

INTERROGANTES  
SOBRE EL RUMBO DEL PAÍS:  
DEBATES SOBRE  
ECONOMÍA, POLÍTICA,  
SOCIEDAD Y CULTURA

---

MANUEL BARAHONA  
YAJAIRA CECILIANO  
(EDITORES)

TOMO II

**FLACSO - Biblioteca**



**FLACSO**  
COSTA RICA  
15 Años

320.97286  
I 8 i  
V. 2

320.97286

r-142-f Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Costa Rica)  
Interrogantes sobre el rumbo del país: debates sobre economía,  
política, sociedad y cultura / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales;  
comp. Manuel Barahona, Yajaira Ceciliano.  
1a. ed. -San José, C. R. : FLACSO, 2007.  
182 p. : 24 X 16 cm.

ISBN 978-9977-68-143-6 Obra completa  
ISBN 978-9977-68-145-0 Volumen 2

1. Costa Rica - Política económica. 2 Cultura política  
3. Política cultura. 4. Sociedad. I. Título



ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZA GRACIAS AL APOYO DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, UNICEF Y FLACSO COSTA RICA, EN EL MARCO DEL PROYECTO *DIALOGOS SOBRE EL BIENESTAR*.

LA CONTRIBUCIÓN DE FLACSO COSTA RICA ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) Y DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

**BIBLIOTECA - FLACSO - TC**

Los autores y las autoras son responsables de los autores y las autoras y no comprometen en modo alguno la posición institucional de UNICEF, la Fundación Konrad Adenauer y FLACSO.

Fecha: 18 de Septiembre 2007

Comprar:

Proveedor:

Canje:

Donación: FLACSO - Costa Rica

REG. 00019192

CUT. 17 373

BIBLIOTECA - FLACSO



320.97286  
I 8 i  
unicef

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada: Leonardo Villegas  
Producción editorial: Américo Ochoa  
Primera edición: marzo 2007

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253 4289  
E-mail: flacso@flacso.or.cr Página Web: http://www.flacso.or.cr

# ÍNDICE

---

|                            |    |
|----------------------------|----|
| Siglas y acrónimos .....   | 7  |
| Presentación .....         | 9  |
| Introducción General ..... | 13 |

## **PARTE II**

### **Una mirada a problemas del desarrollo y la cultura en tiempos de globalización**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| Continuación Tomo I ..... | 15 |
|---------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| Foro Hacia dónde va Costa Rica “Pobreza y opciones de política social” .....          | 17 |
| Pobreza y desarrollo: del círculo vicioso a una espiral virtuosa. Irma Sandoval ..... | 17 |
| Medición y tendencias de la pobreza en Costa Rica. Pablo Sauma .....                  | 49 |

|   |    |
|---|----|
| Foro Escenarios para la aplicación de la Ley de Migración .....                                 | 63 |
| Cambiar las políticas migratorias. Abelardo Morales Gamboa. ....                                | 65 |
| Migración, consecuencia directa del subdesarrollo. Luis Ramírez Ramírez. ....                   | 67 |
| Ley de Inmigración y Extranjería: Un análisis desde la lente del género. Montserrat Sagot ..... | 74 |
| Escenarios para la Ley de Migración. Jorge Arturo Chaves. ....                                  | 80 |

|   |     |
|---|-----|
| Foro: “Desarrollo, Cultura y Bienestar en tiempos de globalización” .....                                     | 89  |
| Presentación del Foro. Adriana Collado .....  | 90  |
| Cultura, desarrollo y globalización. Apuntes teóricos para una discusión urgente. Sergio Villena Fiengo. .... | 94  |
| Desarrollo, Cultura y Bienestar. Alfonso Chase. ....  | 101 |
| Cultura y Bienestar en Tiempos de Globalización. Ana Cristina Rossi .....                                     | 106 |

**PARTE III**

**Conexiones coyuntura y escenarios a futuro .....111**

|   |     |
|---|-----|
| Foro Transición Gubernamental: balance, retos, interfaces<br>y escenarios. ....   | 113 |
| Presentación del Foro. Sergio Araya .....   | 115 |
| Balance del legado de la Administración Pacheco<br>Roberto Gallardo .....   | 118 |
| Interfaces entre las nuevas autoridades del Gobierno Central.<br>Entre signos de pregunta. Juany Guzmán León .....            | 124 |
| La agenda de desarrollo, el entorno externo y la dinámica<br>sociopolítica interna: TLC y la reforma fiscal. Helio Fallas ... | 128 |
| Los retos de la nueva administración en materia de política<br>económica. Thelmo Vargas .....                                 | 136 |

**PARTE IV**

**Reflexiones finales .....143**

|   |     |
|---|-----|
| La larga ruta de la transición y el bienestar elusivo:<br>Notas para valorar la coyuntura y otear en el futuro<br>Carlos Sojo y Manuel Barahona ..... | 145 |
|---|-----|

**Autores y autoras .....175**

## ESCENARIOS PARA LA LEY DE MIGRACIÓN

Jorge Arturo Chaves

Esta presentación se limita a subrayar, en primer lugar, un par de rasgos del escenario socio-político y económico, en el que tiene lugar el fenómeno migratorio; luego, unas observaciones conceptuales. Desde ahí se suscitan **preguntas a la nueva Ley**, sin incursionar en sus contenidos, por escapar la materia jurídica a la especialidad del autor.

### Referentes importantes del Contexto en que tiene lugar la Nueva Ley de Migración y Extranjería

La **Conferencia Regional sobre Migración** creada en 1996 Puebla, México, y a la que pertenece el Gobierno de Costa Rica, pide a la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) su cooperación en materia de formulación y ejecución de políticas migratorias, para enfrentar el fenómeno con instrumentos de promoción de desarrollo humano, lo que presupone además el manejo de información completa y veraz. OIM a partir de ahí realiza investigación (2001) sobre el impacto económico y social en Costa Rica y Nicaragua. Se estudia desde ángulos de producción, productividad, empleo, generación de ingresos, mejoramiento de condiciones de vida de la población, implicaciones de esa migración en los patrones de desarrollo e integración social de ambas naciones.

El Proyecto Estado de la Nación, al señalar en el año 2000 los cuatro desafíos que conviene subrayar en una agenda del desarrollo social, coloca dentro de ellos el que tiene que ver con la “integración social de la población migrante”. Dice al respecto “(esta inclusión) tiene sentido en virtud de que su presencia se ha convertido en un componente característico del universo social costarricense. Por tanto no se trata solo de su importancia como fuerza de trabajo para una serie de actividades y servicios, sino de su inserción en el tejido social de la nación” (2000: 133). Se agrega que la amnistía migratoria decretada a finales de 1998, si bien representó un primer paso para el desarrollo de un proceso de atención al fenómeno migratorio, no se ha insertado en el marco de una política social integral, ni ha tenido una respuesta sistemática de las instituciones del sector social. En este mismo Informe se consigna que el 31 de julio de 1999, el Gobierno anunció la constitución de una comisión de alto nivel, con el objetivo de elaborar una propuesta de política migratoria (conformada por ministros de Trabajo, Seguridad Pública,

Justicia y Relaciones Exteriores y Culto), bajo la coordinación de la Segunda vicepresidencia. Pero no fue sino hasta finales de enero del 2000 (*Gaceta*, 28 enero 2000) que se concretó la constitución de una comisión para elaborar una propuesta de política migratoria.

En el 7.º Informe del Estado de la Nación, aparecido en el 2001, de nuevo en los Desafíos de la Agenda Social en el futuro (2001: 110) vuelve a incluir el de desarrollar un enfoque integral sobre la migración internacional, particularmente en lo que concierne a la integración social de las y los inmigrantes. Señal de que no se había realizado avance al respecto.

Quizás esto tenga que ver con lo que el mismo 6.º Informe de 1999, aparecido en el 2000, comenta, diciendo que: “Podría argumentarse que en la clase política costarricense y en los funcionarios de alto nivel de las instituciones del sector social hay una percepción de la migración más como un problema, que como un proceso social y económico característico de los cambios estructurales de la sociedad costarricense que se iniciaron a mediados de los años ochenta. Probablemente existe temor hacia las reacciones negativas de la población costarricense si se adoptan políticas que pueden ser vistas como favorables a la migración” (2000: 133). Termina diciendo el Informe que se trata de un asunto pendiente para el Estado costarricense el desarrollo de un enfoque integral sobre la situación de los inmigrantes, concertado con la sociedad civil. Ha habido mucha dispersión entre las políticas de las diversas instituciones públicas, sin abordar distintas implicaciones de la migración nicaragüense.

Esta apreciación del Estado de la Nación refuerza la posición de la Defensoría de los Habitantes. Este organismo ha expresado reiteradamente su preocupación tanto por problemas en el tratamiento que se da a los inmigrantes, como por los contenidos del nuevo proyecto de ley. En un Informe (Defensoría 2003-2004) reciente que, a su vez, se basa en estudios del Ministerio de Salud (2003), considera que “Las causas de las migraciones son múltiples y diversas (confrontaciones políticas internas, crisis económicas que desembocan en desempleo y pobreza, consecuencias de eventos naturales, entre otros) y recientemente, en la década de los años noventa, se presentan como resultado de la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo en los países de la región; en el que se produce un ajuste en los mercados laborales, caracterizado, entre varios aspectos, por la regionalización de la fuerza de trabajo que se moviliza para insertarse rápidamente en sectores dinámicos de la economía regional: agricultura de exportación, industria y sector servicios, principalmente”.

Desde su perspectiva, preocupada sobre todo por la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población migrante en el país, apunta con preocupación a la ausencia de políticas públicas que de manera integral den respuesta a las diversas demandas y necesidades de esta población. Estima necesario evidenciar que esas políticas migratorias deben ir más allá de un concepto de seguridad nacional, amparado en el principio de soberanía del Estado, ya que los objetivos de esas políticas deben tener una orientación clara en los principios fundamentales de derechos humanos<sup>5</sup>. Sin embargo, conforme a su apreciación, juzga que la forma en que el Estado costarricense ha intentado contrarrestar o hacer frente al incremento del fenómeno de la migración que ha experimentado en los últimos años, ha sido mediante el dictado de medidas administrativas de mayor rigidez que pretenden coyunturalmente endurecer los controles migratorios que realiza.

La posición de Cáritas –Pastoral Social Nacional– (Departamento de Pastoral Social-Cáritas, 2004), también parte de la “tradición costarricense como tierra de acogida para inmigrantes y asilo para refugiados, aunada a su práctica de respeto a los derechos humanos”, al igual que la Defensoría pide un abordaje integral del fenómeno que vaya más allá del establecimiento de una nueva ley. Aunque alaba la iniciativa de actualización de la legislación migratoria; sin embargo, considera que debe ir acompañada de la elaboración y definición de las políticas públicas que hagan posible la integración de aquellos que ya están en el país, sean migrantes o refugiados, lo cual –desde su punto de vista– debe elaborarse por medio de un proceso amplio de consulta, reflexión y discusión de los distintos aspectos vinculados a la gestión migratoria. También señalan cómo Costa Rica, aunque es un país receptor de inmigrantes, en algunas regiones geográficas del país, es también expulsor de población. De allí que consideren pertinente impulsar acciones para la defensa y protección de los derechos de esta población local. Además de sus consideraciones, hacen propuestas de modificación al mencionado proyecto de ley.

---

5 “Como una manifestación de la soberanía, tanto en el derecho nacional como en el internacional, se le reconoce al Estado la potestad de establecer la política migratoria del país, esto es, la determinación de las reglas relativas a regular el ingreso y la permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, sea temporal o permanente; potestad que debe ejercer con absoluto respeto a los principios y normas constitucionales, para garantizar al extranjero un trato objetivo, fundado en la dignidad del ser humano y en el respeto de los derechos fundamentales”. Sala Constitucional, resolución N.º 1312-99 del 23 de febrero de 1999.

## Algunos referentes conceptuales

No hay espacio suficiente para exponer aquí además las posiciones de analistas locales que en la misma línea señalada, han venido insistiendo en la necesidad de un abordaje integral del tema. Baste con un ejemplo. En un esfuerzo conjunto, varios estudiosos nacionales del tema (A. Jiménez *et al.* 2004) apuntan a la necesidad de emprender en Costa Rica la construcción de una ciudadanía con referente multicultural o intercultural.

Igualmente, la importancia de definir instrumentos para caminar por esta ruta: lo fundamental es la elaboración de una política migratoria de Estado con estrategia integral; es decir, que cubra criterios económicos, sociales políticos y culturales. Y que considere la variable demográfica, dado que piensan que con la actual estructura poblacional, Costa Rica no es sostenible. Para lograr estos propósitos, es preciso ubicar el tema en la agenda política nacional y reconsiderar todas las facetas del fenómeno migratorio: lo socio-económico, el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento de las obligaciones de los inmigrantes, el desarrollo nacional y fronterizo, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, la cooperación de los países de origen y de los organismos internacionales.

Por lo demás, desde el punto de vista conceptual, en estas páginas solo hay oportunidad para resaltar un aspecto importante que condiciona no solo los contenidos de una Ley de Migración y Extranjería, sino el procedimiento mismo de su elaboración y trámite de esta. Este aspecto es el de la relación desarrollo (crecimiento), con el fenómeno migratorio, que exigen la definición de una política migratoria dentro de un marco de estrategia integral de desarrollo. Esta, a su vez, no puede desconectarse de la actual dinámica y características de la economía internacional, en particular del estilo de crecimiento que esta impulsa en los países en vías de desarrollo (expulsores). Resulta imprescindible partir de la relación entre migraciones y desarrollo, aun y cuando esté todavía en proceso de análisis y discusión la manera precisa y concreta como ambas se relacionan. Los instrumentos legales se subordinan a la concepción de desarrollo y no al revés. Ciertamente, la relación migraciones-desarrollo se discute. O más bien, se discute en *qué medida y forma tiene lugar*. Pero hay claridad conceptual, incluso desde la teoría tradicional, en cuanto a que existe relación entre determinadas variables de ambos fenómenos. Por ejemplo, puede entenderse que una disparidad en nivel de desarrollo y en oportunidades laborales entre regiones y países, estimula al desplazamiento de la fuerza laboral (Martínez Pizarro, 2000). Puede decirse también que las personas, los trabajadores, van en seguimiento del



capital y de la tecnología, dentro de la lógica interrelación de los factores de producción (OIM, Chile, 2003). En ese sentido, en principio la expansión del comercio mundial contiene un elemento dinamizador de la movilidad laboral transfronteriza. Esto sucede, en parte, “porque dentro de este mismo marco de globalización, el crecimiento de la tecnología de la comunicación y el transporte, combinados, con la intención de los Estados de pertenecer al comercio internacional y aprovechar sus beneficios, permite que los procesos de producción de bienes y servicios, sufran un desanclaje, y se den por tanto en diferentes espacios y ya no se restrinjan en un único territorio” (OIM-Chile, 2003). Se abren las perspectivas también para las personas, y la motivación para desarraigarse y moverse al menos temporalmente.

Aunque luego, y ahí se presenta una contradicción primera, los propios instrumentos de relaciones comerciales cierran las posibilidades de que esta se realice. Otra serie de factores actúan de manera concomitante como estímulo positivo. Es el caso de las nuevas tecnologías, la mayor comunicación por diversos medios, el impacto de la publicidad y transmisión de imágenes, e incluso la relativa disminución del costo de transportes —esto, al menos, para ciertos niveles de ingreso—. Y, en fin, cosa que puede resultar curiosa, son las propias políticas restrictivas las que promueven la migración, aunque por vías irregulares, ilegales. En lo que se refiere a si el efecto es positivo o negativo, en parte la respuesta varía según sea la perspectiva de las sociedades expulsoras o de las receptoras.

Desde el punto de vista de estas últimas, y pese a los prejuicios que surgen a menudo en este sentido, es imposible ignorar el aumento de recursos, de mano de obra, lo que significan para la producción local. Por lo que se refiere a las remesas, que pueden ser vistas por algunos solo como beneficio para los países de origen —y son ciertamente muy significativas en algunos casos—, el caso es que son fruto significativo de la remuneración al factor trabajo por su aporte al aumento de la producción. Cuando se da dentro de una economía formal, debidamente legalizada, existe además un aporte tributario al Estado.

OXFAM tiene a este respecto una posición más categórica, que afirma como nexo significativo la relación entre migración y desarrollo, y lo ve como elemento facilitador con tal de que esté adecuadamente gestionada. Desde ese supuesto, pueden preverse efectos positivos en los mercados laborales, en las economías y en las sociedades de los países receptores. En cuanto a los de procedencia, podrían acabar recibiendo

financiamiento y capital humano, mientras que para los emigrantes mismos, puede constituirse en una experiencia enriquecedora, sobre todo por el potencial que les ofrece en materia de ingreso y medios de subsistencia (OXFAM, 2003). Esto no quiere decir que esta organización sostenga una posición simplista. Su juicio es condicionado a una “adecuada gestión”, por la doble posibilidad de efectos positivos y negativos del evento migratorio. Por ejemplo, para el país de origen puede reducir el desempleo y generar un alza de salarios, pero, también, puede significar una “fuga de cerebros” de “recursos calificados”. Puede, por otra parte, mediante las remesas, generar capital que puede ser invertido, o que puede ser por la necesidad dedicado a gastos de consumo.

En efecto, entonces, existe suficiente evidencia para aceptar que al menos la intensificación de las migraciones, sus modalidades específicas actuales, están ligadas a determinadas características de la actual economía internacional. Como afirman diversos analistas, no se puede seguir viendo el proceso migratorio como un “proceso residual”, sino como “constitutivo” del proceso de desarrollo (OIM – Chile, 2003). El actual es un contexto de globalización dentro del cual tienen lugar procesos de integración regional abierta, con énfasis en la intensificación del comercio internacional como motor de crecimiento, y la consiguiente exigencia de liberalización para el movimiento de bienes y servicios, (con la excepción precisamente del movimiento de personas).

En este contexto, a su vez, se produce una transformación de la división internacional del trabajo, de la estructuración productiva de los países que quieren posicionarse internacionalmente. Esta reestructuración está, a su vez, marcada por el extraordinario avance de las tecnologías de información y comunicación que, en particular, han dado lugar a la “deslocalización”, “transterritorialización” o “desanclaje” de las diversas etapas de producción. Tanto la transformación productiva inducida en cada país, que apunta a la creación o aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas en la economía local, como las diferencias en este sentido, entre uno y otro país, inciden de una u otra forma en las oportunidades de empleo o en desempleo, generando o no presiones migratorias.

## **Preguntas finales sobre la Ley aprobada**

Desde esta perspectiva, pueden formularse, al menos, tres preguntas importantes sobre la nueva Ley de Migración y Extranjería, necesarias para poder formarse opinión al respecto:

- ¿Se ha redactado esta Ley a partir de trabajos de la Comisión de Alto Nivel del 2000? (Para asegurar la coherencia) No se cuenta con información sobre la continuidad de los trabajos de dicha Comisión.
- Los trabajos de esta –si se contó con ellos– y los de quienes redactaron el proyecto de ley, ¿en qué medida asumieron la perspectiva de relación del tema migratorio con el de desarrollo? Es decir, ¿en qué medida los contenidos de la nueva Ley se subordinan a un planteamiento estratégico con prioridades de desarrollo nacional?
- En caso de que así fuera, ¿en qué consiste ese planteamiento estratégico de desarrollo nacional? ¿Fue elaborado participativamente?

De la respuesta a estas preguntas, entre otros elementos, dependerá la formación de un juicio crítico sobre los contenidos de la nueva Ley.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Defensoría de los Habitantes, **Informe Anual 2003 – 2004**, San José de Costa Rica.
- Departamento de Pastoral Social-Cáritas (2004), **Propuesta de aportes al texto sustitutivo “Ley General de Migración y Extranjería” (Expediente N.º 14.269)**, Conferencia Episcopal de Costa Rica.
- ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2000) **Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**, San José de Costa Rica.
- (2001) **Sétimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible**, San José de Costa Rica.
- Jiménez, Alexander *et al.* (2004), **Sociedades hospitalarias. Costa Rica y la acogida de inmigrantes**. Centro Cultural de España, Editorial Arlequin, Ediciones Perro Azul, Alexander Jiménez Matarrita, editor, San José de Costa Rica.
- Martínez Pizarro, Jorge (2000), **La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional**, CEPAL, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud de Costa Rica (2003), **Migración y Salud en Costa Rica: Elementos para su análisis**, Ministerio de Salud, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, San José, Costa Rica.
- OIM, (2003), **Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria**, Equipo de investigación - Misión OIM en Chile, Santiago de Chile, 2003.
- OIM (2000) **World Migration Report**, International Organization for Migration, United Nations. N.Y.
- OXFAM (2003), **International development committee: Inquiry on Migration and Development**, November 2003.