



## INICIATIVA CONJUNTA SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA ONU

# UN MODELO INTEGRAL PARA LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD LOCAL Y TRANSFRONTERIZA



COSTA RICA



INCLUSIÓN  
SOCIAL

PALABRAS



INTEGRACIÓN TRANSVERSAL,  
INCLUSIÓN ECONÓMICA,  
MIGRACIÓN  
TRANSFRONTERIZA,  
DERECHOS HUMANOS

## INTRODUCCIÓN

Este caso práctico constituye un enfoque innovador para responder a las necesidades de las poblaciones de las zonas transfronterizas donde tiene a haber un vacío legislativo que protege a los migrantes transfronterizos. En efecto, la ley tradicional sobre migración está orientada a un solo tipo de migración: aquel relativo a los migrantes que cruzan una frontera internacional para instalarse en un país de manera permanente. Sin embargo, en muchas regiones transfronterizas, las dinámicas migratorias son muy diferentes y se traducen en un movimiento fluido de la población transfronteriza que, tanto por trabajo como por cualquier otra cuestión, vive su vida en ambos lados de la frontera. Esta situación puede estar ligada a vacíos legales por lo que las necesidades y los servicios básicos pueden no estar disponibles para esta población, dado su estatus migratorio irregular o su falta total de documentación. Esto puede agravar la situación de pobreza de algunas familias cuyos miembros no pueden acceder a la sanidad, la educación o cualquier otro servicio social básico, reduciendo la

posibilidad de su inclusión en la sociedad y dejándoles en una situación de vulnerabilidad, abuso y explotación. Por esta razón, la municipalidad de Upala en Costa Rica ha apostado por un modelo integral para la Gestión de la Movilidad Transfronteriza que responde a las dinámicas que se dan en su frontera con Nicaragua. Este caso práctico constituye también un ejemplo de la particularidad y diversidad de los contextos migratorios que pueden darse dentro de un estado y pone de relieve la necesidad y el valor añadido de apoyar a los actores locales en su respuesta a la migración, de manera adecuada a las necesidades del territorio.

## CONTEXTO

El cantón costarricense de Upala y las comunidades fronterizas de la Costa Sur del Lago de Nicaragua, conforman una comunidad transfronteriza que cruza la frontera de manera cotidiana para asistir a los centros educativos, en busca de atención médica, compra de víveres, insumos y herramientas de trabajo o para vender su producción en el país vecino.

## ICMD CASO PRÁCTICO #24

Este caso práctico forma parte de una serie de casos que reflejan las buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones, extraídas de los proyectos apoyados por la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo de la ONU (ICMD), que promueven una mejor gestión de la migración en favor del desarrollo local. La experiencia de la ICMD muestra que las iniciativas más efectivas están vinculadas a las autoridades locales y regionales y llevadas a cabo bajo una lógica participativa que involucra a múltiples actores, incluyendo a los migrantes, las asociaciones de migrantes y la diáspora. Esto adquiere mayor importancia dadas las tendencias globales de aumento de la descentralización y la urbanización, así como por el hecho de que las áreas urbanas suelen ser el destino escogido por la mayoría de los migrantes y personas desplazadas. Por eso, el objetivo de esta serie es facilitar a los actores locales, las herramientas e ideas necesarias para cumplir un papel que fomente la contribución de la migración al desarrollo local, ya que muchos carecen de los medios, recursos humanos y financieros, conocimientos y apoyo necesarios para ello.

Además, muchas personas cruzan la frontera hacia Costa Rica para ofrecer sus servicios como trabajadores en el sector del servicio doméstico o como trabajadores agrícolas temporales en empresas agro-exportadoras. Esto genera un sistema económico basado en la mano de obra provista por el trabajador itinerante que se moviliza entre ambos países y entre distintas zonas agrícolas.

Esta dinámica se da en un contexto de vacíos jurídicos y normativos para dar respuesta a una población transfronteriza nicaragüense que no puede cubrir sus necesidades básicas de acceso a la salud, educación y trabajo por no contar un estatus migratorio regular (y con una documentación adecuada).

El gobierno local y CENDEROS han realizado esfuerzos importantes para impulsar el desarrollo integral e inclusivo de los habitantes de esta zona, mediante la creación de iniciativas entre las que se destaca la construcción de

un Modelo de Gestión de la Movilidad Transfronteriza<sup>1</sup> (MGMT) basado en la articulación interinstitucional e intersectorial, bajo el respaldo de la ley de Migración y Extranjería (Ley 8764).<sup>2</sup> Se orienta, además, al reconocimiento de la riqueza multicultural existente, siendo el Municipio el lugar donde conviven las personas, por lo que el gobierno local se constituye como un actor clave en los procesos de integración. El Modelo de Gestión de la Movilidad Transfronteriza tiene como objetivo asegurar un abordaje integral de la movilidad y la seguridad humana de la población que vive en el territorio fronterizo de Costa Rica con Nicaragua. Se construye desde un proyecto<sup>3</sup> que contempla aspectos de salud pública e integra un sistema de información de las personas transfronterizas. En este contexto, la ICMD se acopla para apoyar este proceso para continuar con la construcción e implementación del modelo.

## DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA

Desde el 2007 se han llevado a cabo treinta y seis Ferias Binacionales de la Salud y la Cultura -cuatro ferias por año- organizadas por el Área de la Salud y la Municipalidad de Upala, Costa Rica, y del Departamento del Río San Juan, Nicaragua. Estas ferias fueron las primeras actividades que se realizaron para integrar a las personas migrantes en el contexto local brindando acceso a los servicios para la salud que se ofrecían en las mismas. Ellas dieron respuesta a una necesidad de una población migrante irregular alejada de los centros de servicios básicos para la salud, educación y de las oportunidades para el desarrollo humano individual y colectivo. En promedio se llegó a atender entre 800 a 1,000 personas por feria.

De esta manera, las Ferias Binacionales de la Salud y la Cultura han ido construyendo alternativas inclusivas para todos los grupos poblacionales para el disfrute de la salud física y mental (en una región donde la política migratoria del Estado de Costa Rica no era aplicable al contexto de la región porque estaba dirigida a una población migrante que ingresa por un tiempo definido al país y por



*Una niña cruzando la frontera entre Nicaragua y Costa Rica que es demarcada por una cadena*

<sup>1</sup> aprobado por el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica en Diciembre del 2011.

<sup>2</sup> Esta ley establece como principio la integración de las personas migrantes en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos del país.

<sup>3</sup> Proyecto binacional Costa Rica - Nicaragua "Promoción de la Salud Sexual y Reproductiva (SSR), incluida la prevención del VIH y la violencia en género, en poblaciones migrantes, particularmente mujeres y jóvenes" ejecutado por UNFPA desde el 2008.



*Mojón que señala la línea fronteriza entre Nicaragua y Costa Rica (Papaturre)*

un puesto migratorio, mientras que, en Upala, el sellado de pasaporte no sería aplicable para la población transfronteriza que ingresa y se va del país con una frecuencia de hasta varias veces en un día). Con el tiempo se fueron incorporando en dichas ferias nuevos componentes como servicios médicos, servicios de psicología, recreación, juegos educativos, charlas temáticas, exposición de experiencias productivas de mujeres organizadas y el abordaje de la documentación de las personas que aún no gozan de su derecho a una identidad y/o nacionalidad.

Por otro lado, las ferias generaron los espacios para que las alcaldías, en una alianza de cooperación intermunicipal transfronteriza realizaran la construcción de caminos que permitieran asistir a enfermos en vehículos, dar acceso más fácil a los niños a los centros educativos, sacar productos agrícolas y dar los primeros pasos en la actividad turística.

No obstante, las posibilidades de atención a los “migrantes transfronterizos” continuaron siendo limitadas por la falta de una documentación adecuada que les permitiera no ser considerados como “migrantes irregulares”. Ante esta situación, el gobierno local de Upala se une a la Fundación CENDEROS para diseñar de manera conjunta una propuesta de “modelo para la gestión de la movilidad transfronteriza” de tipo integral.

Un factor importante en el diseño del modelo lo constituye la participación de diferentes actores institucionales como la Municipalidad de Upala y la sede regional de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), institución pública encargada de la seguridad social en el país, el Ministerio de Trabajo y la Fundación CENDEROS para llevar a cabo una propuesta que contemple no sólo aspectos de salud de las personas transfronterizas sino también de ofrecer una alternativa para la regularización de su estatus migratorio y el acceso a puestos de trabajo dignos.

Actualmente, se cuenta con un modelo aprobado por el Consejo Nacional de Migración en 2011 que propone un sistema con tres componentes: la gestión de la movilidad humana, el mejoramiento de la salud de la población y un mecanismo para viabilizar y otorgar permisos de trabajo por medio de una bolsa de empleo. También se cuenta con dos nuevas categorías migratorias, la de “Trabajador o Trabajadora Transfronterizo/a” (presente en la Ley de Migración) que posibilita el acceso a un trabajo formal en condiciones dignas con acceso a seguro de salud y aportes jubilatorios y la de “Habitante Transfronterizo” que posibilita la permanencia de la persona transfronteriza en el territorio cantonal y el acceso a educación (establecida vía Reglamento). Actualmente, se está revisando el “reglamento de aplicación” para que se adecue a los requisitos solicitados a los postulantes para ambas categorías. Una vez en función, los postulantes exitosos recibirán un estatus y tarjeta de identidad que asegurara su regularización como trabajador o ciudadano transfronterizo con acceso igualitario a los varios servicios sociales y laborales que necesitan para integrarse plenamente en la sociedad.

El modelo se soporta sobre un sistema de información y documentación compartido entre las instituciones. Para ello, con el apoyo de la ICMD, se desarrolló un Sistema de Información para el registro de los habitantes y trabajadores/as transfronterizos/as elaborado con la colaboración de la Universidad de Costa Rica (UCR) que brinde información de la Municipalidad con la Dirección

General de Migración y Extranjería para el otorgamiento de los permisos migratorios antes mencionados. Así mismo, la Municipalidad creó una bolsa de empleo con el fin de elaborar informes técnicos sobre la demanda de fuerza laboral migrante para que sirvan de apoyo a los sectores productivos que la requieran. Cabe destacar aquí, que en febrero del 2016 tuvieron lugar elecciones municipales y en marzo se llevó a cabo el cambio de gobierno local. Con el nuevo gobierno se presentó también una nueva estructura administrativa en la Municipalidad de Upala que significó que la bolsa de empleo se transforme en una oficina de gestión de proyectos. No obstante, la ICMD junto a la Fundación CENDEROS continúa apoyando el proceso para la implementación del Modelo, en la construcción de una base de datos y sistematización de la información obtenidos en el censo llevado a cabo en el 2012 a unas 4000 personas de aproximadamente 1000 hogares en la milla fronteriza.

## PARA MÁS INFORMACIÓN

- Ver el **Caso Práctico #11 de la IMDI** “Gestionar la migración y el desarrollo a través de la articulación interinstitucional” - Ecuador
- Ver **Mi Caja de Herramientas de la ICMD sobre Migración y Desarrollo Local**, accesible aquí: <http://www.migration4development.org/en/resources/toolbox/training>
  - **Módulo introductorio sobre migración y desarrollo local.** Tema 4: El papel de las autoridades locales en el empoderamiento de las comunidades migrantes. Tema 5: Adopción de un enfoque basado en los derechos humanos sobre la migración y el desarrollo en un contexto local.
  - **Módulo 5: Incrementar el impacto sobre el desarrollo a través de políticas de integración y reintegración** Tema 2: El papel de las autoridades locales para facilitar la integración de los migrantes

## LECCIONES APRENDIDAS

### **EL ENFOQUE INTEGRAL DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA ES POSIBLE A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES INSTITUCIONES**

Con la participación de diferentes instituciones se pudo diseñar una propuesta que contemplara el acceso a la salud de las personas transfronterizas y que ofreciera la posibilidad de contar con un estatus migratorio regular, así como el acceso a puestos de trabajo dignos.

### **LAS PROPUESTAS QUE NACEN A NIVEL LOCAL GARANTIZAN UN ENFOQUE MÁS ADECUADO A LAS ESPECIFICIDADES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y TRANSFRONTERIZA**

Un aspecto importante de las “Ferias Binacionales de la Salud y la Cultura” es que se originaron para dar respuesta a las necesidades específicas de acceso a servicios para la salud de la población local. Luego, en base a la experiencia adquirida en ellas, se diseñó el modelo de gestión de la movilidad transfronteriza. Es decir, surge desde el nivel en donde se perciben con mayor peso los efectos y las necesidades de la población transfronteriza y migrante.

### **LA PARTICIPACIÓN DE UNA ONG LOCAL EN EL PROCESO DE DISEÑO DEL MODELO ASEGURA QUE EL PROCESO DE TRATAMIENTO DE LA PROPUESTA CONTINÚE A PESAR DE LOS CAMBIOS DE GOBIERNO LOCAL**

El proceso de diseño puede ser un proceso largo que supere la gestión de un gobierno por lo que el involucramiento de una ONG bien establecida, en este caso la Fundación CENDEROS, ha sido importante en la permanencia de la propuesta del modelo ya que no ha sido afectada por los cambios políticos a nivel local.

### **ESTE TIPO DE MODELO CONTRIBUYE A LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN QUE SEA DE UTILIDAD PARA LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL REGIONAL**

El modelo ofrece la posibilidad de saber quiénes forman parte de la comunidad transfronteriza o viven en la

región mediante el registro de las personas atendidas y de los censos llevados a cabo por los líderes de las comunidades de la Costa Sur del lago de Nicaragua y de Costa Rica y el estado de salud de dicha población. De esta manera ofrece la oportunidad contar con una mejor información sobre la población local y a partir de allí, poder diseñar estrategias, por ejemplo, para asegurar la salud de los habitantes de la región.

## RECOMENDACIONES

### EL MODELO DEBERÁ SER ADOPTADO POR LAS INSTITUCIONES Y SU REGLAMENTO DE APLICACIÓN PERFECCIONADO

Para poder avanzar en la implementación del MGMT es necesario el mayor involucramiento de las instituciones a nivel nacional quienes tiene a su cargo el manejo de todos los asuntos referentes a la identificación de las personas, las políticas de salud pública, laborales, de educación, así como de seguridad interna.

### FORTALECER LA COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS A NIVEL NACIONAL Y A NIVEL NACIONAL-LOCAL

El éxito de este modelo dependerá del trabajo coordinado que dichas instituciones puedan llevar a cabo para el intercambio de informaciones entre sí y la aplicación del marco legal vigente a nivel local en cuanto a temas de salud, trabajo, etc. Fortalecer la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en lo referente al intercambio de información sobre los puestos de trabajo disponibles y como ente regulador y de control del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores con respecto a la regularización de sus trabajadores transfronterizos. En cuanto a la salud, el rol que ha tenido y tendrá el Ministerio de Salud es y seguirá siendo crucial para la implementación de mecanismos alternativos de asistencia para la población más vulnerable de la región, la que, de otra manera, quedaría excluida de todo acceso a la salud. Por otro lado, es importante el involucramiento del Ministerio de Educación en los

temas referentes a la oferta alternativa de educación y formación de la población transfronteriza para lograr así la ampliación de oportunidades para su desarrollo tanto humano como económico.

## ¿QUÉ ES LA INICIATIVA CONJUNTA SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA ONU?

La ICMD es un programa liderado por el PNUD en asociación con la OIM, CIF-OIL, ONU Mujeres, ACNUR, UNITAR y FPNU. Se centra en la dimensión local de la contribución de los migrantes al desarrollo y tiene la finalidad de maximizar la contribución de la migración al desarrollo. Para lograr este objetivo, la ICMD proporciona apoyo a iniciativas locales ya existentes de migración y desarrollo a través de 16 proyectos en 8 países: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Marruecos, Nepal, Filipinas, Senegal y Túnez. Esta serie de casos prácticos busca destacar los retos, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de estos proyectos.

### CONTÁCTENOS:



jmdi.pmu@undp.org



+32 2 235 0554



UN House, 14 Rue Montoyer, Brussels

### Y SÍGANOS EN:



[www.migration4development.org](http://www.migration4development.org)



Migration 4 Development



@JMDI\_M4D



Migration for Development

Implementado por:

