

MIEUX

Estudio de caso

Costa Rica (2017)

Financiado por la
Unión Europea



Implementado por
ICMPD



¿Cómo leer este estudio de caso?

Áreas temáticas



Migración y desarrollo



Migración legal y movilidad



Migración irregular y trata de seres humanos



Protección internacional y política de asilo



Intervenciones horizontales

10 características de la buena práctica en las Acciones de MIEUX

- 1 El país socio debe apropiarse de la Acción
- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben estar refrendadas por el nivel alto dentro de las Administraciones Públicas
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 7 Las Acciones se deben basar en los máximos niveles de experiencia
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

DESARROLLO DEL SEGUNDO PLAN NACIONAL DE INTEGRACIÓN

Costa Rica (2017)

La integración de los migrantes ha adquirido relevancia política en muchos países de América Latina. Costa Rica es un verdadero pionero en cuestiones de integración y, con la ayuda de MIEUX, desarrolló su Segundo Plan Nacional de Integración (2018-2022).

Contexto

La estabilidad política y el nivel de vida relativamente elevado de Costa Rica, así como la solidez de su economía, han convertido al país en un destino atractivo para los migrantes. Los migrantes representan el 9% de la población total, que es uno de los porcentajes más elevados de LAC. Los nicaragüenses son el grupo de migrantes más numeroso (77,3% de la población total nacida en el extranjero), seguidos de los ciudadanos de Colombia, Estados Unidos, Panamá y El Salvador.¹

Debido al creciente reconocimiento de la importancia de la inmigración, el Gobierno de Costa Rica ha pasado de una política de ejecución a una de integración.² Con la adopción de la Ley General de Migración en 2010, la integración de los inmigrantes se convirtió en una prioridad en la agenda de migración de Costa Rica. La Política de Migración Integral de 2013 incluyó la integración y el desarrollo en tanto que área de acción clave y puso de manifiesto su relevancia política aumentada.

- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX

¹ DGME (2017): «Diagnóstico del contexto migratorio de Costa Rica 2017».

² G. Sojo-Lara «Business as Usual? Regularizing Foreign Labor in Costa Rica» incluido en Migration Information Source. (26 de agosto de 2016). Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/business-usual-regularizing-foreign-labor-costa-rica>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

Con el Consejo Nacional de Migración (CNM), el Gobierno de Costa Rica ha establecido una estructura de coordinación horizontal sobre migración con múltiples partes interesadas. La institución responsable de implementar la Ley de Migración y la Política de Migración es la DGME. En 2015, se creó una entidad especializada, la Dirección de Integración y Desarrollo Humano, dependiente de la DGME, con el objetivo principal de coordinar a las autoridades nacionales y locales, y de ofrecer asistencia a instituciones elegibles para beneficiarse del Fondo Social Migratorio (FSM). El FSM utiliza las tasas administrativas abonadas por los migrantes para respaldar iniciativas de integración de la migración de instituciones gubernamentales en materia de salud, educación, seguridad y justicia.

Con apoyo de MIEUX, la DGME desarrolló el primer Plan Nacional de Integración (PNI) para el periodo 2013-2017. La evaluación del PNI puso de relieve dos principales retos durante el proceso de desarrollo y la implementación. En primer lugar, la coherencia política horizontal y vertical no se podría garantizar en todas las fases del ciclo de desarrollo de las políticas. El proceso de desarrollo y las medidas de integración diseñadas se limitaron a los pocos beneficiarios del FSM. Una parte interesada clave, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) no participó. En segundo lugar, los recursos del FSM no estuvieron disponibles hasta 2015. Los procedimientos estrictos y los conocimientos limitados acerca de la gestión de estos fondos demoraron la aprobación de proyectos. De las 80 medidas de integración propuestas, solo 11 se implementaron en 2017.³

Por consiguiente, el primer PNI nunca desarrolló todo su potencial. Basándose en las lecciones aprendidas, el Gobierno de Costa Rica trató de hacer frente a estas deficiencias iniciales del primer PNI y solicitó asistencia a MIEUX para formular el segundo.

Diseño de la Acción

La Acción se basó en una metodología del ciclo de políticas participativa y de base empírica que ayudó a organizar y estructurar el proceso de desarrollo del PNI. El proceso de desarrollo de políticas incluyó los siguientes pasos clave interrelacionados:

- Basándose en las experiencias obtenidas durante su diseño e implementación, se realizó **una evaluación cualitativa y cuantitativa integral del primer PNI**, prestando especial atención al FSM.
- **Investigación** del cambiante contexto migratorio y del marco normativo de Costa Rica.
- **Puesta en común de lecciones aprendidas y buenas prácticas** sobre medidas de integración específicas con sus pares europeos. Además de las experiencias nacionales, se analizaron las medidas y políticas de integración de las ciudades de Barcelona, Madrid y Viena durante los talleres de trabajo y la visita de estudio.

3 DGME (2017): «Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022», pág. 41-44.

- **Talleres de trabajo para definir las nuevas prioridades temáticas** del PNI (migración y salud, integración en el mercado laboral, educación e integración, integración de migrantes vulnerables, xenofobia y racismo), aplicando un enfoque participativo.
- **Consultas a partes interesadas** para perfeccionar la redacción, aclarar el significado y realizar ajustes en el proyecto del PNI.
- **Adopción** por parte de la DGME y **presentación** al CNM y al público en general.
- MIEUX ofreció conocimientos técnicos a través de equipos mixtos de expertos que combinaban conocimientos nacionales y locales. Dos funcionarios públicos de España participaron en la implementación de la Acción.

Impacto

- El **PNI 2018-2022 de Costa Rica se presentó oficialmente el 8 de diciembre de 2017** y su implementación se incluyó en el Plan de Acción de la Política de Migración Integral y en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. La DGME organizó eventos de evaluación, trimestrales en 2018 y semestrales en 2019, para controlar el progreso de la implementación del PNI.
- El **análisis del cambiante contexto migratorio de Costa Rica con la ayuda de una ONG local**, así como los logros y retos en materia de integración de la migración, ayudaron a producir nuevas pruebas para responder a preguntas específicas que fueron surgiendo durante las diferentes fases del ciclo de desarrollo de políticas.
- A diferencia de lo ocurrido durante el desarrollo del primer PNI, **el mundo académico, las ONG y comunidades de migrantes colaboraron estrechamente** en el diseño y el proceso de elaboración del segundo PNI. La incorporación más sistemática de estas partes interesadas contribuyó a desarrollar medidas de integración más selectivas basadas en las mejores pruebas disponibles.
- El **intercambio de conocimientos entre pares** demostró ser altamente relevante. En particular, el intercambio con expertos del gobierno local procedentes de España fue muy apreciado y ofreció a los homólogos de Costa Rica ejemplos concretos y un mejor conocimiento de los posibles efectos de medidas de integración bien diseñadas para evitar la exclusión de los inmigrantes, y para combatir tendencias negativas por lo que respecta a la aceptación pública de la inmigración y la cohesión social.
- La Ley General de Migración creó el FSM en 2010. Los fondos se distribuyen entre la DGME (40%), el Ministerio de Educación (20%), el Ministerio de Sanidad (25%) y la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (15%). Sin embargo, actores gubernamentales im-

portantes, como el Ministerio de Trabajo y partes interesadas no gubernamentales, no pueden acogerse al FSM. A pesar de que este reto no se podría solucionar en el marco de esta Acción, se presentaron **recomendaciones concretas acerca de cómo revisar y adaptar el FSM** al CNM.

Prácticas

- El proceso de desarrollo de políticas se basó en un **enfoque de gobierno integral participativo** que facilitó la inclusión de diferentes ámbitos políticos y niveles de gobernanza en el diseño de la política, garantizando la rendición de cuentas y la transparencia. Las ONG, el mundo académico y las organizaciones internacionales contribuyeron al estudio del contexto de la migración y a conformar el PNI, durante los talleres de trabajo y las consultas, no como meros órganos consultivos sino como actores en igualdad de condiciones.
- El PNI presta **atención específica a la dimensión de género** y la dimensión de género en la migración es tenida en cuenta en todo el proceso de desarrollo de políticas. Las especificidades y necesidades de las mujeres migrantes, especialmente aquellas que son víctimas de violencia, se analizaron e incluyeron en tanto que prioridad temática.
- **Aceptación por parte del nivel político:** El CNM es el órgano de gobierno interinstitucional que supervisa la implementación del PNI y, por consiguiente, fue actualizado periódicamente en función del progreso del desarrollo de políticas.
- **Cooperación triangular:** La combinación de expertos nacionales y locales de Estados miembros de la UE facilitó la coherencia política vertical. Basándose en la experiencia de España, los participantes mejoraron sus conocimientos para definir y seguir objetivos y medidas de políticas comunes, así como para armonizar los sistemas de financiación y la garantía de calidad.
- **Creación de sinergias regionales más allá de Acciones específicas:** La DGME de Costa Rica presentó el PNI durante una serie de seminarios sobre integración de los migrantes organizados dentro del marco de la asistencia prestada al Gobierno mexicano.
- **Intercambio de buenas prácticas más allá de Acciones específicas:** Para las Jornadas Europeas de Desarrollo de 2018, MIEUX organizó el laboratorio de proyectos «*La dimensión de género en la elaboración de políticas migratorias: entre la protección y el empoderamiento*». El laboratorio, de 75 minutos de duración, se basó en las experiencias de MIEUX en materia de asistencia a la elaboración de políticas migratorias durante los 10 últimos años, analizando cómo la elaboración de políticas relaciona la migración y el género, y si resulta efectiva para abordar las necesidades y aspiraciones de las mujeres y niñas migrantes. Se presentó el Plan de Integración de Costa Rica como un ejemplo concreto.

Lecciones aprendidas

Para los profesionales que trabajan en desarrollo de políticas, la participación del Ministerio de Planificación fue un elemento clave del éxito. En el caso de Costa Rica, el respaldo del MIDEPLAN⁴ resultó particularmente útil al sistematizar los aportes del taller y la consulta, para el diseño de la hoja de ruta para la implementación del PNI y de las respectivas herramientas de seguimiento. La estrecha colaboración del MIDEPLAN y de los departamentos/unidades de planificación especializados de los diversos ministerios también resultó crucial para garantizar la coherencia política horizontal y vertical.

4 MIDEPLAN es un órgano consultivo y de asistencia técnica de la Presidencia de Costa Rica, y es responsable de formular, coordinar, supervisar y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno.



www.mieux-initiative.eu



Migration EU Expertise



@mieux_migration



mieuxmigration

Desde que comenzó a operar en 2009, la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) ha creado un espacio para la solicitud de actividades de fortalecimiento de capacidades y conocimientos técnicos de la UE, permitiendo el intercambio de conocimientos y prácticas entre pares que trabajan en instituciones dentro y fuera de Europa.

La adopción del Pacto Mundial para la Migración y la creación de la Red sobre Migración de la ONU coincidieron con el décimo aniversario de MIEUX. Con tal ocasión, MIEUX realizó un análisis exhaustivo de sus logros, metodologías y prácticas.

Haciendo hincapié en la cartera de más de 100 intervenciones que acumula MIEUX, esta publicación trata de ofrecer una panorámica del amplio abanico de herramientas, metodologías y enfoques que pueden inspirar a los gobiernos y los profesionales de migración y desarrollo, o ser utilizados por estos, para desarrollar una arquitectura internacional cooperativa y sostenible de la migración.