos decretos, resoluciones y circulares vigentes son los siguientes: <sup>2</sup>

**Tabla 3**

Decretos, resoluciones y circulares
<b>Diretrizes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diretrizes Generales de Visas de Ingreso y Permanencia para N° Residentes DG-55-03-2023</li><li>• Categoría Especial Menores en Sistema Educativo DJUR-0019-01-2021-JM</li></ul>
<b>Diretrizes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto 41187-MP-MIDEPLAN, Directriz 010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE "Directriz para todo el Sector Público sobre la Atención Integral del Fenómeno Migratorio en el País"</li><li>• Decreto 43527-MGP-S-MAG-MRREE-MTSS que crea la Categoría Especial para la Regularización Migratoria de Personas Extranjeras para laborar de forma Temporal en el Sector Agropecuario y formaliza el uso de Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM)</li><li>• Decreto 43810-MGP Reforma al Reglamento de Personas Refugiadas</li><li>• Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida (39620-RE-G)</li></ul>
<b>Resoluciones</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Resolución DJUR-206-12-2022-JM sobre Atención de Trámites de Refugio</li><li>• Resolución DJUR-0133-07-2021-JM que establece la Categoría especial temporal de protección complementaria</li></ul>
<b>Circulares</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Circular sobre el nuevo formato virtual y físico del Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros DG-044-12-2022-DTOR</li><li>• Circular sobre documentos emitidos por la Unidad de Refugio DG-003-02-2021</li></ul>

Fuente: elaboración propia, 2023

En relación con el fundamento jurídico que sustenta la elaboración de políticas públicas municipales, en Costa Rica se reconoce constitucionalmente la autonomía de los Gobiernos locales (art. 170). El Código Municipal destaca que, “la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

- h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género” (Código Municipal, Ley 7794, art. 4).

De manera complementaria, el Código Municipal establece que “Las municipalidades fomentarán la participación consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local” (Art. 5). El espíritu de este artículo se ve reforzado por lo establecido en la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801), que indica —a propósito de los fines de la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto municipal— que esto ayudará a:

- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región” (art. 16).

Si bien lo planteado por la legislación citada se dirige a promover la participación ciudadana, también abre alternativas para que, desde la identificación de necesidades se impulsen proyectos que beneficien a las comunidades, así como a fiscalizar el cumplimiento de la planificación local, particularmente cuando se dirige a la atención de temas sensibles como el desarrollo, la pobreza o, la inclusión social. En este orden de ideas, una PMMH como la que se plantea, es el resultado de la autogestión local que busca dar respuesta desde la articulación interinstitucional a las necesidades de las personas en contextos de movilidad humana.

## 1.2. Políticas públicas vinculadas a la movilidad humana

En materia de políticas públicas relacionadas a la migración y movilidad humana, el país cuenta con las siguientes:

**Tabla 4**

Políticas públicas relacionadas a la movilidad humana en Costa Rica	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Migratoria Integral para Costa Rica (2024- 2034 )</li> <li>• Plan Nacional de Integración para Costa Rica (2023-2027);</li> <li>• Política Institucional para el Acceso a la Justicia por parte de la Población Migrante y Refugiada, adoptada mediante acuerdo de la Corte Plena, sesión 32-10 del 8 de noviembre del año 2010;</li> <li>• Marco Integral Nacional de Respuesta a las Personas Refugiadas (MINARE);</li> <li>• Plan Integral para la Atención de los Flujos Migratorios Mixtos 2018-2022</li> <li>• Política Nacional contra la Trata de Personas, Decreto 42911-MGP-MSP-MCM-MEP-H-JP-MOPT-MP-RREE-MTSS-TUR;</li> <li>• Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia 2023

### *Compromisos internacionales del país con la movilidad humana*

Costa Rica como país respetuoso de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad humana ha apoyado diversas iniciativas multilaterales dirigidas a promover una migración segura, ordenada y digna; entre estas, las se señalan en la tabla 5:

**Tabla 5**

Otros compromisos con el desarrollo humano y la movilidad humana asumidos por Costa Rica	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030</li> <li>• Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular del 2018</li> <li>• Pacto Mundial sobre los Refugiados del 2018</li> <li>• Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo del 2015</li> <li>• Declaración y el Plan de Acción de Brasil (Cartagena+ 30) del 3 de diciembre de 2014</li> <li>• Declaración de Acción de San José, "Necesidades de Protección en el Triángulo Norte de Centroamérica", del 7 de julio del 2016</li> <li>• 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad del 2008</li> </ul>	

Fuente: elaboración propia 2023

Asimismo, el país se comprometió a fortalecer la gobernanza migratoria. Para ello, se han elaborado el Perfil de Gobernanza sobre Migración en Costa Rica (2019), el cual se encuentra en actualización y los Perfiles Locales de Gobernanza en los cantones de Heredia, San José, Desamparados, La Cruz, Coto Brus y Upala. Estos instrumentos contribuyen tanto a nivel nacional como local a la gestión de las migraciones. Cabe destacar que esta PMMH se ha elaborado a partir de los resultados de dichos instrumentos.

### 1.3. Política de Movilidad Humana de Upala Vinculada a la Planificación Local

El cantón de Upala cuenta con varios instrumentos de política para promover el desarrollo humano y mejorar las condiciones de vida de grupos de población específico, que se elaboraron desde un enfoque de derechos. Entre estos instrumentos se cuenta con el Plan Estratégico Municipal de Upala (2020-2024) y la Política de Niñez y Adolescencia 2023-2027. Aunque no es una política, el Gobierno local cuenta con la Unidad de Gestión Socioeducativa, que es una instancia de la municipalidad que sirve de instrumento para la ejecución de acciones que promueven el desarrollo humano. Asimismo, existe desde el año 2022 la Mesa de Movilidad Humana.

El Plan Estratégico Municipal de Upala (2020-2024) es una herramienta de planificación de mediano plazo tiene como objetivo “contribuir a la consolidación de un modelo de planificación municipal de mediano plazo que permita afirmar las capacidades de gestión del Gobierno local de Upala, para ejercer direccionalidad y liderazgo en los procesos de desarrollo local” [ (2020b, 6). Este plan cuenta con un área estratégica de política social local que, a su vez, incluye varios indicadores que se relacionan de manera directa con la población meta de la PMMH; a saber, reducción de la pobreza, acciones para la inclusión de grupos poblacionales, salud, educación no formal y, migración y desarrollo. En esta área, se priorizó la información para promover procesos de regularización migratoria de las personas extranjeras que habitan el cantón.

De su parte, la Política de Niñez y Adolescencia 2023-2027 destaca la importancia de incorporar a la niñez y adolescencia migrante en las dinámicas sociales y culturales del cantón. De esta política se asume que, la atención a las personas menores de edad se lleva a cabo bajo los principios de igualdad y no discriminación con lo cual, no se excluye a ninguna persona por motivos de nacionalidad o condición migratoria.

La Unidad de Gestión Socioeducativa (UGSE) que tiene como propósito “la protección, promoción y tutela de los derechos humanos de los habitantes; la construcción de una ciudadanía activa y autónoma, y la promoción del desarrollo humano de todas las personas que habitan el cantón, en particular de quienes se encuentra en condición de rezago y vulnerabilidad” (Documento de encuadre estratégico de la Unidad de Gestión Socioeducativa 2020, 2). Esta unidad es la encargada de liderar las acciones que contribuyan a la coordinación de los diversos programas sociales y educativos y articula el trabajo hacia y con poblaciones que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad (2020, 3). En la práctica, esta unidad es la que ha coordinado la atención a las necesidades de las poblaciones migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en Upala.

Cabe destacar que, en el año 2023 se publicó el “Reglamento para el otorgamiento de becas y apoyos socioeconómicos complementarios que contribuya al derecho humano a la educación de los habitantes del cantón de Upala”. Dicho reglamento establece en el artículo 1 que la:

“Municipalidad podrá otorgar becas y ayudas económicas complementarias en beneficio de toda aquella persona habitante del cantón de Upala que desee iniciar o se encuentre cursando estudios o procesos de capacitación y formación en instituciones públicas, privadas, organismos internacionales, centros de formación comunitaria y/o cualquier otro proceso educativo no formal que contribuya a la movilidad socioeducativa de las personas que habitan el Cantón de Upala... Las becas y ayudas económicas complementarias considerarán de manera especial a poblaciones en situación de alta vulnerabilidad, como: Adultos mayores, personas con necesidades especiales, personas en situación de movilidad humana (migrantes, solicitantes de refugio, refugiados, apátridas, transfronterizos y en condición irregular) y mujeres sobrevivientes de violencia basada en género”. (sic).

Esta es una acción inclusiva de política social local que alcanza a la población meta de la política y que debe destacarse como buena práctica.

Por su parte, la Mesa de Movilidad Humana surgió como una iniciativa dentro de la Comisión de Asuntos Sociales del Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI). Las personas participantes de dicha comisión reflexionaron durante varios meses sobre la complejidad y multidimensionalidad del tema migratoria que involucra a diversas dinámicas, perfiles poblacionales y necesidades. Asimismo, requiere una activa participación de distintas instituciones y organizaciones. Con base en ello, la Unidad de Gestión Socioeducativa le propuso al CCCI la creación de una mesa que atendiera de manera específica los temas de movilidad humana. Esta propuesta fue aceptada y la Mesa de Movilidad Humana se empezó a reunir y a trabajar a partir de mayo del 2022. A finales de ese año, elaboraron una propuesta de un plan de trabajo que se tuvo a la vista en el proceso de elaboración de la política. Las instituciones y organizaciones que participan de la Mesa son las siguientes:

La presente Política Municipal de Movilidad Humana debe ejecutarse en plena sintonía con los instrumentos de política social existentes en el cantón, así como con el trabajo que lleva a cabo la Unidad de Gestión Socioeducativa y la Mesa de Movilidad Humana, bajo el principio de coordinación horizontal de las políticas.



Upala, Costa Rica © IOM 2023  
(Fotos: OIM Costa Rica)

## 2. MARCO CONCEPTUAL

### »» *Apátrida*

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas señala que el término “apátrida” designará a una persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación (art 1).

### »» *Feminización de la migración*

Es el fenómeno caracterizado por la naturaleza cambiante de la migración de las mujeres, que refleja el hecho de que cada vez hay más mujeres que migran de manera independiente, en lugar de hacerlo como miembros de un hogar, y participan activamente en el mundo laboral (OIM 2019, 96). En Costa Rica, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2022, el 55.9% de las personas extranjeras que viven en el país son mujeres.

### »» *Gobernanza migratoria*

De acuerdo con OIM (2019), es el conjunto de “marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional” (2019, 109).

### »» *Indicadores de gobernanza migratoria*

Es una herramienta que consta aproximadamente 94 indicadores que ayudan a los países o Gobiernos locales a evaluar sus políticas migratorias y contribuyen a la conversación sobre la gobernanza de la migración definiendo lo que podría ser una “política migratoria bien gestionada”. (IOM, 2020). Los IGM permiten identificar buenas prácticas y áreas de mejora en la gestión de las migraciones.

Los indicadores están agrupados en seis dimensiones y son las siguientes:

- Adhesión a las normas internacionales y respeto de los derechos de las personas migrantes.
- Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de un enfoque de gobierno integral.
- Alianzas duraderas para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas.
- Fomento del bienestar socioeconómico de las personas migrantes y la sociedad.
- Respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis.
- Mecanismos para asegurar que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna.

Los resultados de la recopilación de información se traducen en Perfiles de Gobernanza Migratoria a nivel nacional o local.

### »» *Migración*

Es el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país” (OIM, 2019, 133). La migración puede distinguirse por las formas en las que se lleva a cabo (regular e irregular); por los factores que dan lugar a ella (laboral, ambiental, climática; por motivos económicos, por motivos familiares, forzada, entre otros) o; por el tipo de dinámicas (circulares, entre zonas rurales a zonas urbanas, internas, entre otras).

### »» *Migración laboral*

Es el movimiento de personas de un país a otro, o dentro del mismo país de residencia, con fines laborales (OIM, 2019, 138). Por su parte, la Corte IDH<sup>3</sup> ha señalado que una persona trabajadora migrante es aquella que va a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional (2003, párr. 69).

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

## » Migración de tránsito

En el contexto migratorio se refiere a la parada de duración variable durante un viaje entre dos o más países (OIM 2019, 259). Comúnmente se refiere a la migración que se desplaza a través de un país con el propósito de llegar a otro.

## » Movilidad humana

Es el fenómeno humano que integra la migración internacional (que implica el cruce de una persona o un grupo de personas de una frontera internacional) y la migración interna (desplazamiento de una persona o un grupo de personas de un lugar a otro dentro del país del que es nacional). La movilidad humana “es un fenómeno multicausal que puede darse de manera voluntaria o forzada. La primera se da cuando la persona migra voluntariamente, sin ningún tipo de coacciones. Mientras que, la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar porque su vida, integridad o libertad han sido amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público o desastres naturales o provocados por el ser humano, entre otras causas. Asimismo, puede implicar situaciones en donde los individuos son transportados físicamente a través de fronteras sin su consentimiento, como es el caso de la trata de personas” (CIDH, 2015, párr. 3).

## » Persona migrante

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la persona migrante internacional es “toda persona que se encuentre por fuera del Estado del cual es nacional; y persona migrante interna, es “toda persona que se encuentre dentro del territorio del cual es nacional, pero por fuera del lugar en el que nació o donde reside habitualmente” (CIDH, 2015, párr. 124). Esta comisión ha sugerido que se evite la “utilización de términos como “ilegal” o “migrante ilegal” para referirse a las personas migrantes cuya situación migratoria es irregular. La utilización de los términos “ilegal” o “migrante ilegal” refuerzan la criminalización y el estereotipo falso y negativo de que estas personas, por el simple hecho de encontrarse en situación irregular, son criminales” (CIDH, 2015, párr. 125).

## » Política migratoria

Se refiere a “las declaraciones de un gobierno sobre lo que pretende hacer o no hacer, incluidos leyes, reglamentos, decisiones u órdenes con respecto a la sección, admisión, el asentamiento y la deportación de ciudadanos extranjeros que residen en el país (Bjerre y otros, 2015, citado por OIM 2020)”.<sup>4</sup>

La Corte IDH ha señalado que “la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio”<sup>5</sup>. En dicha opinión consultiva, la Corte IDH señala los objetivos de las políticas migratorias que “deben tener presente el respeto por los derechos humanos. Además, dichas políticas migratorias deben ejecutarse con el respeto y la garantía de los derechos humanos... las distinciones que los Estados establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables”<sup>6</sup>. Si bien, la elaboración y definición de una política migratoria es prerrogativa de cada Estado, tal política debe tener como horizonte y, a la vez límite, el respeto de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad humana.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

<sup>4</sup> Portal de Datos sobre Migración. Políticas migratorias y gobernanza de la migración.  
<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/politicas-migratorias-y-gobernanza-de-la-migracion>

<sup>5</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A, n.º. 18, párr. 163.

<sup>6</sup> Op. cit. Párr. 168.

### » Política Municipal de Movilidad Humana

Corresponde al conjunto de acciones planificadas a nivel local y lideradas por el gobierno municipal que tienen como objetivo contribuir al ejercicio y respeto de los derechos humanos de las poblaciones en contextos de movilidad humana (incluye como población meta a personas migrantes por diferentes motivos, personas refugiadas y solicitantes de refugio, personas apátridas y en riesgo de apatridia) en el cantón. La política es un instrumento que contribuye a la gobernanza migratoria local. Toma como referencia, la Política Migratoria Integral para Costa Rica, el perfil de la gobernanza migratoria nacional, así como, las necesidades de la población meta presente a nivel local.

### » Persona refugiada

Es “toda persona extranjera a quien la Comisión de Visa Restringidas y Refugio le reconoce tal condición, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o por causa de dichos temores, no quiera regresar a él” (Reglamento de Personas Refugiadas (Decreto 36,831-G, publicado en el periódico oficial La Gaceta, Alcance N.º 209, del 1 de noviembre del 2011, artículo 6). Esta definición toma como base lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

### » Riesgo de apatridia

Es la posibilidad que tiene una persona de ser considerado “no nacional” por los Estados (de origen o, en el que se encuentra actualmente). Esto “puede ser el resultado de diversos factores, como los conflictos de leyes de nacionalidad, las transferencias de territorio (sucesión de Estados), las prácticas administrativas, la discriminación, el no registro de nacimientos, la privación arbitraria de libertad, la renuncia a la nacionalidad y la residencia a largo plazo en el extranjero. Los menores también pueden heredar la apatridia de sus progenitores” (OIM, 2019, 22).

Adicionalmente “las personas están en riesgo de apatridia si no pueden demostrar su vínculo con un Estado. No tener documentación no es lo mismo que ser apátrida. Sin embargo, no contar con un registro de nacimiento conlleva un riesgo de apatridia, ya que el certificado o partida de nacimiento demuestra el lugar de nacimiento y la filiación de una persona, información necesaria para la determinación de la nacionalidad” (ACNUR, ¿Qué es la apatridia?).

### » Solicitante de asilo

Es la “persona que busca protección internacional. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es una persona cuya solicitud aún no ha sido objeto de una decisión firme por el país donde ha sido presentada. No todos los solicitantes de asilo son reconocidos como refugiados, pero todos los refugiados en estos países son inicialmente solicitantes de asilo” (OIM, 2019, 239).

### 3. CONTEXTO MIGRATORIO NACIONAL Y LOCAL

En la historia contemporánea de Costa Rica, la movilidad humana ha sido uno de los fenómenos sociales que ha adquirido mayor relevancia en la agenda nacional. Por su ubicación, el país es territorio de tránsito, destino, origen y retorno. A continuación, se describen algunos de sus rasgos más generales.

#### 3.1. Contexto migratorio nacional

Como es ampliamente conocido, en Costa Rica acontecen diversas dinámicas de desplazamiento humano. El país es territorio de tránsito, destino, origen y en menor medida, retorno de personas costarricenses que regresan. La siguiente figura resume algunos datos recientes de estas dinámicas.

**Figura 1**

Dinámicas migratorias en, desde y a través de Costa Rica



Fuente: elaboración propia, a partir de distintas fuentes, 2023

Cada una de estas dinámicas tiene un nivel de importancia. Debido a su magnitud las cifras muestran que, los arribos al país tanto de personas migrantes que llegan a trabajar o de personas en búsqueda de protección internacional, hacen que Costa Rica sea principalmente un lugar de destino. Al respecto, la Organización de Estados Americanos (OEA) indicó que “es el país de las Américas con la tasa más alta de población migrante como porcentaje de su población total, con un 10,5 %, más del doble de la tasa de Chile, el segundo país con el porcentaje más alto” (OEA, 2020, 21).

En esta política, se asume que la población extranjera tanto inmigrante, como refugiada o solicitante de refugio, apátrida o en riesgo de apatridia puede contribuir positivamente desde distintos ámbitos al desarrollo del país. En este sentido, la presencia de población extranjera en Costa Rica puede visualizarse como una oportunidad más, que como una amenaza. En un estudio acerca de cómo las personas inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo (en el que se incluyó a Costa Rica), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señaló que “las políticas públicas pueden cumplir un papel clave para aumentar su contribución al desarrollo de los países de destino” (2018, 18) y resaltó la importancia de invertir en la integración social de esta población.

Tomando como punto de partida lo anterior, a continuación, se resumen en primer lugar, algunas oportunidades que brinda la población extranjera que habita en el país y, en segundo lugar, algunos desafíos generales que plantea a Costa Rica.

### »» Oportunidades de la presencia de la población extranjera que habita el país

Se asume que las oportunidades son hechos o aspectos favorables como efecto de la llegada de personas extranjeras al país. La Figura 2, destaca algunas oportunidades demográficas, laborales y económicas (aporte al pago de impuestos y al producto nacional) que hace esta población.

**Figura 2**  
Aportes de la presencia de la población extranjera en Costa Rica

- 
- Entre los años 2012-2022, el 20.2% de todos los nacimientos en Costa Rica, fueron de madres extranjeras. El año con la proporción más alta fue el 2022 con 23.8% (INEC 2023)
  - Realizan una contribución fiscal (pagan impuestos). La OCDE estimó que en Costa Rica su contribución fiscal era del 0.27% del PIB (OCDE 2018, 36)
  - Contribuyen al valor agregado. De acuerdo con la OCDE, el aporte al PIB es del 12% (OCDE 2018, 153); Gatica lo estimó en 11.3% (2018, 89)
  - Las principales ramas de actividad de la población extranjera ocupada en los años 2016-2022 fueron: empleo doméstico: 25.3%; construcción 21,8%; agricultura 14.2%; servicios administrativos y de apoyo 14.7% así como actividades inmobiliarias 30.7% (ECE -INEC 2021)
  - Perfil demográfico favorable. Al 2022, el 31.7% de la población extranjera tenía entre 15-34 años, frente al 28.7% de la población costarricense. Mientras que el 83.8% tenía entre 15 y 64 años, frente al 66.5% de la población nacional (ENAHO -INEC 2022)
  - Al 2022, el 77% de la población extranjera vivía en zonas urbanas (ENAHO -INEC 2021)
  - La mano de obra extranjera de la población extranjera complementa la mano de obra nacional en actividades poco atractivas para la población nacional.

Fuente: elaboración propia con base en distintas fuentes, 2023

También hay otro tipo de aportes que realiza esta población; entre ellos, resaltan las contribuciones a la cultura o la gastronomía, las personas que llegan, frecuentemente son portadoras de habilidades y capacidades, así como de historias y trayectorias personales que enriquecen la vida de Costa Rica.

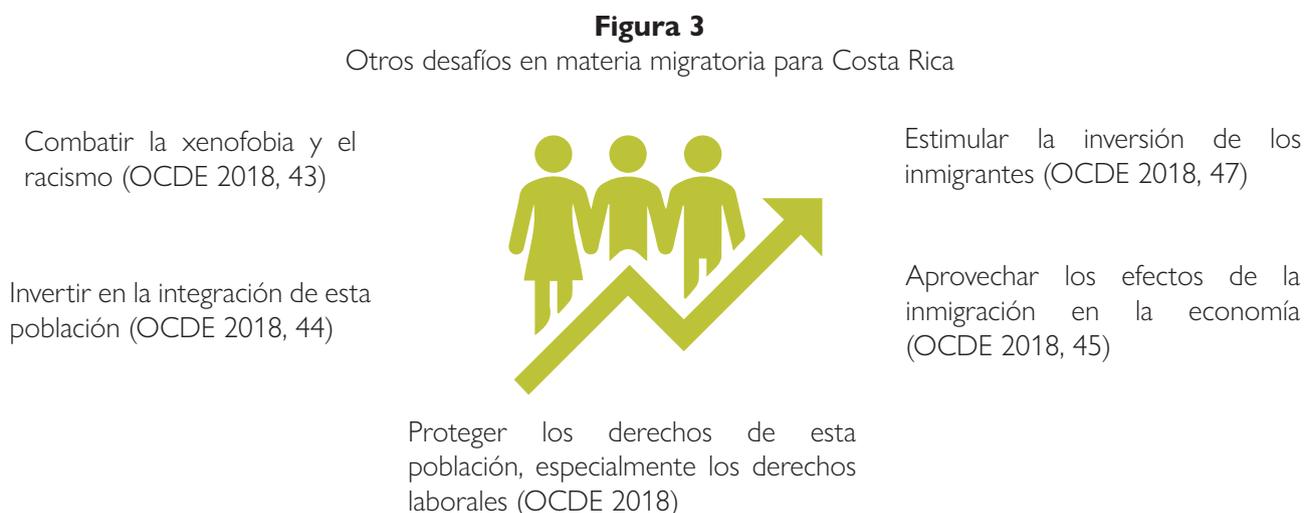
### »» Desafíos para Costa Rica

Los desafíos para atender a las personas extranjeras que habitan en Costa Rica tienen distintas características y están relacionadas a ámbitos sociales, económicos, educativos o culturales por mencionar algunos. Responder a estos retos frecuentemente involucra la acción del Gobierno en sus dos niveles (central y local). Dentro de un marco más amplio, el deterioro de las condiciones sociales y económicas que el país ha experimentado en los últimos treinta años tiene efectos en la vida de los hogares tanto de personas costarricenses, como de personas extranjeras, aunque suelen afectar con mayor intensidad a estas últimas. Hay que destacar que, la pandemia de la COVID-19 contribuyó a incrementar el deterioro social en el país.

Algunos de estos desafíos se plantean a continuación:

- Revertir las condiciones de pobreza de miles de hogares. Antes de la pandemia (año 2019), la pobreza afectada al 23.5% de los hogares costarricenses y al 32.4% de aquellos compuestos por personas nacidas en Nicaragua. Para el año 2021, estos porcentajes se incrementaron y afectaron al 29.9% de los hogares nacionales y al 46.7% de los nicaragüenses (ENAH0, 2019 y 2021).
- Promover el empleo formal. Para el año 2022, la población ocupada costarricense en el sector de la economía informal fue de 45%, frente al 55% de la población extranjera. Al desagregar por sexo, los datos son aún más críticos: el 63.4% de las mujeres extranjeras trabajan dentro de la economía informal, frente al 45% de las mujeres costarricenses (ECE-INEC, 2023).
- Atender oportunamente con acceso a la salud, especialmente, la salud sexual y reproductiva de una población mayoritariamente femenina. Al 2022, el 55.1% de esta población eran mujeres (ENAH0 –INEC, 2022).
- Incrementar la cobertura de los beneficios de la política social para la población extranjera. Valga citar un ejemplo: durante la pandemia de la COVID-19, del total de Bonos Proteger, solo el 3.5% de estos subsidios fueron entregados a personas nacidas en el extranjero (ENAH0, 2020).
- La regularización migratoria de las personas en contextos de movilidad humana que habitan el país.

Otros desafíos identificados se muestran en la siguiente figura:



Una estrategia para enfrentar estos desafíos a nivel local es mediante una *Política Municipal de Movilidad Humana* como la diseñada en Upala. Esto permitirá articular el trabajo de distintas instituciones públicas con los esfuerzos que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales presentes en el cantón.

### 3.2. Contexto migratorio local

El Cantón de Upala cuenta con una larga tradición de movimientos migratorios al colindar al norte con Nicaragua, principal país de origen de la población migrante que vive en Costa Rica. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2022), en 2021 el Cantón de Upala contaba con 54.766 habitantes (1,1% del total del país). De acuerdo con datos del Censo (2011), el Cantón de Upala contaba con 5.583 personas nacidas en el extranjero (48,8% hombres y 51,2% mujeres), aproximadamente el 10% de la población total del Cantón. Los principales países de origen de estas personas son Nicaragua (97,2%), El Salvador (0,8%) y otras nacionalidades (Panamá, Honduras y Canadá)<sup>17</sup>. Además, respecto a la migración interna, el Censo reporta que 11.541 habitantes del Cantón de Upala nacieron en otro cantón, representando el 21% de la población del territorio. Un nuevo Censo se publicará a finales de 2023, el cual permitirá actualizar estas cifras. En cuanto a la emigración, el Censo no desagrega los datos por cantón y las autoridades locales no poseen datos relacionados.

#### »» *Migración de tránsito*

Con relación a la dinámica migratoria de tránsito de acuerdo con los Informes de Monitoreo de Flujos Migratorios Irregulares en la Zona Norte de Costa Rica, elaborados por la OIM entre los meses de febrero y julio 2023, un porcentaje alto de personas que transitan por el país ingresan por el puesto fronterizo de Paso Canoas, transitan por el Pacífico costarricense hasta el cantón de Orotina y se dirigen hacia el puesto fronterizo de Tablillas en Los Chiles; aunque también se han observado pequeños grupos saliendo por Peñas Blancas, La Cruz Guanacaste y La Trocha, en Los Chiles. Esta evidencia muestra que, si bien se observan algunas personas o grupos familiares de personas migrantes en tránsito por Upala, el cantón no es uno de los lugares principales de tránsito migratorio.

Cabe destacar que, de acuerdo con estos informes, durante el año 2022 cuando se incrementó significativamente el tránsito de personas provenientes de Venezuela que se dirigían hacia los Estados Unidos de Norteamérica, transitaban muy poco por Upala. No obstante, esta dinámica se transformó durante el 2023, dado que, muchas personas que llegan hasta la frontera de Peñas Blancas deben retornar. En el regreso, deben pasar por Upala para salir del país por la frontera de Los Chiles.

#### »» *Upala como cantón de destino de población migrante, refugiada y solicitantes de refugio*

Debido a la ausencia de los datos censales, se solicitó al Área de Salud de Upala de la Caja Costarricense del Seguro Social información sobre la cantidad de población extranjera que está adscrita a dicha Área. Esta instancia brindó oportunamente la información y aclaró que las cifras con las que cuentan corresponden a personas extranjeras que se han registrado en el cantón, pero no necesariamente pueden vivir de manera permanente en Upala, debido a distintas razones; por ejemplo, pueden desplazarse en la Zona Norte por motivos laborales. Los datos se muestran en la tabla siguiente:

**Tabla 6**

**Población extranjera adscrita al Área de Salud de Upala  
por género 2023**

	Absolutos	Relativos
Hombres	5 531	44,2
Mujeres	6 992	55,8
Total	12 523	100,0
<b>Población nacida en Nicaragua</b>		
Hombres	5 278	43,9
Mujeres	6 753	56,1
Total	12 031	100,0
<b>Proporciones</b>		
Hombres nacidos en Nicaragua		95,4
Mujeres nacidas en Nicaragua		96,6
Población nacida en Nicaragua		96,1

Fuente: elaboración propia con información del Área de Salud de Upala de la CCSS, 2023

Dos datos llaman la atención. En primer lugar, se observa una mayor proporción de mujeres registradas —superior a la de los hombres (55.8%)— que es consistente con las proporciones que se registran a nivel nacional. En segundo lugar, la población nacida en Nicaragua es la que mayoritariamente predomina en el cantón (96%).

Otra fuente de información es el *Informe de monitoreo de flujos migratorios irregulares* en la Zona Norte de Costa Rica elaborado por OIM, correspondiente a los meses de mayo-octubre de 2022. Dicho informe realizó una encuesta a 1,520 personas nicaragüenses. Por su importancia, se destacan los siguientes hallazgos:

- El 52% eran hombres y 48% mujeres.
- El 32 % de las personas encuestadas eran residentes (temporal, permanente, categoría especial exceptuando refugio), 23% no tenía una situación migratoria regular, 13% eran personas refugiadas, 12% era solicitante de condición regular y 10% solicitante de refugio. Un 6% indicó tener visa de turista (2%) u otra condición migratoria.
- El porcentaje restante prefirió no responder (2022, 10).
- El 63% de las mujeres indicaron que su principal motivación para llegar al país era por razones económicas, esta motivación estuvo presente en las respuestas del 56% de los hombres (2022, 11).
- Los cantones de residencia de las personas encuestadas eran Upala 35%, San José 13%, Alajuela y San Carlos 5% (2022, 12).
- Los mayores porcentajes de desempleo de las personas encuestadas se encontraban en Upala (18%) y San Carlos (4%) (2022, 12).

Por otra parte, un aspecto relevante tiene que ver con la cantidad de personas extranjeras que han iniciado y concluido el proceso de naturalización (obtención de la nacionalidad costarricense) en el cantón de Upala. De acuerdo con la Oficina Local del Tribunal Supremo de Elecciones, entre el 2018 y marzo del 2023, se han naturalizado un total de 550 personas en Upala.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Información brindada por María Eugenia Alfaro Cortés, jefa de la Oficina del Tribunal Supremo de Elecciones de Upala. Comunicación personal, 24 de abril 2023.

» Niñas, niños y adolescentes extranjeros matriculados en el sistema educativo

Los datos sobre la cantidad de niñas, niños y adolescentes extranjeros matriculados en el sistema educativo en Upala se muestran en las tablas 7 y 8. En el caso de la niñez extranjera que estuvo matriculada en I y II ciclo, el promedio simple durante los años 2014-2021 en términos porcentuales fue de 4.4%; mientras que en III ciclo y educación diversificada, el promedio para esos años fue de 3.8%.

**Tabla 7**

**Costa Rica, Upala. Estudiantes nacionales y extranjeros en I y II Ciclo por sexo (2014-2021)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Costarricenses</b>								
Hombres	2 974	2 919	3 022	2 346	3 103	3 219	3 206	3 352
Mujeres	2 793	2 819	2 882	2 206	2 947	2 982	2 968	3 030
Total costarricenses	5 767	5 738	5 904	4 552	6 050	6 201	6 174	6 382
<b>Extranjeros</b>								
Hombres	141	136	128	148	136	149	195	179
Mujeres	126	101	92	130	97	116	138	137
Total extranjeros	267	237	220	278	233	265	333	316
Total estudiantes nacionales y extranjeros	6 034	5 975	6 124	4 830	6 283	6 466	6 507	6 698
% estudiantes extranjeros en Upala	4,4	4,0	3,6	5,8	3,7	4,1	5,1	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Pública, 2023  
Información estadística, [https://www.mep.go.cr/indicadores\\_edu/autotabulaciones.html](https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones.html)

**Tabla 8**

**Costa Rica, Upala. Estudiantes nacionales y extranjeros en III Ciclo y Educación diversificada por sexo (2014-2021)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Costarricenses</b>								
Hombres	1 994	1 939	1 920	1 847	1 793	1 981	1 983	2 179
Mujeres	2 032	2 035	2 025	2 044	1 927	2 104	2 066	2 286
Total costarricenses	4 026	3 974	3 945	3 891	3 720	4 085	4 049	4 465
<b>Extranjeros</b>								
Hombres	73	73	83	75	76	95	59	75
Mujeres	71	88	78	78	93	89	72	91
Total extranjeros	144	161	161	153	169	184	131	166
Total estudiantes nacionales y extranjeros	4 170	4 135	4 106	4 044	3 889	4 269	4 180	4 631
% estudiantes extranjeros en Upala	3,5	3,9	3,9	3,8	4,3	4,3	3,1	3,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación Pública, 2023  
Información estadística, [https://www.mep.go.cr/indicadores\\_edu/autotabulaciones.html](https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones.html)

Al desagregar los datos por sexo (como promedio simple para los años 2014-2021) se observa que, en el caso de I y II ciclo, la proporción de niñas costarricenses y extranjeras es de 48.4% y 43.6% respectivamente. Estas proporciones se invierten en III ciclo y educación diversificada en donde las mujeres nacionales y extranjeras tienen mayor protagonismo en términos porcentuales ubicándose en 51.4% y 52.1% respectivamente. Como puede observarse, resulta relevante que, las estudiantes mujeres adolescentes extranjeras superen levemente su participación respecto a sus pares masculinos y a las adolescentes nacionales.

» Demanda de servicios de salud

En las consultas que se realizaron a personas extranjeras que habitan el cantón de Upala sobre los aspectos que consideran más importantes para mejorar su integración social, el que se citó como el más importante fue el acceso a los servicios de salud que brinda la CCSS. La importancia que le asignan las personas extranjeras coincide con la preocupación mostrada durante varios años por algunos sectores de la sociedad costarricense en torno a que las personas extranjeras hacen un “uso abusivo” de estos servicios. En su momento, la CCSS señaló que nueve de cada diez consultas que ofrece esta institución son dirigidas a personas costarricenses.<sup>8</sup>

Las tablas 9 y 10 ofrecen información sobre las consultas en emergencias e internamientos en el hospital de Upala para los años 2017-2022, por nacionalidad (costarricense y extranjeros).

**Tabla 9**

**Upala. Total de consultas en Emergencias a usuarios nacionales y extranjeros hospital de Upala (2017-2022)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Nacionalidad</b>						
Costarricense	61 358	57 631	59 245	34 447	43 103	58 917
Extranjero	8 481	8 412	8 162	5 497	6 248	7 592
Total	69 839	66 043	67 407	39 944	49 351	66 509
% atención extranjeros	12,1	12,7	12,1	13,8	14,5	11,4

Fuente: Hospital de Upala, Cubo de Información de Urgencias 2023

Como se observa, en el caso de las consultas de emergencias, durante los años 2020 y 2021, hubo una mayor demanda en términos porcentuales de estas consultas por parte de población extranjera. Esto es llamativo por dos razones. En primer lugar, se esperaba que, a partir del 2018 se incrementaran las demandas de estos servicios como efecto de una mayor llegada al país y al cantón de personas provenientes de Nicaragua en búsqueda de protección por los acontecimientos políticos en este país. Los datos de los años 2018 y 2019 no muestran un incremento acorde con lo que se esperaba. En segundo lugar, durante el año 2020 hubo una fuerte restricción a la movilidad de personas como resultado de las medidas para contener la propagación de la pandemia de la COVID-19. Si bien, hay una disminución total de la cantidad de consultas de emergencias, durante ese año y el siguiente (2021), hubo una mayor demanda en términos porcentuales de parte de la población extranjera. Aunque no se tienen en estos momentos actualizados los datos del Censo Nacional de Población del año 2022, cabe recordar que la información del censo del año 2011 indicó que, en Upala, el 12.7% de la población que habitaba en ese año el cantón, había nacido en el extranjero.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo: CCSS, “Nueve de cada 10 consultas brindadas por la CCSS son para ticos”, [https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios\\_noticia?nueve-de-cada-10-consultas-brindadas-en-la-ccss-son-para-ticos](https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?nueve-de-cada-10-consultas-brindadas-en-la-ccss-son-para-ticos), 27 de mayo del 2019.

**Tabla 10**

**Upala. Total, de internamientos nacionales y extranjeras  
Servicio de Hospitalización, hospital de Upala (2017-2022)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Nacionalidad</b>						
Costarricense	2 068	2 214	2 023	1 406	1 765	1 974
Extranjero	480	516	445	372	401	373
Total	2 548	2 730	2 468	1 778	2 166	2 347
% atención extranjeros	18,8	18,9	18,0	20,9	18,5	15,9

Fuente: hospital de Upala. Base de datos de egresos Arca 2023

En el caso de los internamientos, estos presentan una participación más alta de la población extranjera como puede verse en la tabla anterior la cual fue de 18.5% como promedio para los años 2017-2022. El año 2020 (que coincide con el año del inicio de la pandemia de la COVID-19) es el que presentó el porcentaje más alto.

Las cifras presentadas en las tablas 3 y 4 pueden sugerir el por qué, entre la población consultada para la elaboración de esta política, le asignan una importancia muy alta al acceso a los servicios que brinda la CCSS, dado que, pagar por servicios privados de salud puede resultar poco o nada accesible para esta población.

### 3.3. Contexto del cantón de Upala

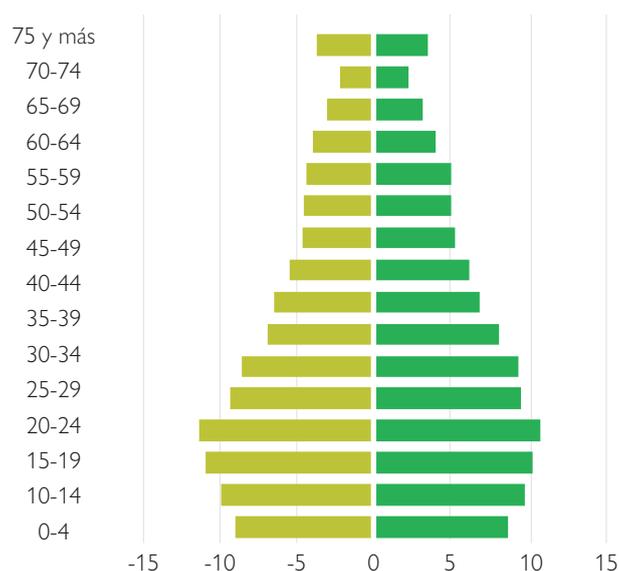
#### Contexto sociodemográfico

##### » Población general de Upala

De acuerdo con las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para el 30 de junio del 2023 la población total de Upala alcanzará las 56,173 personas, de las cuales, 28,490 serían hombres (50.7%) y 27,683 serían mujeres (49.3%). La figura 4, muestra la población de acuerdo con los grupos quinquenales de edad.

**Figura 4**

Upala. Pirámide de población según grupos quinquenales de edad al 2023



Fuente: elaboración propia con datos del INEC 2023. Datos disponibles en: <https://www.inec.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

Como se observa, la mayoría de la población que habita el cantón es joven: la población en el rango de edad de 0 a 19 años representa el 35.3% de la población total, mientras que, si se amplía el rango de 0 a 24 años, la proporción es de 44.1%.

De acuerdo con MIDEPLAN (2021), algunas características de la población del cantón son las siguientes:

- La densidad poblacional general es de 34,2 personas por km<sup>2</sup>, para las personas menores de edad es de 12,16 y para las personas adultas mayores de 2,5 por km<sup>2</sup>.
- El Índice de envejecimiento es de 19,9 menor al promedio cantonal (30,3) y se ubica en el lugar 74 del ranqueo cantonal. El grupo de personas adultas mayores representa el 7,23% de la población del cantón, la relación de dependencia es de 11, La relación de dependencia total es de 66,5 superior al promedio cantonal 56,3.
- Posee un valor de 36,9 que lo posiciona en el lugar 77 del ranking cantonal, con un nivel de bienestar menor y con una relación de dependencia de las personas menores de edad de 55,5 mayor al promedio cantonal 43,7.

### »» *Condiciones sociales*

Aunque no existen datos cantonales sobre la pobreza elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), hay otras fuentes que permiten tener un acercamiento a las condiciones sociales en los que vive la población. De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional Cantonal (IPMC) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), el cantón de Upala se encuentra en la posición 80, dentro de los 82 cantones del país.

Cabe recordar que, metodológicamente, este índice se elabora a partir de cuatro componentes (educación, vivienda y uso de internet, salud y protección social), así como de 16 indicadores que permiten medir la intensidad de la pobreza y la razón de incidencia.<sup>9</sup> La información que proporciona el IPMC publicado por el PNUD muestra el rezago social y la marcada incidencia de la pobreza multidimensional que viven las personas que habitan el cantón de Upala, valga tener presente que este índice, no desagrega a la población por nacionalidad.

Los datos del PNUD son coincidentes con los que ha reportado el MIDEPLAN en la revisión de los cantones a partir de los indicadores sociodemográficos, en el que señaló que Upala “obtiene valores inferiores en todos los indicadores que el valor promedio cantonal” (2021, 74).

### **Contexto económico**

#### »» *Producción agrícola*

La producción agrícola es la principal actividad económica de Upala. Según los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014), este cantón registró un total de 2,949 parcelas (equivalente al 11.7%) de las 25,176 registradas en la provincia de Alajuela<sup>10</sup>; lo que la ubicaba en tercer lugar dentro de los cantones alajuelenses con este tipo de parcelas, solo por detrás de San Carlos y San Ramón. La centralidad del trabajo agrícola se confirma cuando se observa que la participación de Upala en la producción de arroz, maíz y frijol registró, según el Censo citado fue del 82.1%; 59.4% y, 48.4% respectivamente de todo lo producido en estos granos por la provincia de Alajuela (León y Blanco, 2018, 71).

De acuerdo con los datos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), para el año 2020-2021, el cantón de Upala tenía un total de 3,423 hectáreas sembradas de arroz y una producción de 13,542 toneladas métricas de este producto y una participación del 8.9% del total de la producción nacional (2022, 23).

Por otra parte, a lo largo del presente siglo, en Upala como el resto de los cantones de la zona norte del país se ha consolidado el cultivo y producción de piña. Arguedas, Miller y Vargas (2021) señalaron en el Informe de monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para 2019 que, Upala contaba para este último año con un total de 3,383.2 hectáreas sembradas de piña, por detrás de cantones como San Carlos, Los Chiles, Sarapiquí y Río Cuarto.

<sup>9</sup> PNUD 2022, Notas técnicas, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal 2021, [https://www.undp.org/es/costa-rica/publications/notas-tecnicas-atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2021?\\_gl=1%2A5ukur2%2A\\_ga%2AMzE2NDE1ODkyLjE2MzAyODE3NTI.%2A\\_ga\\_TGHFVBQ9DR%2AMTY3NzUzMzMzNy41LjEuMTY3NzUzMzMzMy40NC4wLjA](https://www.undp.org/es/costa-rica/publications/notas-tecnicas-atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2021?_gl=1%2A5ukur2%2A_ga%2AMzE2NDE1ODkyLjE2MzAyODE3NTI.%2A_ga_TGHFVBQ9DR%2AMTY3NzUzMzMzNy41LjEuMTY3NzUzMzMzMy40NC4wLjA).

<sup>10</sup> INEC, Censo Agropecuario 2014, Resultados, <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/censos/censo-agropecuario-2014?documentTypes=publication>

## » Valor agregado

El Banco Central de Costa Rica presentó durante el año 2023, los datos sobre el PIB Nacional para Costa Rica con datos del año 2020. Esta información permite observar cómo está compuesta la matriz de producción de un cantón y el aporte que hace cada municipio al PIB nacional. Las cifras muestran que Upala aporta el 0.5% del producto nacional. Al descomponer los datos cantonales (Tabla 11) por actividad económica en términos relativos las tres principales son electricidad, agua y gestión de desechos (17.2%), actividades agrícolas ampliadas (16.1%) y educación (15.6%).

Del valor agregado de la producción agrícola del país, Upala aporta el 2.5% del total, según los datos del Banco Central. Llama la atención que la principal actividad agrícola que destaca es la producción de piña, misma que requiere de la participación intensiva de mano de obra no calificada. Por otra parte, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer), destacó que, al año 2020, Upala exportó un total de \$231 millones, de los cuales \$145.3 millones correspondieron a productos agrícolas (62.9% del total exportado).<sup>11</sup>

**Tabla 11**

**Upala. Valor agregado por tipo de actividad económica (en términos relativos)**

	Año 2020 Participación relativa
Electricidad, agua y gestión de desechos	17.2
Educación	15.6
Piña	9.3
Pecuario	8.5
Construcción	8.3
Salud	7.6
Inmobiliarios	6.2
Agrícolas	5.4
Administración pública y planes de de seguridad social de afiliación obligatoria	5.0
Servicios financieros	4.2
Comercio	2.2
Transportes y almacenamiento	1.9
Otros servicios	1.9
Servicios agrícolas	1.4
Servicios administrativos y de apoyo	1.3
Alojamiento y servicios de comida	1.2
Información y comunicaciones	0.8
Minas y canteras	0.6
Alimentos y bebidas	0.2
Reparación de vehículos	0.2
Ornamentales	0.2
Otras industrias manufactureras	0.2
Profesionales, científicos y técnicos	0.2
Otras actividades económicas	0.4
Total	100.0

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica 2023

<sup>11</sup> PROCOMER 2022, Exportaciones según cantón de origen, 2020, <https://www.procomer.com/exportador/documentos/anuario-estadistico-2020/>

La tabla 6, muestra el valor de las exportaciones del cantón de Upala en los años 2018-2020 en millones de colones.

**Tabla 12**

**Upala. Exportaciones del cantón 2018-2020**

En millones de dólares

	2018	2019	2020
Exportaciones	198	206	231

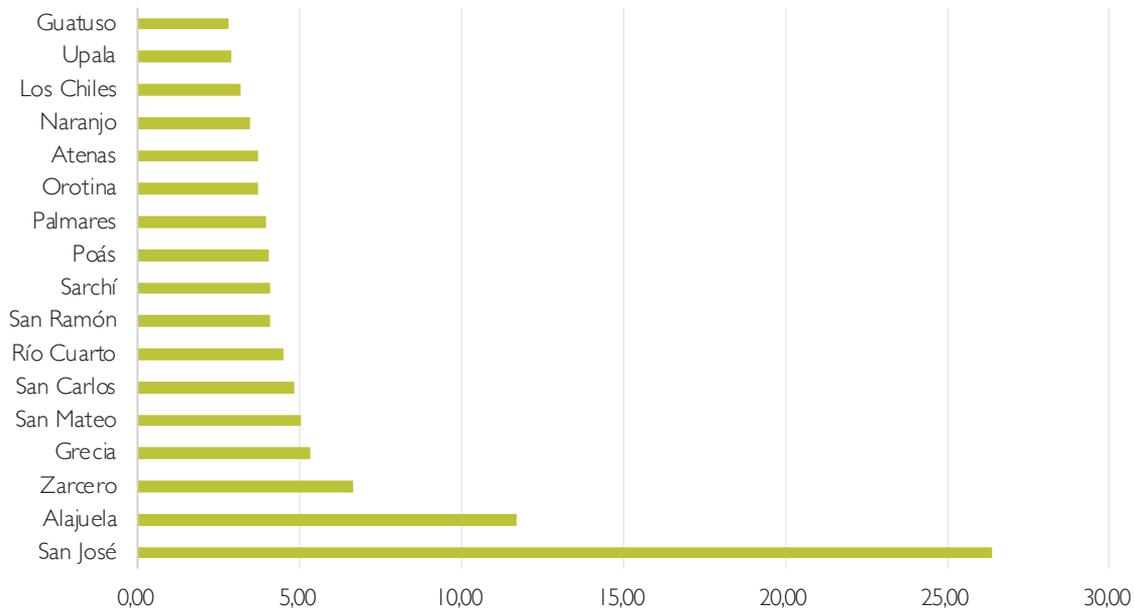
Fuente: elaboración propia con datos de PROCOMER, 2023

Cabe destacar que, según las cifras cantonales que ofrece el Banco Central de Costa Rica para el año 2020, el PIB per cápita cantonal de Upala es el segundo más bajo de los cantones de la provincia de Alajuela y se estimaba en 2.9 millones de colones al año, superando únicamente el PIB per cápita de Guatuso. Este es un indicador que muestra en promedio “lo que produce” una persona a nivel local. En contraste, puede verse el PIB cantonal de San José que se ubica al otro extremo con 26.39 millones de colones al año.

**Figura 5**

**Costa Rica. PIB per cápita de Upala y cantones seleccionados.**

Datos en millones de colones 2020



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica 2023

## 4. CONSULTA A LA POBLACIÓN OBJETIVO (PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE REFUGIO, PERSONAS APÁTRIDAS Y EN RIESGO DE APATRIDIA) EN EL CANTÓN DE UPALA

Se reconoce que una política pública es el resultado de la decisión de un Gobierno de llevar a cabo una acción o intervención para atender y resolver un problema público relevante (MIDEPLAN, 2016, 6). Dicha intervención no es antojadiza, surge de la identificación previa de una realidad o problema que requiere ser transformado positivamente. En este sentido, MIDEPLAN sugiere que “es importante la delimitación del problema o conjunto de problemas, que afectan a la sociedad o un grupo social determinado, reconociendo las causas que lo originan y las consecuencias que tienen en la población y en el territorio” (2016, 6). Esta delimitación puede ser el resultado, por ejemplo, de una revisión de trabajos e investigaciones previas sobre el tema a resolver o, de consultas directas a las poblaciones objetivo a las que se dirigirá la política.

MIDEPLAN (2016), retomando el análisis de Rauder (2015), señala que, “las políticas públicas deben ser construidas de forma colectiva entre el sector público, privado, académico y ciudadano otorgándole a este último su derecho de decidir, crear y asumir responsabilidades de los resultados concretos de sus decisiones” (2016, 15). Lo anterior cobra relevancia en tanto, en un proceso como el presente, la identificación que pueden hacer las personas en contextos de movilidad humana de problemáticas y aspectos críticos que enfrentan o padecen en el cantón de Upala permite establecer las prioridades a las cuales la PMMH debe atender y responder. Acá la política que se diseñe, integra implícitamente un componente ético y es el de asegurar la participación de personas que por diversos motivos han tenido que dejar sus países de origen y que, en un contexto de llegada, su voz es escuchada y sus necesidades son atendidas.

### Recuadro 1

#### ¿Qué se entiende por aspectos críticos en la PMMH del cantón de Upala?

Se entiende por aspectos críticos el conjunto de elementos interrelacionados derivados de determinadas condiciones sociales, económicas, relaciones de poder, contextos educativos, culturales o de la condición migratoria, que acentúan o incrementan la vulnerabilidad de una persona o de un grupo y que le exponen a la violación de sus derechos humanos. Debe destacarse que estos factores críticos pueden ser acumulativos en una persona o grupo y pueden afectar de manera diferenciada a niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGBTQ+, entre otras.

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica 2023

#### » Metodología seguida

Con el apoyo del Centro Municipal para Migrantes (CMM), se convocó a tres sesiones de consulta presenciales con población extranjera que habita permanentemente en el cantón de Upala. Estas sesiones se llevaron a cabo en Upala centro (2023), así como en la comunidad San Antonio de Yolillal, frontera con Nicaragua (2023).

Participaron un total de 37 personas (14 hombres y 23 mujeres). De ellas, 8 personas indicaron que no poseían ningún documento de identificación de algún país; 36 personas indicaron haber nacido en Nicaragua y una persona afirmó ser de nacionalidad hondureña.

Se elaboró previamente una guía que constaba de tres partes: a) consentimiento informado, b) orientaciones para la aplicación de la guía y c) preguntas para el diálogo. Antes de cada sesión se les informó a las personas participantes que estas sesiones de consulta formaban parte del proceso de la elaboración de la PMMH del cantón de Upala y que los aportes que brindarían serían fundamentales para la identificación de la problemática por resolver y de las actividades para implementar. Asimismo, se les indicó que no había riesgos asociados con su participación y que toda la información que proporcionaran se manejaría con absoluta confidencialidad.

Los aportes realizados por las personas participantes fueron recogidos durante las tres sesiones y se sistematizaron posteriormente. A continuación, se presentan ordenados en torno a los siguientes ejes: instituciones que conocen en el cantón y principales servicios que identifican como importantes para ellas; aspectos críticos que enfrentan y; factores que identifican que pueden ayudar a resolver los aspectos críticos.

*a. Instituciones que conocen y principales servicios que reconocen como importantes para ellos*

Las instituciones que identifican las personas participantes de los grupos focales de consulta están estrechamente relacionadas a las bienes y servicios que tales instituciones ofrecen. Las participantes también identificaron organizaciones de la sociedad civil presentes en Upala. La siguiente figura resume lo afirmado:

**Recuadro 1**

Instituciones que conocen	Servicios Identificados por las personas que ofrecen estas instituciones
<b>Instituciones públicas</b>	<b>Instituciones públicas</b>
• Hospital de Upala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de Salud</li> <li>• Ayudas económicas</li> <li>• Servicios educativos</li> <li>• Educación Técnica</li> <li>• Seguridad</li> <li>• Trámites migratorios</li> <li>• Registro de hijas e hijos nacidos en el país</li> </ul>
• Servicios de salud	
• Ebais	
• Instituto Mixto de Ayuda Social	
• Ministerio de Educación (escuelas y colegios)	
• Instituto Nacional de Aprendizaje	
• Fuerza Pública	
• Dirección General de Migración y Extranjería	
• Registro Civil	
• Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
• Municipalidad	
• Servicio Nacional de Salud Animal	
<b>Otras instancias que conocen</b>	
• Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	• Apoyos Varios
• Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA)	• Capacitación
• Visión Mundial	• Apoyos Varios
• Ayuda en Acción	
• Centro de los Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS)	

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por las personas que participaron de la consulta, 2023

La identificación de estas instancias podría sugerir que su evocación tiene su origen en la relación entre las personas y estas instituciones, en tanto les ofrecen bienes y servicios que tienen importancia en la vida cotidiana. Nótese, por ejemplo, que la primera institución identificada fue el hospital de Upala y el EBAIS, seguido del IMAS y del Ministerio de Educación Pública. No obstante, como se verá a continuación, las personas participantes también identifican dificultades para contar con acceso a los bienes y servicios que brindan estas instituciones.

#### *Dificultades que señalan para tener acceso a los servicios que brindan las instituciones identificadas*

Las dificultades que las personas participantes identificaron para tener acceso a los servicios que ofrecen las instituciones identificadas se concentraron en el hospital de Upala y los EBAIS; el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Dirección General de Migración y Extranjería. En general, debe señalarse que, varios de los aspectos identificados son también dificultades que enfrentan las personas costarricenses.

#### Hospital de Upala y EBAIS

- Hay discriminación por ser extranjeros en los servicios de salud.
- No tener el seguro al día o no tenerlo del todo. Las personas participantes tienen claro que, el acceso al seguro es un proceso simultáneo al trámite de alguna categoría migratoria. El no tener seguro afecta principalmente a quienes padecen de enfermedades crónicas o requieren de algún tratamiento permanente.
- Para quienes son asegurados directos, el costo mensual del seguro es muy alto.
- Los horarios de buses no siempre son favorables para llegar al hospital o Ebais y solicitar una cita o atención.

#### Instituto Mixto de Ayuda Social

- Hay mucha dificultad para obtener una cita en el IMAS.
- La información que brindan es muy confusa, las personas no siempre tienen claro qué documentos deben de aportar y qué procedimientos deben seguir.
- Las personas funcionarias indican que algunos procedimientos deben realizarse de manera digital. Esto dificulta a personas que están poco familiarizadas con los entornos virtuales (por ejemplo, de las personas que participaron, solamente cuatro indicaron que tienen un correo electrónico y, solo dos, lo revisan con alguna frecuencia).
- Asimismo, la mayoría de las personas participantes no tienen acceso permanente a internet.
- Los números de teléfono que brindan no los responde o están ocupados.
- Poca sensibilidad de las personas funcionarias que atienden en ventanilla.
- En algunos casos, cuando las familias tienen varios hijos, los subsidios para estudio solo se otorgan a algunos de los hijos.
- Los horarios de buses no siempre son favorables para llegar a tiempo y solicitar una cita para atención.

#### Dirección General de Migración y Extranjería

- Las solicitudes de refugio solo pueden realizarse en la sede de la DGME en San José y excepcionalmente en San Carlos o Liberia. Muchas personas no saben esto.
- Costos de traslado y tiempo para realizar los trámites migratorios en San Carlos, San José y Upala. Varias personas participantes que no poseen documentos afirmaron que nunca han salido de Upala.
- Cuando pierden una cita no saben cómo obtener una nueva.
- Los medios para solicitar una cita no siempre son accesibles (llamada telefónica o cita web).
- No poseen información detallada de los trámites que deben realizar.
- Los trámites para la obtención de cédula de residencia son muy altos; esto contrasta con los bajos salarios que tienen, o con la inestabilidad laboral que señalaron.
- Los requisitos son difíciles de obtener, en especial, cuando son personas que llegaron a Costa Rica siendo niños. Se comentaron casos de personas que no fueron inscritas en Nicaragua y que, en la actualidad tienen dificultades para regularizar su condición migratoria.
- No saben cuáles son los procedimientos que deben seguir para obtener los servicios de esta institución.

*b. Aspectos críticos que enfrentan*

Las personas participantes señalaron aspectos críticos que han enfrentado al llegar a Costa Rica y a Upala en particular. Al revisar estos aspectos, se identifican algunos que afectan tanto a población nacional como extranjera; otros son aspectos críticos formales que les afectan como personas extranjeras y, otros son aspectos de facto.

*i. Aspectos críticos que afectan por igual a personas nacionales y extranjeras*

- Restricción en el acceso a los servicios de salud por no estar aseguradas.
- Limitaciones en el acceso al trabajo, a un salario permanente o a medios de vida.
- Discriminación en el acceso al trabajo por la edad.
- Dificultades para obtener apoyo de instituciones sociales como el IMAS.
- Bajos salarios que tienen en las ocupaciones que realizan (por ejemplo, en actividades agrícolas pagan ₡ 5,000 colones el jornal).
- Poco acceso a internet y no contar con saldo para el teléfono les dificulta realizar gestiones de servicios públicos que solo se realizan a través de estos medios.
- Deficiente cobertura de la señal de internet.
- Quienes viven en la milla fronteriza (que corresponde a dos kilómetros al Sur de la frontera y que es área protegida) tienen poco acceso a servicios de salud y los horarios de los autobuses les dificultan llegar a tiempo al centro de Upala. En algunos casos deben caminar más de una hora para llegar a la parada de bus. En la milla fronteriza y territorios cercanos hay poca cobertura de agua potable. Adicionalmente, la legislación respectiva no permite en la milla fronteriza la inversión pública o privada.
- Analfabetismo, especialmente en personas mayores de edad.

*ii. Aspectos críticos formales que les afectan por su condición de personas extranjeras*

- No haber sido registrados en Nicaragua ni en Costa Rica. Esto dificulta la obtención de documentos y los coloca en riesgo de apatridia.
- No contar con cédula de residencia o carné de solicitante de refugio con permiso laboral hace que empresas en el cantón no los contraten.
- Altos costos económicos para la obtención de la cédula de residencia.
- No contar con carné del seguro para obtener citas o servicios en los Ebais y hospital de Upala.
- No poder realizar trámites migratorios en Upala. El desplazamiento a San Carlos, San José o Liberia aumenta los costos para las familias y esto afecta a quienes tienen menores ingresos. Cabe destacar que este aspecto también fue mencionado por la directora de la Policía Especial de Migración de la sede de Upala quien coincidió con las personas extranjeras.
- El carné de solicitante de refugio se otorga al iniciar el proceso. El permiso laboral se otorga una vez que la persona cuenta con seguro social.

*iii. Aspectos críticos de hecho que les afectan por su condición de personas extranjeras*

- Persisten actitudes de xenofobia en funcionarios de instituciones públicas y algunas personas en la comunidad.
- Algunas personas aún creen que las personas extranjeras solo llegan a hacer mal a la comunidad.
- No contar con cédula de residencia o carné de solicitante de refugio con permiso de trabajo hace que en actividades agrícolas los contraten a través de intermediarios con salarios inferiores al salario mínimo.
- Discriminación salarial por nacionalidad (les pagan menos por ser extranjeros).
- En ocasiones, enfrentan actitudes hostiles de parte de funcionarios de la Fuerza Pública o sienten alguna persecución por ser extranjeros.
- Algunas personas en la comunidad dicen que las personas extranjeras son ladronas.

Cabe destacar que las personas participantes en los grupos focales también indicaron que en algunos casos han tenido muestras de compañerismo, apoyo y solidaridad de personas costarricenses.

*c. Factores que identifican que pueden ayudarles a resolver los aspectos críticos*

Se les solicitó a las personas participantes que señalaran factores que podrían ayudarles a resolver los aspectos críticos que identificaron. Los aportes son los siguientes:

- Impulsar campañas que faciliten el acceso al seguro social para que todas las personas tengan oportunidad de recibir los servicios de salud (este es el aspecto más citado).
- Promover que se brinden todos los servicios migratorios en Upala y no solo los servicios de la Policía de Migración.
- Promover que los servicios del Banco de Costa Rica se gestionen en Upala y no en Liberia o Upala; esto facilitaría el acceso a los servicios de muchas personas.
- Facilitar o disminuir los trámites migratorios; especialmente, para personas que llegaron al cantón hace muchos años o apoyar para traer los documentos que se necesitan para la regularización migratoria.
- Promover la regularización migratoria.
- Incentivar una mayor coordinación con el consulado de Nicaragua en Upala.
- Facilitar el acceso a los documentos de migración, sea a través de la flexibilización de los requisitos o de buscar ayudas económicas para tener acceso a los documentos.
- Incorporar al sector empresarial para que apoyen más en temas laborales.
- Impulsar campañas para el cumplimiento de los derechos laborales.

En términos generales, los aspectos planteados por las personas participantes son congruentes con los recopilados por la OIM (octubre 2022) en dos grupos focales con personas nicaragüenses provenientes de las comunidades de Canalete, Cartago de Upala, Upala centro, Fósforo, Moreno Cañas y México de Upala. En dichos grupos focales, las personas participantes señalaron como las tres principales prioridades las siguientes: cedulación costarricense, acceso al trabajo y cobertura de la seguridad social. Asimismo, señalaron como otras necesidades importantes el acceso a la justicia, cuidado de niñas, niños y adultos mayores, asistencia psicológica, acceso a vivienda y apoyo en la respuesta a emergencias (2022, 12-13).

Finalmente, este mismo informe señala que:

Al solicitar apoyo en las instituciones estatales costarricenses las personas migrantes expresan que se han enfrentado a múltiples situaciones que les dificultan el acceso a los servicios de apoyo. Estos son barreras de tipo burocráticas como trámites complejos, falta de información sobre cómo proceder ante estos trámites, criterios excluyentes y contradictorios, trato hostil por parte de funcionarios y plazos demasiado largos para obtener soluciones (OIM, 2022, 13).

*Consulta al Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI)*

En sesión ordinaria del CCCI del día 19 de abril del 2023, se hizo una presentación de avance de los aspectos críticos identificados por las personas extranjeras que participaron en los grupos focales. Las personas integrantes del CCCI estuvieron de acuerdo con los aspectos señalados y, complementariamente, indicaron que otros elementos críticos son los siguientes:

- Muchas personas extranjeras independientemente de la categoría migratoria tienen dificultades para tener acceso a educación universitaria y formación técnica.
- Hay personas que tienen miedo de acercarse a las instituciones, muchas veces por desinformación y poco conocimiento de lo que hace cada una de ellas.
- Las personas extranjeras también tienen enfrentan riesgos a su seguridad debido al incremento de delitos como robos, secuestros o asesinatos.
- Hay mucha falta de acceso a la información sobre los servicios que brindan las distintas instituciones.

- Históricamente en Nicaragua hay una práctica (se le denominó factor cultural), que hace que las personas no den valor o importancia a los procesos de documentación, por ejemplo, en el registro de los hijos o, de buscar estar asegurado. Esto en ocasiones implica un choque al llegar a Costa Rica.
- Incorporar diferencias etarias, especialmente con personas adultas mayores consulta a NNA.

Asimismo, indicaron que es importante que la PMMH del cantón incluya explícitamente los siguientes enfoques

- De género
- Interseccionalidad
- Etario
- Interculturalidad

Lo anterior, permitirá visibilizar las necesidades específicas de las mujeres y de los distintos grupos etarios en contextos de movilidad humana. También se indicó que los aspectos críticos señalados no afectan de manera similar a las personas con categorías migratorias diferentes.



Upala, Costa Rica © IOM 2023  
(Fotos: OIM Costa Rica)

## 5. PROBLEMA QUE CONTRIBUIRÁ A RESOLVER LA POLÍTICA MUNICIPAL DE MOVILIDAD HUMANA (PMMH)

Toda política pública debe establecer y definir un problema al que se contribuirá para resolver. De acuerdo con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2016) el problema “deberá formularse como un estado negativo, que afecta a una determinada población y no como la falta de una solución, es decir una situación que debe mejorar o superarse, como producto de la transformación social deseada” (2016, 15). El problema identificado en la PMMH del cantón de Upala es el siguiente:

### Recuadro 2

Problema identificado que la PMMH contribuirá a resolver

Existen dificultades para el acceso a la documentación migratoria, a los servicios de salud, al empleo, a la formación y a servicios públicos que limitan la integración social de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala.

De acuerdo con la revisión documental y las consultas a la población meta, se identificó que el acceso a la documentación migratoria, a los servicios de salud, así como contar con un empleo o fuente de ingresos económicos, son las principales dificultades que enfrentan las personas extranjeras que habitan el cantón.

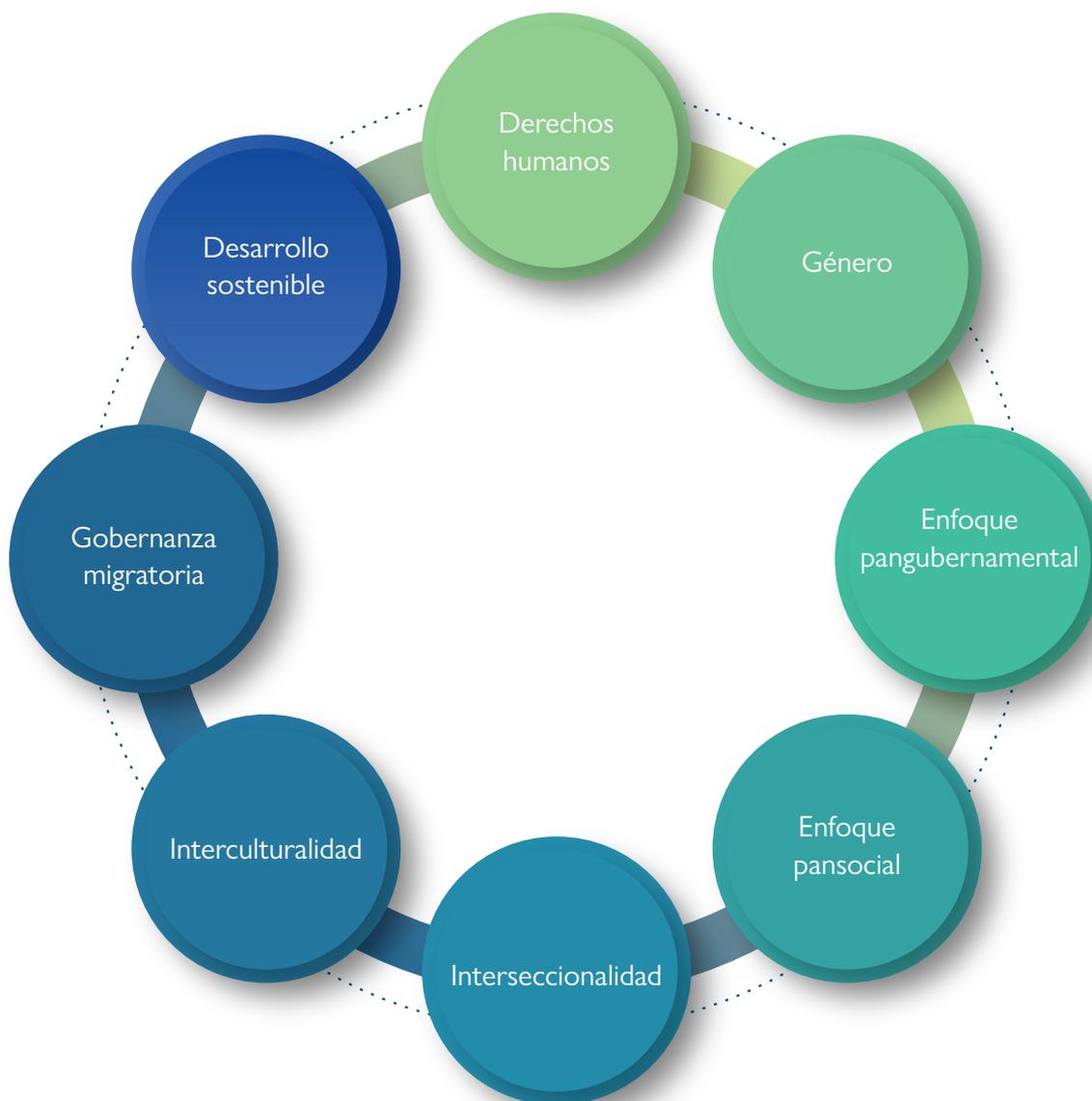
Las dificultades a las que se refiere el problema identificado se relacionan con obstáculos o barreras que impiden la plena integración social y económica de las personas extranjeras que habitan el cantón de Upala. Estas dificultades tienen su origen en aspectos formales derivados de la existencia de normativa que establece como requisito principal tener vigente un documento migratorio emitido en el país. Carecer de este documento, priva a una persona de obtener bienes y servicios brindados por instituciones públicas o privadas en el país. Por otra parte, también se reconoce la existencia de aspectos reales o de facto presentes en la sociedad de acogida que limitan la integración social. Estos aspectos se relacionan con la xenofobia, los prejuicios, la discriminación o rechazo hacia las personas extranjeras por su origen.

¿Qué se entiende por integración social dentro de esta PMMH? Garreta (2003) indica que el concepto de integración es “un fenómeno multidimensional referido a diferentes aspectos de la vida colectiva: desde la inserción de la población en la estructura hasta el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta” (2003, 61). Sobre esta base, se asume en esta política que la integración social es una parte de esa multidimensionalidad y se refiere a factores que contribuyen a la inserción laboral-económica, educativa, sanitaria, cultural y a la participación en procesos locales que fortalecen el sentido de pertenencia con la comunidad de las personas extranjeras que habitan Upala. En este orden de ideas, una aspiración central de la PMMH es fortalecer la integración social de estas personas en el cantón de Upala, así como brindar atención solidaria y humanitaria a quienes transitan por este territorio.

## 6. ENFOQUES Y PRINCIPIOS

En este apartado se establecen los enfoques y principios que guiarán la PMMH. De acuerdo con MIDEPLAN (2016), los enfoques “corresponden a un planteamiento histórico sobre el cual se sustenta la atención o el interés de un asunto o problema. Define un punto de vista determinado para dirigir la atención a partir de algunos supuestos epistemológicos, configurados en un contexto histórico determinado” (2016, 22). Los enfoques de la presente PMMH son los siguientes:

**Figura 6**  
Enfoques de la PMMH



Fuente: elaboración propia

Por su parte, los principios se entienden como “reglas o normas de conducta que orientan la acción del ser humano. Se trata de normas de carácter general” (MIDEPLAN 2016, 22). Los principios que guían la PMMH son:

**Figura 7**  
Principios de la PMMH



Fuente: elaboración propia

## 6.1. Enfoques de la PMMH

### Enfoque de derechos humanos

Este enfoque reconoce la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de todas las personas, sin importar su sexo, género, origen étnico, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, identidad de género, orientación sexual, condición migratoria o cualquier otra condición. Este enfoque se traduce en que todas las acciones derivadas de esta política buscarán promover la igualdad y equidad entre las personas al ejercer sus derechos, reconociendo las desventajas que enfrentan algunos sectores de la población y la necesidad de que se les brinde atención especial para la consecución del bienestar.<sup>12</sup>

### Enfoque de género

Este enfoque reconoce las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, asume que cada cultura asigna una valoración distinta a esas diferencias. El género refiere a este conjunto de características y normas sociales, económicas, políticas, culturales y psicológicas asignadas de manera diferenciada a cada sexo; es una construcción sociocultural que varía a lo largo de la historia y entre las culturas. Las diferencias de género por sí mismas no generan las desigualdades; estas se producen cuando un grupo social asigna un valor a esas diferencias.

El enfoque de igualdad de género implica la revisión de las políticas públicas, que no son neutras en cuestión de género. El concepto de género puede definirse como “el enfoque o contenido conceptual que le damos al género para analizar la realidad y fenómenos diversos, evaluar las políticas, la legislación y el ejercicio de derechos, diseñar estrategias y evaluar acciones, entre otros”. El género es el lente a través del cual miramos al mundo y, al mismo tiempo, es un tamiz con el cual nuestro entorno cultural selecciona, excluye e incluye determinadas normas y representaciones. Así, nos permite ver las especificidades de la migración femenina y los impactos diferenciados en los diversos actores: mujeres y hombres.<sup>13</sup>

### Enfoque de interculturalidad

Este enfoque reconoce que Costa Rica es un país con una gran diversidad cultural y social, donde conviven diversas culturas con estilos de vida diferentes. Esto ha sido reafirmado por la reforma constitucional que establece que Costa Rica es una república democrática, *multiétnica* y *pluricultural*.<sup>14</sup> Desde este enfoque se quiere propiciar un diálogo entre las diversas expresiones culturales, al mismo nivel y sin establecer relaciones de poder ni desigualdad, asegurando que las diferencias no se conviertan en discriminaciones, sino como una posibilidad de enriquecimiento mutuo, como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad.<sup>15</sup>

<sup>12</sup>Se retoma la conceptualización de este enfoque incluida en la “Política Migratoria Integral para Costa Rica” (2013, 46).

<sup>13</sup>Op. cit, pag. 46.

<sup>14</sup>Ley 9305 del 24 de agosto de 2015.

<sup>15</sup>Op. cit, pag. 49.

### Enfoque de desarrollo sostenible

Este enfoque implica el reconocimiento de la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de las personas en un contexto de sostenibilidad ambiental, social y económica. Así, las acciones derivadas de la política deben contribuir a promover modelos económicos que permitan el uso sostenible de los recursos naturales, el respeto a los derechos humanos y una redistribución equitativa de la riqueza, así como la promoción de la inversión social en aras de garantizar el acceso equitativo a la seguridad social de las personas migrantes y sus familias.<sup>16</sup>

### Enfoque de interseccionalidad

Este enfoque parte del reconocimiento de “un complejo sistema de estructuras opresivas, múltiples y simultáneas. Se plantea la existencia de categorías biológicas, de género, orientación sexual, etnia, raza, clase, religión, edad, capacidad funcional, entre otras, que interactúan y se refuerzan entre ellas configurando diversas formas de discriminación y subalternización de ciertos grupos de la población” (Cubillos, 2015, citado por Muñoz y Larraín, 2019, 158). Con este enfoque se asume que hay factores acumulativos que pueden afectar de manera negativa a una persona incrementando su discriminación o condición de vulnerabilidad.

### Pangubernamental

Este enfoque asume que la “migración es una realidad pluridimensional que no puede ser abordada por un solo sector normativo del gobierno. Para formular y aplicar políticas y prácticas migratorias eficaces, es necesario adoptar un enfoque pangubernamental que asegure la coherencia normativa horizontal y vertical en todos los sectores y niveles del gobierno” (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, n.º 15 inciso i). En este orden de ideas es importante tener presente que el Pacto Mundial sobre los Refugiados sugiere un enfoque de asociación entre diversos actores para abordar la protección internacional de las personas que se desplazan.

### Enfoque pansocial

Con este enfoque se reconoce la “amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria” (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, n.º 15 inciso j).

## 6.2. Principios de la PMMH

### Igualdad y no discriminación

Este principio se refiere al reconocimiento y aceptación de las diferencias como condiciones reales entre los seres humanos, las cuales no justifican tratos diferenciados ni privilegios para determinados grupos considerados dominantes en detrimento de otros grupos vulnerados o que se consideran minorías. Se suma a este principio el de afirmación positiva, que implica la prioridad de la atención de las necesidades de las poblaciones más vulnerables y la garantía de sus derechos.<sup>17</sup>

### Solidaridad

Este principio se vincula con la idea de unidad e intereses comunes entre seres humanos. Refiere a la apertura de espacios para la ayuda mutua y la búsqueda del bienestar común, que promueve la colaboración, integración, interacción y servicios interpersonales a favor del crecimiento personal y colectivo y del desarrollo de todos los seres humanos.<sup>18</sup>

<sup>16</sup>Op. cit, pag. 48.

<sup>17</sup>Op. cit, pag. 50.

<sup>18</sup>Op. cit, pag. 50.

## Corresponsabilidad

Este principio se vincula con la idea de extender y hacer comprensible para la población migrante y refugiada tanto sus obligaciones como las del Estado costarricense en el marco del Estado social democrático de derecho que cobija a todos los habitantes del país.<sup>19</sup>

## Participación

Este principio parte del reconocimiento de que la participación no es una necesidad que puede o no ser satisfecha por el Estado, sino un derecho inherente a las personas y las organizaciones. Este principio se orienta hacia la proactividad durante todas las etapas del proceso y debe entenderse en dos sentidos: el primero, como una construcción participativa de la política; y el segundo, como una política que promueve la participación. La participación tiene que ver con la capacidad de diversas personas, grupos o sus representantes, para intervenir de manera directa en un proceso de toma de decisión, donde sus opiniones son tomadas en cuenta y contribuyen con la transformación de la realidad. Este principio debe, además, promover una responsabilidad compartida en la organización, la unión de esfuerzos y las intervenciones que contribuyan a la elaboración, ejecución y evaluación de la política.<sup>20</sup>



Upala, Costa Rica © IOM 2023  
(Fotos: OIM Costa Rica)

<sup>19</sup>Op. cit, pag. 51.

<sup>20</sup>Op. cit, pag. 48.

## 7. EJES Y OBJETIVOS DE LA PMMH

Los ejes y objetivos de la PMMH fueron construidos de manera participativa en dos sesiones del Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) de Upala. Los ejes responden a factores identificados por la población meta, así como por representantes de las instituciones que integran el CCCI. Los tres primeros ejes, responden a las limitaciones que dificultan la integración social de la población consultadas. Por ejemplo, la principal dificultad que limita la integración es la tenencia o acceso a documentos migratorios. Esta dificultad se aborda en el primer eje. En orden de importancia señalado por las personas se identificó el acceso a los servicios de salud y el acceso al empleo o a medios económicos que les permitan solventar sus necesidades materiales. En la definición de estos ejes también hubo coincidencia con las personas funcionarias públicas. Estas últimas, también identificaron como factores críticos, el cumplimiento de los derechos humanos y la gobernanza de la movilidad humana en el cantón. A estos aspectos se responde en los ejes cuatro y cinco.

Los ejes definidos son los siguientes:

- a. Integración social y local
- b. Salud
- c. Económico-laboral
- d. Promoción y protección de derechos humanos
- e. Gobernanza migratoria

El objetivo general de la PMMH plasma la aspiración más alta que tiene este instrumento con relación a la población meta. Los objetivos específicos buscan atender a los ejes anteriormente descritos.



### Objetivo general de la PMMH

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034.



### Objetivos específicos

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034.

- a. Fortalecer la integración social y local de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de estrategias y acciones de instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que tienen presencia en el cantón de Upala.
- b. Consolidar el acceso a los servicios de salud de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala mediante la coordinación e información entre instituciones públicas y del sector salud, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.
- c. Promover la integración laboral, económica y de respeto a los derechos laborales de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala para mejorar sus condiciones de vida.
- d. Promover la protección de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia, asegurando el cumplimiento de los derechos humanos de esta población en el cantón. Impulsar la gobernanza migratoria local para una buena gestión liderada por la Municipalidad de Upala con el apoyo de la Mesa de Movilidad Humana del CCCI del cantón.

En la siguiente sección se presenta la matriz de planificación elaborada a partir de la sesión de trabajo del 21 de junio del 2023.

## 8. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

### Eje 1: Integración social y local

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
Fortalecer la integración social y local de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de estrategias y acciones de instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que tienen presencia en el cantón de Upala	Cantidad de personas que anualmente reciben asesoría para iniciar su proceso de regularización migratoria en el cantón de Upala	1200 personas en contexto de movilidad humana recibieron anualmente asesoría y asistencia socio-jurídica para regularizar su condición migratoria en el cantón de Upala	Registros del Centro Municipal de Migrantes (CMM), Unidad de Gestión Socioeducativa Centro de Derechos Sociales del Inmigrante, Universidad la Salle, Servicio Jesuita para migrantes en Costa Rica, ACNUR	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar una ruta de acción para la atención sociojurídica</li> <li>2. Identificar el tipo de estrategias a implementar para informar a la población meta</li> <li>3. Elaborar registro de personas atendidas</li> </ol>
	Cantidad de personas que anualmente iniciaron su trámite de regularización migratoria como resultado de la asesoría recibida en el cantón de Upala	200 personas iniciaron anualmente su trámite de regularización migratoria como resultado de la asesoría sociojurídica brindada por la Migra Móvil en el cantón de Upala	Registros del CMM Copias de los documentos de identificación migratorios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar con la oficina de la DGME y el TSE</li> <li>2. Registrar y dar seguimiento a los casos con las instituciones respectivas</li> </ol>
	Cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) que habitan Upala recibieron anualmente una transferencia económica para continuar en el sistema educativo	100 NNA extranjeras que habitan Upala recibieron mensualmente una transferencia económica para continuar en el sistema educativo	Registros de diferentes instituciones y organizaciones (IMAS, MEP, PANI, INA, UNED, ACNUR, OIM)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar beneficiarios y verificar que cumplen con los requisitos</li> <li>2. Otorgar la transferencia económica</li> <li>3. Elaborar registro de beneficiarios</li> </ol>

Eje 1: Integración social y local (continuación)

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
	Cantidad de personas adultas mayores, personas con discapacidad o en condición de vulnerabilidad social extranjeras que habitan en el cantón de Upala recibieron mensualmente una transferencia económica para mejorar sus condiciones de vida	40 personas adultas mayores, personas con discapacidad o en condición de vulnerabilidad social extranjeras que habitan en el cantón de Upala recibieron mensualmente una transferencia económica para mejorar sus condiciones de vida	Registros de diferentes instituciones como IMAS, CONAPDIS, ACNUR, OIM, CENDEROS Unidad de Gestión Socioeducativa, Universidad la Salle, Servicio Jesuita para migrantes en Costa Rica, ACNUR Registros del Instituto Nacional de Aprendizaje, UNED, CTP de Upala	1. Identificar beneficiarios y verificar que cumplen con los requisitos 2. Otorgar la transferencia económica 3. Elaborar registro de beneficiarios
	Cantidad de personas extranjeras residentes en el cantón de Upala que anualmente certifican sus competencias técnicas	10 personas extranjeras residentes en Upala que anualmente cuentan con certificación de competencias técnicas por parte del INA	Registros del CMM, Parroquia de Upala, CENDEROS, ACNUR, Iglesia Manantial de Vida.	1. Identificar personas beneficiarias para la certificación de competencias 2. Elaborar un registro de beneficiarios.
	Cantidad de personas en tránsito migratorio que recibieron apoyo humanitario (alimentación, alojamiento) en el cantón de Upala	300 personas en tránsito migratorio recibieron anualmente apoyo humanitario (alimentación y alojamiento) en el cantón de Upala		1. Elaborar un protocolo de atención y derivación de casos que contemple las necesidades de grupos específicos 2. Elaborar un registro de personas atendidas

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

Eje: Salud

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
Consolidar el acceso a los servicios de salud de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala mediante la coordinación e información entre instituciones públicas y del sector salud, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil	Cantidad de protocolos de atención local a personas extranjeras elaborado por la CCSS en el cantón de Upala	1 protocolo de atención local a personas extranjeras elaborado por la CCSS en el cantón de Upala	Documento elaborado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar y validar el documento de protocolo</li> <li>2. Solicitar a la CCSS una aclaración jurídica sobre el acceso a los servicios de salud de las personas extranjeras para que se garantice dicho derecho</li> </ol>
	Cantidad de mujeres en condición migratoria irregular que anualmente realizan un examen de Papanicolau para la prevención del cáncer de cuello uterino en el cantón de Upala	200 de mujeres en condición migratoria irregular habitantes del cantón de Upala realizan anualmente un examen de Papanicolau para la prevención del cáncer de cuello uterino	Registro de mujeres a las que se realizó el examen de Papanicolau	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar mujeres beneficiarias</li> <li>2. Realizar los exámenes</li> <li>3. Elaborar registros de las mujeres atendidas</li> </ol>
	Cantidad de hombres en condición migratoria irregular que anualmente se realizan el tamizaje para prevenir el cáncer de próstata en el cantón de Upala	500 hombres en condición migratoria irregular habitantes del cantón se realizan el tamizaje para prevenir el cáncer de próstata	Registro de hombres a los que se realizó el tamizaje para detectar cáncer de próstata	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar hombres beneficiarios</li> <li>2. Realizar los exámenes</li> <li>3. Elaborar registros de los hombres atendidos</li> </ol>

Eje: Salud (continuación)

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
	<p>Cantidad ferias de salud en territorio fronterizo y la cultura que anualmente dirigida a personas nacionales y extranjeras que habitan en estos territorios</p>	<p>1 feria de la salud en territorio fronterizo y la cultura anualmente dirigida a personas nacionales y extranjeras que habitan en estos territorios</p>	<p>Registros de reuniones de planificación de las ferias de la salud y la cultura Registros de personas atendidas. Fotografías</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificar la feria de la salud y cultura</li> <li>2. Identificar instituciones y organizaciones que participarán</li> <li>3. Realización de las ferias de la salud y cultura</li> <li>4. Elaborar registros e informes de personas beneficiarias</li> </ol>
	<p>Cantidad de comunidades que son visitadas anualmente por jornadas interinstitucionales de información sobre las formas de aseguramiento y los procedimientos para el acceso a los servicios de salud de la CCSS dirigidas a personas extranjeras que habitan en el cantón</p>	<p>3 comunidades del cantón reciben anualmente las jornadas interinstitucionales de información sobre las formas de aseguramiento y los procedimientos para el acceso a los servicios de salud de la CCSS</p>	<p>Informe de las jornadas interinstitucionales de información realizadas Fotografías</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar las comunidades que se visitarán</li> <li>2. Establecer contenidos comunicacionales a difundir</li> <li>3. Realizar las campañas</li> <li>4. Elaborar un informe de las acciones realizadas</li> </ol>
	<p>Cantidad de proyectos gestionados desde instituciones públicas del sector salud y social, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para garantizar el acceso a la salud de la población</p>	<p>5 proyectos en los próximos diez años gestionados desde instituciones públicas del sector salud y social, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para garantizar el acceso a la salud de la población</p>	<p>Documentos con identificación de prioridades Documentos de perfiles de proyectos elaborados Registro de comunicaciones establecidas</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reuniones de coordinación territorial y cantonal</li> <li>2. Diagnóstico para la determinación de acciones a seguir y situación actual del acceso a la salud</li> </ol>

Eje: Salud (continuación)

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
	<p>en movilidad de mayor vulnerabilidad de acuerdo con el principio del derecho fundamental a la salud</p>	<p>en movilidad de mayor vulnerabilidad de acuerdo con el principio del derecho fundamental a la salud</p>		<p>3. Articular con otras instituciones a fin de contar con cifras periódicas de población habitante en las zonas fronterizas del cantón de Upala                      4. Diseñar los proyectos prioritarios                      5. Identificar fuentes de financiamiento                      6. Presentar los proyectos a agencias de cooperación                      7. Gestionar y ejecutar los proyectos</p>

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

### Eje: Económico-laboral

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
Promover la integración laboral, económica y de respeto a los derechos laborales de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala para mejorar sus condiciones de vida	Cantidad de personas extranjeras que anualmente inician de manera formal una actividad económica individual o grupalmente para avanzar en su autonomía económica en el cantón de Upala	25 emprendimientos individuales y 5 comunitarios a cargo de personas extranjeras iniciaron anualmente una actividad económica formal en el cantón de Upala	Registro de personas y grupos que anualmente han iniciado una actividad económica Registro de patentes municipales	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Implementar procesos de acompañamiento para iniciar una actividad económica</li><li>2. Mapear por medio de las asociaciones de desarrollo y autoridades locales emprendimientos o iniciativas que requieran ser regularizados</li><li>3. Capacitar sobre los requisitos que deben de cumplir</li><li>4. Identificar fuentes de financiamiento o capital semilla</li><li>5. Identificar nichos de mercado para las actividades que se implementen</li><li>6. Vincular los emprendimientos económicos con ferias de productores</li><li>7. Elaborar informes de acciones realizadas</li></ol>

Eje: Económico-laboral (continuación)

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
<p>Promover la integración laboral, económica y de respeto a los derechos laborales de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia en el cantón de Upala para mejorar sus condiciones de vida</p>	<p>Cantidad de personas extranjeras que anualmente se integran de manera formal a las actividades de agroexportación de piña en el cantón de Upala</p>	<p>100 personas trabajadoras extranjeras se integraron anualmente de manera formal a las actividades de agroexportación en el cantón de Upala</p>	<p>Registro de personas que se han integrado anualmente a las actividades de agroexportación</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sensibilizar a empresarios para que incorporen laboralmente a personas extranjeras en condición migratoria regular</li> <li>2. Coordinar con las personas responsables de recursos humanos de las empresas agroexportadoras</li> <li>3. Asesorar para que las personas extranjeras tengan acceso y utilicen los servicios de la Agencia Nacional de Empleo</li> <li>4. Elaborar registros de personas que se han integrado de manera formal a las actividades de agroexportación</li> </ol>
	<p>Cantidad de personas extranjeras que trabajan en el cantón que anualmente reciben información sobre sus derechos laborales</p>	<p>100 personas extranjeras que trabajan en el cantón recibieron información anualmente sobre sus derechos laborales</p>	<p>Registro de personas que recibieron información sobre sus derechos laborales</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer la información sobre derechos laborales que se difundirá</li> <li>2. Elaborar material físico o digital con contenidos de derechos laborales</li> <li>3. Difundir los materiales que se elaboren a través de distintos medios (presenciales o virtuales)</li> <li>4. Capacitar sobre los derechos laborales para las personas extranjeras</li> <li>5. Elaborar registros de personas que recibieron la información</li> </ol>

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

### Eje: Promoción y protección de derechos humanos

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
Promover la protección de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia, asegurando el cumplimiento de los derechos humanos de esta población en el cantón	Cantidad de personas extranjeras que reciben anualmente información sobre los derechos humanos	300 personas extranjeras recibieron información anualmente sobre sus derechos humanos	Registro de personas que recibieron información sobre sus derechos humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer la información sobre derechos humanos que se difundirá</li> <li>2. Validar a información establecida y los medios de divulgación con grupos focales de esta población.</li> <li>3. Elaborar materiales accesibles físicos o digitales con contenidos de derechos humanos.</li> <li>4. Difundir información sobre acceso a servicios y derechos y los materiales que se elaboren a través de distintos medios (presenciales, virtuales, jornadas interinstitucionales.</li> </ol>
Nota Sin ser limitativos, el cumplimiento de los derechos se refiere al acceso a regularización y documentación migratoria; los derechos a la educación, salud, protección a la niñez y adolescencia, vivienda, prevención de la violencia basada en el género, no discriminación, derecho a solicitar refugio, entre otros	Cantidad de personas funcionarias de instituciones y organizaciones vinculadas con la protección de derechos de la población meta capacitadas y sensibilizadas anualmente en el cantón	100 personas funcionarias de instituciones y organizaciones vinculadas con la protección de derechos de la población meta capacitadas y sensibilizadas anualmente en el cantón	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documento que identifica necesidades de capacitación</li> <li>2. Material utilizado en las capacitaciones</li> <li>3. Registro de personas participantes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar necesidades de capacitación en derechos humanos que tengan las personas funcionarias</li> <li>2. Mediar metodológicamente los materiales de derechos humanos</li> <li>3. Planificar y llevar a cabo las sesiones de capacitación</li> </ol>

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

### Eje: Promoción y protección de derechos humanos

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
	Cantidad de acciones que contribuyen a fortalecer la institucionalidad sobre derechos humanos, mecanismos activos de protección de esta población en el cantón	10 acciones que contribuyen a fortalecer la institucionalidad sobre derechos humanos, mecanismos activos de protección de esta población en el cantón	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Documento de ruta de acceso</li><li>2. Registro de programas, servicios y protocolos existentes dirigidos a esta población</li><li>3. Documento que identifica barreras de acceso a derechos</li><li>4. Sistema de registro elaborado</li><li>5. Registro de reuniones</li><li>6. Resultados de monitoreo y evaluación</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Construir y difundir la ruta de acceso a derechos humanos con la institucionalidad para esta población en el cantón</li><li>2. Identificar los programas, servicios y protocolos públicos y privados dirigidos a la población en el cantón</li><li>3. Identificar las rutas y los perfiles de las personas que llegan al cantón y sus necesidades</li><li>4. Identificar las principales barreras de acceso a derechos y sus posibles soluciones o respuestas</li><li>5. Identificar sinergias y mecanismos de articulación para facilitar el acceso a sus derechos</li><li>6. Elaborar un sistema de registro para la atención de casos (referencias y contrarreferencias)</li><li>7. Monitorear y evaluar la aplicación de la ruta</li><li>8. Realizar reuniones anuales específicas de articulación interinstitucional e intersectorial</li></ol>

### Objetivo general

Contribuir a la integración social y al ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia a través de la coordinación entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el cantón de Upala en el período 2024-2034

### Eje: Gobernanza migratoria

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
Impulsar la gobernanza migratoria local para una buena gestión liderada por la Municipalidad de Upala con el apoyo de la Mesa de Movilidad Humana del CCCI del cantón.	Cantidad de mecanismos de coordinación interinstitucional para la implementación y seguimiento de la Política de Movilidad Humana en el cantón de Upala	1 comisión interinstitucional de seguimiento instalada y funcionando lidera la implementación de la Política de Movilidad Humana en el cantón de Upala	Acuerdo municipal que instala la Comisión interinstitucional de seguimiento  Listado de personas que integran la Comisión interinstitucional de seguimiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>Identificar actores institucionales públicos y privados que pueden integrar la comisión de seguimiento</li> <li>Ratificar la comisión de seguimiento por parte del Concejo Municipal</li> <li>Establecer un acuerdo de compromisos de las instancias públicas, de sociedad civil, organismos internacionales e instancias privadas para ejecutar la Política de Movilidad Humana</li> <li>Mapear anualmente actores involucrados en la gestión de la movilidad humana en el cantón</li> </ol>
		1 plan para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política de Movilidad Humana en el cantón de Upala ha sido elaborado	Documento de protocolo	<ol style="list-style-type: none"> <li>Establecer quién elaborará el protocolo</li> <li>Elaborar el protocolo para el funcionamiento de la comisión de seguimiento</li> <li>Validar y aprobar el protocolo</li> </ol>

Eje: Gobernanza migratoria

Objetivo específico	Indicadores	Metas	Medios de verificación	Acciones
<p>Impulsar la gobernanza migratoria local para una buena gestión liderada por la Municipalidad de Upala con el apoyo de la Mesa de Movilidad Humana del CCCI del cantón.</p>	<p>Porcentaje de instituciones públicas identificadas que participan de manera frecuente en la Mesa de Movilidad Humana de Upala</p>	<p>80% de las instituciones identificadas participan de manera permanente en la Mesa de Movilidad Humana</p>	<p>Listados de asistencia a las reuniones</p>	<p>4. Elaborar fichas que alimentarán el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política</p> <p>1. Planificar anualmente las reuniones</p> <p>2. Elaborar memorias de las reuniones</p> <p>3. Llegar registros de asistencia</p>

## 9. RELACIÓN ENTRE LA MATRIZ DE PLANIFICACIÓN Y LOS INDICADORES DE GOBERNANZA MIGRATORIA DE UPALA

De manera simultánea a la elaboración de la PMMH se recopilaron los indicadores de gobernanza migratoria de Upala (IGM), teniendo a la vista los IGM, la siguiente tabla establece la relación entre estos y los indicadores y actividades que incluye la PMMH.

**Tabla 13**

<b>Indicadores de Gobernanza Migratoria Áreas con potencial para un desarrollo adicional</b>	<b>Indicadores y actividades incluidas en la PMMH que responden a las áreas con potencial para un desarrollo adicional</b>
<p><b>Indicadores de Gobernanza Migratoria Áreas con potencial para un desarrollo adicional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar campañas locales de información y sensibilización destinadas a luchar contra la xenofobia y la exclusión, y a promover la aceptación hacia las personas migrantes y la cohesión social.</li> </ul>	<p>Los indicadores 5 y 6 del Eje 4 (Derechos Humanos) del Plan de Acción, establecen 6 acciones específicas dirigidas a combatir la xenofobia y promover la inclusión de las personas extranjeras en los servicios públicos.</p>
<p><b>Formulación de políticas basadas en datos y aplicación de un enfoque de gobierno integral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Contar con una estrategia de migración y alinear esta estrategia con otros instrumentos de política migratoria nacional.</li> <li>Recolectar y publicar de datos relacionados con la migración y las personas.</li> </ul>	<p>La matriz de planificación y el Plan de Acción de la PMMH están alineados en general a los instrumentos de política migratoria con los que cuenta el país. Los indicadores 5, 8, 9 y del Eje 1 definen 5 acciones que recolectan y sistematizan información sobre personas migrantes con diferentes perfiles.</p>
<p><b>Asociaciones para encarar la migración y las situaciones conexas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover alianzas con el sector privado para la gestión de la migración es un área con potencial para un desarrollo adicional.</li> </ul>	<p>Los indicadores 7 y 8 del Eje 3 definen 3 acciones de coordinación con el sector privado para mejorar la gestión de las migraciones laborales en el cantón.</p>
<p><b>Fomento del bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar evaluaciones regulares para monitorear la demanda de inmigrantes ni los efectos de la emigración en el mercado laboral local.</li> <li>Promover la contratación ética de personas trabajadoras migrantes también constituye un área con potencial de desarrollo.</li> </ul>	<p>Los indicadores 2 y 5 del Eje 3 incluyen 6 acciones que contribuyen a identificar potenciales demandas de integración económica y laboral de personas migrantes. El indicador 8 del Eje 3, incluye 2 acciones que promueven la contratación ética de las personas trabajadoras migrantes.</p>

<b>Indicadores de Gobernanza Migratoria</b> <b>Áreas con potencial para un desarrollo adicional</b>	<b>Indicadores y actividades incluidas en la PMMH que responden a las áreas con potencial para un desarrollo adicional</b>
<p><b>Respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar las vulnerabilidades específicas que enfrentan las personas migrantes en los sistemas de alerta temprana,</li> <li>• Contar con una estrategia de respuesta a situaciones de emergencia sensible al género y que aborde las necesidades específicas y las vulnerabilidades de las mujeres migrantes.</li> </ul>	<p>El Eje 1 incluye 4 acciones que se dirigen a la atención humanitaria de personas migrantes en contextos de crisis.</p>
<p><b>Mecanismos para garantizar una migración segura, ordenada y digna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con medidas locales para combatir la explotación laboral de personas migrantes.</li> </ul>	<p>El Eje 3 incluye 10 acciones dirigidas a prevenir y combatir la explotación laboral de las personas migrantes.</p>

## 10. MAPEO DE ACTORES Y MODELO DE GESTIÓN

### 10.1. Mapeo de actores

El cantón de Upala cuenta con la presencia de diversas instituciones públicas del Gobierno central, con organizaciones de la sociedad civil, así como con organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas. Estas participan de manera permanente en el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional que tiene a su vez una Mesa de Movilidad Humana (MMH) que forma parte del subsistema de protección social local.

La existencia de una MMH en el cantón es una fortaleza debido a varias razones:

- Permite contar con un mecanismo específico de coordinación interinstitucional para atender y dar seguimiento a temas de movilidad humana en el cantón.
- Es un mecanismo que ha acumulado experiencias de diverso tipo para dar respuesta a situaciones relacionadas a la movilidad humana. Esta experiencia es en la práctica una reserva de conocimiento para resolver contingencias o situaciones especiales.
- Integra a diversas personas profesionales con sensibilidad ante las dinámicas de movilidad humana.
- Facilita la coordinación de instrumentos de planificación como la actual política que sirve de espacio natural de consulta y acompañamiento para su implementación.
- Es un mecanismo legítimo que forma parte del CCCI al que informa de su trabajo.
- Integra a instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.
- Cuenta con un plan de trabajo que sirve como antecedente de la PMMH.

Cabe destacar que, además de los actores que se han indicado previamente, también hay una parte del sector privado vinculado a los temas de movilidad humana; este es el sector piñero. En el cantón se identifican al menos dos grandes empresas: Upala Agrícola y Las Brisas. La siguiente tabla hace un recuento de los actores identificados en Upala.

**Tabla 14**  
Upala, actores identificados

Sector público (Gobierno central)	Sector público (Gobierno local)	Organizaciones de la sociedad civil	Organismos internacionales	Sector privado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bomberos de Costa Rica</li> <li>• Caja Costarricense del Seguro Social</li> <li>• Consejo Nacional de Personas con Discapacidad</li> <li>• Dirección General de Migración y Extranjería</li> <li>• Instituto Costarricense de Electricidad</li> <li>• Instituto Costarricense de Turismo</li> <li>• Instituto de Desarrollo Rural</li> <li>• Instituto Mixto de Ayuda Social</li> <li>• Instituto Nacional de Aprendizaje</li> <li>• Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia</li> <li>• Ministerio de Educación Pública</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Registro Civil</li> <li>• Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riesgo y Avenamientos</li> <li>• Universidad Estatal a Distancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalidad de Upala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Derechos Sociales del Inmigrante</li> <li>• Centro de Derechos Laborales-Universidad La Salle</li> <li>• Fundación Ayuda en Acción</li> <li>• Fundación Mujer</li> <li>• Visión Mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados</li> <li>• Organización Internacional para las Migraciones</li> <li>• Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Brisas</li> <li>• Upala Agrícola</li> </ul>

Fuente: elaboración propia 2023, con información proporcionada por las instituciones y organizaciones

Siguiendo las orientaciones metodológicas de MIDEPLAN, se organizaron los actores según su nivel de relación-acción<sup>21</sup> con la población meta.

- La *relación* se refiere a si la institución tiene relación directa o indirecta con la población objetivo; en este caso, las poblaciones en contextos de movilidad humana.
- La *acción* se refiere al tipo de actividades que lleva a cabo la institución (por ejemplo, ofrecer bienes o servicios) que son demandados por las poblaciones migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. De acuerdo con MIDEPLAN, hay tres tipos de acciones: alta, media, baja.
  - Una acción "alta", se refiere a aquellas que son realizadas por instituciones con convocatoria permanente, acción directa y actividades específicas muy demandadas por la población objetivo. En este caso por las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia.
  - Una acción "media", se refiere a aquellas que son realizadas por instituciones con convocatoria permanente con vinculación intermedia de apoyo a la población objetivo.
  - Una acción "baja", se refiere a aquellas que son realizadas por instituciones de convocatoria no permanente, pero vinculadas a la política y que realizan acciones de apoyo en el plan de acción.

## 10.2. Modelo de gestión

El modelo de gestión de una política “es la necesaria organización, enfoques de trabajo, estilo de funcionamiento y recursos con los que debe contar el Estado y la sociedad en su conjunto para poder garantizar la ejecución efectiva de una política. Un modelo de gestión es necesario para mejorar los alcances de las políticas y distribuir responsabilidades en el proceso, según competencias y brindar el seguimiento a las acciones” (MIDEPLAN 2016, 37).

Para la ejecución e implementación de la PMMH, se aprovechará la capacidad instalada en el cantón, especialmente la constituida en la Mesa de Movilidad Humana (MMH) y el Equipo de la Unidad Socioeducativa de la Municipalidad de Upala (UGSE). Asimismo, se identifican instituciones de convocatoria permanente que son aquellas que tienen una relación directa y una acción alta con la población meta. También se identifican instituciones de convocatoria periódica que son las que tienen una relación indirecta y acción media y baja con la población meta de la PMMH.

El modelo de gestión asume que la Municipalidad de Upala es la primera instancia responsable de la ejecución, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación de la PMMH. Para ello, se apoya en los mecanismos de coordinación existentes: el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) y la Mesa de Movilidad Humana (MMH). En términos operativos, la Unidad de Gestión Socioeducativa de la Municipalidad es la instancia que se encargará del seguimiento a la matriz de planificación y a la matriz del plan de acción de esta PMMH.

De manera orientativa y no limitativa, se proponen las siguientes responsabilidades para cada una de las instancias vinculadas a la gestión de la PMMH:

### a. Municipalidad de Upala y Concejo Municipal

- Aprueba la PMMH
- Aprueba la instalación de la UGSE como Secretaría Técnica a cargo de la PMMH
- Recibe, analiza, aprueba o rechaza los informes anuales de gestión de la PMMH
- Aprueba líneas presupuestarias para la implementación de la PMMH
- Aprueba cambios o modificaciones en la matriz de planificación o plan de acción de la PMMH según variaciones en el contexto de movilidad humana del cantón
- Promueve la actualización de la PMMH al finalizar el período para el cual fue diseñada

<sup>21</sup> Para establecer el nivel de relación-acción, se elaboró una guía que fue entregada a las personas representantes de instituciones y organizaciones que participan del CCCI. La guía fue llenada por cada persona y sus resultados se incluyen en este apartado.

## b. Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional

- Recibe los informes anuales de gestión de la PMMH y los traslada al Consejo Municipal
- Facilita la coordinación entre personas funcionarias
- Apoya las gestiones de la Mesa de Movilidad Humana y de la Unidad de Gestión Socioeducativa con relación a la PMMH
- Brinda apoyo para la gestión de recursos financieros y humanos para la ejecución de la PMMH
- Promueve la actualización y evaluación de la PMMH

## c. Mesa de Movilidad Humana

- Apoya las labores de la Secretaría Técnica (UGSE)
- Retroalimenta el trabajo de la Secretaría Técnica
- Identifica ámbitos de mejora para la Secretaría Técnica y los comunica de manera asertiva
- Comunica los avances de gestión al CCCI y a la Municipalidad

## d. Unidad de Gestión Socioeducativa de la Municipalidad

- Lidera la ejecución operativa de la PMMH tanto la matriz de planificación como la matriz de plan de acción
- Elabora informes anuales de gestión de la PMMH
- Actualiza la información de los proyectos que realizan organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y otros actores con relación a la población meta de la PMMH
- Facilita la coordinación interinstitucional para una eficaz gestión de la PMMH
- Identifica las necesidades financieras para la ejecución de la PMMH
- Recolectar la información de las fichas de seguimiento para la elaboración de los informes



Upala, Costa Rica © IOM 2023  
(Fotos: OIM Costa Rica)

## 11. MONITOREO Y EVALUACIÓN

De acuerdo con MIDEPLAN (2016), “la elaboración de un modelo de evaluación y seguimiento es un aspecto muy importante como un mecanismo de rendición de cuentas de la política, el cual permite la transparencia y la mejora en la gestión interinstitucional” (2016, 41). La evaluación facilita:

- Determinar las fortalezas y debilidades específicas de los diferentes programas o iniciativas que se implementen.
- Comprender cómo se despliegan los principios de la Administración pública como eficiencia, eficacia, calidad, integralidad, equidad y transparencia.
- Llevar a cabo un ejercicio racional que garantice un margen aceptable respecto al logro de los objetivos esperados (MIDEPLAN 2016, 41).

La evaluación y seguimiento de la PMMH se llevará a cabo en tres momentos:

- a. Cada año y en seguimiento a las metas, acciones y medios de verificación del Plan de Acción.
- b. Al concluir los tres años de implementación del Plan de Acción se realizará una evaluación de este. Posteriormente, se actualizará de acuerdo con los cambios del entorno.
- c. Al concluir el período de vigencia de la PMMH. Este es el período más largo (diez años) se verificará que se haya cumplido el objetivo general y los específicos de la PMMH.

La evaluación y seguimiento de la PMMH se llevará a cabo en tres momentos:

- a. Llevar los registros de las actividades que se hayan planificado tanto en la PMMH como en el Plan de Acción.
- b. Recolectar y sistematizar las “Fichas de Indicadores de la Política”. Estas fichas son instrumentos de recolección de información forman parte de este documento y se encuentran en los anexos.
- c. Solicitará información a las instituciones responsables de cada una de las actividades que se han planificado.
- d. Elaborará un informe de las actividades implementadas por la política y tomará como base, con los insumos e información recolectado en las Fichas de Indicadores de la Política. Esto permitirá observar el nivel de cumplimiento y verificar algunos aspectos como los siguientes:
  - Cantidad de acciones planificadas y acciones ejecutadas
  - Cantidad de personas beneficiadas o alcanzadas por las acciones realizadas
  - Montos económicos destinados a cada una de las acciones
  - Tener referencia a cómo se ha modificado la línea de base
  - Tener información sobre el cumplimiento de las metas, actividades, así como obtener medios de verificación
  - Establecer fuentes de información con datos e información a la cual se les podrá dar seguimiento
- e. Los informes que elabore serán presentados a la Mesa de Movilidad Humana, al Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional y a la Municipalidad. Una copia de ellos deberá remitirse a la Contraloría General de la República.
- f. Sin ser limitativo, se sugiere que el informe anual a presentar tenga la siguiente estructura
  - Introducción
  - Breve contextualización del entorno migratorio del cantón en el que se implementa la PMM
  - Descripción de la ejecución de los indicadores, metas y acciones para el período respectivo
  - Breve análisis de los factores que facilitaron o impidieron la ejecución de los indicadores, metas y acciones
  - Conclusiones y recomendaciones

## 12. BIBLIOGRAFÍA

Arguedas González, Catalina, Cornelia Miller Granados, y Christian Vargas Bolaños. «Informe: Monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para el año 2019 asociado con la pérdida y ganancia entre la cobertura forestal.» 2021. <http://mocupp.org/informes/>.

Brus, Municipalidad de Coto. Política Migratoria Municipal de Coto Brus 2022-2031. Coto Brus: Municipalidad de Coto Brus, 2022.

CIDH. «Movilidad Humana. Estándares Interamericanos.» 2015. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>.

Garreta, Jordi. La integración sociocultural de las minorías étnicas. Barcelona: Anthropos, 2003.

Gatica, Gustavo Adolfo. «Aportes de las personas migrantes y refugiadas a la creación de riqueza en Costa Rica.» 2018. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rupturas/article/view/1974>.

INEC. «Estimación de población y vivienda 2022. Resultados generales.» 2023. <https://inec.cr/publicaciones-0>.

—. «Metodología de estimación de población y vivienda 2022.» 2023. <https://inec.cr/documentacion>.

IOM. «Glossary on Migration .» 2019. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf).

León, Jorge, y Nelson Blanco. «Análisis de factores que influenciaron el desarrollo de la región Norte de Costa Rica.» 2018. <https://vinv.ucr.ac.cr/sigpro/web/projects/B7A23>.

MIDEPLAN. «Cantones de Costa Rica a la luz de indicadores sociodemográficos.» 2021. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/MCQ-6muCQFCEDASex00GLw>.

—. «Guía para la elaboración de políticas públicas.» 2016. <https://www.mideplan.go.cr/node/1544>.

—. «Manual de evaluación para intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación.» 2017. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepelCESrKkft6Mf5SToA>.

Muñoz, Giannina, y Daniela Larraín . «Interseccionalidad y los programas sociales pro-integralidad: lecturas críticas sobre intervención social.» 2019. <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/937>.

OCDE. Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo. París: Éditions OCDE, 2018.

—. Cómo los migrantes contribuyen a la economía de Costa Rica. París: Éditions OCDE, 2018.

OEA. «Costa Rica: caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados.» 2020. <https://www.migrationportal.org/es/resource/informe-costa-rica-caracterizacion-analisis-politicas-materia-migracion-internacional-y-refugiados/>.

OIM. «Informe de Monitoreo de Flujos Migratorios Irregulares en la Zona Norte de Costa Rica. Octubre 2022.» 2022. <https://dtm.iom.int/costa-rica>.

—. «Informe sobre las migraciones en el mundo 2022.» 2022. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>.

—. «Informes de Monitoreo de Flujos Migratorios Irregulares en la Zona Norte de Costa Rica.» 2023 y varios años. <https://dtm.iom.int/reports/monitoreo-del-flujo-migratorio-de-personas-en-situacion-de-movilidad-por-las-americas-en-2>.

PROCOMER. «Anuario estadístico 2022.» 2022. <https://www.procomer.com/inicio/documentos/>.

SEPSA. «Boletín Estadístico Agropecuario No. 32.» 2022.  
<http://www.infoagro.go.cr/EstadisticasAgropecuarias/Paginas/BoletinesEstadisticos.aspx>.

Unidas, Asamblea General de las Naciones. «Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.» 1990.  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>.

Upala, Municipalidad de. «Encuadre Estratégico de la Unidad de Gestión Socioeducativa.» 2020.  
<https://muniupala.go.cr/index.php/mn-gestionmunicipal/mn-areaadministrativa/unidad-de-gestion-socio-educativa>.

—. «Fase II del Plan Regulador de Upala. Diagnóstico.» 2010.  
<http://fermojica.com/ppagro/media/presentaciones/DIAG.pdf>.

—. «Plan Estratégico Municipal 2020-2024.» 2020b.  
<https://muniupala.go.cr/index.php/mn-gestionmunicipal/mn-areaadministrativa/planificacion>.

## 13. ANEXOS

Guía para la consulta con la población meta

Organización Internacional para las Migraciones  
Proceso para la elaboración de una

Política de Movilidad Humana en el cantón de Upala  
Consulta a poblaciones en contextos de movilidad humana  
(personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, apátridas y en riesgo de apatridia) en el cantón de Upala  
Marzo–abril 2023

### **Introducción para el consentimiento informado verbal**

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo de una persona consultora se encuentra elaborando una propuesta de Política de Movilidad Humana para el cantón de Upala. El objetivo que se persigue es desarrollar una propuesta de Política de Movilidad Humana para fortalecer la gobernanza migratoria del cantón Upala, que contribuya a la gestión de una migración segura, regular y ordenada.

### **De la recolección de información**

Para cumplir con el objetivo que se persigue, se están llevando a cabo consultas con diversos actores: sector público, sector privado, autoridades locales y personas en contextos de movilidad humana que habiten el cantón de Upala.

Los aportes que ustedes brinden serán incorporados en la propuesta que actualmente se está elaborando. Nos interesa conocer su opinión sobre varios aspectos importantes para las poblaciones en contextos de movilidad humana. La sesión tiene una duración máxima de dos horas. No se tienen previsto ningún riesgo para las personas que participen.

### **Riesgos y beneficios**

No existen riesgos o beneficios directos en participar de esta sesión.

### **Anonimato**

Aunque se levantará un listado de asistencia, no se incluirá ningún nombre o alguna otra información personal en la publicación de los reportes.

### **Confidencialidad**

Se realizarán todas las acciones posibles para que la información recolectada sobre usted sea confidencial. Por este motivo, los datos del estudio serán almacenados de acuerdo con los estándares de protección de datos de la OIM.

### **Orientaciones para la aplicación de la guía**

La presente Guía de Consulta ofrece un listado de preguntas que orientarán el proceso de diálogo y consulta a poblaciones en contextos de movilidad humana que habiten en el cantón de Upala. Ayudará a recoger sus opiniones sobre las principales problemáticas que tienen estas poblaciones y las perspectivas que visualizan sobre la política de movilidad humana.

- Explicar con detalle el porqué estamos realizando la consulta y la importancia de la participación de ellas.
- Explicar con detalle qué es una política de movilidad humana
- Describir con detalle el proceso que se está siguiendo para la elaboración de esta política en el cantón de Upala
- Destacar la importancia de la participación de cada persona en la elaboración de esta política.
- Comentar que, la presente consulta, busca recoger aportes de estas poblaciones.
- Señalar que es un espacio de confianza, donde pueden comentar libremente lo que piensen.

### Preguntas guía para la consulta con la población meta

1. Pueden indicarnos ¿cuál es su condición migratoria? Levanten la mano quienes:
2. ¿Cuánto tiempo tienen de vivir en el cantón de Upala y en Costa Rica?
3. Dentro de lo que han visto en el cantón, ¿qué instituciones públicas conocen? Dejar que indiquen las que conozcan.
4. Luego preguntarles de las instituciones que conocen ¿qué servicios tienen más impacto en su vida? Es decir, lo que ofrece la CCSS, el Ministerio de Educación y las escuelas; el IMAS; la Municipalidad u otras.
5. ¿Han tenido dificultades para tener acceso a los servicios que ofrecen estas instituciones? ¿Cuáles?
6. En su experiencia migratoria ¿Cuáles son las principales situaciones críticas que enfrentan las personas migrantes en el cantón de Upala?
7. Según su opinión y experiencia, ¿a qué se deben estas situaciones críticas?
8. Según su opinión y experiencia, ¿cómo podría contribuir una política migratoria a resolver estas situaciones?
9. ¿Se sienten integrados en la comunidad? Integrar: hacer o ser parte de...
10. ¿Qué necesitan ustedes y sus familias para estar mejor?

### Elaboración de Política Municipal de Movilidad Humana de Upala Ficha de identificación de actores según relación con la población meta y nivel de acción

Para una adecuada ejecución de la Política Municipal de Movilidad Humana en Upala es necesario identificar a los actores-ejecutores de dicha política según su nivel de relación-acción.

La **relación** se refiere a si, la institución a la que usted representa tiene relación directa o indirecta con la población objetivo, en este caso, las poblaciones en contexto de movilidad humana que llegan, transitan o habitan el cantón de Upala

La **acción** se refiere al tipo de actividades que lleva a cabo la institución (por ejemplo, ofrecer bienes o servicios) que son demandados por las poblaciones migrantes. De acuerdo con MIDEPLAN, hay tres tipos de acciones: alta, media, baja.

- Una acción "**alta**" se refiere a las acciones que llevan a cabo instituciones u organizaciones que brindan servicios muy demandados por las personas migrantes (por ejemplo, los servicios de salud, educación, servicios sociales).
- Una acción "**media**", se refiere a servicios "medianamente demandados" por esta población (por ejemplo, los servicios de educación superior).
- Una acción "**baja**" a aquellos servicios que son poco demandados por las personas migrantes (por ejemplo, los que puede brindar el INDER, SINAC).

Con base en lo anterior, le solicitamos que llene la siguiente ficha:

Nombre de la institución	
Tipo de relación:	Directa _____ Indirecta _____
Acción que lleva a cabo con la población meta	Alta _____ Media _____ Baja _____

## **Equipo Organización Internacional para las Migraciones**

Gloriana Valverde Orozco  
Luis Antonio González  
Gustavo Gatica López

## **Equipo Consejo Cantonal de Coordinación Institucional**

Stephanie Araya, MIDEPLAN  
Roberto Morales, MIDEPLAN  
Vivian Nieme, ACNUR  
Fabricio Toledo, ACNUR  
Roxana Alemán, UNICEF  
Fabiola González, IAFA  
Gabriel Segura, Ministerio de Salud  
Josué Aguilar, CCSS  
Andrés Ávila, CCSS  
Milady Torres, IMAS  
Jacqueline Hernández, IMAS  
Sara Loría, PANI  
Orlando Romero, MEP  
Mary Luz Quirós, UNED

Diego Borge, INA  
Mariela Ramírez, DINADECO  
Manrique Jiménez, INDER  
Marvin Leitón, MAG  
María Eugenia Alfaro, TSE  
Regina Briceño, Fundación Mujer  
Marilyn León, World Vision  
Elizabeth Villareal, CENDEROS  
Emelda Bravo, CENDEROS  
Alioska Pérez, Ayuda en Acción

## **Equipo Municipal**

Yamileth López  
Wilson Espinoza  
Diego Montero  
Sandra Alvarez  
Javier Villalobos

## **Diagramación y diseño gráfico**

Maziel Vargas Zúñiga

