

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS**

**Política Pública Migratoria:
Integración Social versus Seguridad (2007- 2009)**

**Tesis de grado para optar por la
Licenciatura en Ciencias Políticas**

Sustentante: Diana León Espinoza

Carné: A63161

San José, 2014

Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de tesis presentada el día 19 de febrero 2014 en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, ante el siguiente Tribunal Examinador:



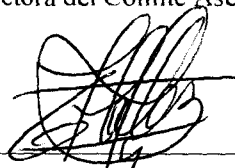
Mtro. Allan Abarca Rodríguez
Presidente del Tribunal Examinador



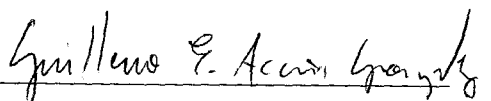
M.Sc. Sara Barrios Rodríguez
Representante de la Escuela de Ciencias Políticas



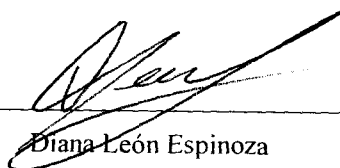
Dra. Juliana Martínez Franzoni
Directora del Comité Asesor



Dr. Gerardo Hernández Naranjo
Miembro del Comité Asesor



M.Sc. Guillermo Acuña González
Miembro del Comité Asesor



Diana León Espinoza
Sustentante

“Para las personas que cruzan fronteras en busca de una mejor calidad de vida y para todas aquellas personas que les ayudan a integrarse en la sociedad”

AGRADECIMIENTOS

Al final de este proceso quiero expresar mis agradecimientos a las personas que de alguna u otra manera me brindaron observaciones y colaboraron en la culminación de este proyecto final de graduación.

Agradezco a mi familia, amigos y amigas por apoyarme en el proceso. Especialmente a Daniela Chacón Mendoza y Diego Vicente Arrea quienes no solo me brindaron múltiples consejos y retroalimentación para mejorar el proyecto sino que fueron mi mano izquierda y derecha durante este proceso.

A su vez, agradezco a las personas que me brindaron información, material y de su tiempo para la elaboración de entrevistas y también a quienes leyeron la investigación y me brindaron consejos en miras de mejorar el proyecto.

A mis dos lectores, Dr. Gerardo Hernández Naranjo y M.Sc. Guillermo Acuña González quienes me brindaron recomendaciones y observaciones valiosas para fortalecer la investigación y quienes además, me tuvieron una paciencia infinita durante la elaboración de la presente investigación.

Finalmente, a Dra. Juliana Martínez Franzoni a quien admiro profundamente, los agradecimientos se quedan cortos en estas líneas. En su rol como Directora no solo me orientó, retroalimentó y ayudó a mejorar cada vez más el proyecto, sino que su constante guía me brindó herramientas e instrumentos valiosos e importantes para desarrollar esta y futuras investigaciones. Por lo anterior y por todo lo demás, muchas gracias.

RESUMEN

En un entorno internacional en el cual los países receptores de inmigrantes como Estados Unidos, España, Italia y Francia implementan y colocan en agendas regionales e internacionales políticas migratorias como un asunto de seguridad, la legislación costarricense se transformó en dirección a la construcción de un paradigma de integración social.

La presente investigación identifica la incidencia de los actores oficiales y no oficiales, sus intereses, relaciones de poder, agendas y estrategias en la mayor presencia de un paradigma de la inmigración sobre otro (integración social versus seguridad) durante la formulación y debate de la reforma a la Ley General de Migración y Extranjería (LGME) (N°8764), presentada en la corriente legislativa en marzo del 2007 y aprobada en agosto del 2009.

Durante el proceso de formulación no solo hay un conflicto paradigmático entre actores con diferentes visiones de cómo debería ser el modelo migratorio del país, sino que también se evidencia un proceso de coaliciones y dispositivos estratégicos entre actores con el fin de lograr un cambio en la ley de tipo regulatoria a otra de tipo redistributiva.

Esta investigación pretende aportar a las Ciencias Políticas estudios que por un lado, reconstruyan procesos de formulación de acuerdos exitosos potencialmente útiles tanto para análisis de futuras políticas migratorias y para otros dominios de política pública y por otro lado, analizar los procesos de extensión de derechos hacia poblaciones vulnerables en Costa Rica.

Descriptor: Ciencias Políticas, políticas migratorias, paradigmas, actores, comunidades políticas, modelo de integración social, modelo de seguridad.

Índice de Contenidos

INTRODUCCIÓN.....	1
JUSTIFICACIÓN	2
ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	2
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
OBJETIVOS.....	10
Objetivo General:.....	10
Objetivos específicos:	10
HIPÓTESIS	11
CAPÍTULO I: PODER, MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1. Poder y Políticas Públicas	12
1.2. La especificidad de las políticas públicas migratorias	13
1.2.1. Perspectiva de seguridad y perspectiva de integración	15
1.3. Factores explicativos de los cambios en las Políticas Públicas.....	17
1.4. ¿Quiénes protagonizan el cambio entre políticas y cómo fue dicho cambio posible?	19
1.5. Tipo de cambio de política pública	24
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO.....	26
2.1. Operacionalización del objeto	26
2.1.1. Unidades de análisis y de observación.....	26
2.1.2. Variables e indicadores.....	26
2.2. Estrategia metodológica.....	28
2.2.1. Tipo de estudio	28
2.2.2. Fuentes de información	28
2.2.3. Sujetos de información	29
2.3. Técnicas de Investigación	29
2.3.1. Análisis de contenido	29

2.3.2.	Análisis de coyuntura	31
2.3.3.	Entrevistas semiestructuradas	32
2.4.	Alcances del diseño de investigación	33
2.5.	Consideraciones éticas	33
CAPÍTULO III: EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA LGME.....		35
3.1.	Reacción gubernamental ante el crecimiento de la inmigración	35
3.1.1.	Proyecto de ley del Ejecutivo: migración como problema de seguridad	36
3.2.	La discusión legislativa	38
3.2.1.	Contexto internacional, regional y consultas iniciales en la Comisión Especial	38
3.2.2.	Discusión en la Comisión Permanente de Administración y Gobierno.....	42
3.2.3.	Mediante texto sustitutivo el Ejecutivo refuerza el enfoque de seguridad	43
3.3.	Se abre una ventana de oportunidad para un nuevo enfoque	49
3.4.	Conclusiones	51
CAPÍTULO IV: SEGURIDAD VERSUS INTEGRACIÓN SOCIAL		53
4.1.	Formación de red de asuntos y reformulación de la política	54
4.1.1.	Cambio de enfoque: proyecto inicial	55
4.2.	Coyuntura nacional y cronología del trámite legislativo	59
4.2.1.	Formulación y debate texto base (2007-2008).....	59
4.2.2.	Formulación y debate textos sustitutivos (2008)	62
4.2.3.	Debate y formulación segundo texto sustitutivo y agenda decisoria (2008-2009).....	63
4.3.	Poder, proceso político e incidencia	63
4.3.1.	Agenda sistémica.....	64
4.3.2.	Agenda institucional	64
4.3.3.	Agenda decisoria	76
4.4.	Conclusiones	80
CAPÍTULO V: EL MODELO MIGRATORIO PLASMADO.....		83
5.1.	Intereses de la constelación de actores	83
5.1.1.	Cambios a nivel de agenda institucional	83
5.1.2.	Cambios a nivel de agenda decisoria	85
5.2.	Características del resultado final de la LGME	85
5.3.1.	Cambios en aspectos generales respecto al texto base	86

5.3.2. Enfoque plasmado en el resultado final	87
5.4. Comparación entre Ley N°8487 y Ley N°8764.....	90
5.5. Conclusiones	94
CONCLUSIONES.....	96
FUENTES DE INFORMACIÓN	102

Índice de cuadros, diagramas y gráficos

Cuadro 1: Mecanismos de incidencia empleadas por los actores en una política pública	21
Cuadro 2: División categorial análisis de contenido de la LGME 2007-2009	31
Cuadro 3: Posiciones de actores oficiales referentes al texto base	66
Cuadro 4: Posiciones de actores no oficiales referentes al texto base	67
Cuadro 5: Posiciones de actores internacionales referentes al texto base	67
Cuadro 6: Posiciones de actores oficiales referentes al texto sustitutivo	73
Cuadro 7: Posiciones de actores oficiales referentes al segundo texto sustitutivo	75
Cuadro 8: Incidencia relativa de los actores en la formulación del proyecto de la LGME	81
Cuadro 9: Diferencias en la formulación entre las leyes migratorias 2005/2009 en Costa Rica	91
Diagrama 1: Ventana de oportunidad según Kingdom	19
Gráfico 1: Pasaje de paradigma entre leyes	92

Abreviaturas utilizadas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALAS	Asociación de Líneas Aéreas
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte
BCR	Banco de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CIDEHUM	Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes
CGR	Contraloría General de la República
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
CEJIL	Centro por la Justicia y Derecho Internacional
CENDEROS	Centro de Derechos Sociales del Migrante
CODEHU	Asociación Costarricense de Derechos Humanos
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia
CSM	Consejo Superior de Migración
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
FA	Partido Frente Amplio
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
INS	Instituto Nacional de Seguros
LGME	Ley General de Migración y Extranjería
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MCM	Ministerio de Condición de la Mujer
MEP	Ministerio de Educación Pública
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MJCD	Ministerio de Juventud Cultura y Deportes
MJG	Ministerio de Justicia y Gracia
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MP	Ministerio de la Presidencia
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ML	Partido Movimiento Libertario

MVCP	Ministerio de Vivienda Combate a la Pobreza
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PAC	Partido Acción Ciudadana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PIN	Partido Integración Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PPP	Plan Puebla-Panamá
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RNOCM	Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
RC	Partido Renovación Costarricense
SEPROJOVEN	Servicios de Educación y Promoción Juvenil
SJM	Servicio Jesuita para Migrantes de Costa Rica
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VGP	Viceministerio de Gobernación y Política

D) Introducción

En un entorno internacional en el cual los países receptores de inmigrantes tienden a abordar las políticas migratorias como asunto de seguridad, ¿qué explica que la legislación costarricense se haya transformado recientemente en dirección a la construcción de un paradigma de integración social?

Durante la década del 2000, las políticas migratorias¹ en distintos países receptores de población migrante como Estados Unidos, España, Francia e Italia², se caracterizaron por ser crecientemente regulatorias. Ello implicó una mayor exclusión social y precarización de las garantías y los derechos de las poblaciones inmigrantes. Mientras la mayoría de los países implementaron cambios drásticos hacia un paradigma de seguridad, Costa Rica se caracterizó por desarrollar un importante debate entre una visión que asociaba la necesidad de regulación de la inmigración como asunto de seguridad - tal como se expresaba en la legislación sancionada en 2005-, y otra visión que la definía como problema social, aquellas demandas relacionadas a la integración social. El resultado fue un mayor peso de la segunda sobre la primera. ¿Cómo fue posible el pasaje de un acento regulatorio en 2005 a otro con acento redistributivo en 2009? ¿Cómo logró el paradigma de integración promovido internacionalmente por la OIM posicionarse en mayor grado frente a una tendencia internacional de seguridad?

Estos cambios no se dieron por generación espontánea, sino que estuvieron marcados por un proceso de formulación dinámico, en diferentes arenas y con una gran cantidad de actores. Precisamente los actores son el foco del presente análisis.

Metodológicamente, esta investigación se enmarca en un enfoque descriptivo relacional que permite determinar la participación de un conjunto de actores oficiales y no oficiales, es decir, estatales y no estatales, a partir de las respectivas estrategias empleadas durante la formulación y proceso de adopción de la Ley General de Migración y Extranjería (LGME). Ello permite relacionar el cambio en el balance del enfoque de la ley y del modelo migratorio plasmado, con la incidencia que distintos actores tuvieron para reflejar la visión de la integración social en dicha ley y lograr su aprobación

¹ Lelio Mármora establece que las políticas migratorias se definen como todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su desarrollo (Mármora, 2003 en Jensen, 2009, p.115).

² Berganza y Purizaga (2011) establecen que migración extendida desde los países en vías de desarrollo hacia los desarrollados (Estados Unidos, Francia, Italia, España), replantea el enfoque de las políticas migratorias volviéndose sumamente restrictivas ya que tratan de cerrar las fronteras y endurecer las leyes migratorias.

II) Justificación

El proceso de formulación y debate de las políticas públicas está caracterizado por la interacción entre distintos actores. La presente investigación identifica la incidencia de los actores oficiales y no oficiales, sus intereses, relaciones de poder, agendas y resultados de sus acciones en la prevalencia de un paradigma de la inmigración sobre otro (integración social versus seguridad) en la reforma a la LGME aprobada en agosto del 2009.

Costa Rica es actualmente el principal país de la región Centroamericana en la recepción de población inmigrante, la cual se estima en 9% (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2012). Frente a este panorama, en la última década se ha buscado instaurar políticas que prevengan y corrijan los problemas que pudiera ocasionar una inmigración no regulada (Morales, 2008). Ello ha generado un debate entre diferentes actores sociales que, de manera simple, defienden la integración social de la población inmigrante o abogan por un enfoque de seguridad con medidas restrictivas sobre dicha población.

Desde la academia, la inmigración ha sido investigada principalmente en términos de su impacto, dinámica, identidad, tipos y razones de los flujos migratorios en Costa Rica³. Trabajos finales de graduación desde el Derecho, la Antropología y la Sociología, abordan el tráfico ilegal de personas, las relaciones laborales y la situación de los derechos humanos en el marco de las políticas migratorias en el país⁴.

Desde la Ciencia Política, la investigación más cercana al foco de este estudio, busca determinar la estrategia de política migratoria del gobierno costarricense durante las administraciones Calderón Fournier, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría⁵. Existe, por lo tanto, escasez de investigaciones sobre los procesos que están detrás de la política pública. En este caso, se trata de la necesidad de que mediante la política migratoria, el Estado costarricense no solo regule la situación de aproximadamente medio millón de personas inmigrantes, sino que vele por sus derechos humanos e integre socialmente a estas poblaciones.

III) Estado de la cuestión

Durante las últimas tres décadas, la región centroamericana se ha caracterizado principalmente por tener una amplia población que migra ya sea hacia el sur o el norte del continente americano. Si bien

3 Ver investigaciones de Sandoval (2001); Morales (2005); Sandoval (2007); Morales (2008); Jiménez (2009); Acuña y Morales (2011)

4 Ver investigaciones de Alvarado (2009); Chaves (2010); Ramón (1985)

5 Ver investigaciones de Dobrosky (2000)

gran cantidad de costarricenses emigran hacia otros países⁶, históricamente Costa Rica ha sido un país principalmente receptor de inmigrantes⁷.

En el pasado reciente, la década de los noventa se caracterizó por estar marcada por un aumento significativo de la población inmigrante en el país. Este crecimiento se inscribió en cambios en las estructuras productivas. Por un lado, Nicaragua se encontraba sumergida en una postración socioeconómica y Costa Rica comenzaba a tener una oferta laboral mayor a su demanda en una economía favorable (Olivares, 2006). Este crecimiento tuvo por consecuencia una proyección negativa en medios de comunicación masiva que conllevó a la construcción de percepciones de costarricenses y de los gobiernos frente a la población inmigrante, lo que desencadenó en el año 2000 un proceso de reforma migratoria.

En este marco, a continuación se documentan estudios de dos tipos distintos: los primeros, analizan el fenómeno de la inmigración en Costa Rica, principalmente a partir de la década de los noventa en temas demográficos, sociales, laborales y culturales, y constituyen la antesala del segundo tipo de estudios, los cuales delinear el deber ser de las políticas migratorias como acciones gubernamentales

A) La migración en Costa Rica

Un cúmulo de investigaciones se enfoca en explicar por qué tiene lugar la emigración en diferentes países de la región latinoamericana. Por ejemplo, Vargas (2004), Solimano y Allende (2007), Morales (2007), el Programa Estado de la Región (2011), Álvarez, et al (2012), analizan factores sociales, económicos, políticos y coyunturales que explican la dinámica de las migraciones en la región y a su vez, la situación social de la población inmigrante en diferentes países receptores del continente latinoamericano.

Específicamente, respecto a la inmigración en Costa Rica, los estudios abordan características laborales y sociodemográficas, por un lado, y culturales por el otro. Morales (1997) analiza la dinámica laboral en términos de oferta de las principales actividades laborales en Costa Rica y la demanda de la mano de obra de nicaragüenses. Maguid y Salinas (2010), caracterizan la participación en el mercado de trabajo por parte de hombres y mujeres inmigrantes (principalmente de origen nicaragüense).

⁶ De acuerdo con datos del Censo Estadounidense del 2010, la población costarricense que vive en ese país es de 126.418 personas (Ennis, Sharon; Ríos, Merarys y Albert, Nora, 2012).

⁷ Según datos del INEC, el último Censo Poblacional del 2011, las dos poblaciones más numerosas nacidas en el extranjero, que viven en Costa Rica provienen de: Nicaragua (287.766) y Colombia (16.514). Otras poblaciones importantes son El Salvador, Panamá y Estados Unidos (INEC, 2012).

Martínez y Reboiras (2008) determinan el papel del país como receptor de inmigrantes y dilucidan la tipología de las poblaciones en Costa Rica. Cortés (2008) explora las características y dinámicas migratorias entre Nicaragua y Costa Rica en el cual enfatiza el contexto histórico y regional centroamericano como uno de los principales focos para entender la transformación social que se produce en estas dinámicas migratorias tanto en el país emisor como en el receptor.

A su vez, estudios como el de Morales, Acuña y Li Wing-Ching (2010) analizan las características socio demográficas de las personas inmigrantes en Costa Rica (edad, género, tipo de trabajo, rasgos educativos, etc.) y realizan un diagnóstico sobre los alcances que algunas organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales han tenido en materia de las condiciones de salud (especialmente la reproductiva).

Morales (2006) examina la distribución geográfica en el Área Metropolitana según la nacionalidad de las personas inmigrantes. El autor aborda la segregación territorial, el déficit de cohesión social y las respuestas institucionales que han buscado hacerle frente a estas dos problemáticas (Morales, 2006, 36). A la vez, Brenes (2003) analiza la segregación residencial de las personas nicaragüenses en cuanto a la cantidad, lugar de asentamiento y factores asociados constantemente como lo son los precarios y el habitar en la Región Central.

Desde una perspectiva de identidad cultural, Sandoval (2001) realiza un aporte de índole relacional al abordar la correlación directa entre la formación de identidades costarricenses y las representaciones sociales sobre las personas nicaragüenses. También, Sandoval (2007) aborda y deconstruye un conjunto de mitos que se han establecido frente a la inmigración en Costa Rica como por ejemplo, el que la inmigración sea un fenómeno nuevo, o exclusivamente nicaragüense, o que en el país no exista emigración de costarricenses al extranjero, entre otros.

Visto desde las propias personas nicaragüenses, González y Horbaty (2005) diagnostican la situación que enfrentan estas poblaciones en Costa Rica principalmente en términos de imagen y percepción a la hora de integrarse en la sociedad. Jiménez (2009) analiza la contribución de estas poblaciones al país, la relación entre cultura e inmigración, los espacios institucionales en los cuales se produce discriminación, la presencia de la red de organizaciones que tratan el tema en Costa Rica, entre otros elementos de interés para la presente investigación.

Rosero Bixby (2005) analiza el grado de aceptación o rechazo de las personas inmigrantes y establece que es precisamente en ese grado, en el que están condicionadas las políticas públicas.

Por otro lado, algunas investigaciones también abordan la temática de trata de personas en cuanto a la legislación costarricense. Rivers (2011) denuncia las deficiencias del Estado costarricense en abordar integralmente el tema de trata y el control migratorio. Kron (2011) analiza el abordaje que hace la LGME (N°8764) aprobada en el 2009 de la trata de personas presente, temática que se inscribe dentro de un paradigma de la gestión migratoria regional, dominado por el nexo migración- seguridad.

Los estudios anteriores constituyen un amplio y sólido conjunto de estudios sobre determinantes de la migración y conforman antecedentes importantes de estudios sobre procesos de formación de política pública migratoria.

B) La política migratoria

En 1985, Torres y Jiménez demostraron la ausencia de acciones gubernamentales para formular políticas migratorias en países que expulsan y reciben población migrante en la región centroamericana (Torres y Jiménez, 1985, p. 47). Casi tres décadas después de este informe, estudios elaborados en años recientes por Borge (2006); Morales (2008); Chaves, Carmona y Gatica (2007) indican que desde entonces los avances han sido escasos. Estos autores establecen, la necesidad de que los países de la región, en especial Costa Rica, presten atención de forma integral al tema migratorio con el fin de dejar de lado el ámbito de las políticas de seguridad que predominan en la gestión migratoria.

Zurbriggen (2011) señala que las debilidades que presentan las estructuras estatales en Latinoamérica imponen serias limitaciones al diseño e implementación de políticas públicas. Las políticas migratorias actuales no escapan esta realidad: hasta el momento el país no ha obtenido resultados en la búsqueda de una política migratoria integral que permita administrar adecuadamente el fenómeno tanto desde el Estado receptor, como del emisor (Morales, 2008). Antes que intervenciones integrales, los fundamentos históricamente utilizados en el país para la formulación de políticas migratorias han estado vinculados únicamente con temas como el desarrollo económico, la mano de obra, espacio físico, etc. (Doña y Mesa, 2003).

En este sentido, Borge (2006) enfatiza la necesidad de formulación de políticas públicas que administren los flujos de personas que tengan profundamente en cuenta a la propia población migrante, sus derechos y obligaciones, así como, el contexto político, económico y social del país receptor con el fin de realizar una política migratoria integral. Una política de esta naturaleza debería articular las dimensiones económicas con las de equidad, empoderamiento y relación con el ambiente (Chaves, Carmona y Gatica, 2007).

C) Déficit principal de estudios

Los anteriores estudios delimitan el deber ser de una política migratoria, los elementos que deben integrarse o bien las visiones que existen para la formulación de las mismas. El déficit principal se encuentra en dos aspectos: el primero, respecto a estudios que expliquen el proceso de formulación de políticas migratorias o que expliquen el trasfondo y la dinámica de quienes participan, su incidencia e intereses detrás de los contenidos que se plasman lo cual constituye un proceso de aprendizaje expresado a través de la política y el segundo, la carencia de investigaciones académicas que examinen el proceso de extensión de derechos de las poblaciones migrantes (Sainsbury, 2006).

Bajo la necesidad de enfocar las políticas migratorias en un paradigma de integración social, tal y como lo señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2010) – la cual establece que el enfoque de seguridad es importante sin embargo el enfoque de integración y derechos humanos debe de prevalecer-, es en donde se plantea este análisis. La presente investigación trata de evidenciar la extensión de integración y derechos humanos en la LGME enfatizando el proceso y dinámica entre actores oficiales y no oficiales, con énfasis en el pasaje paradigmático durante la formulación y debate de la LGME (2007 al 2009).

IV) Planteamiento del problema

Los cambios en las políticas públicas migratorias analizadas en esta investigación, se pueden contextualizar en los últimos 25 años, durante los cuales la política migratoria ha tenido tres momentos demarcados por cambios legislativos de envergadura: el primero, la Ley de Migración (N°7033 sancionada en 1986); segundo, la respuesta estatal ante el crecimiento de la inmigración (Ley N°8487 del año 2005) y finalmente, la reacción de actores ante la restricción (Ley N°8764 aprobada en 2009).

A) Primer momento: Ley de Migración (N°7033) y reorganización productiva

El primer momento se inscribe a finales de la década de los ochenta cuando el aumento registrado de personas inmigrantes durante esa década⁸ influyó en la aprobación en 1986, de la ley N° 7033, Ley de Migración (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1986).

⁸ El aumento de personas inmigrante en Costa Rica durante esta década se debió a los conflictos sociales y armados que vivía Centroamérica. De acuerdo con datos de UNFPA, el país percibió en la década de los ochenta, cerca de 74 mil personas provenientes de países centroamericanos (UNFPA, 2000).

Dentro de los avances más relevantes, esta ley establecía regulaciones administrativas básicas como los requisitos de entrada al país para la población extranjera, las condiciones bajo las cuales las admisiones al país debían ser rechazadas, el tiempo de estancia en el país y los procedimientos para obtener visas y otras modalidades de ingreso (López, 2012), además, conformaba legalmente a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), como institución adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía, con el fin de que cumpliera las funciones de órgano ejecutor de la política migratoria que dicta el Poder Ejecutivo (DGME, s.f.)

En 1990, Costa Rica comenzó a diversificar su mercado de exportación, actividades manufactureras y cada vez más mujeres se insertaban en el mercado laboral, por lo cual se requirió la necesidad de una mano de obra supernumeraria que cubriera una amplia oferta laboral en sectores agrícolas y en los hogares (Morales, 1997). Paralelamente a este crecimiento económico favorable, en Nicaragua las pobres estrategias que implementaron los gobiernos para impulsar un proceso de reinserción en el mercado internacional del cual había sido marginados en razón del bloqueo económico impulsado por el Gobierno de Estados Unidos sumado a un contexto social caracterizado por un escaso desarrollo, dio como resultado insoportables condiciones de vida en grandes sectores de la población nicaragüense (Olivares, 2006).

Durante esta década, se registran los mayores flujos migratorios en la historia de Costa Rica, los cuales aumentaron en un 3.7% en 1984 a un 7% en el año 2000 (INEC, 2000 y Jiménez, 2009). Este incremento de la población inmigrante, hizo más notoria su presencia para las y los costarricenses.

Tanto el crecimiento de la población migrante como la percepción peyorativa por parte de la población costarricense (en su mayoría creada por los medios de comunicación⁹), crearon la antesala al segundo momento significativo en el año 2000, cuando se comenzó a gestionar una reforma a la Ley de Migración del año 1986.

⁹ La prensa escrita como principal fuente de comunicación de la población costarricense acentuaron en la década de los noventa, agresiones y crímenes cometidos por grupos extranjeros o bien relacionaban a extranjeros/as con procesos judiciales o policiales. Por ejemplo: "Cuatrerros nicaragüenses armados con AK47 y sus rostros cubiertos asaltaron y amordazaron a un importante finquero y a su familia en Santa Fe de los Chiles" (La Extra, 3 diciembre 1998 en UNFPA, 2000, p.14); "... Gloria Pérez Chávez, de nacionalidad nicaragüense y apodada "La Negra Titi" fue detenida por oficiales del Organismo de Investigación Judicial, al prostituir a una niña de 9 años" (La Extra, 6 de diciembre 1998 en UNFPA, 2000, p.14).

B) Segundo momento: respuesta estatal ante el crecimiento de la inmigración (Ley N°8487)

El segundo momento se enmarca en el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Migración (N°8487) durante el periodo 2001-2005 como respuesta gubernamental ante el crecimiento registrado de personas inmigrantes junto con una percepción negativa de la población costarricense creada por los medios de comunicación durante la década de los noventa en el país.

En el año 2000, se conformó una comisión por los Ministros o Viceministros de Justicia, Seguridad, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Pública cuyo fin era elaborar una propuesta que permitiera reformar la Ley de Migración vigente (La Nación, 22 agosto 2000).

En 2001, el Ministerio de Seguridad Pública, Rogelio Ramos, presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto que venía a remplazar la ley de migración (N°7033). El proyecto de ley se justificó en términos del “*Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana*” (Sandoval, 2010), acentuando la idea de que las y los inmigrantes afectaban la seguridad del país.

Jiménez (2009) explica que el proyecto fue muy debatido entre diversos actores, los cuales se dividían entre quienes apostaban por políticas regulatorias con enfoque de seguridad (por ejemplo el Ministerio de Seguridad Pública y la mayoría de legisladores) y quienes ponían énfasis en contar con políticas redistributivas que se enfocaran en la integración social (la Defensoría de los Habitantes, organizaciones no gubernamentales que tratan el tema de la migración y las universidades públicas). De hecho, este último conjunto de organizaciones impulsaron modificaciones al proyecto las cuales no fueron incorporadas en el texto final de la ley N° 8487 (Jiménez, 2009), aprobado el 27 de octubre de 2005 (Asamblea Legislativa, 2005).

La oposición político-partidaria a la Ley de Migración en la Administración entrante Arias Sánchez (2006- 2010) fue una ventana de oportunidad para aquellos actores que se oponían a la ley y así plantear una reforma a la misma.

C) Tercer momento: reacción ante regulación (Ley N°8764)

Un tercer momento de cambios legislativos relevantes, inicia el 23 de marzo del 2007, cuando el Poder Ejecutivo presenta al Plenario Legislativo un proyecto de reforma a la Ley de Migración (expediente N° 16.594), el cual ingresa en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración (de ahora en adelante Comisión Permanente). A diferencia de los dos momentos previos, la formulación de esta reforma a la LGME fue producto de una relevante constelación de actores conformada por el

gobierno, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, todas las cuales participaron de lleno en el proceso. De hecho, así se planteó al anunciar lo logrado:

“Las autoridades nacionales, con apoyo de la sociedad civil y de entidades internacionales, hemos elaborado el presente proyecto de ley con el fin de adecuar nuestro marco jurídico institucional a las nuevas fenomenologías migratorias que hoy justifican esta propuesta” (Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, 2007).

La constelación de actores mencionada, involucra tanto actores oficiales como no oficiales. Como actores oficiales se entiende a aquellos que participan de acuerdo a funciones legalmente establecidas. Comprende todo el aparato institucional-burocrático del Estado (Birkland, 2011). Se consideran actores no oficiales aquellos cuya participación en el proceso de construcción de una política pública dada obedece al derecho e interés por externar su criterio y ser partícipes del proceso de formulación de la política (Birkland, 2011).

En la formulación y debate de la LGME se observa una comunidad abierta de política, es decir, una comunidad de política que permite con cierta fluidez el ingreso de nuevos actores, muchos de los cuales se articulan en red (Birkland, 2011). La comunidad abierta de política contó con la presencia de ambos tipos de actores. Como actores oficiales se encuentran representantes de la Defensoría de los Habitantes, Dirección General de Migración y Extranjería, representantes legislativos de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración y del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía. Por otro lado, entre los actores no oficiales se encuentran el conjunto de organizaciones de la sociedad civil que tratan el tema de la migración, tales como el Foro Permanente sobre la Población Migrante y Refugiada (de ahora en adelante Foro Permanente) y la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RNOCM) y otras organizaciones.

El proyecto de la LGME fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 4 de agosto del 2009 (Francia, 2009). Este introduce modificaciones importantes a la LGME, las cuales cambian la balanza del enfoque de seguridad predominante y se orienta al de integración social de la población inmigrante en el país.

Los cambios a la LGME durante el periodo 2007- 2009, parecen ser producto de una constelación de actores participantes en la formulación, la conjugación de sus intereses, agendas, relaciones y estrategias. ¿Fue esto realmente así y si lo fue, cómo es que los distintos actores lograron incidir en el resultado final expresado en la reforma legal en cuestión? El objetivo de esta investigación es precisamente responder a esta pregunta.

La pregunta que se busca responder es:

¿Cuál fue la participación e incidencia relativa de los actores oficiales y no oficiales en una reforma que logra que el marco legislativo pase de reflejar un enfoque con énfasis en la seguridad a otro con énfasis en la integración social?

Esta pregunta busca relacionar la incidencia de los actores, entendida como la capacidad de influir en la elaboración de políticas, en sus resultados o en otras decisiones (Vidal y Guixé, 2005, p. 4), concretamente en el proceso de formulación y debate de la LGME.

La relevancia de responder a esta pregunta trasciende la comprensión de la formación de la política en cuestión; además permite conocer procesos exitosos de construcción de acuerdos potencialmente útiles en otros dominios de política pública.

V) Objetivos

a) Objetivo General:

Identificar relaciones causales entre la incidencia de los actores oficiales y no oficiales, y los contenidos de la Ley General de Migración y Extranjería aprobada en el año 2009, concretamente, de su énfasis en la migración como problema de integración social.

b) Objetivos específicos:

- i. Documentar el cambio del énfasis en seguridad al énfasis en integración social a partir un análisis comparado de contenidos de la ley del 2005, el proyecto de ley ingresado a la corriente legislativa en el 2007, el proyecto dictaminado en Comisión Permanente de Gobierno y Administración y el proyecto finalmente aprobado.
- ii. Determinar las posiciones de los diferentes actores presentes durante el proceso de análisis y modificación del proyecto en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración y tramitación final en el Plenario Legislativo.
- iii. Reconstruir los mecanismos y procesos de incidencia de los actores oficiales y no oficiales en el proceso de formulación, discusión y aprobación final.

VI) Hipótesis

El paradigma de política pública que refleja un marco legal está lejos de ser condición suficiente para que la política pública a que da origen logre ser efectiva. Es, sin embargo, condición necesaria en tanto da lugar a una determinada manera de construir el tipo de problema y las correspondientes soluciones que amerita un asunto dado. En este caso es llamativo que en un entorno caracterizado por un fuerte enfoque de seguridad, se impusiera un paradigma caracterizado por la integración social y los derechos humanos.

La hipótesis que plantea este trabajo para explicarlo es que:

En el proceso de formulación y debate de la reforma a la LGME, una articulación exitosa entre actores oficiales y no oficiales defensores del paradigma de integración social, logró tener más incidencia que los actores que defendían el paradigma de seguridad, lo cual se plasmó en un cambio de contenido regulatorio a redistributivo en el resultado final de la ley.

Capítulo I: poder, migración y políticas públicas

Para las Ciencias Políticas, los estudios sobre los procesos de elaboración de las políticas públicas constituyen no sólo un foco sustantivo sino también un método (Lowi, 1964) en tanto permiten entender las relaciones de poder en una sociedad, tal como se expresan en las políticas. Estas últimas son a su vez una fuente instrumental sobre la estructuración de acciones que conduzcan al proceso de resolución de los problemas públicos (Abarca, 2002, p.95).

Las políticas públicas son el resultante de procesos políticos mediados por relaciones de poder. Una forma de abordar estos procesos es distinguiendo etapas, no causales ni consecutivas pero sí analíticamente útiles: la construcción o definición de la agenda de política, la formulación, la implementación y la evaluación (Gómez, 2010).

La presente investigación se enfocará en la etapa de formulación, en tanto es la etapa en la que se representa el proceso dinámico de construcción y discusión en el que participan una amplia gama de actores en diferentes arenas con el fin de plasmar un resultado acorde a sus agendas e intereses.

1.1. Poder y Políticas Públicas

Laswell define a la política como el proceso por el cual la sociedad determina quién obtiene qué, cuándo lo obtiene y cómo lo obtienen (Laswell, 1958 en Birkland, 2011, p.6). Este proceso preciso que describe Laswell, lejos de ser objetivo o técnicamente definido está siempre permeado por el elemento básico de toda relación social: el poder.

Dada su centralidad en la vida social, existen varias maneras de entender el poder. Weber lo define como *“la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”* (Weber, 1977, p.43); Duverger establece que el poder es el *“conjunto de instituciones relativas a la autoridad, es decir, a la dominación de unos hombres sobre otros”* (Duverger, 1975, p. 21). Jaguaribe lo define como *“la capacidad de emitir decisiones coercitivas (órdenes)”* (Jaguaribe, 1979, p. 97). Castells lo define como *“la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales* (Castells, 2009, p.33) entre otros¹⁰. Estas definiciones tienen en

¹⁰ Ver definiciones más específicas en Bobbio, Norberto; Matteucci, N y Pasquino, G (1998).

común la capacidad que logra tener un actor o un grupo de imponer o influir en decisiones en un determinado momento.

Una definición que permite relacionar el recurso del cual se habla con la unidad de análisis que interesa al presente objeto de estudio, es la establecida por Lowi (1964) quien determina que el poder es *“la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación, con autoridad”* (p.93). Laswell y Kaplan (1961) le dan una gran importancia a la participación e incluyen el grado de incidencia de las personas en la toma de decisiones relacionadas con la política pública (Laswell y Kaplan, 1961). Así, el poder se traduce en posibilidades de participación y grados de incidencia¹¹ de las personas en la elaboración de una política pública.

Ahora bien, ¿qué son las políticas públicas? También respecto a éstas las definiciones son varias e inciden de manera sustantiva en cómo se recorta el foco de estudio. Por ejemplo, Dye (1984) establece que son *“aquello lo que el gobierno escoge hacer o no hacer”* (Dye, 1984 en Ruíz, 1996, p. 13). Cochran y Malone (1995) establecen que son las decisiones políticas para implementar programas que logren objetivos sociales (Cochran y Malone, 1995, en Birkland, 2011, p. 8). Frohock las define como *“una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”* (Frohock, 1979 en Ruíz, 1996, p.15); Peters establece que es la suma de actividades gubernamentales, ya sea actuando directamente o a través de agentes y que tiene influencia en la vida de ciudadanos (Peters, 1999, en Birkland, 2011, p. 8).

Común a estas definiciones es la preocupación por los objetivos, las decisiones y las acciones que en representación del Estado llevan a cabo un conjunto de actores públicos y privados (con intereses comunes o antagónicos), como respuesta a problemas de la esfera pública y los cuales requieren atención.

1.2. La especificidad de las políticas públicas migratorias

Para abordar por qué se formulan políticas públicas migratorias es preciso partir de un concepto de migración. Para ello se parte de la definición propuesta por la OIM, enfocada en el desplazamiento de personas:

¹¹ La incidencia se puede entender como el proceso de influir en resultados, incluyendo las políticas, posiciones y decisiones de las instituciones públicas y privadas (Vidal y Guixé, 2005, p. 4).

“... el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política, con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (Organización Internacional de las Migraciones, 2011).

Pero la migración conlleva, además de desplazamiento geográfico de personas, el intercambio de bienes materiales y simbólicos, de recursos económicos, culturales, sociales y políticos en un lugar determinado (Canales y Zolniski, 2000). Este intercambio implica que existe un reconocimiento de una nueva existencia y nuevos intercambios sociales en una relación inmigrante-sociedad receptora, sociedad receptora- inmigrante mediante las cuales se instalan “nuevas fronteras” y se desdibujan en el interior de los países receptores, produciendo una interacción continua de ideas y costumbres (Aínsa, 1977). Esta interacción da pie a diversas percepciones construidas en la sociedad receptora, las cuales constituyen la principal fuerza que incide en la decisión política a la hora de formular y debatir políticas migratorias (Mármora, 2002).

¿Qué se entiende por política migratoria? Lelio Mármora las define como *“todas las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones, etc) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”* (Mármora, 2003 en Jensen, 2009, p.115).

Respecto a lo anterior, Lelio Mármora menciona que la construcción de las políticas migratorias se asientan en:

“Por un lado, en las diferentes percepciones que sobre las migraciones tienen distintos sectores de las sociedades de origen y recepción: por otro, en los argumentos que dichos sectores o los gobiernos utilizan para sustentar la adopción de políticas específicas y en tercer lugar, por lo que los gobiernos entienden como “política migratoria” (Mármora, 2002, p. 25).

Las diferentes percepciones creadas en la sociedad sobre las personas inmigrantes, constituyen los principales argumentos que influyen a la hora de debatir y formular políticas migratorias, las cuales pueden recaer en dos perspectivas diferentes, por un lado, una enfocada en seguridad y por otro lado, una perspectiva de integración social. Estas a su vez están raramente incluidas por los medios de comunicación, los cuales seleccionan y evidencian más enfáticamente algunos temas frente a otros. Concretamente, los encuadres que emergen de las noticias activan las cogniciones que son utilizadas por las personas para evaluar el ambiente político o para generar opiniones hacia ciertos grupos o colectivos sociales, como pueden ser los inmigrantes (Muñiz, Igartúa y Otero, 2007 en Acuña, 2009, p.47).

Esta evaluación u opiniones que realizan las personas dependen de la situación y contexto tanto regional como nacional, son factores que determinan la perspectiva plasmada en la elaboración de las políticas migratorias. De manera que, la visión que sea formulada en una política migratoria va a dictar los límites y derechos de la población inmigrante dentro de una sociedad determinada.

1.2.1. Perspectiva de seguridad y perspectiva de integración

Los paradigmas orientan maneras de entender un problema y por lo tanto también refleja los instrumentos para resolverlo. Una definición muy sugerente es la que acuña Kuhn, autor que los define por primera vez (1971) como *“realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”* (p.13). La definición anterior corresponde al ámbito de la Filosofía de la Ciencia sin embargo, representa una analogía para el plano de las Ciencias Sociales. En este sentido Barba (2005) define a los paradigmas como:

“ imagen básica sobre algún objeto de las Ciencias Sociales que es compartida o rechazada por comunidades de científicos sociales, actores e instituciones sociales, agencias nacionales e internaciones y élites de tecnócratas, que sirven para definir que debe estudiarse, las preguntas necesarias de responder, la manera cómo deben responderse, así como las reglas que es preciso seguir para interpretar las respuestas obtenidas y también los parámetros para tomar decisiones o elaborar estrategias por parte de los actores sociales inmiscuidos, los cuales, en función de su situación social, intereses e ideologías, pueden defender posiciones que suelen contraponerse a las de otros actores” (Barba, 2005, p. 14).

En este sentido, los paradigmas reflejados en una política pública, constituyen una condición necesaria en tanto dan lugar a una determinada manera de construir un tipo de problema y las correspondientes soluciones que ameriten un asunto o problema dado. En las políticas públicas migratorias se establecen por lo general dos paradigmas orientadores: el de seguridad y el de integración social.

La perspectiva de seguridad se refiere a la seguridad del Estado, se trata de mantener la paz y el orden público, los cuales se mantienen a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas (Santibañez, 2008). Mármorea (2010) alude a esta perspectiva como el modelo de securitización, el cual define como la visión que una persona migrante es percibida como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional, al narcotráfico o a la delincuencia en general, de modo que, los derechos de las personas inmigrantes se restringen a su condición de regularidad o nacionalidad.

Esta perspectiva se expresa en la política pública dando lugar a varios instrumentos (Pécound y Guchteneire, 2006, p.2):

- Estricto control migratorio en fronteras y control por parte de terceros (aerolíneas, embarcaciones, transportes terrestres, etc.).
- Reducción de las vías de ingreso al país receptor.
- Control policial (interno) frente a la inmigración irregular
- Medidas de vigilancia amplias (actividades y lugares de trabajo).
- Detención y expulsión una vez que se identifican como irregulares.

La perspectiva de integración social asegura el funcionamiento del mecanismo de cohesión social y el ejercicio de derechos y responsabilidades entre las personas inmigrantes (CEPAL, 2006), se puede relacionar con el modelo del desarrollo humano para las migraciones, el cual considera a los derechos de las personas migrantes como el centro de toda política migratoria, de manera que rechaza la inclusión de políticas migratorias dentro de una perspectiva de seguridad (Mármora, 2010, p.77).

En términos de instrumentos, este enfoque asume la incorporación de inmigrantes en diferentes servicios los cuales son condicionados por las políticas migratorias (López, 2012). Señala la importancia de mejorar la cobertura sanitaria, educativa y prevenir la marginación de la población inmigrante que es vulnerable a caer en exclusión social (Gómez, 2002, p.309). Bosswick y Heckman (2006) establecen cuatro formas básicas de la integración social para las personas inmigrantes: integración estructural (derechos y acceso a instituciones), integración cultural (ajuste y aceptación cultural), integración interactiva (relaciones sociales) e integración identificacional (sentimiento de pertenencia e identificación con grupos étnicos, regionales, locales o nacionales) (p.9-10). Estas cuatro formas básicas de integración social dan pie para identificar los niveles de integración en una política migratoria (Bosswick y Heckman, 2006, p. 12).

Es importante mencionar que para el análisis del resultado final de la LGME, únicamente se tomará en cuenta la primera forma básica y más extensa de la integración expuesta por los autores, la cual es la integración estructural, ya que es la que corresponde al presente objeto de estudio. De acuerdo con Bosswick y Heckman (2006), algunos elementos que deben de contener una política con integración estructural son (p.12)¹²:

¹² Bosswick y Heckman (2006) desarrollan 8 elementos básicos de la integración estructural. para efectos de la investigación. no se incluyeron 3 elementos: *emprendimiento étnico* (programas de pequeños negocios), el *entrenamiento vocacional* y la *promoción de participación cívica*, esto debido a que el planteamiento de los autores responde al caso de la inmigración en Europa.

- Creación de condiciones favorables y oportunidades en el mercado laboral.
- Ingreso al sistema educativo.
- La reducción de segregación social y espacial
- Programas que brinden el acceso adecuado a los sistemas de salud.
- El trato administrativo adecuado para las personas que aplican a la naturalización (gran influencia en el proceso de ciudadanía).

Las perspectivas que desarrollan Pécond and Guchteneire (2006) del modelo de seguridad, y Bosswick y Heckman (2006) del modelo de integración social, constituyen categorías de análisis de los instrumentos en una política migratoria los cuales permiten determinar el grado del enfoque (alto, moderado, bajo) de una política específica y determinar así un paradigma dominante.

1.3. Factores explicativos de los cambios en las Políticas Públicas

Birkland establece agendas o niveles sobre los distintos temas y cómo estos alcanzan la atención pública. A las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de los problemas públicos que llaman la atención de la sociedad y oficiales gubernamentales, se les denomina agendas (Birkland, 2011, p. 170).

Es importante destacar que este tipo de agendas que establece el autor, corresponden al proceso de elaboración de las políticas públicas y su clasificación da lugar a los niveles (que no son lineales) durante el proceso; los diferentes tipos de agenda son (Birkland, 2011):

- *Agenda universal*: son todas las ideas y asuntos que podrían surgir y ser discutidos en un sistema social y político (p.170).
- *Agenda sistémica*: consiste en los asuntos que se perciben comúnmente por las personas de una comunidad política como temas relevantes y que merecen la apropiada atención pública además que implican asuntos relacionados dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente (Cobb y Elder, 1983 en Birkland, 2011, p.172).
- *Agenda institucional*: si un asunto se eleva de la agenda sistémica pasa a ser institucional, a la cual Birkland (2011) se refiere como la lista de asuntos que son considerados por una institución gubernamental, como por ejemplo el Poder Legislativo, una Corte, etc (p.172).
- *Agenda decisoria*: elementos que van a ser adoptados por un organismo gubernamental. El conflicto en esta agenda es más grande porque cuando una decisión ha alcanzado un nivel particular del gobierno, podría expandirse a otro de igual nivel o superior gubernamental (Birkland, 2011, p. 172).

Los niveles descritos por Birkland son importantes ya que permite analizar adecuada y detenidamente el nivel de un asunto durante el proceso de política pública. De esta manera, para el proceso de formulación de la LGME propiamente se estarán analizando:

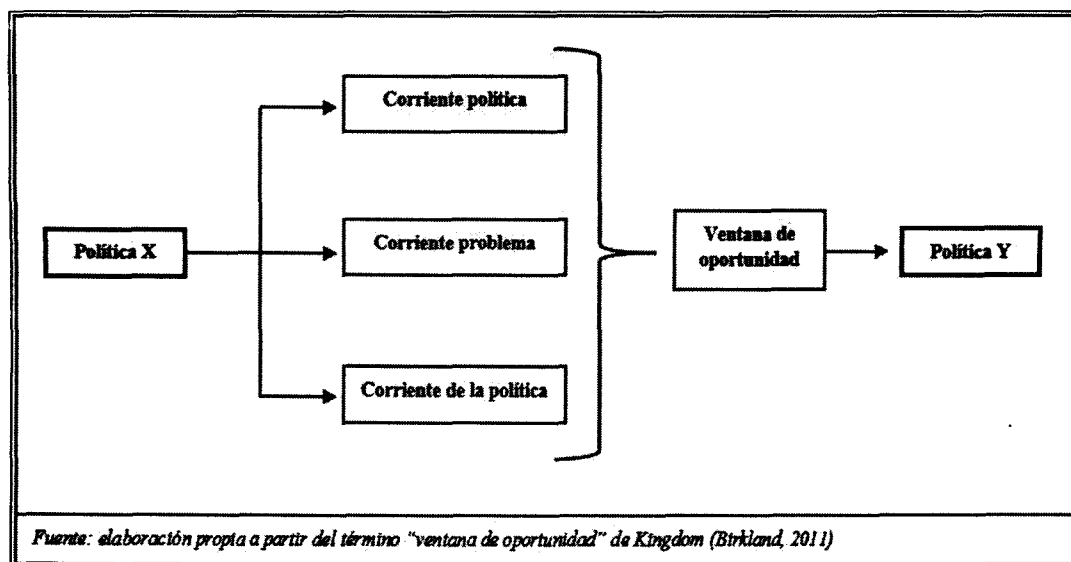
- *Agenda sistémica*: la cual corresponde a la necesidad de una reforma a la ley de migración por parte de un grupo de actores, en este nivel se comienza a dar la necesidad de reformar la ley de migración.
- *Agenda institucional*: este nivel es uno de los más importantes en el presente caso de la LGME ya que corresponde al momento en el que el proyecto entra en la corriente legislativa y demuestra todas las interacciones, estrategias e incidencia de los actores durante la formulación de la ley.
- *Agenda decisoria*: se enfocan meramente en la decisión última tomada y aprobada en el seno del plenario de la Asamblea Legislativa.

En los niveles de agenda se pueden presentar cambios sociales, políticos o económicos en los cuales el paso de una política se puede hacer más probable; a esto Kingdom (1995) lo define como ventana de oportunidad. La probabilidad de una ventana de oportunidad surge a medida que tres corrientes se juntan: corriente política, de problema y de la política (Kingdom, 1995 en Birkland, 2011, p. 178).

- *Corriente política*: un cambio electoral puede llevar a movimientos de reforma que le da a grupos menos poderosos una oportunidad para que expresen sus preocupaciones.
- *Corriente de problema*: cambios en la percepción de problemas pueden influenciar el cambio en la política.
- *Corriente de la política*: cambios en una política, a raíz de la percepción de un problema, pueden influenciar a que emerjan nuevas ventanas de oportunidad.

En el **diagrama 1** se dibuja la unión de estas tres corrientes en los niveles de agenda de las políticas públicas, obedecen a situaciones coyunturales que dan lugar al cambio en una política (Birkland, 2011, p. 178).

Diagrama 1: Ventana de oportunidad según Kingdom



1.4. ¿Quiénes protagonizan el cambio entre políticas y cómo fue dicho cambio posible?

La formulación de una política puede reflejar procesos deseables marcadamente distintos. Una visión es la de "arriba hacia abajo" mediante la cual la política pública debe ser desarrollada por parte de aquellos actores que están autorizados por la ley para tomar decisiones y tienen por tanto la base legítima de la acción gubernamental (Lane, 1983, en Peters, 1995, p.264). Por otro lado, el enfoque de "abajo hacia arriba", señala que el proceso de formulación debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de la sociedad civil (Peters, 1995, p.261). Los procesos de una política pública formulada "desde arriba" o "desde abajo" son llevados a cabo por los actores.

Los actores son quienes participan del proceso de las políticas públicas de acuerdo a sus intereses o motivaciones. Una amplia gama de literatura clasifica a los actores que concretamente participan de los procesos de política pública. Por ejemplo, Przeworski (1996) los clasifica como la ciudadanía (que vota a los políticos), los políticos (agentes) y la burocracia (agente que implementa la política pública) (Przeworski, 1996). Howlet y Ramesh (2003) establecen que los actores se diferencian entre aquellos que están más íntimamente involucrados en el proceso de política pública y aquellos marginales que están distantes al proceso (Howlet y Ramesh, 2003, en Olavarría, 2007, p.51). Stein (2006) clasifican a los actores como formales (partidos políticos, poderes del Estado, Cortes, etc) e informales (movimientos sociales, empresas y medios de comunicación) (p.25). Similar a la de Stein (2006), la

clasificación de Birkland (2011), en este caso, es la que clasifica de mejor manera a la constelación de actores formados en el proceso de elaboración de una política pública.

Los actores oficiales son aquellos que participan en el proceso porque sus responsabilidades están determinadas ya sea en la Constitución o bien en leyes, por lo que tienen el poder no solo de participar sino de hacer cumplir las políticas (Birkland, 2011, p.93). Este tipo de actores pertenecen a instituciones gubernamentales propiamente (funcionarios, mandos altos, asesores, etc). Los actores no oficiales son los grupos de personas que no tienen un mandato constitucional determinado de participar pero que se involucran en el proceso porque tienen intereses que defender o promover, estos actores se ejemplifican en ciudadanos y ciudadanas, grupos de interés, movimientos sociales, partidos políticos, centros de pensamiento (*think tanks*) y medios de comunicación (Birkland, 2011, p.93).

Con el fin de influir en los resultados finales, en las posiciones y las decisiones en la formulación de las políticas públicas, los actores tratan de incidir en diferentes grados. Smulovitz (2006) establece tres niveles de incidencia durante la etapa de formulación de una política pública: primero, en la fijación de agenda; segundo, en el debate y posiciones sobre el modo de atender un tema de agenda pública y finalmente, en la formulación de la política o decisión.

Para plasmar sus intereses, durante el proceso de formulación de políticas públicas los actores utilizan diversas estrategias de incidencia (La Fundación SES, 2004, p.2):

- *Producción de conocimiento*: visión de la realidad de los diferentes actores sociales, con diferentes niveles de validez y abstracción. Ejemplos: investigaciones, desarrollo de sistematizaciones, memorias de encuentros, etc. La finalidad de esta estrategia es visibilizar una situación o problema de la esfera pública.
- *Trabajo con los medios de comunicación*: utilización de los actores de los medios de comunicación para llamar la atención sobre la problemática o para dar a conocer acciones realizadas.
- *Desarrollo de campaña pública*: espacios para informar y comprometer a las personas, organizaciones y gobierno con problemáticas sociales. Por ejemplo: sitios web, boletines electrónicos, volantes, correos electrónicos, etc.
- *Construcción de alianzas, mesas y redes*: constitución de un colectivo de actores y organizaciones cuya fuerza y capacidad se vean fortalecidas por una alianza o coalición (p.2) con el fin de generar mayor incidencia de sus intereses en la formulación de una política pública.

- *Identificación, desarrollo y participación en eventos:* espacios como encuentros, jornadas, seminarios o foros en los que se producen encuentros entre los diferentes actores son importantes para el posicionamiento de un tema e interés específico.
- *Acciones de lobby o participación:* forma de informar a los tomadores de decisión, de posicionar intereses y de manifestar demandas en arenas claves, en donde se elaboran las decisiones públicas. La Fundación SES destaca las acciones de lobby típicas, por ejemplo, las reuniones con funcionarios, la presentación de informes, acciones en comisiones, entre otras (p.2).
- *Calidad de la política pública:* se refiere a los criterios que orientan la política pública y a la eficacia para entender situaciones y resolver problemas (p.2). Esta estrategia responde a la capacidad de la política por atender un determinado problema social y que enfatice criterios de justicia social, inclusión y respeto a los derechos que la orientan.

El **cuadro 1** se puede relacionar para cada nivel de incidencia un grupo de estrategias empleadas por los actores en la formulación de las políticas públicas, con el fin de determinar el grado de incidencia, ya sea alto, medio o bajo en la formulación de la LGME

Cuadro 1: Mecanismos de incidencia empleadas por los actores en una política pública	
Nivel de incidencia	Estrategia
Fijación de la agenda	Producción de conocimiento
	Trabajo con los medios de comunicación
Debate y posiciones	Desarrollo de campaña pública
	Construcción de alianzas, mesas y redes
	Identificación, desarrollo y participación en eventos
	Acciones de lobby o participación
Formulación de la política o decisión	Calidad de la política pública
<i>Fuente: elaboración propia con base en Smulovitz (2006) y Fundación SES (2004)</i>	

El accionar de los actores y su incidencia en el proceso de elaboración de políticas públicas es de vital importancia. Lowi (1964) establece tres elementos importantes en cuanto a este accionar, el primero es que cada actor espera obtener algún producto en su relación con los demás, las expectativas de estos actores están determinadas por productos gubernamentales o por políticas y finalmente, para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Por ello, para entender la compleja relación de los diversos actores participantes, es necesario definir el dominio de la política, que es entendido como el área de la política sobre la cual las y los participantes de la elaboración de la política compiten y se comprometen (Birkland, 2011, p.155), en el caso de la presente investigación, es en el dominio de política migratoria. Evidentemente, los dominios

interactúan entre sí y tienen influencia de otros (Birkland, 2011, p.155). Por ejemplo políticas como las educativas, de salud, de vivienda, y de seguridad interactúan con el dominio de política migratoria. Sin embargo, la relevancia de dicha interacción está dada por procesos de formación de política específicos.

Los dominios de política pública no actúan por sí solos. Las comunidades políticas, consisten precisamente en los actores (individualmente o en alianzas) que operan en un dominio determinado (Birkland, 2011, p.155). Estos actores se relacionan entre sí de varias maneras, dando así lugar a varios tipos de comunidades políticas como por ejemplo el triángulo de hierro¹³, subgobiernos y redes de asuntos.

El subgobierno se entiende como subsistema cerrado que opera en torno a asuntos específicos de una política (Birkland, 2011, p. 155). La red de asuntos, entendida esta como el conjunto de actores que esperan influir sobre un tema (Birkland, 2011, p.157). Las redes presentan muchos actores con un amplio rango de intereses (que a veces se encuentran en conflicto) (Marsh y Rhodes, 2000) los cuales interactúan con frecuencia e intensidad variada, además poseen poderes desiguales que reflejan recursos desiguales (Zurbriggen, 2003). En un dominio dado, las redes entre actores están inmersas en una estructura y en un contexto más amplio que las condicionan (Zurbriggen, 2006). El institucionalismo basado en actores establece así una perspectiva relacional entre actor, estructura y otros elementos los cuales ayudan a entender el proceso de reforma de la LGME (Sharpf, 1997).

Antes de describir el modelo, es necesario establecer que las instituciones son los marcos de referencia en los que los actores construyen preferencias e interpretan la realidad (Zurbriggen, 2006, p. 71). El modelo de Sharpf establece que cada actor está institucionalmente constituido ya que emerge de reglas que aseguran su permanencia y actuación. Es así como las instituciones operan como facilitadoras de elecciones posibles, delimitan la evaluación que debe de hacer el actor participante en los resultados de tales elecciones, determinan las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles y son la fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán otros actores implicados en una determinada arena política (Sharpf, 1997).

Las arenas políticas, se entienden como el lugar en donde se enmarcan y crecen los problemas sociales, son en estos lugares en los que los problemas sociales son discutidos, seleccionados, definidos y presentados al público, ejemplos de estas arenas son la arena ejecutiva, legislativa, las

¹³ Birkland (2011) define el triángulo de hierro como un tipo particular de comunidad de políticas y, en particular, de subgobierno en el cual hay relaciones mutuamente reforzadas entre un interés regulado, la oficina encargada de la regulación y el subcomité del congreso encargado con el proceso de formulación de la política en el área en asunto (p.156).

cortes, los medios de comunicación, entre otros (Hilgartner y Bosk, 1988, p. 58-59). Las arenas presentan similares características de acuerdo con Hilgartner y Bosk (1998), la primera es que todas tienen una capacidad específica que limita el número de problemas sociales que se puede sobrellevar en un tiempo determinado y la segunda es que existe una competencia temática por ganar el espacio en una arena.

De acuerdo con este modelo de Sharpf (1997), los actores se caracterizan por:

- *Recursos o capacidades:* proporcionan a los actores mayor o menor influencia en el resultado final así como sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que influye el contexto institucional.
- *Constelación de actores:* referida al conjunto de actores que participan en determinada política, a sus posibles estrategias de acción, los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y las preferencias o valoración de los mismos, respecto a tales resultados posibles. Como acción estratégica se entiende la interacción dialéctica entre actores que tienen poder y pueden potencialmente transformar las estructuras mediante sus acciones, sin embargo, están determinados por las estructuras y contextos previamente que habitan.
- *Modos de interacción:* formas en que unos actores se conducen con respecto a otros condicionadas por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Cada modo de interacción está regulado por un sistema de pautas institucionales y está influenciado por un sistema institucional más amplio, dentro del cual tienen lugar esas interacciones. Sharpf establece ejemplos modos de interacción, como la acción unilateral, acuerdos negociados, voto mayoritario, dirección jerárquica, etc.

Vale recalcar que las instituciones median entre el poder y los resultados, de este modo, las interacciones entre actores no se desarrollan en el espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de poder, lo cual es un aspecto central dentro de las arenas de política. De acuerdo con Zurbriggen, las estructuras presentan una dualidad de constricción- libertad en tanto son vehículos para la actividad organizativa que también implican relaciones de poder y de control (Zurbriggen, 2006, p.76).

El resultado político de este modelo, explica la consecuencia de las intenciones y acciones de los actores implicados en el proceso y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan (Zurbriggen, 2006).

1.5. Tipo de cambio de política pública

De acuerdo con Peter Hall (1993), el proceso de formulación de políticas públicas usualmente envuelve tres variables centrales: los objetivos generales, los instrumentos y los ajustes precisos a esos instrumentos. De este modo, el proceso de la política pública depende del cambio de variable. Hall (1993) establece tres cambios que caracteriza un proceso en las políticas públicas:

- *Cambios de primer orden:* los niveles o ajustes en los instrumentos¹⁴ de la política son cambiados, mientras que las metas generales e instrumentos de política permanecen iguales, los ajustes se realizan a la luz de experiencias pasadas o de proyecciones futuras (p.280).
- *Cambios de segundo orden:* los instrumentos de la política como su configuración son alterados ya que son respuestas a experiencias pasadas, pero los objetivos generales de esa política se mantienen igual (p.280).
- *Cambios de tercer orden:* los objetivos, técnicas e instrumentos cambian, esto se debe a un resultado de pasadas experiencias. El movimiento de un paradigma a otro, es más probable que envuelva una acumulación de anomalías, experimentación con nuevas formas de políticas y los fallos en políticas que precipitan un cambio en el lugar de una autoridad sobre una política (p.280).

Hall (1993) determina que los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como un proceso de política pública "normal", en tanto no desafía un paradigma de política dado. El cambio de tercer orden, refleja un proceso marcado por grandes cambios asociado al paradigma que anima a la política pública.

A su vez, el producto final se puede caracterizar en términos de tipología, según las define Lowi (1964) entorno a tres categorías fundamentales de políticas públicas corresponden a fenómenos reales y análisis a corto plazo:

- *Políticas Distributivas:* estas políticas se caracterizan por la facilidad con que puede desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras, de esta manera, son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, no necesitan enfrentarse directamente (p.102). Entre grupos no hay conflicto porque no hay intereses compartidos. No hay interferencia mutua (p. 115).

¹⁴ Se entiende por instrumentos los mecanismos que impulsa un ente gubernamental para alcanzar las metas y los objetivos que se han propuesto en sus políticas (Vásquez 2002).

- *Políticas Redistributivas*: el factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y lo amenazante que puede llegar a ser (p.103). Hay grupos en conflicto a partir de intereses enfrentados, afinidades ideológicas y de clase. Hay interferencia mutua. Birkland (2011) agrega que estas políticas son difíciles de pasar, porque se debe persuadir a grupos más poderosos que es correcto y justo aprobar la redistribución de algunos recursos a los menos favorecidos (p.213).
- *Políticas Regulatorias*: las políticas regulatorias se refleja directamente en la elevación de costos, en la reducción o aumento de las opciones individuales, de este modo, involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo (p.103). Hay mucho conflicto entre grupos o bien intereses compartidos, además, hay negociaciones a partir de diferentes visiones (p.115).

La tipología de Lowi arroja insumos en cuanto al enfoque, a los contenidos y a las relaciones establecidas en el proceso de formulación de la LGME en 2009. Esto se explica en términos de cambios en el contenido estructural de la ley aprobada en la Asamblea Legislativa en el 2005 frente a la ley aprobada en el 2009.

Concretamente, por un lado, el resultado final de la ley del 2005 se caracterizó por ser regulatoria y dado que presentó un enfoque altamente restrictivo en términos de derechos hacia las personas inmigrantes, significó un enfrentamiento conflictivo entre grupos con diferentes visiones de cómo debería ser la misma. Por otro lado, el resultado final de la LGME en el 2009 se caracteriza por ser de tipo redistributiva. A la vez, la formulación dio lugar a la formulación de a una coalición de actores con el fin de establecer el enfoque que defendían en términos de integración social y de derechos humanos.

La perspectiva teórica aquí desarrollada, con eje principal el accionar de los actores oficiales y no oficiales, es vital, ya que son las personas que protagonizaron un proceso dinámico y estratégico de cambio en cuanto a contenidos en torno al tema migratorio.

Capítulo II: Marco metodológico

El presente capítulo detalla el punto de partida de la investigación con el fin de construir el proceso que tuvo lugar el desarrollo del proyecto de ley de LMGE el cual ingresó a la corriente legislativa en 2007 y se aprobó en 2009. A continuación se desarrolla la operacionalización del objeto; la estrategia metodológica; fuentes de información; técnicas de investigación y consideraciones éticas.

2.1. Operacionalización del objeto

La variable dependiente de la presente investigación vinculará todo el proceso y juego entre actores en el resultado final de la LGME, mientras que la variable independiente mostrará la dinámica entre actores (como elementos centrales) que tiene lugar en la formulación de la ley y evidencia así la complejidad que conllevan los procesos de políticas públicas. Se incluyen aspectos tales como los espacios de incidencia; declaraciones de actores u opiniones en los diferentes medios de comunicación en torno al tema; los intereses de los actores en declaraciones en mismos medios; la generación de estrategias entre grupos, etc.

2.1.1. Unidades de análisis y de observación

La hipótesis planteada tiene como unidad de análisis la relación entre actores y cambio de paradigma en materia de política migratoria definida por la LGME. La unidad de observación es *el proceso de formulación y debate de la ley entre 2007 y 2009, tanto en la arena parlamentaria como extraparlamentaria*. Es durante este proceso que tienen lugar las interacciones, incidencia y relaciones de poder de los actores oficiales y los no oficiales que participaron en el proceso.

2.1.2. Variables e indicadores

La variable dependiente es el *resultado final con contenido redistributivo presente en la ley N°8487, en términos de presentar un paradigma de integración social hacia la población inmigrante en Costa Rica* (variable dependiente): corresponde a los acuerdos tomados en el marco de la aprobación de la LGME con el fin de medir la incidencia que realizaron unos actores sobre otros durante el proceso. Para efectos de determinar los indicadores de la variable dependiente, se hará la relación entre los temas discutidos en la formulación y debate y los temas esbozados en el resultado final la Ley. Los aspectos a analizar son dos: el modelo migratorio diseñado en el resultado final de la LGME (contenido de enfoque de seguridad o de integración social) y las posiciones de los actores oficiales y no oficiales plasmados en el resultado final de la LGME.

Como variable independiente se encuentra *la incidencia relativa sobre la LGME de unos actores respecto de otros*, la lógica de formación de alianzas estratégicas e incidencia entre actores oficiales y no oficiales participantes en la formulación y debate, serán analizadas de acuerdo con tres principales dimensiones: participación en espacios de incidencia, posicionamiento de los actores y las estrategias de los mismos en espacios parlamentarios y extraparlamentarios.

i. Dimensión 1: Participación en espacios de incidencia

Se determinan tres espacios de incidencia de los actores oficiales y no oficiales. Primero, se encuentra la *participación parlamentaria de los actores oficiales y no oficiales* la cual se refiere a la interacción e incidencia de las fuerzas sociales e institucionales que participaron en la formulación y debate de la LGME en la arena parlamentaria. Los indicadores a analizar refieren a la participación en: comisiones, audiencias y criterios técnicos. Segundo, la *participación extraparlamentaria de los actores oficiales y no oficiales* se refiere a la interacción e incidencia de los actores oficiales y no oficiales en el ámbito extra parlamentario (en la sociedad civil). Los aspectos de esta participación se encuentran en: actas de las reuniones realizadas en el Foro Permanente, manifestaciones de opinión de los distintos actores en medios de comunicación y de los mismos actores oficiales y no oficiales participantes. Finalmente, la *presencia en los medios de comunicación en la opinión pública* se refiere a la estrategia de comunicación de los diferentes actores en diferentes medios de prensa escrita del país frente a la creación de la LGME. Los indicadores a analizar son: el manejo y posicionamiento de los actores frente a temas de migración y seguridad por un lado y de integración social por el otro.

ii. Dimensión 2: intereses de los actores oficiales y no oficiales frente al modelo migratorio

Se refiere las agendas y posicionamiento de los actores en cuanto a la orientación de la LGME durante la etapa de formulación y debate. Los aspectos a analizar son la discusión y posicionamiento de los actores oficiales y no oficiales frente al paradigma de seguridad y a la integración social de la población migrante en el país.

iii. Dimensión 3: Estrategias de los actores oficiales y no oficiales en la formulación y debate de la LGME

Se refiere a la estrategia de acción de los distintos actores para incidir y posicionar sus intereses conforme el proceso de reforma. Se determinará las estrategias empleadas durante el proceso y la generación de constelaciones y alianzas entre actores no oficiales y oficiales en la arena parlamentaria y extraparlamentaria.

2.2. Estrategia metodológica

En el desarrollo de la estrategia metodológica, se establecerá el tipo de estudio de la investigación así como las fuentes de información y las técnicas de investigación que determinarán y definirán los datos estructurales del estudio.

Concretamente, con el análisis contenido (principal técnica de investigación) y de coyuntura, se determinarán los intereses, procesos de incidencia y relaciones de poder entre los actores relevantes durante el proceso. Finalmente, lo que permitirá la realización de entrevistas semi- estructuradas es triangular la información cualitativa obtenida para precisar datos sobre el proceso de formulación y debate de la LGME y los modos de interacción entre actores oficiales y no oficiales.

2.2.1. Tipo de estudio

La investigación propuesta se enmarca dentro de un enfoque descriptivo - relacional ya que consiste en determinar la incidencia de los actores oficiales y no oficiales durante el proceso de formulación y debate de la LGME. En el marco del proceso de formulación y debate se trata de determinar qué tipo de estrategias desplegadas por los actores tuvieron más incidencia (variable independiente) para que el resultado final de la ley fuera de tipo redistributivo con enfoque de integración social hacia la población migrante en Costa Rica (variable dependiente).

El proceso de formulación y debate de la LGME que se aborda, está delimitado temporalmente a partir del momento en que el proyecto de reforma de Ley de Migración entra en la corriente legislativa el 23 de marzo del 2007 hasta el momento de su aprobación el 4 de agosto del 2009.

Dado que el ámbito de la ley es nacional y que su formulación fue dentro de un ámbito de carácter nacional como es el legislativo, también lo es la delimitación espacial de la investigación.

2.2.2. Fuentes de información

Las variables establecidas previamente se estudiarán con base a diversos tipos de fuentes las cuales se describen a continuación.

En primer lugar, la variable dependiente tiene como principal fuente documental la LGME N° 8764 con la cual se pretende determinar el resultado de la incidencia de unos actores respecto a otros, de acuerdo con el tipo y enfoque plasmado en el texto final de la Ley.

Respeto a la variable independiente se recurrirán a las siguientes tres fuentes principales: la primera, el expediente legislativo de la Ley N°8784 discutida y aprobada en el Parlamento como por ejemplo

las actas legislativas de las sesiones de la Comisión de Gobierno y Administración y las del Plenario Legislativo; audiencias legislativas realizadas por los actores oficiales y no oficiales que participaron en el debate e informes técnicos realizados durante el proceso. La segunda fuente es la *prensa escrita*, con el fin de complementar las posiciones de los diferentes actores oficiales y no oficiales durante el proceso. Para efectos de la presente investigación, se analizarán los siguientes medios: *La Nación* y *el Diario La Extra*.

2.2.3. Sujetos de información

Al ser los actores el elemento central del análisis en la presente investigación, la clasificación de los actores oficiales y no oficiales da pie a determinar los sujetos de información. De este modo, se establecen los actores que participaron en el proceso de la LGME:

- *Actores oficiales*: asesores/as legislativos/as, diputadas y diputados del periodo (2006-2010), jefes de los ministerios así como las y los asesores de estas instancias y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.
- *Actores no oficiales*: representantes de las organizaciones de la sociedad civil que tratan el tema de la migración en Costa Rica y que pertenecen al Foro Permanente de la Población Migrantes y Refugiada.

2.3. Técnicas de Investigación

A continuación se describen las técnicas de investigación con las que se apoya el análisis empírico propuesto en la presente investigación.

2.3.1. Análisis de contenido

Esta técnica de investigación permite formular inferencias reproducibles y válidas que pueda aplicarse a su contexto a partir de un conjunto de datos (Krippendorff, 1990). El análisis de contenido tiene una especial atención por destacar contenido manifiesto y latente (elemento central) ya que es un método estructural que permite el análisis de los discursos sociales respecto a la producción ideológica de una sociedad concreta (Díaz, 2004 en Abarca, Alpizar, Sibaja y Rojas, 2012). En este sentido, debe por lo tanto realizarse en relación con el contexto de los datos y justificarse en función de éste (Krippendorff, 1990, en Andréu, 2001, p.03).

Debido a que la principal fuente de información de la presente investigación es el expediente legislativo de la Ley N°8764 y en menor grado el contenido en los medios de comunicación, el análisis de contenido constituye la principal técnica de investigación.

Este análisis contempla una serie de acciones (Abarca, 2012):

- *Propósito del análisis:* se realizará un análisis de tipo cualitativo al examinar el expediente legislativo y las noticias referentes a la formulación de la LGME.
- *Unidad de observación:* proceso de formulación y debate de la ley entre 2007 y 2009.
- *Unidades de análisis:* se establecen dos unidades de análisis, el expediente legislativo y los medios de comunicación seleccionados. La primera unidad, permite abordar la estructura interna de este expediente; a modo de conocer los conceptos, propuestas, ideas, planteamientos, apreciaciones y elementos esenciales (Peña y Pirella, 2009, p.1). La segunda unidad, comprende el análisis de contenido de las noticias del periódico La Nación y La Extra durante el periodo del 2007 al 2009, referentes a la formulación de la LGME. El tipo de unidad de análisis es con base gramatical ya que para el análisis se contempla: el enfoque (paradigmas) y los caracteres (actores), ya que son ambos quienes representan puntos centrales para la presente investigación.
- *Determinación de la unidad de registro y unidad de contexto:* las unidades de registro son unidades de significación que deben ser extraídas y codificadas en forma de palabras, afirmaciones, actores, acontecimientos, etc. Al considerar que se trata de un análisis de contenido cualitativo y al contar con la división temática y de actores, la codificación en este caso tratará de valorar si los actores participantes cuentan con un enfoque positivo, neutro o negativo en cuanto a los enfoques en la LGME, lo cual permitirá observar el posicionamiento frente a los temas (integración social y seguridad). La finalidad de ver el enfoque de los diversos actores oficiales y no oficiales participantes va más allá de determinar su visión frente a la LGME, sino que permite observar si este enfoque es determinante en la incidencia relativa y realización de cambios de primer, segundo o tercer orden de acuerdo con la categorización de Hall (1993) (ver Capítulo 1).
- *Categorías de análisis del contenido:* Al definir las unidades de análisis y las unidades de registro, lo típico según Abarca (2012) es establecer categorías del análisis de contenido, las cuales implican un proceso de construcción de nociones principales, a partir de las cuales, las unidades de análisis son clasificadas de acuerdo con criterios de variabilidad. Las categorías a emplear para el desarrollo de las variables son cuatro: materia; dirección u orientación; métodos y actores y origen (Abarca, 2012). Los anteriores se ejemplifican en el **cuadro 2**:

Cuadro 2: División categorial análisis de contenido de la LGME 2007-2009		
Tipo categorial análisis contenido	Indicadores	Aspectos
<i>Variable independiente</i>		
Actor (es)	Participación parlamentaria de actores oficiales y no oficiales	Comisiones; audiencias y consultas u oficios.
	Participación extraparlamentaria de actores oficiales y no oficiales	Actas Foro Permanente de Migrantes; manifestaciones de opinión en medios de comunicación y órganos oficiales
Materias o asuntos	Presencia en los medios de comunicación en la opinión pública	Posicionamiento frente al paradigma de seguridad y al paradigma de integración social
Dirección u orientación	Agendas actores: posicionamiento de los actores oficiales y no oficiales	Manejo y posicionamiento frente al paradigma de la seguridad y el de integración social
Métodos	Estrategias de los actores no oficiales y oficiales en la formulación de la LGME	Generación de alianzas estratégicas y coaliciones entre actores
<i>Variable dependiente</i>		
Materias o asuntos	Modelo migratorio diseñado en el resultado final de la LGME	Contenido enfoque de seguridad y contenido enfoque integración social
Actores	Posiciones actores en el resultado final	Comparación de la ley inicial respecto al resultado final de la LGME
<i>Fuente: elaboración propia con base en tipo categorial en Abarca, 2012</i>		

2.3.2. Análisis de coyuntura

Este análisis observa a los actores, estructuras y relaciones actuando y enfrentándose entre sí en un momento dado y en una situación concreta (Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), 2002, p.13). Tiene como uno de sus objetivos señalar la estrategia y la táctica de los actores en el seno de la sociedad o de una institución, para determinar los bloques de poder que se va formando (INCEP, 2002, p.16). Se definen cinco herramientas necesarias para el análisis de coyuntura acontecimientos, escenarios, actores, relación de fuerzas y articulación entre estructura y coyuntura.

- a) *Acontecimientos*: aquellos que adquieren un sentido especial para un país, una clase social, un grupo social o una persona (INCEP, 2002, p.21). Debe de existir un hecho o acontecimiento central a propósito del cual se decide la ejecución del análisis de coyuntura y su elección obedece a la importancia que reviste para una sociedad en general o para un grupo de personas en particular (Abarca, 2012). Es necesario distinguir los acontecimientos de relevancia en el país en el periodo que se contemplan los antecedentes (2001 presentación proyecto de Ley de Migración y 2005 aprobación de la Ley de Migración) y el periodo de estudio comprendido en la investigación (presentación a la Asamblea Legislativa del proyecto de ley en 2007 al periodo de aprobación de la reforma en el 2009).
- b) *Escenarios*: espacios en los cuales las acciones de una trama social y política, cada espacio presenta particularidades que influyen el desarrollo del tema o asunto (p.22). En el caso

de la presente investigación, los escenarios (espacios) se llamarán arenas y estrictamente se presentan dos: parlamentaria (Asamblea Legislativa) y la extra parlamentaria (otros espacios de reunión durante el proceso).

- c) *Actores*: Las personas se convierten en un actor cuando representa algo para la sociedad, para el grupo, la clase o el país (p.23). Como elementos centrales en la investigación, los actores vinculados estrechamente en la formulación de la LGME, se clasifican rigurosamente como oficiales y no oficiales.
- d) *Relación de fuerzas*: los distintos actores están en relación los unos a los otros, de esta manera, estas relaciones pueden ser de confrontación, de coexistencia y de cooperación, etc, y siempre develan una relación de poder (INCEP, 2002, p.24). Es así como este concepto de relación de fuerzas se relaciona con las dos constelaciones de actores formadas en torno a la formulación de la LGME tanto en relaciones de cooperación (coaliciones) frente a las de confrontación (choque de paradigma).
- e) *Articulación entre estructura y coyuntura*: se refiere a la relación con la historia, el pasado, las relaciones económicas, sociales y políticas establecidas durante un proceso más largo (INCEP, 2002). En el caso de la LGME, se puede observar como el crecimiento de la inmigración en el país aunado a la percepción peyorativa de la sociedad determinó una estructura social y moldeó la estructura política en cuanto a introducir una reforma.

En el marco de este estudio, el análisis de coyuntura corresponde al nivel de agenda sistémica e institucional, ya que permite caracterizar los antecedentes y el contexto que dio pie al proceso y el mismo durante la formulación y debate de la LMGE en el país. Además, permite entender la formulación y debate como un proceso parte de un sistema político y social en una época determinada.

2.3.3. Entrevistas semiestructuradas

En el caso de la presente investigación, el tipo de entrevista que se realizará es la semiestructurada. Según Hernández Sampieri, et al. (2006) las entrevistas semiestructuradas, se basan en una guía de asuntos o preguntas y la persona entrevistadora puede plantear preguntas adicionales con el fin de precisar conceptos u obtener mayor información sobre temas deseados.

Las entrevistas semi-estructuradas las planteo como técnica complementaria de investigación como parte del proceso de triangulación hermenéutica¹⁵. Debido a que el análisis de contenido (principal

¹⁵ Por proceso de triangulación hermenéutica se entiende la acción de reunión y cruce dialéctico de toda la información pertinente al objeto de estudio surgida en una investigación por medio de instrumentos correspondientes, y que en esencia constituye el corpus de resultado de información (Cisterna 2005).

técnica de investigación) y el expediente de la ley 8764 (fuente principal de información) plasma intensivamente las posiciones de los actores oficiales y no oficiales durante la formulación y debate así como el paradigma orientador que rechazaban o compartían los distintos tipos de comunidades de política existentes, además es en donde se puede observar las relaciones de poder entre actores. Para la realización de las entrevistas semi-estructuradas se van a identificar individuos definidos por su posición en el proceso en cuestión (oficiales y no oficiales y personas en la academia que trabajan el tema de la migración) (Castro y Castro, 2001), esto con el fin de que puedan triangular la información sobre el proceso y modos de interacción entre actores y comunidades políticas.

2.4. Alcances del diseño de investigación

La presente investigación tiene como objetivo identificar la relación entre la incidencia de actores oficiales y no oficiales y el paradigma orientador de la política que resulta del proceso de formulación y adopción de la LGME (2007-2009). Interesa en particular el pasaje de un paradigma que pone énfasis en la necesidad de que la política pública trate la inmigración como asunto de seguridad a otro que la concibe principalmente como un asunto de integración social.

Para ello no se ha busca dilucidar en profundidad el proceso de formulación y debate de la política en cuestión, sino que de acuerdo con las decisiones teóricas y metodológicas previamente planteadas, se reconstruirá el proceso en diferentes niveles de la agenda de formulación de la política pública, relacionándola con los grados y las estrategias de incidencia implementadas por actores oficiales y no oficiales para lograr un cambio de paradigma.

2.5. Consideraciones éticas

Ante los posibles dilemas éticos que puede representar el trabajar con seres humanos, de vital importancia es establecer parámetros de credibilidad y autenticidad en la investigación. Por lo cual a continuación se presentan los compromisos éticos con los cuales se valida éticamente la investigación:

- a) *Por los objetivos* de la investigación no hay afectación o modificación de entornos familiares o personales. Tampoco se compromete el estatus laboral o psicológico de las personas que se espera brinden información.
- b) *A las personas* que serán informantes se les explicará con detalle los propósitos de la investigación y el manejo que se hará de la información. Por lo tanto, dadas las características, el contenido y los procedimientos de las técnicas de investigación a utilizar, se garantiza la

libre participación, la salvaguarda a la integridad de las personas y la confidencialidad en la información que se pretende recoger.

- c) *La participación* libre y espontánea de las personas informantes se consigue una vez que les quede claro los objetivos de la investigación, los aspectos que se desean conocer y que se les haya indicado la libertad de contestar alguna pregunta o no. Las preguntas o temas sobre los cuales se consulta, no invaden la intimidad de las personas ni modifican sus conductas; se refieren a elementos propios de los asuntos públicos a que esta investigación interesan.

Por lo dicho anteriormente, la investigación en su naturaleza, objetivos y propósitos está garantizada éticamente. Además, por todo lo explicado anteriormente, durante el desarrollo de la investigación se aplicará lo estipulado por “Reglamento Ético Científico de la Universidad de Costa Rica para las investigaciones en que participan seres humanos”.

Capítulo III: El proceso de construcción de la LGME

El presente capítulo caracteriza el proceso de formulación de la Ley de Migración N°8487 aprobada en 2005, la cual se caracterizó por ser de tipo regulatorio, con un enfoque basado en el paradigma de seguridad y formulado en el marco de la formación de una comunidad de política cerrada, concretamente de sub-gobierno.

A continuación, la primera sección se describe la reacción gubernamental en el año 2000 ante lo que se percibía como un crecimiento de la inmigración ocurrido durante la década de los noventa en Costa Rica, lo cual conllevó a la entrada en corriente legislativa del proyecto de Ley de Migración (expediente N°14.269) en el año 2001.

La segunda sección dilucida las características de la formulación y debate del proyecto en la arena parlamentaria y de los actores que participaron del proceso. En esta segunda sección se considera los entornos y tendencias internacionales que influenciaron los modelos de políticas de tipo restrictivas en países receptores de personas inmigrantes.

La tercera parte del capítulo discute la posibilidad de cambio por medio de una ventana de oportunidad, que tuvieron actores oficiales y no oficiales. Específicamente se describe la coyuntura que posibilitó realizar cambios de tercer orden a la Ley de Migración vigente desde el año 2005.

3.1. Reacción gubernamental ante el crecimiento de la inmigración

En 2000, argumentando ser una respuesta a la expansión de la población inmigrante durante la década de los noventa, una Comisión Interministerial de Migración (Ministerios de Justicia, Seguridad, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Pública) presentaron al presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) una propuesta que contenía todos los cambios que reemplazarían a la Ley de Migración de 1986. De acuerdo con el Viceministro de Seguridad (1998-2002), Carlos Castro en relación a la reforma: *“no se trata de establecer políticas restrictivas sino de que haya mejores controles, en respuesta a la preocupación de la ciudadanía ante la falta de orden que ha existido en el tema migratorio”* (La Nación, 22 de agosto 2000).

Bajo la justificación de que la sociedad civil demandaba orden en cuanto al tema migratorio, el 9 de febrero 2001, el Ministro de la Presidencia Danilo Chaverri Soto, entregó a la Asamblea Legislativa¹⁶

¹⁶ Para el periodo 1998-2002 la Asamblea Legislativa estaba conformada por diputados/as de la siguiente manera: Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (27); Partido Liberación Nacional (PLN) (23); Partido Integración Nacional (PIN) (1);

el proyecto de *Ley de Migración y Extranjería*, el cual pasó entonces a formar parte de la agenda institucional. Es indicativo que el 6 de junio de ese mismo año el proyecto entrara a una Comisión Especial llamada “*Comisión Especial que preparará y dictaminará la legislación correspondiente y los mecanismos necesarios para hacer cumplir las recomendaciones de la Comisión Especial Mixta que estudió y analizó el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana*” (de ahora en adelante Comisión Especial) (Asamblea Legislativa, 2005).

Tanto la formulación del proyecto por parte de la Comisión Interministerial de Migración como la asignación del mismo en la Comisión Especial relacionada al aumento de la criminalidad y deterioro de la seguridad ciudadana indica el enfoque del proyecto basado en seguridad.

Bajo el expediente N° 14.269, la Comisión Especial¹⁷ abrió la discusión del proyecto de política migratoria. Su formulación se justificaba con cuatro motivos: la complejidad de las migraciones internacionales; el impacto y desafíos sobre las condiciones del desarrollo nacional; normas que no satisfacen las necesidades de respuesta integral a la condición que vive Costa Rica y finalmente, a las demandas de diferentes sectores sociales y la opinión pública (Asamblea Legislativa, 2005).

3.1.1. Proyecto de ley del Ejecutivo: migración como problema de seguridad

El proyecto del Ejecutivo procuraba no solo desestimular los flujos migratorios sino que la finalidad de la ley obedecía a necesidades reales de control, des-estímulo y orden migratorio (Expediente N°14.269). Contenia 14 títulos que administraban y restringían la inmigración desde diferentes ámbitos y venía a ser una renovación total de la Ley de Migración de 1986.

En cuanto estructura organizativa, el proyecto de ley establecía cinco autoridades migratorias:

- *Secretaría Ministerial de Migración*: persona designada por la Presidencia de la República que tendría a cargo la coordinación interinstitucional y sectorial además de ser secretario técnico del Consejo Superior de Migración (CSM).
- *Consejo Superior de Migración (CSM)*: órgano asesor del Poder Ejecutivo en materia migratoria. Estaría integrado por los ministros de Presidencia; Seguridad Pública; Relaciones Exteriores y Culto; Gobernación y Policía; Trabajo y Seguridad Social y Justicia y Gracia

Partido Fuerza Democrática (3); Partido Acción Laborista Agrícola (1); Movimiento Libertario (ML) (1); Renovación Costarricense (RC) (1) (Asamblea Legislativa, 2013).

¹⁷ La conformación partidaria en la Comisión fue: Rafael Arias Fallas (PLN); Vanessa de Paul Castro Mora (PUSC); Luis Fishman Zolinski (Presidente) (PUSC); Walter Muñoz Céspedes (PLN); Sonia Picado Sotela (PLN); Álvaro Torres Guerrero (PLN) (Asamblea Legislativa, 2005).

Dentro sus funciones se **encontraban**, recomendar la política migratoria nacional; propiciar la coordinación interinstitucional; **propiciar** modificaciones de la legislación que incidan en el fenómeno migratorio; recomendar el diseño de acciones y programas que tiendan a vincular con el país a la **población** costarricense residente en el exterior; etc.

- *DGME*: órgano del Ministerio de Seguridad Pública, sería encargada de ejecutar la política migratoria; autorizar y fiscalizar el ingreso y egreso de personas al país; rechazar a las personas extranjeras según la ley; declarar ilegal el ingreso o la permanencia de personas extranjeras; ordenar la deportación de personas; otorgar y renovar los documentos migratorios a nacionales y extranjeros; inspeccionar medios de transportes; inspección de lugares de trabajo y alojamiento; administrar los fondos especial y específico; entre otras.
- *Policía de Migración y Extranjería*: cuerpo policial del Ministerio de Seguridad Pública, encargada del control y vigilancia del ingreso y egreso de personas al país. Dentro de sus funciones se encontraban, realizar el control migratorio de las personas extranjeras y nacionales; disponer y ejecutar la expulsión de extranjeros; realizar inspecciones en lugares de hospedaje o lugares de recreación; aprehender cautelarmente a las personas extranjeras que no comprueben que gozan de una autorización de permanencia legal; entre otras funciones de control y restricción.
- *Agentes de migración en el exterior*: (representantes consulares) que tienen las funciones de recibir y remitir a la Dirección General las solicitudes de extranjeros que deseen ingresar a Costa Rica; otorgar las visas de ingreso; emitir documentos entre otras actividades de documentación y tramitología.

En cuanto la seguridad social, se estableció que todo empleador debería cumplir con las obligaciones que imponga el régimen de Seguridad Social, el Código de Trabajo y legislación conexas, de modo que se debería de verificar la permanencia legal en el país de las personas extranjeras y si éstas se encuentran habilitadas para trabajar. Al mismo tiempo, se prohibía a las personas dueñas, administradoras o encargadas de hoteles, pensiones o negocios similares, proporcionar el alojamiento a las personas extranjeras que se encuentren ilegalmente en el país. En caso de desacato a lo anterior se sancionarían con una multa económica o con prisión.

En los casos en que correspondiera una deportación, estas serían efectivas cuando se haya ingresado clandestinamente al país o cuando no se cumplan las normas que reglamentan su ingreso o permanencia; cuando haya ingresado con documentos falsos; cuando permanezca en el país vencido el plazo autorizado; cuando se le establezca dejar el país en un plazo determinado y no lo haga o bien, cuando haya cumplido una condena judicial firme por delito doloso penado, con prisión mayor a tres

años. En los casos de expulsión, sería una orden emanada del Ministerio de Seguridad Pública y se realizaría cuando se considere nociva la presencia de la persona extranjera o que sus actividades comprometen la seguridad nacional, tranquilidad u orden público; la persona extranjera participe en actividades tendientes a suprimir, los derechos o instituciones establecidas por la Constitución Política y finalmente, que la persona extranjera lucre con la prostitución, trafique con armas, personas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Un aspecto a destacar es que el pago de derechos y constitución del fondo especial y un fondo específico. El fondo especial se conformaría por dos fuentes de ingresos: *los recursos del monto de garantías en dinero* el cual lo deberán hacer toda persona extranjera que ingresa al país. Se trataría del depósito en efectivo del valor real del tiquete aéreo de viaje a su país de origen o residencia o bien *los dineros provenientes del timbre migratorio*. Estos recursos serían devueltos a las personas extranjeras cuando renuncien a su condición de residencia, abandone el país por haber vencido el plazo de permanencia legal, autorizada o por defunción. Además de que cubriría gastos que ocasione la deportación, repatriación o expulsión de personas extranjeras. El fondo específico estaría constituido por los intereses de las inversiones del fondo, las multas giradas y los dineros que ingresen a favor de la DGME por concepto de la expedición de documentos migratorios y documentos de residencia. Estos recursos se destinarían a cubrir gastos para satisfacer las necesidades de la DGME.

Finalmente, se introduce la figura de tráfico de personas¹⁸ a la cual se le impondrá penas, decomiso de bienes y demás regulaciones frente a este delito.

3.2. La discusión legislativa

La discusión del proyecto comenzó en agosto de ese mismo año. Se puede dividir en tres fases: contexto internacional y consultas iniciales en la Comisión Especial; el cambio entre administraciones 1998-2002/2002-2006 y la presentación del texto sustitutivo del proyecto y aprobación.

3.2.1. Contexto internacional, regional y consultas iniciales en la Comisión Especial

A partir del año 2000, se experimentan a nivel mundial y regional políticas y medidas restrictivas hacia las personas inmigrantes. Dichas medidas basadas en la protección a la seguridad nacional, a nivel regional se justificaron debido al aumento de la inseguridad fronteriza, criminalidad y

¹⁸ El tráfico se define como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (ACNUR, 2013)

narcotráfico y a escala internacional se catapultaron debido a los acontecimientos del 11 de setiembre en Estados Unidos y 11 de marzo 2004 en Madrid.

Contexto internacional

A partir de los acontecimientos del 11 de setiembre¹⁹ Estados Unidos redefinió nuevas medidas de seguridad las cuales tenían un impacto negativo hacia las personas inmigrantes ya que eran vistas como posibles amenazas terroristas (OIM, s.f,a). La estrategia desplegada promovió internacionalmente el fortalecimiento de las fronteras y fortaleció acuerdos bilaterales principalmente en materia de seguridad con Canadá y México, vecinos estadounidenses inmediatos (OIM, s.f,a).

Esta tendencia internacional se expandió rápidamente entre países dominantes, como en los países que conforman la Unión Europea, los cuales sentían vulnerable su seguridad nacional. Por ejemplo, el Consejo Europeo estableció en el *Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (2005):

“La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia, en particular a la luz de los atentados terroristas cometidos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004²⁰. Los ciudadanos de Europa tienen la legítima expectativa de que la Unión Europea, al tiempo que garantiza el respeto de las libertades y derechos fundamentales, adopte una actitud común más eficaz ante los problemas transfronterizos como la migración ilegal, la trata y la introducción clandestina de seres humanos, el terrorismo y la delincuencia organizada, así como respecto a su prevención. Particularmente en el ámbito de la seguridad, ha crecido la importancia de la coordinación y coherencia entre las dimensiones interna y externa, que debe propiciarse con firmeza” (Consejo Europeo de Bruselas, 2004).

La tendencia de percibir a la migración como un asunto de seguridad influyó en gran parte del mundo. Esta percepción de países dominantes a escala internacional posicionó un modelo de gestión en términos de política instrumental y defensiva, de política de fronteras y de adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (De Lucas, 2002 en Villafuerte, 2008: 203). Esto generó dificultades para la inserción social de las poblaciones migrantes y planteó dilemas en la comunidad internacional para la gestión migratoria (Organización Internacional del Trabajo, 2004).

¹⁹ El 11 de Septiembre de 2001, tres aviones tripulados con pasajeros se colisionaron contra el World Trade Center en la ciudad de Nueva York y el Pentágono en Washington, D.C a raíz de supuestos ataques terroristas contra Estados Unidos.

²⁰ 11 de marzo de 2004, en España, supuestos ataques terroristas hacen explotar un tren en la ciudad de Madrid.

Contexto regional

Las agendas públicas de los gobiernos de América Latina, especialmente de México y Centroamérica, han estado altamente influidas por medidas restrictivas promovidas por los Estados Unidos. Posteriormente a los acontecimientos del 11 de setiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en Madrid, a nivel regional se comienza a observar gradualmente la adopción de medidas hacia el paradigma de seguridad que enfatizaban el control y detención de los flujos migratorios en Centroamérica (Palma y Dardón, 2008) con lo cual, como consecuencia, conllevaron a reformas de las leyes migratorias que impulsaban programas de seguridad ante las migraciones (Sojo, 2008, p.118). Dos ejemplos de iniciativas que fueron promovidas en este contexto son el Plan Puebla Panamá y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

El Plan Puebla Panamá (PPN) nace en el 2001 en el marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (realizada en El Salvador). En ese momento se decide poner en marcha la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) como un instrumento impulsor del desarrollo y de integración regional con el objetivo de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional (Altmann, 2007: 8). Entre las metas fijadas por el PPP se encontraban el aumentar la capacidad productiva y competitiva de sus habitantes; el interconectar con agilidad y seguridad sus vías de comunicación; y el armonizar sus normas y estándares de comercialización para alcanzar la integración económica (Altmann, 2007:13).

El PPP desempeña un papel de primera importancia para la política de seguridad de Estados Unidos, principalmente por las rutas de tráfico de drogas y por la creciente migración de Centroamérica a ese país (Ornelas, 2002: 142). De acuerdo con Altmann (2007), para algunos el PPP fue precisamente diseñado como herramienta para desincentivar las migraciones centroamericanas y mexicanas locales por medio del ofrecimiento de condiciones precarias de trabajo a nivel local.

La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) (firmada en marzo 2005) en la cual los mandatarios de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a unificar criterios de seguridad para hacer frente a amenazas externas mediante inspecciones fronterizas, estrategias para combatir amenazas extraterritoriales (narcotráfico, crimen organizado, tráfico de personas y contrabando) y cooperación de inteligencia (Sandoval, 2011). Con estas medidas adoptadas entre los tres países, se subordinaba a Centroamérica y al Caribe pero también al resto del continente bajo una estrategia funcional a sus intereses de seguridad nacional (Sandoval, 2011).

Costa Rica no solo experimentó la extensión de estas medidas regionales sino que también la tendencia internacional de implementar políticas migratorias regulatorias permearon el inicio de la formulación y debate del proyecto de Ley de Migración.

Consultas iniciales en la Comisión Especial

En las primeras sesiones en Comisión se plantea la consulta de criterios técnicos a actores oficiales que habían formulado el proyecto entre el año 2000 y 2001: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Ministerio de Seguridad Pública (MSP). Además de instituciones como la Dirección del Patronato Nacional de la Infancia (PANI); Viceministerio de Gobernación y Policía (VGP); Dirección General de Migración (DGNE) y Ministerio de Educación Pública (MEP); y a instancias que no pertenecen al entramado gubernamental como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y finalmente al Colegio de Farmacéuticos quienes solicitaron audiencia para discutir el proyecto una vez que iniciara su debate.

Dentro de los pocos criterios emitidos por los actores oficiales convocados a consulta por la Comisión Especial, el choque paradigmático es expreso. Un actor oficial que reforzó el paradigma de seguridad, durante esta etapa, fue el MREC, el cual expresó la importancia de aprobación de este proyecto y especificó la importancia de la responsabilidad patronal en cuanto a la contratación de “ilegales” y a la tipificación como delito del tráfico de inmigrantes.

En contraste, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se enfocó en la seguridad de las personas inmigrantes en cuanto a las condiciones de empleo. No solo reconoció la vulnerabilidad económica de estas poblaciones sino que también indicó que el proyecto debió reforzar las categorías migratorias relacionadas a las personas extranjeras que llegan al país en busca de empleo; en este sentido entre las sugerencias más importantes que realizó es la importancia de la regulación de la contratación de trabajadores extranjeros a través de intermediarios ya que se presta para su explotación en diferentes sectores (correspondencia del 3 de setiembre 2001).

En cuanto a instancias no gubernamentales consultadas, el ACNUR, como agencia especializada de Naciones Unidas, realizó amplias observaciones referentes al tema de las personas refugiadas en el país ya que el proyecto no definía conceptos claros en cuanto a la figura del refugiado y su respectiva categoría migratoria (correspondencia del 22 de agosto 2001).

En esta etapa algunos colegios profesionales evidencian alianzas estratégicas frente al tema. De este modo el Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica, Colegio de Farmacéuticos, Colegio de Cirujanos

y Dentistas, Colegio de Médicos y Cirujanos, Colegio de Contadores Públicos y Colegio de Microbiólogos declaran que apoyan plenamente el proyecto de ley justificando que la inmigración es uno de los mayores problemas que enfrentaba el país y determinan que el Estado costarricense debería velar porque ciudadanos extranjeros no salgan de sus propios países ya que estos los requieren para un adecuado desarrollo en cada uno de sus propios territorios. Además, determinaron una serie de observaciones ya que percibían como amenaza a profesionales costarricenses la inserción en el mercado laboral de profesionales extranjeros (correspondencia del 23 de agosto 2001; 29 de agosto 2001; 16 de octubre 2001; 27 de noviembre; 27 de febrero 2002 respectivamente).

En esta primera etapa cabe destacar que tanto el fondo del proyecto inicial como trayectoria legislativa tuvo un enfoque basado en el paradigma de seguridad. Las consultas para emitir criterios convocadas por parte de la Comisión, tuvo una visión desde arriba, expresada en la convocatoria a instancias ya sean legitimadas gubernamentalmente o internacionalmente (como el ACNUR) o bien, que solicitaron consulta como el caso del Colegio de Farmacéuticos.

Para ser considerados actores, estos tienen que participar del proceso de políticas públicas de acuerdo a sus intereses o motivaciones y estar íntimamente involucrados en el proceso (Howlet y Ramesh, 2003 en Olvarría, 2007, p.51), por este motivo en esta primera etapa únicamente se pueden mencionar como actores a aquellos vinculados en la construcción del proyecto y llamados a emitir criterios, precisamente diputados/as que conformaban la Comisión y los Ministerios de MREC; MTSS y Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

3.2.2. Discusión en la Comisión Permanente de Administración y Gobierno

Al finalizar el 2001 y durante la primera mitad del 2002 el proyecto no avanzó de la arena parlamentaria, en gran parte debido a las elecciones nacionales que se vieron sometidas a dos rondas electorales²¹.

La discusión²² en la arena parlamentaria se reactivó hasta mayo 2002 cuando se le asignó a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración (de ahora en adelante Comisión Permanente) el trámite del mismo. Durante este periodo se recibe el dictamen del Departamento de Servicios

²¹ En febrero 2002 los candidatos a la presidencia no lograron el porcentaje de votos requeridos para obtener la victoria, con lo cual se realizó una segunda vuelta electoral en abril 2002. En esta segunda ronda electoral, Abel Pacheco de la Espriella, candidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ganó la presidencia de la República con el 58,1% de los votos emitidos, contra el 41,9% obtenidos por el candidato Rolando Araya Monge del Partido Liberación Nacional (PLN) (CLACSO, 2010).

²² Para el periodo legislativo 2002-2006 la composición de diputados y diputadas en la Asamblea Legislativa fue de: Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (19); Partido Liberación Nacional (17); Partido Acción Ciudadana (14); Movimiento Libertario (6) y Renovación Costarricense (1) (Asamblea Legislativa, 2013).

Técnicos de la Asamblea Legislativa el cual cuestionaba el fondo del proyecto en diferentes aspectos: sobre delitos penales; perspectiva de género; rechazo a la cancelación de permanencia legal y deportación; la ausencia de personalidad jurídica para que la DGME administrara el fondo especial y específico, entre otras.

En el seno de la Comisión Permanente²³ se discutieron diversos aspectos referentes al fondo del proyecto. Para el mes de junio, comenzó una nueva convocatoria de instituciones para que emitieran criterios, considerando el cambio de administración y las nuevas autoridades encargadas de los diferentes ministerios y otras instancias. De esta manera se convocó a una amplia gama de instituciones para que brindaran sus observaciones: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); Contraloría General de la República (CGR); Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); Instituto Costarricense de Turismo (ICT); Ministerio de Educación Pública (MEP); Ministerio de Gobernación y Policía (MGP); Ministerio de Hacienda; Ministerio de Justicia y Gracia (MJG); Ministerio de la Presidencia (MP); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC); Ministerio de Seguridad Pública (MSP); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH); Ministerio de Condición de la Mujer (MCM); Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y Poder Judicial.

En agosto 2002, se anunciaba en la Comisión Permanente que una subcomisión de actores oficiales que venían trabajando el proyecto desde el año 2000 como el Ministerio de Seguridad, Viceministerio de Gobernación y DGME entre otros, formulaban un texto sustitutivo del proyecto. El periodo de consultas quedó en espera hasta que el Poder Ejecutivo presentara el texto sustitutivo.

3.2.3. Mediante texto sustitutivo el Ejecutivo refuerza el enfoque de seguridad

El 19 de febrero 2003, el Poder Ejecutivo a través del Ministro de Gobernación, Rogelio Ramos, presentó a la Asamblea Legislativa el texto sustitutivo²⁴. En su presentación, justificó el proyecto de Ley en el marco del “*Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana 2002-2006*”²⁵, cuyo acento era que las personas inmigrantes afectaban la seguridad del país.

²³ La Comisión Permanente estaba conformada por: José Humberto Arce Salas (PAC); Carlos Luis Avendaño Calvo (RC); Carmen Gamboa Hererra (Presidenta) (PUSC); Edwin Deive Patterson Bent (PAC); Luis Ángel Ramírez (PLN); María de los Ángeles Víquez Sáenz (PLN); Julián Watson Pomear (PLN); Ligia María Zúñiga Clachar (PUSC) (Asamblea Legislativa, 2013).

²⁴ El 19 de febrero 2003 el Ministro de Gobernación y Policía, Rogelio Ramos y Marco Badilla, Director General de Migración y Extranjería entregaron el texto sustitutivo y el 25 de febrero de ese mismo año, la Comisión Permanente acogió el texto sustitutivo para que se diera inicio la discusión del mismo.

²⁵ El *Plan Nacional de Seguridad* de la Administración Pacheco de la Espriella, definía la seguridad como el “derecho universal a la existencia digna y segura” y entre sus objetivos se encontraban fortalecer el programa de seguridad comunitaria; mejorar atención a ciudadanos y turistas; minimizar la incidencia delictiva; capacitar policías; mejorar sistemas penitenciarios; combatir la criminalidad; prevenir factores que inciden incidencia y violencia; etc (Matul y Dinarte, 2005).

El texto sustitutivo en relación con el texto base representa un cambio de primer orden ya que se ajustaron los instrumentos de la política sin modificar la meta general de la misma, ya que la protección de la seguridad del Estado permaneció un punto central. Únicamente se enfatizó el régimen de la política en términos de seguridad nacional. Estos cambios realizados, se encontraban muy afín con las agendas internacionales de ese momento.

Los ajustes que se realizaron a sus instrumentos, acentuaron aún más el modelo de securitización. Recalcaba aún el control y vigilancia policial frente a la inmigración irregular en lugares de trabajo, vivienda, distintos transportes y en actividades cotidianas de personas extranjeras y enfatizaba la detención y expulsión una vez que se identificaran como “ilegales”.

Otros cambios de importancia fueron la eliminación de la figura de Secretaría Ministerial de Migración, mientras el resto de autoridades presentes en el texto base se mantuvieron (DGME, Policía de Migración y Extranjería y al CSM se le renombró Consejo Nacional de Migración) con algunos cambios en sus funciones. Finalmente, se eliminó la pena de prisión para las personas que contrataban o alojaban personas “ilegales” y se reemplazó con multas entre cinco o veinte salarios mínimos.

Hasta este punto únicamente se pueden observar a actores oficiales participando del proceso: las y los diputados de la Comisión que por sus funciones y mandato constitucional tenían estrecha vinculación con el proyecto y a Rogelio Ramos y Marco Badilla, Ministro de Gobernación y Política y Director de Migración y Extranjería, respectivamente, quienes formularon y presentaron, como representantes del Poder Ejecutivo, el texto sustitutivo.

Durante este periodo parte de la agenda pública y de las grandes discusiones que se realizaban en el país eran consumidas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica y Estados Unidos el cual comenzó a generar una gran movilización en diferentes arenas por parte de varios sectores, organizaciones de la sociedad civil, universidades y otras instituciones, quienes destinaban la mayoría de sus esfuerzos al estudio, debate y movilización frente al tratado. Este contexto es importante de tener en cuenta ya que el proyecto de Ley de Migración no fue un tema principal en la agenda sistémica o institucional del país y su proceso tampoco formó parte de la *agenda setting*²⁶ en medios de comunicación.

²⁶ Birkland (2011) define a la *agenda setting* como el proceso por el cual los problemas y soluciones alternativas ganan o pierden la atención pública o de las elites o de las actividades de varios actores y grupos que causan problemas para ganar más atención o prevenir que ganen atención.

Debate en comisión

Una vez que se acogió el texto sustitutivo, se reanudaron las consultas para que diferentes instituciones gubernamentales emitieran criterios. Es de notar el carácter cerrado de la Comisión Permanente, cuyos miembros convocaron a un amplio entramado institucional para emitir criterios y hasta este punto desde el inicio del trámite legislativo en el 2001 todavía no se consideraba a ninguna organización de la sociedad civil o incluso a la Defensoría de los Habitantes.

En las audiencias del 11 y 12 de marzo 2003, actores oficiales como el Director de DGME, Marco Badilla y el Viceministro de Gobernación y Policía, Randall Quirós Bustamante, quien sustituía al Ministro de esa cartera Rogelio Ramos, acentuaban el modelo de securitización que se implementaba a nivel internacional y denotaba la influencia de Estados Unidos en mantener el tema en la agenda pública del país, el Viceministro recalcó:

“Hay que entender la materia de migración, a partir de setiembre 2001, después de los atentados, tiene un marco conceptual diferente, que hemos implementado, sobre todo en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, dado que nuestro principal recurso sigue siendo el turismo y porque los norteamericanos nos exigen cierto grado de seguridad a la hora de tratar las migraciones” (Acta N°63 de la sesión 11 de marzo 2003 en Asamblea Legislativa, 2005).

En esta audiencia, el Viceministro mencionó que el primer objetivo del proyecto de ley era la selección de flujos migratorios que favorecieran el desarrollo socioeconómico y cultural del país, en concordancia con la seguridad nacional. Durante la sesión, el Viceministro vinculó a las personas extranjeras (colombianas y nicaragüenses) con la criminalidad del país; con el sicariato; drogas; el aumento de la pobreza; etc. Estos dos actores quienes se presentaron en Comisión y la totalidad de actores oficiales que la conformaban, dejaron en claro sus posiciones hacia el paradigma de seguridad en cuanto al carácter selectivo de la política y respecto a cuáles poblaciones convienen más a Costa Rica y cuáles no; por ejemplo la Presidenta de la Comisión Permanente mencionó:

“... igual que el diputado Patterson, mi preocupación es que por ejemplo, en Limón hay lugares donde ya no se puede asistir, porque está lleno de colombianos” (Acta N°64 de la sesión 12 de marzo 2003 en Asamblea Legislativa, 2005).

El 25 de marzo 2003, la Comisión invita por primera vez a una audiencia a la Defensoría de los Habitantes, institución la cual había sido marginada durante el proceso de trámite legislativo. A su vez, tanto el ACNUR como el Foro Permanente²⁷ instancias que trabajan el tema de la migración y

²⁷ El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, se creó en 1995 como un espacio de interacción de carácter interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario integrado por instituciones estatales, de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instancias académicas, que por su mandato, competencias e interés tienen relación con el tema migratorio. La Defensoría de los Habitantes ejerce la Secretaría Técnica del mismo. Está integrado por

refugio, solicitaron audiencias para discutir el proyecto. Es hasta este punto en el cual se puede observar una vinculación formal de la sociedad civil a través del Foro en la arena parlamentaria.

En su audiencia del 23 de abril 2003, la Defensoría de los Habitantes en la cual acuden José Manuel Echandí (Defensor); Max Esquivel (Defensor Adjunto) y Andrea Hidalgo (funcionaria que trabaja el tema de la migración en esa institución), indican la necesidad de que el enfoque del texto sustitutivo debe modificarse con el fin de transformar la visión de seguridad nacional la cual generaba un estigma contra la población extranjera. Las personas representantes de la Defensoría expresan inquietud respecto a la criminalización que se le hace a la migración en diferentes secciones del proyecto, especialmente con el uso de la palabra “ilegal” y en las sanciones administrativas y judiciales de las personas que alojen a personas inmigrantes irregulares en sus hogares o lugares de trabajo, entre otros, e insta a la Comisión a escuchar los criterios del Foro Permanente.

La Defensoría plantea la posibilidad de cambios de tercer orden en el sentido que objetivos, técnicas e instrumentos del proyecto de ley envolvían una serie de anomalías, experimentaban con nuevas formas de políticas y existían fallos que hacían necesario un cambio total. Estos actores expresaron una posición clara y expresa hacia el paradigma de la integración social ya que buscaban en su audiencia, modificar el proyecto de ley y así crear condiciones favorables y oportunidades para la población inmigrante y un trato administrativo adecuado hacia la misma.

Para la sesión del 5 de agosto 2003, la Comisión discutió los cambios de tercer orden que la Defensoría planteó en su audiencia. La mayoría de integrantes comprendieron y justificaron el texto sustitutivo del Poder Ejecutivo en cuanto política regulatoria, ya que las personas inmigrantes eran percibidas como amenazas hacia los empleos, servicios sociales y a la calidad de vida del país (Acta de la sesión N°15 del 05 agosto 2003 en Asamblea Legislativa, 2005).

En los meses siguientes a estas audiencias, se da una amplia discusión al proyecto. Se reciben correspondencias de diferentes instituciones y otras instancias que envían documentos con sugerencias en cuanto a cambios del proyecto (como el PANI, la CGR, la Asociación de Líneas Áreas (ALAS); CCSS) también se reciben en audiencias al ACNUR (6 de junio 2003); ALAS (25 de junio

ACNUR; OIM; DGME; CCSS; Ministerio de Trabajo; ALFORJA; ASTRODOMES; A Foundation; Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL); CENDEROS; Pastoral Social Cáritas; CIDEHUM; CODEHU; CONAMAJ; Asociación de Asesores y Consultores Internacionales; FLACSO de Costa Rica; Voces Nuestras; Iglesia Luterana; Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad; Observatorio de Medios de Comunicación sobre Población Migrante y Refugiada; RNOCM; Universidad de Costa Rica; CEFEMINA; Servicio Jesuíta para Migrantes de Costa Rica; Asociación Nicaragüense por la Democracia; Asociación Enlaces Nicaragüenses; Confederación Solidaridad Trabajamos unidos construyendo esperanza; Centro Sindical del Trabajador Migrante; Madre Selva; UNFPA; SEPROJOVEN; Fundación Mundial Déjame Vivir en Paz; Fundación Fútbol por la Vida; The Ret- Costa Rica; Asociación de Apoyo para Migrantes, Universidad Paulo Freire; Universidad Nacional; Fundación de Género y Sociedad (Defensoría de los Habitantes, 2013).

2003); CCSS (08 julio 2003); MTSS (12 de agosto 2003); a la RNOCM (19 agosto 2003); Foro Permanente (23 setiembre 2003), entre otros (Asamblea Legislativa, 2005).

En cuanto a las dos últimas audiencias mencionadas anteriormente, tanto la Red Nacional de Organizaciones Civiles como el Foro Permanente quienes trabajan el tema de las migraciones desde la sociedad civil, mantuvieron una perspectiva enfocada al paradigma de integración social al igual que la Defensoría de los Habitantes. La RNOCM, representada por Gustavo Gática López, Ana Esther Posada Sánchez, Maricruz Joya Álvarez y Luis Fernando Villalobos Leiva, plantearon darle representación a la sociedad civil en el Consejo de Migración; manifestaron su preocupación por las atribuciones que se le otorgan a la Policía de Migración y al enfoque de seguridad y connotaciones xenofóbicas que se le daban al proyecto.

Por su parte, el Foro Permanente, cuya representación estuvo a cargo de Vanessa Leandro (ACNUR); Adilia Solís Reyes (Directora de CENDEROS); Johnny Ruiz Arce (Ministerio de Trabajo), presentaron, como estrategia de incidencia, un documento elaborado por el Foro Permanente con comentarios al texto sustitutivo del proyecto con el fin de cambiar la balanza hacia una perspectiva de seguridad del mismo.

En los últimos meses del año 2003, las movilizaciones y otro tipo de presiones en torno al TLC ocupaban la agenda pública y para diciembre 2003, los países centroamericanos firmaron el Tratado, lo cual agregaba mayores presiones a Costa Rica quien solicitaba más tiempo al no alcanzar acuerdos en relación a diversos temas como plazos de desgravación de los productos agrícolas sensibles; la falta de una resolución en el tema de telecomunicaciones; una propuesta en el tema de seguros y diversos temas sobre propiedad intelectual (CLACSO, 2010).

El 9 de marzo 2004, en la arena parlamentaria se presenta el Dictamen Afirmativo de Mayoría²⁸. Estos cambios realizados en el dictamen no presentaban variaciones de fondo respecto al texto sustitutivo. Este mismo, mantenía el régimen de política enfocado en seguridad con lo cual comenzó su discusión en el Plenario Legislativo.

Discusión en Plenario Legislativo

La discusión en primer debate se da específicamente el 24 de mayo, 21 de junio, 24 de agosto y el 5 de octubre. Durante este periodo, la discusión en torno al TLC tomaba más relevancia tanto en la

²⁸ Firmado por Julián Watson Pomear (PLN); María de los Ángeles Viquez Sáenz (PLN); Nury Garita Sánchez (PLN); Luis Ángel Ramírez (PLN); Carlos Luis Avendaño Calvo (Renovación Costarricense); Edwin Deive Patterson Bent (PAC/Independiente); José Humberto Arce Salas (PAC/Independiente); Carmen María Gamboa Herrera (PUSC) (Asamblea Legislativa, 2005).

sociedad como en la agenda institucional sumada a la participación en casos de corrupción por parte del ex presidente de la República, Rafael Ángel Calderón Fournier, quien es arrestado el 20 de octubre 2004 (CLACSO, 2010). En relación a esta coyuntura, la discusión del proyecto de Ley de Migración en el Plenario Legislativo continuó hasta el siguiente año.

El proyecto continúa su discusión en primer debate el 30-31 de mayo 2005, 2 de junio y finalmente, el 7 de junio 2005 se aprueba en Primer Debate. El 09 de junio un grupo de diputados enviaban el proyecto a Consulta Facultativa a la Sala Constitucional²⁹ y paralelamente, Max Esquivel (Defensor de los Habitantes), presentó una consulta de constitucionalidad en relación a la temporalidad del trámite legislativo del proyecto, ya que el texto aprobado en la sesión de la Comisión Permanente y en Comisión de Redacción no se encontraba disponible posterior al Primer Debate.

El 20 de julio 2005, la Sala Constitucional declara que el proyecto no es inconstitucional en cuanto a lo consultado sobre el proceso. Únicamente era inconstitucional el primer párrafo del artículo 67 (relativo a los matrimonios con personas extranjeras). Ana Virginia Calzada y José Luis Molina salvaron sus votos y justificaron que sí se da la violación al principio de inocencia; la inviolabilidad del domicilio y otros recintos privados; violación a la libertad personal, entre otros (Asamblea Legislativa, 2005).

Aprobación de la Ley de Migración N°8487

Para el 27 de octubre 2005, en el marco de agenda decisoria, el proyecto de ley se aprueba en segundo debate en la Asamblea Legislativa con someros cambios de forma respecto al dictamen afirmativo de mayoría (por ejemplo, se agregan funciones al CNM; se elimina la deportación cuando haya una condena judicial por delito doloso penado con prisión mayor a tres años; se reducen las multas a empleadores de 2 a 12 salarios mínimos y a personas que brindan alojamiento de 1 a 5 salarios mínimos).

Para este periodo, el país se encontraba en campaña electoral y tanto las primeras fuerzas políticas del país en esos momentos, Otton Solís candidato del PAC y Oscar Arias Sánchez candidato del PLN rechazaban el proyecto y declaraban que en caso de llegar al poder promoverían una reforma a la Ley. Ejemplo de lo anterior es cuando el 2 de noviembre el candidato a la Presidencia por el PLN, Oscar

²⁹ Los y las diputadas que solicitaron la consulta facultativa a la Sala Constitucional fueron: José Miguel Corrales (Independiente), Quirico Jiménez Madrigal (Independiente); Rafael Varela Granados (Independiente); Gerardo Vargas Leiva (PAC); Luis Ramírez (PLN); Edwin Patterson Bent (Independiente); Peter Guevara Guth (ML); Emilia María Rodríguez Arias (Independiente); Carlos Salazar Ramírez (ML); Humberto Arce Salas (Independiente); Sigfredo Aiza Campos (PLN) y Luis Guillermo Villanueva (PLN).

Arias Sánchez, le solicitaba al Presidente Abel Pacheco de la Espriella vetar parcialmente la ley (La Nación, 11 de diciembre 2005).

Finalmente, después de un proceso legislativo de aproximadamente cuatro años, el 6 de diciembre se recibe en la arena parlamentaria el decreto legislativo sancionado por el Poder Ejecutivo (Asamblea Legislativa, 2005).

En febrero 2006, el PLN resulta electo en la contienda electoral y este hecho abre una ventana de oportunidad para que los diferentes sectores, hasta entonces marginados y que venían desarrollando en arenas extra parlamentarias cambios de forma y fondo a la Ley de Migración, aprovecharan el clima positivo y plantearan una reforma a la Ley de Migración la cual entraría en vigencia en agosto de ese año.

3.3. Se abre una ventana de oportunidad para un nuevo enfoque

La necesidad de una reforma por sectores institucionales y de la sociedad civil en contra del enfoque de seguridad de la Ley de Migración se enmarca en un nivel de agenda sistémica en la cual se abre una ventana de oportunidad a partir de la unión de tres corrientes (política, de problema y de la política). Estas corrientes, obedecen a situaciones coyunturales que dieron paso al planteamiento de una nueva política. Las tres corrientes se explican a continuación:

- *Corriente política:* el cambio electoral entre administraciones 2002-2006 y 2006-2010 sumado al rechazo de la nueva administración hacia la Ley de Migración conllevó a la posibilidad plantear una reforma. Este hecho fue relevante para que sectores que hasta ese momento habían sido marginados o ignorados del proceso de formulación y debate trataran de plantear un viraje de enfoque.
- *Corriente problema:* los cambios de política implementados en la Ley de Migración aprobada en el año 2005 representaban problemas en cuanto criminalizaba y sancionaba fuertemente a las personas inmigrantes en Costa Rica.
- *Corriente de la política:* la percepción y argumentos socialmente construidos en contra de las personas inmigrantes en el país, propició el cambio hacia una política regulatoria, lo que favoreció una emergente oportunidad para plantear una cambios de tercer nivel a la ley.

La ventana de oportunidad surgida fue de vital importancia para la formación de una constelación entre sectores sociales e institucionales que buscaban participar y vincularse estrechamente en el proceso de formulación y debate en una reforma a la ley.

El rechazo a la Ley de Migración de la administración 2006-2010 fue clave para impedir que esta entrara en vigencia. Actores participantes identifican dos razones por las cuales el PLN rechazó esta ley desde campaña electoral: la primera es que presentaba claras violaciones a los derechos humanos y con una reputación internacional en juego permitir la entrada en vigencia de la ley no era conveniente para el candidato y después Presidente Arias Sánchez. Segundo, debido al conjunto de restricciones laborales y territoriales (como fue la franja de 50 kilómetros³⁰) sumada a la criminalización de la persona inmigrante, la ley automáticamente violaba estándares internacionales de cumplimiento laboral que tenían que cumplir grandes sectores exportadores de productos agrícolas.

El 25 de junio 2006, el Ministro de Seguridad, Fernando Berrocal, manifestaba que la Ley de Migración no se podía ejecutar por los altos presupuestos que esta implicaba ya que la DGME carecía del dinero necesario para aplicar la ley³¹, por otro lado el Director de la DGME, Mario Zamora argumentaba que la ley fue realizada bajo principios erróneos (La Nación, 25 de junio 2006). La posición desde el comienzo del mandato de Mario Zamora -a quien le antecedía una formación profesional y académica basada en un enfoque en derechos humanos- fue un apoyo vital para los actores articulados en el Foro Permanente.

Para el 29 de junio, el Consejo de Gobierno aprobó un decreto el cual creaba una comisión de autoridades y representantes de distintos sectores instituciones, sociales y legislativos con el fin de replantear las medidas consideradas excesivas por parte distintos grupos, por otro lado reafirmaba la imposibilidad financiera de ejecutar la ley (La Nación, 29 de junio 2006 y 01 de julio 2006).

En julio de ese mismo año, el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma al artículo 268 de la Ley de Migración, el cual fijaba la vigencia de la ley para el 12 de agosto. Esta iniciativa contó con el apoyo de 25 diputados/as del PLN, 17 del PAC, 6 del ML, 1 del FA y 1 de RN, lo cual significaba un panorama positivo para lograr introducir una reforma (La Nación, 02 de agosto 2006).

Por otro lado, se opusieron al proyecto siete diputados/as, por ejemplo Oscar López del PASE argumentó: *"Conmigo pegan con una pared; voy a presentar las mociones necesarias y los recursos que sean ante la Sala IV. Lo mío es lucha abierta contra esta intención del Gobierno. Aquí ya no*

³⁰ El artículo 57 inciso c) ampliaba a 50 kilómetros de la zona adyacente la línea fronteriza en cuanto el rechazo de las personas inmigrante (Asamblea Legislativa, 2005).

³¹ Se calculaba que para la entrada en vigencia de Ley N° 8487 según se contempla en el artículo 268 se requería contar al menos con 671 plazas más, posteriormente un incremento de 7 mil millones más al presupuesto para solventar los requerimientos establecidos actualmente, monto que además no contempla la compra de terrenos, ni la construcción de edificios que cumplan la función de albergues y oficinas de control migratoria" (Asamblea Legislativa, 2005).

cabe un extranjero más". Mayi Antillón del PLN, argumentó la dificultad de aprobar la reforma antes del 12 de agosto. Lorena Vásquez (PUSC) mencionó: *"si corría tanta prisa, debían haberlo hecho hace un mes"*. Finalmente, José Manuel Echandi quien era Defensor de los Habitantes durante el periodo de formulación de la Ley de Migración (2001-2005) se negó a postergar la ley (La Nación, 02 de agosto 2006).

Si bien es cierto que el proyecto contaba con un amplio apoyo por parte de diputados/as de la Asamblea, un mes después en el seno de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales se da el dictamen unánime negativo debido a que el Poder Ejecutivo introdujo el proyecto en julio y se publicó en la gaceta en agosto, fecha para la cual la Ley de Migración ya había entrado en vigencia, por lo que el proyecto perdía completamente su razón de ser (Asamblea Legislativa, 2006).

Entre agosto y diciembre 2006 la agenda pública y la mayoría de sectores en la sociedad concentraron sus energías en la discusión del TLC, por esta razón, la presentación a la Asamblea Legislativa de una reforma a la ley de migración tuvo que esperar. A mediados del mes de diciembre 2006, en una rueda de prensa el Director de la DGME, Mario Zamora, explicó que se pretendía *"cambiar el modelo "hostil" de la actual ley, por uno "más abierto y flexible" que brinde más facilidad a los inmigrantes para legalizarse"* (La Nación, 14 diciembre 2006).

En enero 2007, el Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" expresaba como compromiso político una reforma integral de la Ley de Migración y Extranjería con el propósito de ordenar los flujos migratorios del país y conjugar los enfoques de control y de integración en la atención a la población inmigrante:

"... la escala del fenómeno y sus visibles efectos sociales y económicos, requieren de una coordinación intensa entre la política exterior y la política migratoria del país y, en particular, de una política migratoria ordenada, matizada y en todo caso, respetuosa de los derechos humanos" (MIDEPLAN, 2007).

Finalmente, el 23 de marzo del año 2007 el Ministro a.i de la Presidencia, Roberto Thompson, presentaba el proyecto Ley de Migración y Extranjería a nivel de agenda institucional de la arena parlamentaria para su trámite correspondiente.

3.4. Conclusiones

La formulación y debate del proyecto de la Ley de Migración se llevó a cabo "desde arriba" en el marco de un sub-gobierno integrado por parte de actores oficiales que justificaron la creación del proyecto ante el aumento de la criminalidad e inseguridad ciudadana en el país. Cabe destacar que durante la discusión del proyecto 2001-2005 el cambio entre administraciones con continuidad

partidaria del PUSC, el contexto nacional en torno al proyecto del TLC y los casos de corrupción dentro del partido en el gobierno, influyeron en el largo trayecto que tuvo el proyecto en la arena parlamentaria.

A su vez, el escenario internacional influyó en la agenda nacional en cuanto a reforzar la seguridad e implementar políticas regulatorias que reforzaran el régimen de política de seguridad nacional. La influencia internacional dio frutos para que actores oficiales formularan un texto sustitutivo que reforzó este enfoque a tono con agendas regionales e internacionales.

La política migratoria de tipo regulatoria finalmente aprobada en 2005 implicó un alto conflicto entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil, los cuales se manifestaron en contra de una política con un enfoque de seguridad en el cual se criminalizaba y perseguía a las personas inmigrantes.

En el resultado final de esta ley, destaca la prevalencia del enfoque de seguridad respecto al de integración social en cuatro categorías básicas: estrictos controles migratorios de entrada, salida e impedimento de personas al país; en segundo lugar, se regula significativamente la detención y expulsión de las personas extranjeras; se marca un fuerte control policial en diferentes actividades, lugares de trabajo y alojamiento junto con amplias medidas de vigilancia los cuales representan instrumentos propios del enfoque de seguridad.

El enfoque de integración social se presenta en carácter muy limitado. De la mano de leyes conexas del país, se asegura el acceso a la salud de personas que bajo ciertas categorías migratorias (permanentes y provisionales) realicen actividades laborales. En este caso la ley no brinda o garantiza seguridad social a personas en condición irregular o en condición temporal.

Finalmente, el cambio de administración, el contenido de la política y los problemas de fondo de la misma abrieron paso a una ventana de oportunidad para sectores que habían sido rezagados de la formulación y debate de la ley anterior y así, en coordinación con la administración y otros actores, se logra plantear un nuevo proyecto de ley con cambios de tercer nivel.

CAPÍTULO IV: SEGURIDAD VERSUS INTEGRACIÓN SOCIAL

En el presente capítulo se pretende determinar las posiciones e incidencia, en cuanto al paradigma orientador de la Ley de Migración, de los diferentes actores y las comunidades políticas formadas durante el proceso de análisis y modificación del proyecto de ley en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración y el Plenario Legislativo durante el periodo 2007-2009.

La ventana de oportunidad surgida a nivel sistémico después de la aprobación de la Ley de Migración 2005 posibilitó que distintos grupos de la sociedad civil y administración en contra plantearon una reforma migratoria. De este modo, el 23 de marzo del año 2007, el proyecto de ley pasó de ser parte de la agenda sistémica, es decir la necesidad de un grupo de actores en la sociedad de reformar la Ley de Migración, a la agenda institucional, es decir el momento en el que el proyecto de ley entra en la corriente legislativa.

A continuación, en la primera sección se describe a nivel de agenda sistémica, el accionar de la comunidad política de red de asuntos como respuesta al alto conflicto generado entre actores de la sociedad civil e instituciones estatales dedicadas al tema migratorio ante la predominancia del enfoque de seguridad en la política pública migratoria aprobada en 2005. A su vez, también se describe a nivel de agenda institucional el proyecto base de la Ley de Migración introducido por esta comunidad de actores.

En la segunda sección se determina la cronología del proceso de formulación y debate de la LGME la cual se describe paralela al contexto nacional e internacional que se generó durante los años 2007 al 2009 caracterizado por significativos acontecimientos nacionales.

En la tercera sección, se reconstruye el proceso legislativo con énfasis en los intereses de los actores oficiales y no oficiales por generar un cambio de balanza frente al paradigma orientador de la política pública migratoria. Específicamente, interesa relacionar las posiciones de los actores oficiales y no oficiales presentadas en el proceso a nivel de agenda institucional y sus estrategias de incidencia generadas en cada parte del proceso legislativo (entiéndase texto base; textos sustitutivos, dictamen afirmativo de mayoría y texto final aprobado) para cambiar el paradigma orientador de seguridad a integración social en la LGME.

4.1. Formación de red de asuntos y reformulación de la política

La formación de políticas públicas responde a lógicas de presión y legitimación que se combinan de distintas maneras (Martínez Franzoni, 2006). En este caso, el planteamiento de la reforma a la política migratoria fue principalmente producto de presión de diversos grupos que reaccionaron al paradigma de seguridad expresado en la legislación recientemente aprobada en el país. Esta reacción – que incluía a actores tanto oficiales de la administración entrante (2006-2010) como no oficiales - generó una ventana de oportunidad y propició la formación de una comunidad política del tipo de red de asuntos con el fin corregir el paradigma expresado en el carácter regulatorio de la Ley N° 8487.

Durante los meses de noviembre 2006 a marzo 2007 se formó una comisión coordinada por la DGME en la cual participó el Director de Migración, Mario Zamora; representantes de la Defensoría de los Habitantes; el Foro Permanente y la RNOCM quienes se encargaron de formular un texto base de una nueva Ley de Migración (Jiménez y Chaves, s.f y Asamblea Legislativa, 2009a) que planteara cambios de tercer orden para cambiar la balanza en el paradigma orientador de la políticas migratoria en el país

Ante la urgencia de formular una nueva ley migratoria y teniendo la experiencia del largo trámite parlamentario previo, la comisión extra parlamentaria que formulaba el nuevo proyecto involucró a asesores técnicos representantes de todos los partidos políticos en la Asamblea Legislativa. La idea era que a través de ellos/as se mantuviera canales de comunicación con los diputados y las diputadas para que fueran conociendo, revisando y haciendo anotaciones de primera mano respecto a lo que se discutía con la red de asuntos. De esta manera, una vez que el proyecto iniciara su proceso formal en la arena parlamentaria, la comisión podría avanzar en la construcción del proyecto de ley en un espacio extra parlamentario y así, lograr un mayor y rápido consenso.

Paralelamente al tiempo que se formaba la red de asuntos y comenzaban a formular el proyecto, el trámite del TLC en la Asamblea Legislativa continuaba su camino y aumentaba la consecuente polarización social. Por un lado diversos y múltiples sectores institucionales y de la sociedad civil³² realizaban diferentes marchas y paros nacionales exigiendo a las autoridades el retiro del TLC y su agenda de implementación en la arena parlamentaria. Por otro lado se encontraban sectores con poder económico y político (incluidos altos jefes de la administración incluido el Presidente, Oscar

³² Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Nacional de Seguros (INS) y la CCSS; indígenas; estudiantes; docentes; amas de casa; agricultores; académicos; políticos; productores; arroceros. sacerdotes católicos, representantes de la iglesia Luterana, taxistas, empleados municipales, profesionales de la salud, y diputados del PAC, el Frente Amplio y PASE, entre otros (CLACSO, 2010).

Arias) a favor del tratado, quienes tenían su agenda de promover la aprobación del mismo. Entre ambos grupos existía un gran conflicto social³³.

Frente a este complejo contexto político y social y una vez que la comisión extra parlamentaria finalizó el texto base del proyecto, éste se introduce en la corriente legislativa el 23 de marzo de 2007. El expediente legislativo es el N° 16.594 y un mes después, el 24 de abril se le asigna a la Comisión de Gobierno y Administración el trámite correspondiente.

4.1.1. Cambio de enfoque: proyecto inicial

El texto de ley inicialmente presentado a la Asamblea Legislativa indicaba que autoridades nacionales con apoyo de la sociedad civil y de entidades internacionales elaboraron el proyecto con el fin de adecuar el marco jurídico a la actualidad del país (Asamblea Legislativa, 2009a). El proyecto inicial contenía 16 títulos que regulaba el ingreso y egreso de personas costarricenses y extranjeras al país.

Respecto a la ley anterior, la reforma se enfocó en un paradigma, instrumentos y objetivos de derechos humanos e integración social. Dentro de los elementos más importantes del proyecto de ley que cambian el modelo de seguridad de la ley 2005 al de integración social, se encuentran (Acta N° 7 del 27 de junio 2007 y Acta N° 11 24 julio 2007 en Asamblea Legislativa, 2009a):

- Incorporación y respeto de los derechos humanos según tratados y convenios suscritos por el país con anterioridad.³⁴
- Simplificación de trámites migratorios para personas extranjeras.
- Contribución redistributiva para los servicios sociales del país (especialmente a la CCSS).

³³ El alto grado de conflicto social tuvo alcance internacional con la carta que envió la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) al Presidente Oscar Arias, expresándole la preocupación de la Federación por los posibles conflictos sociales que generaría la tramitación del TLC. La FIDH afirmaba que la administración y otros actores económicos y políticos del país habían descalificado en reiteradas oportunidades la oposición al TLC en términos peyorativos y que tendía no sólo a deslegitimar la lucha social sino incluso a criminalizarla (CLACSO, 2010).

³⁴ Los tratados y convenios internacionales que Costa Rica ha firmado relativos a personas migrantes y refugiadas son: Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967); Convención sobre el Estatus de Apátrida (1954); Convención de la OEA sobre Asilo Diplomático (1954); Convención de la OIT relativa a la Discriminación con Respecto al Empleo y Ocupación (1958); Convención de la UNESCO en contra de la Discriminación en la Educación (1960); Convención sobre la Reducción de Apátridas (1961); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Opcional (1966); Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Pacto de San José, Costa Rica" (1969); Convención para la Reducción de Casos de Apátridas (1973); Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura (1985); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – "Protocolo de San Salvador" (1988); Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (1994); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y menores, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) (OIM, s.f,b y Asamblea Legislativa, s.f,b).

- Definición de plazos de detención administrativa y trato digno y respetuoso.
- Transformación en figuras administrativas de rechazo, detención y expulsión.
- Ampliación del Consejo de Migración con instituciones sociales.
- Cambios en cuanto a la normativa y protección de personas refugiadas.
- Tipificación del delito de trata y tráfico de personas.
- Creación de autoridades migratorias y transformación de la Policía de Migración.

Los aspectos más importantes que describen y sintetizan el proyecto se pueden agrupar en: disposiciones básicas; autoridades migratorias y disposiciones administrativas, las cuales se caracterizan a continuación.

Disposiciones básicas

Las disposiciones básicas del proyecto contemplan los objetivos, enfoque y metas principales de la ley. En este apartado se encuentran cambios sustantivos respecto a la ley que se busca reemplazar. En términos de Hall, se trata de cambios de “tercer orden” en tanto se propone un paradigma de integración social que sustituya al paradigma de seguridad contemplado en la ley aprobada en 2005 (Asamblea Legislativa, 2009a):

- *Aspectos generales:* establece que la ley regulará el ingreso, egreso y permanencia de las personas costarricenses y extranjeras manteniendo un pleno respeto por los derechos humanos plasmados en legislación nacional e instrumentos internacionales vigentes en el país.
- *Interés público:* se declara la ley de interés público prioritario para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública en relación a la elaboración de programas y estrategias en el marco de la integración solidaria de los flujos migratorios.
- *Principios generales:* establece que fomentará la integración de las personas migrantes al desarrollo del país y las estrategias y políticas deberán diseñarse enfocadas en vivienda, educación y salud.
- *Orientación de la política:* fija que la política debería ir orientada a promover la atracción de personas migrantes necesarias para el desarrollo y al control del ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública.
- *Objetivos:* se encuentra la búsqueda de la complementariedad entre mano de obra nacional y migrante; el respeto a los derechos humanos y garantías constitucionales de toda persona

extranjera; la integración en procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos; el respecto a las diversidades, costumbres, convivencia y protección a los derechos humanos; entre otros.

- *Derechos y deberes*: se establece que las personas extranjeras gozan de derechos y garantías individuales y sociales reconocidas en la Constitución Política; están sujetas al pago de las mismas cargas tributarias o de seguridad social además obligadas a realizar depósitos exigidos por la Ley además del pago de un canon migratorio (obligación contributiva en el que las personas inmigrantes y población usuaria de servicios migratorios deben realizar un pago de \$25 para cooperar con la sostenibilidad de los servicios públicos del Estado social).

Autoridades migratorias

En cuanto a figuras encargadas de ejecutar y seguir los lineamientos de la Ley de Migración cabe destacar que se mantienen cuatro figuras respecto a la ley anterior: CNM; DGME; Policía de Migración y agentes de migración en el exterior y crea la figura de unidad de apoyo profesional. Es importante mencionar que, respecto a la ley anterior, se regulan las funciones de la policía de migración en cuanto a su ejercicio y declara que este tiene que hacerse con pleno respecto a los derechos humanos. Las autoridades migratorias presentes en el proyecto de ley son (Expediente N°16594):

- *CNM*: Órgano asesor de alto nivel del MGP. Integrado por representantes: MGP; MJG; MREC; MTSS; ICT; MS; MEP; COMEX; Ministerio de Vivienda Combate a la Pobreza (MVCP); Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD) y la DGME. Entre sus funciones se encuentran: recomendar la política migratoria y otras medidas orientadas a la promoción de los derechos humanos; recomendar modificaciones de la legislación migratoria; promover difusión de información que permita la integración social; entre otras.
- *DGME*: órgano del MGP, rector técnico, administrativo y ejecutor de la política migratoria. Entre sus funciones se encuentran: autorizar, denegar, fiscalizar el ingreso/egreso de personas; registrar el movimiento internacional de personas y elaborar los datos estadísticos; fiscalizar medios de transporte internacionales; lugares de trabajo y alojamiento, excepcionalmente y cuando exista causa justificada; entre otras.
- *Policía Técnica de Migración y Extranjería*: autoridad que contiene rango de Fuerza Pública adscrito a la DGME. Como funciones se plantean: realizar con pleno respeto a los derechos humanos el control migratorio durante el ingreso, egreso, medios de transporte y actividades; ejecutar el rechazo, deportación y expulsión de personas extranjeras cuando corresponda;

efectuar, con autorización de la DGME inspecciones en lugares de alojamiento y de trabajo; entre otros.

- *Unidad de Apoyo Profesional:* entidad bajo el mando de la DGME y adscrita a la Policía Técnica de Migración. Integrada por profesionales de distintas disciplinas. Dentro de sus funciones están: brindar apoyo y asesoramiento a mandos de la Policía Técnica de Migración; brindar apoyo legal y profesional a integrantes de las unidades policiales; emitir criterios técnicos relativos a las actuaciones policiales cuando sean requeridos; entre otros.
- *Agentes de migración en el exterior:* encargados de cumplir disposiciones en el exterior de la DGME, la ley, directrices generales y su reglamento de visas de ingreso y permanencia para no residentes. Entre sus funciones se encuentran: recibir y remitir solicitudes de personas extranjeras que desean ingresar al país; otorgar visas de ingreso al país a las personas extranjeras; consignar la visa cuando corresponda en pasaportes o documentos de viaje aceptos por Costa Rica; entre otras.

Disposiciones administrativas

Finalmente, como disposiciones administrativas principales que fija la Ley de Migración se encuentra el pago de trámites, sanciones o tipificación de delitos, en especial la trata y tráfico de personas con el fin de proteger a las personas víctimas de estos transgresiones. Algunas características principales son (Expediente N°16594):

- *Depósitos de garantía:* las personas extranjeras que están autorizadas para ingresar al país deberán depositar una garantía en dinero, con el monto que fije la DGME. La DGME hará efectiva la devolución del depósito de garantía en cada caso y una vez que se hayan cumplido los requisitos que se determinen.
- *Patronos y personas que alojen a extranjeros/as:* establece que ninguna persona podrá contratar a trabajadores que estén en el país en condición irregular. Serán sancionadas por la DGME con multas que de entre dos y hasta doce veces el monto del salario base. En cuanto a personas que alojen a personas extranjeras, éstas deberán de llevar un registro de las personas que se alojen en sus establecimientos. En caso de alojar a una persona que no cuente con permanencia legal en el país, se le aplicará una sanción entre uno y cinco veces el monto de un salario base.
- *Sanciones a personas extranjeras:* se establece en caso de deportación no se podrá reingresar al país por el término de cinco años. En caso de expulsión la sanción es no poder reingresar

al país por el término entre 10 a 25 años. A su vez, se tipifican y sancionan los delitos de tráfico y trata de personas.

- *Procedimientos administrativos:* la DGME se encuentra obligada a ordenar y a practicar las diligencias necesarias con el fin de determinar la verdad real de la condición migratoria de las personas extranjeras. Podrá dictar medidas cautelares razonables y necesarias para garantizar el resultado de los procedimientos administrativos que deba realizar. En cuanto al trámite de las solicitudes de residencia, la DGME contará con un plazo máximo de tres meses para resolver el trámite. Cuando se trate de peticiones para optar por la condición migratoria legal, este plazo correrá a partir del recibo de la documentación en la DGME.
- *Pago de derechos y del Fondo Especial:* se establece que los impuestos, tributos, multas, cánones, tasas, intereses y especies fiscales que deban pagarse por trámites migratorios pasarán a ser parte integral del fondo especial de migración

4.2. Coyuntura nacional y cronología del trámite legislativo

La formulación y debate de la Ley de Migración no se pueden analizar como un proceso aislado. Durante los años 2007-2009 el país enfrentó acontecimientos importantes que marcaron el rumbo y modelo de país. Acontecimientos nacionales principales que conmocionaron la vida política del país fueron: TLC, caso Crucitas y el Plan Escudo para solventar la crisis económica. Estos hechos contribuyeron a diluir la atención pública del proceso de formulación y de debate legislativo sobre la LGME y la definición de agenda de los medios de comunicación. Sin embargo, estos últimos le dieron cobertura – aunque somera - en la etapa final a nivel de agenda decisoria.

El trámite legislativo enmarca en tres momentos: el primero, la formulación y debate del texto base (2007-2008); el segundo, la formulación y debate de dos textos sustitutivos (2008) y tercero el debate en plenario y su aprobación (2008-2009).

4.2.1. Formulación y debate texto base (2007-2008)

El 24 de abril 2007 se le asigna el proyecto a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración³⁵. La discusión y estudio comenzó en junio 2007, para esta fecha, la agenda pública e institucional se concentraba plenamente en el TLC, cuyo futuro³⁶ iba a ser decidido mediante un

³⁵ La Conformación de diputados/as en Comisión Permanente (2007-2008): Elizabeth Fonseca Corrales (PAC); Gladys González Barrantes (Secretaria) (PLN); Hilda González Ramírez (PLN); Olivier Jiménez Rojas (PLN); José Merino del Río (FA); Mario Núñez Arias (ML); Sandra Quesada Hidalgo (PLN); Alberto Salom Echeverría (PAC); Lesvia Villalobos Salas (Presidenta) (PAC) (Asamblea Legislativa, 2013).

³⁶ El 12 de abril 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) aprobó una solicitud para realizar un referéndum vinculante sobre el TLC (CLACSO, 2010).

referéndum. En este sentido, sectores sociales se configuraban en dos grandes bloques definidos: el Frente Nacional de Apoyo a la Lucha contra el TLC y la Alianza por el Sí al TLC. Ambos grupos se encargaron de promover en la sociedad el rechazo o la aprobación en la consulta popular que se definió para el 7 de octubre de 2007.

Fue bajo esta coyuntura que comenzó la primera discusión del proyecto en Comisión. El 19 de junio, por un lado, se les solicita emitir criterios a un conjunto amplio de instituciones. Concretamente, se contactaron Defensoría de los Habitantes; Procuraduría; MSP; MJG; COMEX; MGP; MREC; MTSS; MOPT; ICT y PANI. Por otro lado, se convoca a audiencia a Fernando Berrocal, Ministro de Seguridad y a Mario Zamora, Director de Migración quienes acuden en dos fechas distintas, el 27 de junio y 10 de julio. Durante el mes siguiente la Comisión Permanente acuerda convocar a audiencias a muchas de las organizaciones cuyo criterio había pedido: CCSS; Defensoría de los Habitantes; Foro Permanente; ACNUR; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Consejo Nacional de Producción; Fábrica Nacional de Licores; Procuraduría General. Asimismo, en este mes se presentan a audiencias convocadas representantes del ACNUR (Eva Camps, Vanessa Leandro y Karine Ruel), la Defensoría de los Habitantes y la CCSS (Eduardo Doryan, Presidente Ejecutivo).

Durante el mes de agosto la Comisión recibió documentos y correspondencia con análisis, observaciones y recomendaciones de diferentes instituciones y organizaciones: Cámara Nacional de Exportadores de Café; CCSS; Aviación Civil; MOPT; Defensoría de los Habitantes; Centro Cultural Costarricense Norteamericano y RNOCM. A la vez, se presentaron en audiencia para emitir criterios Fernando Zumbado, Ministro de Vivienda y Gustavo Gatica López y María Elena Herrera Ortiz integrantes de la RNOCM.

A principios del mes de setiembre, a pesar de que todos los esfuerzos de los sectores giraban en torno al 7 de octubre día que se realizaría el referéndum y a las controversias que traía consigo³⁷, en el seno de la Comisión continuó el trámite de proyecto presentándose en audiencia el Ministerio de Trabajo (Ministro Francisco Morales y Johnny Ruiz González), Salud (María Luisa Ávila, Ministra), Justicia y Gracia e Instituto Nacional de Criminología (Fernando Ferraro Castro, Viceministro y Manrique Sibaja Álvarez, respectivamente).

³⁷ A un mes de celebrarse el referéndum para decidir el futuro del TLC, sale a la luz pública a través del periódico de prensa escrita Semanario Universidad, un memorando que formularon y enviaron el diputado del PLN Fernando Sánchez y el vicepresidente en ese momento Kevin Casas al Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias y el Presidente, Oscar Arias. En el documento proponía una serie de acciones concretas para infundir temor a instituciones y trabajadores/as en el caso de no aprobarse el tratado, con miras de que la población diera su voto favorable al "Sí" (La Nación, 16 agosto 2013) exponiendo una política orientada al miedo por parte de la campaña a favor del TLC a través de jerarcas institucionales.

El 25 de setiembre, la bancada del PLN anuncia que se ausentarían hasta después del referéndum con el objetivo de trabajar en la campaña por el “Sí” con lo cual se paralizan las actividades en la arena parlamentaria, entre estas el trámite del proyecto de ley de migración, al tener ausencia de 25 diputados/as (CLACSO, 2010).

Para el 7 de octubre, se realizó el primer referéndum en la historia de Costa Rica en el que se podía elegir la aprobación del Tratado (“Sí”) o su rechazo (“No”). Con una participación del 59,4% del padrón electoral, el resultado final favoreció la posición del “Sí” por un estrecho porcentaje de 51,7% frente a un 48,3% del “No” (Raventós, 2008b). Con este escenario de polarización social, le correspondía a diputados/as de la Asamblea Legislativa una agenda de implementación de 13 leyes con reformas legales para que el TLC pudiera entrar a regir en el país (Raventós, 2008).

En los siguientes días en la Asamblea Legislativa, se reanudaban labores y la Comisión continuo con el trámite del proyecto de Ley de Migración. Durante el mes de octubre, se presentaron a audiencia representantes del Foro Permanente (Álvaro Paniagua, Gabriela Richard Rodríguez, Águeda Marín, Andrea Hidalgo y Joseph Merck) y del Centro Sindical de Atención a Trabajadores Migrantes (José Joaquín Meléndez González, Johanna Rodríguez Retana y Alejandro López Martínez). Asimismo, se envían observaciones e informes a la Comisión para su análisis el Foro Permanente, AFS Intercambio Académico, Corte Suprema de Justicia y CGR.

A inicios del año 2008, se comenzó a discutir la agenda de implementación del TLC como tema prioritario en la Asamblea Legislativa (CLACSO, 2010). Además de otros proyectos como el de seguridad ciudadana impulsado por el entonces Ministro de Seguridad, Fernando Berrocal, quien anunciaba que era crucial contra la criminalidad y el impulso de la agenda de seguridad. En una entrevista realizada por un medio de comunicación en prensa escrita establecía que las causas de la criminalidad en el país eran principalmente el narcotráfico y la migración:

“La otra gran causa es la migración indiscriminada, en casi toda la década de los años noventa y principios del nuevo siglo. Aquí no hubo ninguna política seria y coherente de migración (...). A la par de gente buena y trabajadora, se nos metió una mafia peligrosísima de delincuentes...” (La Extra, 11 de enero 2008).

En concordancia con estas declaraciones, durante este periodo, en marzo 2008 por parte del Poder Ejecutivo, la Vicepresidenta Laura Chinchilla Miranda envió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa titulado *Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana*. El texto enviado vinculaba el proyecto de Migración con la inseguridad ciudadana junto con la reforma a la Ley de Armas y Explosivos; Ley contra la Delincuencia Organizada y la Reforma y Adición a la Ley sobre

estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de *capitales* y actividades conexas (Expediente N°16.973).

Para mayo 2008, parte de la Comisión Permanente se reconfigura con nuevos integrantes³⁸ los cuales entran antes de finalizar la primera etapa de consultas del texto base de la LGME. En este mismo mes, el Diputado Luis Antonio Barrantes (ML) y Olga Marta Corrales Sánchez (PLN) envían una moción en el Plenario Legislativo para que se pasara el proyecto de Ley de Migración a la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana³⁹. Para el día 27 de mayo la Comisión Permanente rechaza esta moción del Diputado Barrantes y la Diputada Corrales bajo los argumentos que ya que al proyecto le habían dado trámite en más de un sesenta por ciento.

4.2.2. Formulación y debate textos sustitutivos (2008)

El 12 de agosto se presenta y acoge el texto sustitutivo del proyecto y durante ese mes y el próximo, diversas instituciones emiten criterios y observaciones como: CCSS, DGME, Banco de Costa Rica (BCR), ICT, CGR, Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Hacienda, entre otros.

Dos meses después, en octubre 2008, el Poder Ejecutivo firma el Decreto Ejecutivo N° 34801-MINAET en el cual se le da Declaratoria de Interés Público y Conveniencia Nacional del Proyecto Minero Crucitas. Dicho proyecto iba a ser desarrollado por la empresa Industrias Infinito (La Gaceta, 17 octubre 2008). El Decreto autorizaba a la empresa Industrias Infinito S.A., a realizar un cambio de uso de suelo en Las Crucitas de Cutris, San Carlos, provincia de Alajuela, para la construcción y desarrollo de la actividad de explotación minera a cielo abierto (Consejo Universitario, 2009). El Decreto propició que sectores comunales, ambientalistas, gremiales, campesinos, profesionales sindicales, estudiantiles, ambientalistas y las propias universidades estatales se manifestaran en contra del proyecto minero ya que denunciaban las irregularidades en torno a la declaratoria y jefes involucrados, el impacto ambiental que iba a causar y la salud de las comunidades vecinas del proyecto (Consejo Universitario, 2009).

En la medida en que el TLC dejaba de ser foco de interés de la población y de la agenda de los medios de comunicación, la declaratoria de interés público del proyecto focalizó esta atención. Detrás del

³⁸ Conformación de diputados/as en Comisión Permanente (2008-2009): Olga Marta Corrales Sánchez (Presidenta) (PLN); Elizabeth Fonseca Corrales (PAC); Gladys González Barrantes (PLN); José Merino del Río (FA); Mario Núñez Arias (ML); Óscar Núñez Calvo (PLN); Sandra Quesada Hidalgo (Secretaria) (PLN); Alberto Salom Echeverría (PAC); Lesvia Villalobos Salas (PAC) (Asamblea Legislativa, 2013).

³⁹ A su vez, la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana también solicitó el traslado junto con los proyectos de reforma a la Ley General de Policía (N°15.288); Regulación de casetas y mecanismo de acceso a barrios residenciales (15664); Reforma a varios artículos de la Ley de Armas y Explosivos (N°7530); Reforma y adición del artículo 8 de la Ley de Servicios de Seguridad Privados (N8395); Creación del Sistema Nacional de Defensoría Pública (N°16.609).

telón se volvían a encontrar una serie de proyectos en la Asamblea, incluido la Ley de Migración, la cual hasta el momento no representaba mayor atención de la sociedad o medios.

El 4 de noviembre, Mario Zamora, Director de Migración presenta un segundo texto sustitutivo al finalizar las mesas de trabajo en la arena extra parlamentaria con la red de actores involucrados en la formulación del proyecto, y para el 3 de diciembre la Comisión entrega a la Dirección Ejecutiva del Plenario, el dictamen unánime afirmativo de mayoría.

4.2.3. Debate y formulación segundo texto sustitutivo y agenda decisoria (2008-2009)

La discusión en primer debate del proyecto de ley en el Plenario Legislativo comenzó el 15 de enero de 2009 entre dos acontecimientos macro de gran envergadura: la grave crisis económica que estalla en los Estados Unidos a fines de 2008 y que trajo consigo un efecto dominó en la economía mundial, y la presentación del Plan Escudo que presentó el Presidente Oscar Arias Sánchez para enfrentar los efectos domésticos de dicha crisis (El Financiero, 02 febrero 2009).

En los siguientes meses, se enviaron observaciones y se presentaron además en audiencia legislativa criterios por parte de Janina del Vecchio Ugalde, Ministra de Gobernación, Policía y Seguridad Pública y Mario Zamora Cordero Director de la DGME. Para la sesión del 25 de mayo 2009, un grupo de diputados/as (Diputada Corrales, Núñez Calvo y Quesada Hidalgo) introduce una moción para enviar el proyecto a la Corte Suprema de Justicia con el objetivo de evitar cualquier vicio en el procedimiento. El 23 de junio la Corte envía tres recomendaciones puntuales en cuanto al capítulo referente a la figura del tráfico de personas.

Durante el mes de julio, la Comisión presenta un segundo dictamen afirmativo de mayoría el cual continúa su debate durante todo el mes. Para el 4 de agosto 2009, el proyecto continuo en segundo debate y se aprueba para esa fecha. El 21 de agosto el Poder Ejecutivo firmaba la ley.

4.3. Poder, proceso político e incidencia

Con el fin de determinar las diferentes posiciones de los actores, entorno al cambio de énfasis de la Ley de Migración, presentes durante el proceso de análisis y modificación del proyecto en la corriente legislativa, es necesario mencionar los niveles de incidencia de una política pública.

De acuerdo con Smulovitz (2006) los tres niveles de incidencia son: la fijación de la política en la agenda; los debates y posiciones durante la etapa de formulación y finalmente, la decisión final de la política. Cada uno de los tres niveles de incidencia se pueden correlacionar con los diferentes niveles de agendas que define Birkland (2011): sistémica, institucional y decisoria, respectivamente.

4.3.1. Agenda sistémica

El primer nivel de incidencia, la fijación de la política en la agenda, se enmarca en relaciones políticas entre organizaciones sociales e instituciones quienes se oponían altamente al paradigma de seguridad plasmado en la ley de tipo restrictiva del año 2005. Propio de las políticas restrictivas, la reducción de opciones individuales que afectaban a las personas migrantes, generó mucho conflicto entre grupos tanto de la sociedad civil como de algunas instituciones del Estado. Este rechazo conformó relaciones políticas que conformaron una comunidad política de red de asuntos en el año 2006. Esta red de asuntos formada esperaba cambiar el paradigma de política migratoria vigente.

Como acción estratégica, la conformación y relación política entre la red de asuntos permitió una relación entre actores no oficiales (organizaciones que formaban parte del Foro Permanente y la RNOCM) quienes se encargan del tema migrante en la sociedad y oficiales (Dirección General de Migración, Ministerio de Seguridad y Defensoría de los Habitantes) los cuales tenían mayor capacidad de incidir y transformar estructuras a nivel institucional debido a sus funciones establecidas normativamente.

La articulación de la red a nivel sistémico permitió la implementación de dos estrategias que incidieron en la fijación de una nueva reforma de política migratoria:

- *Producción de conocimiento:* la formulación por parte de la red de asuntos en una arena extra parlamentaria de un texto base que planteara cambios de tercer nivel orientados al paradigma de integración social respecto a la ley vigente en el país en ese momento.
- *Trabajo con los medios de comunicación:* antes de introducir el proyecto en la corriente legislativa, debido a su posición como Director de Migración, Mario Zamora, trabajó con algunos medios de comunicación para que dieran a conocer a la población la propuesta que habían trabajado este conjunto de actores. Durante los primeros meses del 2007 se generaron algunas noticias que resaltaban los puntos más innovadores de la reforma, como lo fue la obligatoriedad a la seguridad social de las personas inmigrantes y la tipificación del delito de la trata y tráfico de personas (La Extra, 25 de enero 2007, La Nación, 22 de marzo 2007; La Extra, 22 de marzo 2007).

4.3.2. Agenda institucional

La agenda institucional corresponde al momento en que el proyecto de reforma de la Ley de Migración entró a la corriente legislativa. De este modo el trámite del proyecto se puede enmarcar en

la formulación y debate del texto base (2007-2008) y la formulación y debate del texto sustitutivo (2008).

a) Formulación y debate del texto base (2007-2008) (Expediente N°16.594)

Durante la etapa que comprende el periodo de junio 2007 a junio 2008, la Comisión Permanente realizó una serie de audiencias y consultas técnicas a actores oficiales, no oficiales e internacionales quienes realizaron diversas observaciones respecto al texto base.

Para esta primera etapa en la Comisión Permanente, se realizaron únicamente audiencias las cuales eran convocadas por las personas miembro de la Comisión Permanente o por aquellos actores que explícitamente solicitaban participación para discutir el proyecto en este espacio parlamentario.

Los cuadros 3, 4 y 5 sistematizan las posiciones de los actores oficiales y no oficiales que participaron en este espacio parlamentario durante 2007 y 2008. En dichos cuadros se manifiestan los intereses y preocupaciones frente a los distintos instrumentos y objetivos plasmados en el texto base de la ley. Con el fin de dilucidar el paradigma orientador que motivaba a los actores, los cuadros presentan en detalle los contenidos de las posiciones de los actores en estas etapas. En ellos, se representa un análisis de fuentes documentales a partir de las cuales se fueron destilando y extrayendo los aspectos analíticamente más relevantes. Por lo tanto, los contenidos que se presentan en las tablas constituyen una versión estilizada de la evidencia empírica encontrada en dichas fuentes.

Cuadro 3: Posiciones de actores oficiales referentes al texto base

Institución	Voceros/as	Posiciones
Comisión Permanente	Diputados/as Comisión Permanente (ver pie de página n°33).	<ul style="list-style-type: none"> - Imputar ante la ley personas que entran ilegalmente (Diputado Jiménez Rojas). - Establecer el derecho a no migrar de las personas costarricenses (Diputada Elizabeth Fonseca). - Colocar un miembro de la sociedad civil en el Consejo de Migración (Diputada Elizabeth Fonseca)
Ministerio de Seguridad	Fernando Berrocal	<ul style="list-style-type: none"> - Presenta proyecto a la Comisión Permanente.
DGME	Mario Zamora	<ul style="list-style-type: none"> - Presenta proyecto a la Comisión Permanente, recalando el enfoque de derechos humanos
Defensoría de los Habitantes	Daniel Soley (Defensor Adjunto); Kattia Rodríguez Araica, (Dirección Especial de Protección Especial) y Andrea Hidalgo Saborio (Tema Migrante Defensoría)	<ul style="list-style-type: none"> - Señalar el plazo determinado para la política migratoria, su publicidad y sus modificaciones. - Incorporar como parte de la política migratoria la atención de la población nacional en el extranjero. - Emitir una normativa que regule el funcionamiento del Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito y demás centros de detención que se establezcan en el país. - Regular los matrimonios celebrados con el propósito de obtener beneficios migratorios. - Normar el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. - Mejorar las medidas de protección y asistencia para personas víctimas del delito de trata de personas - Definir, especificar y establecer parámetros de distribución del canon migratorio
CCSS	Eduardo Doryan Garrón (Presidente Ejecutivo); René Escalante González (Gerente Dirección Administrativa) y Patricia Salas Chacón, (Contraloría de Servicios)	<ul style="list-style-type: none"> - Definir la figura del canon para que no se confunda con la contribución a la seguridad social. - Delimitar el canon migratorio, sus alcances, características y fines específicos. - Clarificar que la atención médica que se brinde en caso de urgencia o emergencia deberá ser responsabilidad del beneficiario. - Especificar que el canon es independiente de obligaciones de la seguridad social.
MVCP	Fernando Zumbado (Ministro)	<ul style="list-style-type: none"> - Definir la distribución del canon para sectores de educación, vivienda y salud.
MTSS	Francisco Morales Hernández (Ministro); Johnny A Ruiz (Jefe de Migraciones Laborales) y Susana Aguilar Castro (Departamento de Migraciones Laborales).	<ul style="list-style-type: none"> - No establecer prórrogas para trabajadores temporales. - Que los criterios del Ministerio para el ingreso de trabajadores transfronterizos sean vinculantes. - Aclarar la distribución del canon migratorio e incluir al ministerio de trabajo. - Mejorar mecanismo para que patronos/as recuperen el depósito de garantía de cada empleado/a. - Que el empresario sea una garantía global por todos los/las trabajadores/as.
MJG	Fernando Ferraro (Viceministro de Justicia) y Manrique Sibaja Álvarez (Especialista Instituto Nacional de Criminología)	<ul style="list-style-type: none"> - Definir la autorización provisional de egreso para las personas extranjeras en ejecución de la sentencia, indicar sus alcances y limitaciones y plantear un mecanismo ágil y eficaz para hacerle efectiva. - Informar el ingreso y egreso de personas extranjeras indiciadas en el sistema penitenciario

Fuente: Elaboración propia con base en Expediente 16.594

Cuadro 4: Posiciones de actores no oficiales referentes al texto base

Organización	Voceros/as	Posiciones
Foro Permanente	Álvaro Paniagua Núñez; Gabriela Richard Rodríguez; Águeda Marín Hernández y Joseph Merckx	<ul style="list-style-type: none"> - Explicar en ley que del canon no deriva ningún beneficio individual y por ende no tiene consecuencia o efecto deducible. - Definir si el canon deberá pagarse por un plazo determinado de tiempo o si es una obligación que deberá cancelarse anualmente. - Definir parámetros de distribución del canon - Incorporar en Comisión de Visas a ministerios de Educación, Salud, Relaciones Exteriores y Trabajo. - Brindar garantías procesales propias del debido proceso en la resolución de estatus de refugio. - Mejorar y definir medidas de protección víctimas de trata y tráfico. - Regular la figura del contratista o intermediario. - Dotar a la DGME los recursos económicos y humanos necesarios para construcción de los albergues o lugares adecuados para la detención de personas extranjeras mientras se define su situación migratoria.
RNOCM	Gustavo Gática López y María Elena Herrera Ortíz	<ul style="list-style-type: none"> - Definir canon migratorio y su distribución. - Incorporar informes del Ministerio de Trabajo a actividades de seguridad privada y construcción. - Regular o eliminar la figura de intermediario o contratistas. - Incluir en la Comisión de Visas a Ministerios de Salud, Educación y Trabajo. - Brindar Garantías procesales a la solicitud de refugio.
Centro Sindical de Atención a Trabajadores Migrantes y Confederación Rerum Novarum	José Joaquín Meléndez, Johana Rodríguez Retana y Alejandro López Martínez	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir aspectos laborales en la ley sobre protección a trabajadores en materia de salarios. - Brindar representación sindical en el Consejo de Migración - Re-formular el canon migratorio para que de respaldo a la seguridad social de los trabajadores, en el trabajo, salario, pensiones, sindicalización, vivienda, tierra, etc.
<i>Fuente: Elaboración propia con base en Expediente N° 16.594</i>		

Cuadro 5: Posiciones de actores internacionales referentes al texto base

Organización	Voceros/as	Posiciones
ACNUR	Eva Camps; Vanessa Leandro; Karine Ruel	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a varios sectores institucionales en Comisión de Visas, permitiendo un abordaje integral. Se recomienda incluir al MREC y MTSS
<i>Fuente: Elaboración propia con base en Expediente N° 16.594</i>		

En las audiencias los voceros de actores oficiales y no oficiales realizaron detalladas observaciones al proyecto, planteando cambios ya sean de primer o segundo orden al texto base. De modo que brindaron amplias posiciones para adecuar el texto base a partir de sus intereses (**cuadro 3, 4 y 5**).

Actores oficiales y sus posiciones

En las audiencias y consultas realizadas por la Comisión Permanente, (Acta N°7 26 junio 2007 y Acta N°8 10 julio 2007 en Asamblea Legislativa, 2009a), Fernando Berrocal (Ministro de Seguridad) y Mario Zamora (Director de Migración y Extranjería) ambos actores oficiales pertenecientes a la red, presentan el proyecto destacando el trabajo conjunto realizado en conjunto por instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

En su presentación, Mario Zamora, recalcó la incorporación de los derechos humanos a la ley, el respeto a los tratados y convenios internacionales que el país ha firmado y la integración social positiva de dos vías: accesibilidad a la legalidad migratoria mediante la simplificación de trámites y el fomento de la participación de los migrantes en la resolución de los problemas a escala local. Como elementos centrales recalcó el aspecto redistributivo de la ley, al exigir la obligatoriedad a la seguridad social como condición para la realización de trámites migratorios con el fin de que las personas realicen contribuciones significativas en la sostenibilidad de los servicios del país.

Durante esta etapa de audiencias, el foco de atención entre todos los participantes representantes de instituciones y de organizaciones de la sociedad civil que tratan el tema migratorio, fue la figura del canon migratorio (monto de US \$25 que pagarían las personas inmigrantes regulares por trámites migratorios) el cual iría a contribuir los ámbitos de educación y salud como aporte positivo de las personas inmigrantes al Estado costarricense.

Este fue el tema más discutido durante esta etapa y el que generó las mayores dudas, específicamente de las personas representantes de la CCSS, quienes planteaban que la figura no estaba definida y se podrían encontrar la posibilidad de duplicidad de figuras entre canon y seguro social de la CCSS. Los actores participantes en estas primeras audiencias plantearon también que existía un vacío en la ley frente a la administración del fondo y que sus parámetros de distribución debían de ser definidos en la ley.

Otros puntos clave que se plantearon por la mayor parte de representantes fueron declarar el derecho a no migrar de personas costarricenses y el facilitar el regreso al país de nacionales en el extranjero; el regular los centros de aprehensión para las personas extranjeras; y el regular o eliminar los matrimonios por poder.

Actores no oficiales y sus posiciones

La articulación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema migrante a través del Foro Permanente facilitó la etapa de audiencias en la Comisión Permanente.

Al igual que los oficiales, el mayor foco de atención sobre el proyecto se dio con la figura del canon migratorio ya que esta figura hacía creer que la integración de las personas inmigrantes en la sociedad solamente se daba por el aporte solidario a los servicios sociales. A su vez, plantearon la preocupación de que se constituya en un costo adicional que desestime la documentación por lo que determinaron que la figura debía estar clara en su definición, los plazos de pago y en la distribución para los sectores sociales.

Además, este grupo de actores planteaban que la Comisión de Visas que dictamina los estatus de refugiado tuviera una mayor representatividad de sectores, principalmente sociales, en tanto era únicamente integrada por el MSP, el MP y la DGME. De modo que planteaban la representación del MREC, MEP, MTSS, Ministerio de Salud, sociedad civil y representación sindical.

Otras observaciones planteaban mejores medidas de protección a víctimas de trata y tráfico ya que eran temas que el país no había establecido medidas para su atención; la eliminación o regulación de la figura del contratista o intermediario y la necesidad de que se dote a la DGME de los recursos económicos y humanos necesarios para construcción de los albergues o lugares de detención de personas extranjeras mientras se define su situación migratoria en el país.

Actores internacionales y sus posiciones

Por su parte ACNUR, aunque parte del Foro Permanente, es recibido en una audiencia legislativa en su condición de organismo internacional. Ante la Comisión Permanente plantea mejorar el proyecto con lo que el país ha ratificado en materia de personas refugiadas. La preocupación expresada es la poca representatividad de otros sectores importantes especialmente el MREC y MTSS.

Estrategias implementadas

Es de notar el trabajo articulado de actores pertenecientes a la red de asuntos (DGME, Ministerio de Seguridad, Defensoría de los Habitantes, Foro Permanente y RNOCM) quienes extensiva y detalladamente brindaron posiciones y observaciones. Ello contrastó con los actores oficiales, quienes no estuvieron involucrados en el proceso y se limitaron a brindar observaciones a partir de intereses de la institución que representaban, por ejemplo ser incluidos en la designación del canon migratorio (MTSS y Vivienda); que se aclarara la figura del canon para que no fuera confundida con el pago de

la seguridad social (CCSS) o bien ajustar y definir elementos sobre ejecución de sentencias o el registro de personas extranjeras indiciadas en el sistema judicial (Ministerio de Justicia).

Durante esta primera etapa, seis puntos fueron los más discutidos en cuanto a la modificación del texto base: incluir en la ley a nacionales en el extranjero y su derecho a no migrar; colocar a un miembro de la sociedad civil en el CNM; regular la normativa para la protección de personas refugiadas; mejorar la protección de víctimas de trata y tráfico; mejorar la definición y distribución del canon migratorio; regular o eliminar la figura de contratista o intermediario y finalmente, incorporar en la Comisión de Visas a diversas instituciones sociales. Estos puntos denotan el trabajo articulado de la red de asuntos en cuanto a las posiciones expresadas en el seno de la Comisión ya que la mayoría coincide con esta comunidad política en cuanto a dar a la ley un enfoque de integración social. A su vez, se muestra que el enfoque de seguridad no tuvo mayor incidencia durante esta etapa.

El punto más discutido y más controversial fue la contribución obligatoria de las personas extranjeras para la realización de trámites migratorios con el objetivo de contribuir a los servicios sociales del país. Esta contribución de carácter redistributiva tenía como fin que personas con condición regular aliviaran el costo en sectores sociales de las personas con estatus migratorio irregular. La figura de canon generó grandes dudas y escepticismo entre actores. Las principales dudas fueron dos: se desconocía la carga que efectivamente representaría para las personas extranjeras así como su distribución porcentual entre las instituciones involucradas en el país.

Durante este nivel de incidencia de debate y posiciones, esta constelación de actores implementó diferentes estrategias entre las cuales destacan el desarrollo de campaña pública; la construcción de alianzas y redes; la identificación, desarrollo y participación en eventos; y las acciones de lobby o participación; únicamente se utilizaron las tres últimas (Fundación SES, 2004). Estas estrategias incluyeron:

- *Construcción de alianzas y redes*: la conformación a nivel sistémico de la red de asuntos junto con la participación de asesores técnicos representantes de todos los partidos de la Asamblea Legislativa representó una alianza fortalecida para lograr compromisos y generar consensos durante esta etapa legislativa.
- *Identificación, desarrollo y participación en eventos*: para lograr un cambio en cuanto al enfoque de seguridad hacia integración social, la participación en la arena parlamentaria fue clave. En este caso toda la red de asuntos participó de las audiencias realizadas para brindar sus posiciones y observaciones al proyecto con el fin de hacerles cambios de primer nivel.

- *Acciones de lobby o participación:* como se constató anteriormente la forma de informar a las y los diputados de la Comisión Permanente, de posicionar intereses y de manifestar sus demandas en la arena parlamentaria fue a través de audiencias-. Sin embargo, durante esta etapa otro tipo de acción se presentó y fue la elaboración de informes técnicos respecto al proyecto. En este caso, de la constelación de actores que realizaron audiencia para brindar posiciones del proyecto y descartando a la DGME y el Ministerio de Seguridad cuyos representantes presentaron el proyecto-, no enviaron informes técnicos que reflejaran sus intereses y justificaron sus demandas solo el Ministerio de Vivienda y el Centro Sindical.

b) Formulación y debate de los textos sustitutivos (2008)

La segunda etapa de la agenda institucional comprende el periodo del 24 de junio 2008, cuando se presenta a la Comisión el texto sustitutivo con los cambios hechos a partir de observaciones de la constelación de actores hasta el 25 de noviembre 2008, cuando se da dictamen afirmativo de mayoría y el proyecto inicia a nivel de agenda decisoria.

Cambios del primer texto sustitutivo

Con relación al texto base, el texto sustitutivo tuvo grandes cambios de fondo de acuerdo con los intereses que planteaba la constelación de actores. Los cambios más importantes fueron:

- Art 1: Se define el derecho a no migrar y se incluye a la población nacional en el extranjero.
- Art 6: Se garantiza la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de persona y a personas que enfrenten riesgos en sus países de origen.
- Art 7: Obliga a las personas extranjeras la adscripción a la seguridad social como condición para realizar trámites de gestión migratoria.
- Art 11: Se agrega al CNM al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y a dos representantes de la sociedad civil nombradas por la Defensoría de los Habitantes.
- Art 13: Se agregan funciones a la DGME como promover integración de las personas migrantes en la sociedad, habilitar o clausurar Albergues de Migración, entre otros.
- Art 28: Se sanciona mediante una multa económica a personas irregulares por cada mes sin regularizar su estancia en el país. Además se define la figura de canon y periodo de pago. Lo recaudado iría al Fondo Social de Migración que se crea con este texto sustitutivo.
- Art 78 y 87: Se aumentan los montos para la categoría de rentistas o pensionados que quieran residir en el país así como también a turistas que quieran extender su estadía.

- Art 243-247: Se crea un nuevo capítulo para el manejo del Fondo Social de Migración para solventar el impacto en servicios sociales de la población inmigrante. Se establece su distribución: 40% DGME; 20% educación pública; 30% equipamiento e infraestructura de Salud Pública; 5% MSP y 5% para infraestructura y retorno al país de origen de personas en el Sistema de Adaptación Social. Este fondo sería administrado por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda y la CGR sería el órgano que fiscalizaría el uso y administración del fondo.

Es de notar que durante esta etapa de discusión del texto sustitutivo, la constelación de actores no oficiales no realizó audiencias ya que únicamente los actores oficiales fueron convocados para brindar sus criterios. De este modo, al igual que la misma dinámica de análisis de los cuadros anteriores, el **cuadro 6** sistematiza los criterios técnicos y observaciones que plantearon los actores oficiales convocados durante el proceso y las posibles modificaciones planteadas al texto sustitutivo.

Cuadro 6: Posiciones de actores oficiales referentes al texto sustitutivo		
Institución	Voceros/as	Posiciones
CCSS	Emma Zúñiga Valverde (Secretaria Junta Directiva)	- Cambio de redacción de la contribución a la seguridad social en cuanto a la tramitación de la gestión migratoria.
DGME	Mario Zamora (Director)	- Reformar que el acatamiento de las directrices que la institución emita para el cumplimiento de la ley, desempeñando labores de control y gestión administrativa cuando a criterio de la DGME tal intervención fuere necesaria.
ICT	Allan Flores (Director)	- Que se incluya al ICT en el Consejo Nacional de Migración.
CGR	Carlos Arguedas Vargas (Gerente de División de Asesoría Jurídica) y Rosa María Fallas Ibáñez (Gerente Asociada)	- Aclarar la figura del fideicomiso - Aclarar quien manejará el Fondo Social de Migración. - Revisar la distribución del Fondo Social en cuanto a la "donación de obras". Podría implicar una desviación de poder. - Valorar objetivos de la Unidad Policial de Apoyo Profesional. - Revisar integración de la Junta Administrativa.
Defensoría de los Habitantes	Lisbeth Quesada Tristán (Defensoría de los Habitantes)	- Definir precisamente la figura del canon migratorio y realizar un capítulo para definirlo mejor. Así como también la exoneración de pago de ciertas poblaciones. - Hacer referencia a personas protegidas bajo aseguramiento, sin que estén necesariamente cotizando en forma directa. - Re integrar la participación en el Consejo de Migración del ICT, MJG, Ministerio de Vivienda y Combate a la pobreza, COMEX, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. - Eliminar que la Policía Técnica realice investigaciones o estudios ya que esto solo le corresponde a la Policía Judicial - Hacer permanente la labor de coordinación e información entre el Ministerio de Justicia y Gracia y la DGME. - No ampliar plazo para que la DGME resuelva las solicitudes de regularización migratoria.
Ministerio de Hacienda	Guillermo Zúñiga Chaves (Ministro)	- La DGME no debería de realizar inversiones con el Fondo Social. - Ajustar principio de caja única para efectos de proteger recursos de la devaluación. - Compatibilizar administración de los recursos con el concepto de fideicomiso.
Banco Central de Costa Rica	Gustavo Vargas Rodríguez (Proceso de Investigación y Desarrollo Normativo)	- Cambiar redacción sobre tipo de cambio en cuanto aranceles cobrados en dólares. - Emitir documentos de identificación con un número único de identificación indistintamente de estatus migratorio. - Agregar funciones de la DGME para que coordine con las entidades supervisoras del sistema financiero.
Corte Suprema de Justicia	Ana Virginia Calzada (Magistrada)	- Eliminar el beneficio que se pretende establecer a favor de personas extranjeras imputadas o indiciadas. - Eliminar el recurso de apelación ante el Tribunal de Casación Penal y sustituir con otros elementos administrativos. - La figura de trata y tráfico de personas deberían de establecerse en Código Penal y no en una Ley de Migración.
Fuente: Elaboración propia con base en Expediente 16.594		

De acuerdo con el **cuadro 6**, las posiciones de los actores oficiales participantes son criterios técnicos indicando cambios puntuales de acuerdo a las instituciones a las cuales representan. La única posición similar entre actores fue la de la Defensoría de los Habitantes y la del ICT en incluir a más instituciones en el CNM (muchas de las cuales habían sido eliminadas con el texto sustitutivo).

El 4 de noviembre Mario Zamora envió un segundo texto sustitutivo producto del trabajo conjunto entre la red de asuntos y los asesores legislativos representantes de la Comisión Permanente con cambios y observaciones realizadas. En la presentación del proyecto Mario Zamora mencionó: *“Cabe destacar el clima plural y multipartidario en que se verificó este proceso de construcción colectiva en el que privó el interés nacional por sobre cualquier otro aspecto o factor”* (Correspondencia 04 de noviembre 2008:1 en Asamblea Legislativa, 2009a).

El segundo texto sustitutivo afinaba aspectos trascendentales en cuanto a la integración social; los cambios más importantes fueron:

- Art 5: Define el fomento a la integración de las personas migrantes al desarrollo del país, con lo que la DGME diseñará estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado Social de Derecho.
- Art 6, inciso 2): Agrega como orientación de la ley, facilitar el retorno de personas nacionales en el exterior en caso de que el derecho a retornar se vea afectado.
- Art 10: Agrega como parte del CNM a la CCSS y se vuelve a reintegrar el ICT.
- Art 13: Agrega la función a la DGME de repatriar a costarricenses ubicados en el exterior cuando las circunstancias lo amerite.
- Art 18: Se le agregan funciones a la Policía Técnica como realizar con respeto a los derechos humanos el control migratorio durante el ingreso, egreso y actividades de las personas extranjeras y trasladar al centro de aprehensión de personas extranjeras sujetas a deportación.
- Art 19: Define concretamente objetivos y criterios de la Unidad de Apoyo Profesional.
- Art 25: Eliminan beneficios de procesos abreviados a personas extranjeras que se encuentren sentenciadas o en un proceso judicial.
- Art 54: Agrega la exoneración de costos por visas migratorias por motivos de humanidad, oportunidad o conveniencia pública.
- Art 184: Garantiza la simplificación de trámites de acuerdo con leyes conexas.
- Art 229: Regula y define el fideicomiso operativo del Fondo Especial de Migración estableciendo que el patrimonio debe ser administrado por la Tesorería Nacional en la Caja Única del Estado. A la vez se norma que estos recursos no serán susceptibles de ser empleados en fideicomisos u otras figuras de inversión.
- Art 232: Establece que la Junta Administrativa es el órgano competente para fiscalizar el Fondo Especial de Migración.
- Art 233-236: Define y norma la constitución del Fondo de Depósitos de Garantías.

- Art 237: Define la constitución del Fondo Social Migratorio con los fondos de la figura del canon migratorio el cual será administrado por la Tesorería Nacional en la Caja Única del Estado y se prohíbe emplear los fondos en fideicomisos u otras inversiones.
- Art 238: El Fondo Social apoyaría los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia y también las necesidades humanitarias de repatriación de costarricenses en el exterior. Cambia su distribución: 40% destinado a la DGME; 20% Educación; 25% Salud Pública; 5% Ministerio de Seguridad pública; 5% Sistema de Adaptación Social; 5% Asociaciones de Desarrollo Comunal para promoción e integración de personas inmigrantes.
- Se elimina tipificación de delitos de trata y tráfico de personas⁴⁰.

Una vez que se presentó el segundo texto sustitutivo, la Comisión convoca a la Corte Suprema; CCSS; PANI; ICT y Bancos estatales para que brindaran criterios del texto. Las posiciones y observaciones respecto al segundo texto por parte de los actores oficiales solicitados por la Comisión Permanente se señalan en el cuadro 7.

Cuadro 7: Posiciones de actores oficiales referentes al segundo texto sustitutivo		
Institución	Voceros/as	Posiciones
ICT	Allan Flores Moya (Gerente General)	- Se manifestó conforme con el resultado del segundo texto.
CCSS	Emma Zúñiga Valverde (Secretaria Junta Directiva)	- Señaló un cambio en la redacción de un artículo sobre trabajadores transfronterizos y las cuotas de la seguridad social al día.
Banco Popular	Walter López Aguilar (Presidente)	- Establecer que los bancos públicos sean los entes para administrar los fideicomisos y que sean el medio por el cual se pueda realizar el pago de multas y otros cargos migratorios.
MOPT	Karla González Carvajal (Ministra) y Héctor Arce Cavallini (Director General División Marítimo Portuaria)	- Señala un cambio de nombre sobre medios de transporte marítimos por empresas navieras, armadores, capitanes de las embarcaciones o los representantes de éstos. - Cambiar nombre de la Dirección de Seguridad Marítima y Portuaria del MOPT por División Marítima Portuaria.
Corte Suprema de Justicia	Silvia Navarro Romanini (Secretaria General CSJ)	- Corregir el procedimiento previsto para la impugnación de las expulsiones. - Variar la redacción para evitar confusiones terminológicas en cuanto al rechazo de personas en caso de condena con sentencia firme.

Fuente: Elaboración propia con base en Expediente 16.594

⁴⁰ De acuerdo a la correspondencia del 23 de octubre 2008. Mario Zamora, Director de la DGME, envía a la Comisión Permanente acuerdo tomado por el CNM de excluir las figuras de trata y tráfico de personas ya que la Comisión de Seguridad Ciudadana tiene un proyecto de reformar el Código Penal lo cual genera una coyuntura favorable para modificar e incluir estas figuras (Sesión Ordinaria CNM N°20-2008-CNM) (Asamblea Legislativa, 2009a).

Las posiciones y observaciones brindadas por los actores anteriores representan últimas observaciones institucionales de fondo. Cabe destacar que estos criterios fueron paralelos al dictamen unánime afirmativo de la Comisión Permanente, el cual fue presentado el 03 de diciembre 2008 a la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa.

Estrategia implementada

Durante este nivel de incidencia de debate y posiciones en ambos textos sustitutivos, la constelación de actores oficiales que participó en la arena parlamentaria implementó como única estrategia la de acciones de lobby o participación mediante envió de informes técnicos con observaciones del proyecto. Cabe destacar que para esta etapa del proceso, el envió de estos criterios fue de suma importancia para que en la arena extra parlamentaria se acogieran y realizaran cambios de acuerdo con los intereses de los actores oficiales y no oficiales.

4.3.3. Agenda decisoria

El 15 de enero da por comienzo en la arena parlamentaria a nivel de agenda decisoria el trámite del proyecto de la LGME. Hasta este punto en primer debate, se había logrado un gran consenso entre diversos actores oficiales y no oficiales, sin embargo, existían vetos externos a la red de asuntos y al subgobierno que presionaban por un enfoque vinculado con el paradigma de seguridad como era el caso de algunos sectores empresariales. En la sesión de la Comisión Permanente del 10 de febrero, el diputado Merino del Rio del FA plantea su preocupación por la posible influencia de sectores empresariales, principalmente de piñeras y bananeras:

“... el proyecto sigue teniendo enemigos, y fuertes. El principal enemigo que tiene el proyecto es un algún grupo pequeño, pero importante, empresarial, que prefieren que siga habiendo una corriente de migración ilegal, para explotar a los migrantes y para llamar a la policía cuando ya no los necesitan”. (Acta N°54, 10 de febrero 2009 en Asamblea Legislativa, 2009a).

Las presiones de este grupo empresarial debido a los costos de brindar seguridad social a trabajadores y de asumir el depósito de garantía al contratar a una persona inmigrante no representó ningún nivel de incidencia durante el proceso. Probablemente, el consenso y formulación en ambas arenas políticas por parte de la red de asuntos disminuyó la posibilidad de algún veto de grupos opuestos a la ley.

Durante el proceso que comprende el periodo de enero a julio 2009 se presentaron en primer debate 122 mociones vía 137⁴¹ de las cuales se aprobaron 58. Dentro de las mociones aprobadas en la Comisión Permanente respecto al proyecto se encuentran:

- *Primera sesión en primer debate:* el primer grupo de mociones permitió disminuir considerablemente los costos para personas extranjeras pensionadas y rentistas; se les brindó un año extra de permanencia legal a estudiantes o voluntarios realizando estudios o programas en el país y que la DGME considere los informes del MTSS en cuanto a los trabajadores temporales; entre otras disposiciones de forma.
- *Segunda sesión en primer debate:* el segundo grupo de mociones aprobadas por la Comisión Permanente, contempló elementos técnicos administrativos o bien cuestiones de forma y no contemplan modificaciones significativas frente a un paradigma y otro. Entre las modificaciones más importantes aprobadas se reincorpora la tipificación del delito de tráfico de personas; se elimina la posibilidad de revocatoria o apelación en caso de declarar la “ilegalidad” en el país y se obliga a personas con categoría migratoria en el país regularizar sus obligaciones con la CCSS.
- *Tercera sesión en primer debate:* para esta etapa las mociones aprobadas más importantes en esta tercera sesión en primer debate, se encuentran la creación de una nueva autoridad migratoria, el Tribunal Administrativo Migratorio el cual sería el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la DGME en materia migratoria y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio en materia de Refugio. Además se le da el carácter de desconcentración mínima del Ministerio de Gobernación y Policía; cambia la conformación de la Comisión de Visas ahora constituida por el MTSS, MSP y MREC y se rebaja de US \$2000 a US \$1000 de comprobación de ingresos mensuales de personas pensionadas que quieran optar por una residencia permanente (Acta N°60, 1 de abril 2009).
- *Cuarta sesión en primer debate:* representaban cambios técnicos y administrativos se encuentran, por ejemplo se le agregan requisitos a las personas del Tribunal Administrativo Migratorio y se elimina el monto a pagar de los documentos migratorios en caso de hurto, robo o extravió de una persona costarricense en el exterior.

⁴¹ Mociones vía 137 se refieren a mociones destinadas a modificar un proyecto de ley en cuanto al fondo, sólo se admiten cuando se presentan al Directorio durante las primeras cuatro sesiones de discusión del proyecto en primer debate, siempre que este no se haya concluido (Asamblea Legislativa, 1961).

El 30 de junio se presenta un segundo dictamen afirmativo de mayoría en el cual se incorporaron los cambios planteados en las mociones durante primer debate. Para este proceso únicamente se presentaron dos mociones del Diputado Venegas Porras del PUSC para que se diera un régimen de excepción a las personas centroamericanas cuyo fondo se dictaminaba por la Comisión Permanente como inconstitucional por lo que fue rechazada.

En la sesión del 3 de agosto comienza discusión en segundo debate y el 4 de agosto esta era aprobada por unanimidad con un total de 40 diputados/as en el Plenario Legislativo.

Cambios en el texto legislativo aprobado

Durante el proceso legislativo en primer y segundo debate, se realizaron en su mayoría cambios de primer nivel ya que implicó ajustes técnico-administrativos en los instrumentos de la política migratoria, sin embargo sus objetivos, metas generales e instrumentos permanecieron iguales. Los cambios más importantes en el texto final respecto al primer dictamen unánime afirmativo son:

- *Art 7:* Se agrega al MEIC, MGP y MSP como instituciones las cuales deberán de dar insumos para la planificación de la política migratoria.
- *Art 10:* Se agrega la función de nombrar y destituir a los miembros propietarios y suplentes del Tribunal Administrativo Migratorio.
- *Art 15:* Se elimina el rango de fuerza policial a la Policía Profesional de Migración y se le adscribe como cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública.
- *Art 25:* Se crea el Tribunal Administrativo Migratorio como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía.
- *Art 43:* Se elimina carácter vinculante entre la decisión de la DGME de otorgar visa restringida a partir de lo resuelto por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio.
- *Art 49:* Se cambia conformación de la Comisión de Visas y Refugio integrada por el MTSS, MSP y el MREC.
- *Art 55:* Se tipifica el delito doloso como impedimento de entrada al país a las personas que hayan sido condenadas mediante sentencia firme en los últimos diez años.
- *Art 74:* Se agrega a la permanencia provisional en el país, a las personas extranjeras privadas de libertad que están legitimadas por la sentencia condenatoria para permanecer en el país durante la ejecución de esta y para realizar actividades educativas y laborales relacionadas con modalidades de ejecución de la pena.
- Se elimina que la unión de hecho no produce efecto jurídico migratorio alguno.

- Se elimina a las personas pensionadas como personas que pueden optar por la categoría migratoria de residentes permanentes.
- *Art 76:* Se agrega a las personas pensionadas como personas que pueden optar por la categoría migratoria de residentes temporales.
- *Art 81:* Se rebaja de US \$2000 a \$1000, el monto de ingresos mensuales para que personas pensionadas puedan optar para una categoría migratoria temporal.
- *Art 78:* Se rebaja de US \$5000 a \$2500, el monto de ingresos mensuales para que personas rentistas puedan optar para una categoría migratoria temporal.
- *Art 107:* Se agrega la posibilidad de la DGME otorgue permanencia temporal a víctimas de trata de personas.
- *Art 118:* Se agrega la posibilidad en contra de la resolución de denegatoria de la condición de refugio tendrá lugar el recurso de revocatoria ante la Comisión y de apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio.
- *Art 189, 216-218:* En caso de que a la persona extranjera se le hayan dictado medidas cautelares, podrá interponer un recurso de apelación al Tribunal Administrativo Migratorio.
- *Art 246:* Se le cambia de carácter de desconcentración máxima a mínima a la Junta Administrativa Migratoria, la cual deberá administrar el presupuesto de la DGME, el Fondo de Depósitos de Garantía, el Fondo Especial de Migración y el Fondo Social Migratorio.
- *Art 249:* Se reintegra la tipificación del delito de tráfico de personas a la Ley.
- *Transitorio II:* Se establece que las personas que ya cuentan con permanencia legal en el país, deben de acreditar su adscripción a la CCSS.

Estrategias implementadas

Durante este nivel de agenda decisoria, los actores oficiales presentaron niveles de incidencia de debate y posiciones expresados en dos tipos: acciones de lobby o participación y calidad de la política pública.

- *Acciones de lobby o participación:* se traduce en la forma en que las y los diputados de la Comisión Permanente informaron, posicionaron en proyecto de ley y se manifestaron en las sesiones del plenario legislativo con el fin de aprobar el proyecto de la LGME.
- *Calidad de la política pública:* responde a la capacidad a nivel de agenda decisoria por atender la reforma a la Ley de Migración, agilizar su proceso debido a acuerdos alcanzados previamente y a la defensa del paradigma de integración social para obedecer a criterios de justicia social, inclusión y respeto a los derechos humanos que orientan la política.

4.4. Conclusiones

Durante la formulación y debate de la LGME como expresión concreta de agenda institucional, los actores estuvieron animados por distintos intereses que a su vez dinamizaron diferentes estrategias de acción. Este proceso tuvo lugar en el marco de una serie de particularidades que caracterizan a la formulación de la política.

La primera es que el contexto nacional e internacional durante el trámite del proyecto (2007-2009) estuvo caracterizado por un alto grado de complejidad: TLC, Agenda de implementación, Crucitas, Crisis económica mundial) lo cual propició que el proceso no formara parte relevante en la *agenda setting* de los medios de comunicación. Esto se identifica como aspecto positivo por parte de las personas participantes ya que le permitió avanzar sin mayores vetos u oposición al enfoque de integración social que este promovía.

La segunda característica es que el proceso se llevó a cabo “desde abajo” por una red de asuntos conformada por actores oficiales y no oficiales quienes se articularon y utilizaron dos arenas paralelas, parlamentaria y extra parlamentaria, lo que facilitó la formulación y participación de una amplia constelación de actores. La conformación de una red de asuntos permitió a los actores, oficiales y no oficiales, mayor influencia y control a nivel institucional sobre el proceso. Al conformar una red con actores oficiales como la DGME y la Defensoría de los Habitantes, le brindó a los no oficiales modos de interacción con mayor capacidad de influir en el contexto institucional y así canalizar sus demandas para realizar cambios de tercer nivel al dominio migratorio en el país.

La tercera, en la formulación y debate de la LGME, la constelación de actores trató de incidir en diferentes grados mediante diferentes estrategias de acción. El **cuadro 8** muestra la capacidad de actores en influir de acuerdo a sus posiciones, en los resultados finales del proyecto.

Cuadro 8: Incidencia relativa de los actores en la formulación del proyecto de la LGME

Tipo de actores	Actores/Nivel de incidencia y estrategia política	Fijación de agenda		Debate y posiciones			Formulación de la política o decisión	Total
		Producción de conocimiento	Trabajo con los medios de comunicación	Construcción de alianzas, mesas y redes	Identificación, desarrollo y participación en eventos	Acciones de lobby y participación	Calidad de la política pública	
Actores oficiales	Banco Popular				1	1		2
	BCCR				1	1		2
	CCSS				1	1		2
	Corte Suprema de Justicia				1	1		2
	Defensoría de los Habitantes	1		1	1	1	1	5
	DGME	1	1	1	1	1	1	6
	Diputados/as Comisión				1	1	1	3
	ICT				1	1		2
	MJG				1	1		2
	Ministerio Hacienda				1	1		2
	MIVAH				1			1
	MSP	1		1	1			3
	MTSS				1	1		2
MOPT				1	1		2	
Actores no oficiales	Foro Permanente	1		1	1	1	1	5
	RNOCM	1		1	1	1	1	5
	Centro Sindical y CRN				1			1
Actor internacional	ACNUR	1		1	1	1	1	5

Fuente: elaboración propia

El cuadro 8, denota que la mayoría de actores oficiales y no oficiales en la formulación y debate del proyecto de la LGME, realizaron de una a tres estrategias como mínimo en estos niveles de incidencia. En este rango se encuentra en casi su totalidad actores oficiales, los cuales debido a su mandato institucional delimitan sus intereses y participación en la arena parlamentaria. En este caso, participan en el proceso ya sea mediante audiencias y/o enviando informes técnicos con el fin de brindar criterios a partir de la institución a la que representan.

Por otro lado, se puede observar en los niveles de incidencia y en las estrategias implementadas la articulación de la red de asuntos quienes en su mayoría presentan un rango de cinco estrategias implementadas como mínimo, con la diferencia de la DGME, la cual se diferenció en relación a los otros actores de la red por su trabajo en medios de comunicación, el cual, si bien es cierto fue escaso, posicionó en la agenda pública aspectos destacables como la cualidad de la política de tipo redistributiva⁴². Además, se destaca el liderazgo de Mario Zamora y su equipo técnico, quien por su posición y legitimación como actor oficial tuvo capacidad de liderar e influir a nivel institucional y decisorio sobre el resultado final.

Finalmente, como cuarta característica, si bien es cierto que la formación de la red, fue la estrategia más importante realizada, involucrar a representantes técnicos de todos los partidos en la Asamblea Legislativa para la retroalimentación y formulación del proyecto en una arena extraparlamentaria, logró un consenso entre los distintos partidos políticos que conformaban la Asamblea Legislativa y bloqueó la posibilidad de que actores que defendían el paradigma de seguridad a nivel decisorio, realizara cambios de segundo o tercer nivel con enfoque de seguridad en la arena parlamentaria. Esta búsqueda de consenso y acuerdos entre la constelación de actores durante la formulación y debate, desagregó cualquier posibilidad de vetos o presiones de diferente índole de actores oficiales, principalmente diputados/as de la Asamblea Legislativa o de sectores productivos (piñeras y bananeras) opuestos al proyecto.

⁴² La Extra, 25 enero 2007; La Extra, 22 marzo 2007; La Nación, 30 noviembre 2008.

CAPÍTULO V: EL MODELO MIGRATORIO PLASMADO

Una vez determinados los niveles de incidencia y las estrategias empleadas durante el proceso en la arena parlamentaria ¿fueron efectivos estos dispositivos estratégicos en lograr lo que se propusieron en términos de aprobación de un nuevo proyecto de ley? Y si lo fueron, el éxito en la aprobación del proyecto de ley, ¿se tradujo realmente en una política redistributiva con enfoque de integración social?

Con el fin de dilucidar estas interrogantes, en la primera sección del presente capítulo primero, se documentan los cambios ocurridos en los diferentes textos presentados en la corriente legislativa a partir de los intereses de la constelación de actores involucrados en el proceso de formulación y debate. En la segunda sección se determinan las características más importantes del resultado final de la LGME en términos del paradigma dominante. Finalmente, en la tercera sección, se realiza una comparación entre la ley aprobada en el 2005 y 2009 a partir de los instrumentos que articulan los paradigmas orientadores de las políticas públicas migratorias con el fin de demostrar su pasaje.

5.1. Intereses de la constelación de actores

Durante la formulación y el debate de la LGME (2007-2009), una amplia constelación de actores participó en el proceso en dos arenas políticas tratando de plasmar su visión e intereses. Lo hicieron primero cuando el tema estaba en la agenda institucional y posteriormente cuando había ya entrado en la agenda decisoria. En ambos momentos estos actores lograron concretar cambios. El primero de estos cambios tuvo lugar durante el trámite del texto base y la presentación de dos textos sustitutivos consecutivos. El segundo corresponde pertenece al trámite del proyecto en el Plenario Legislativo.

5.1.1. Cambios a nivel de agenda institucional

El texto base y los dos textos sustitutivos tuvieron importantes cambios sustantivos de acuerdo con los intereses de la constelación de actores participantes. De hecho, el mayor despliegue de dispositivos estratégicos y los mayores niveles de incidencia observados en la constelación de actores integrantes de la red de asuntos tuvo lugar en este nivel de agenda institucional.

Cambios realizados en el texto base al primer texto sustitutivo

Los cambios más importantes impulsados por la constelación de actores analizados, tanto en la formulación como en el debate del texto base al primer texto sustitutivo estuvieron orientados, en su

mayoría, a promover el paradigma de integración social. Dichos cambios fueron posibles debido a la amplia participación y estrategias de incidencia que implementó la red de asuntos en la arena parlamentaria.

Concretamente, en esta etapa la red impulso cambios de primer orden que fueron vertebrales para concretar instrumentos de integración social en el proyecto de ley. Los cambios más importantes logrados tuvieron que ver con el derecho a no migrar de todas las personas costarricenses; la inclusión y el reconocimiento en la Ley de la población nacional en el extranjero; el garantizar la protección a las personas víctimas de la trata de personas; la obligación de las personas extranjeras a la adscripción a la seguridad social para realizar trámites migratorios; el agregar al CNM a dos representantes de la sociedad civil; y la definición de la figura del canon, el periodo de pago y el manejo del Fondo Social de Migración.

A su vez, actores oficiales en representación de la CCSS, muy a tono con lo que proponía la red de asuntos en cuanto a la seguridad social, logró introducir la diferenciación entre el pago de la seguridad social y la figura del canon migratorio. Por otro lado, los representantes del MJG se demarcaron de la orientación general de la mayoría de actores durante esta etapa y lograron introducir al proyecto de ley el mandato de que el Ministerio informe a la DGME el ingreso y egreso de personas extranjeras en el sistema penitenciario.

Cambios realizados del primer al segundo texto sustitutivo

La segunda etapa de audiencias en la Comisión Permanente se caracterizó por la participación únicamente de actores oficiales. En este sentido los cambios más importantes fueron ajustes técnicos en los instrumentos de la política.

Los ajustes incorporados por los representantes de la CGR y del Ministerio de Hacienda en cuanto a los manejos, dirección y distribución de los fondos presentes en el proyecto estuvieron orientados a que estos no fueran sujetos de desvíos o inversiones.

La Corte Suprema de Justicia eliminó el proceso abreviado a las personas extranjeras que se encuentren sentenciadas o en proceso judicial y a su vez, eliminar la figura de trata y tráfico de personas ya que ambas tendrían que establecerse en el Código Penal.

Los representantes del ICT, a partir de la respectiva audiencia, lograron reincorporar a la institución en el CNM del cual habían sido excluidos en las primeras etapas del proyecto.

La única representación de la red de asuntos en esta etapa fue la de Elizabeth Quesada, Defensora de los Habitantes, quien logró dos modificaciones al proyecto de ley. La primera orientada a que el ICT volviera a formar parte del CNM y la segunda, orientada al enfoque de integración al incluir en el texto que la exoneración de los costos de cargas como las visas migratorias por motivos de humanidad, oportunidad o conveniencia pública.

5.1.2. Cambios a nivel de agenda decisoria

A nivel de agenda decisoria los cambios realizados por los y las diputadas de diferentes fracciones del segundo texto sustitutivo (dictamen afirmativo de mayoría) al texto final aprobado, implicaron ajustes de primer orden.

En cuanto a modificaciones técnico-administrativas: se modificó la representación de instituciones en la Comisión de Visas; se rebajaron los montos de ingresos mensuales para personas rentistas o pensionados que deseen vivir en el país; se modificó el carácter de desconcentración máxima a mínima de la Junta Administrativa Migratoria y a la DGME y se eliminó el rango de fuerza policial a la Policía Profesional de Migración adscribiéndola como cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública.

Durante la agenda decisoria se introdujeron elementos importantes orientados al enfoque de integración social: se le otorga protección y permanencia temporal en el país a las víctimas de trata y tráfico de personas.

Por otro lado, el enfoque de seguridad entre los que se encuentran el impedir la entrada al país a las personas que hayan sido condenadas mediante sentencia firme en los últimos diez años; la permanencia provisional en el país a las personas extranjeras que están legitimadas por una sentencia condenatoria y la ejecución de esta, y reincorporación de la tipificación del delito de tráfico de personas (más no la figura de trata de personas).

5.2. Características del resultado final de la LGME

El texto final del proyecto de ley aprobado contenía 16 títulos que regulaban el ingreso y egreso de personas costarricenses y extranjeras al país (Asamblea Legislativa, 2009a). Respecto al texto base introducido en el 2007, presenta cambios importantes.

5.3.1. Cambios en aspectos generales respecto al texto base

Las diferencias respecto al texto base son pocas pero de gran importancia. Los cambios se determinan en cuanto las disposiciones básicas; autoridades migratorias y disposiciones administrativas.

Disposiciones básicas

La LGME presentó una variación en cuanto a las disposiciones básicas previstas en el texto base. En los aspectos generales de la ley se adicionan las personas costarricenses en el exterior, reconociendo el hecho de que la emigración es una realidad en el país y se declara el derecho a no migrar de las personas costarricenses, de modo que el país tiene que procurar el crecimiento económico y el desarrollo social equilibrado.

Autoridades migratorias

Los cambios plasmados en el resultado final respecto al texto base en autoridades migratorias se encuentran en ajustes todas las autoridades con excepción de los agentes de migración en el exterior y se crean los Tribunales de Migración. Las modificaciones a cada una de las autoridades son:

- *CNM*: se modifica que es un órgano asesor del MGP y pasa a ser parte del Poder Ejecutivo. A su vez se modifica su representación, se elimina al MJG, COMEX, MVCP y MCJD y se agrega al MIDEPLAN, CCSS y dos representantes de la sociedad civil. Además se modifican o agregan algunas funciones.
- *DGME*: se le agregan funciones importantes en cuanto definir y ejecutar los proyectos de integración financiados por el Fondo Especial de Migración y el Fondo Social de Migración.
- *Policía Profesional de Migración y Extranjería*: se modifica el rango de fuerza pública a cuerpo policial especializado de la Fuerza Pública adscrito a la DGME. Se le agregan funciones como realizar investigaciones en el campo migratorio, contra la corrupción y la criminalidad organizada transnacional, entre otros.
- *Tribunal Administrativo Migratorio*: se crea el Tribunal como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Lo resuelto por el Tribunal agotará la vía administrativa. Será el órgano competente para conocer y resolver los recursos de apelación planteados contra las resoluciones finales dictadas por la DGME, en materia migratoria, y contra las resoluciones finales dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio.

Disposiciones administrativas

Finalmente, entre los cambios relativos a disposiciones administrativas se encuentran la eliminación del delito de la trata en la LGME para únicamente contemplar el de tráfico de personas. También se agregan sanciones administrativas como la multa de US \$100 por cada mes en condición irregular que tendrán que pagar las personas. El tercer cambio es que se establecen tres tipos de fondos - Especial, de Garantía y el Social - y se regula la administración, función y distribución de los mismos.

- *El Fondo Especial* está compuesto de los impuestos, tributos, multas, cobros, tasas, intereses y especies fiscales que deban pagarse por trámites migratorios. Su administración será mediante un fideicomiso operativo administrado por la Tesorería Nacional en la caja única del Estado. Los recursos se destinarán a cubrir gastos corrientes y de capital de la DGME, en forma adicional al presupuesto ordinario y extraordinario.
- *El Fondo del Depósito de Garantía* se integrará con el pago en efectivo que tendrán que hacer las personas que ingresen al país y permanezcan en él bajo ciertas categorías migratorias según el Reglamento de la Ley. Los depósitos de garantía se destinarán a hacer efectiva la devolución del efectivo una vez que las personas extranjeras egresen del país. La Tesorería Nacional administrará en la caja única del Estado denominada Fondo de Depósitos de Garantías de la DGME.
- *El Fondo Social Migratorio*: se constituye con los recursos provenientes por concepto del pago migratorio de US \$25 por concepto de regularización del estatus migratorio. Este, será administrado mediante un fideicomiso operativo por la Tesorería Nacional en la caja única del Estado. El Fondo estará dirigido a apoyar el proceso de integración social de la población migrante en los servicios nacionales de migración, salud, educación, seguridad y justicia. Además, servirá para atender necesidades humanitarias de repatriación de costarricenses en el exterior.

5.3.2. Enfoque plasmado en el resultado final

Durante las etapas de trámite de proyecto de la LGME se modificaron contenidos que ajustaron los instrumentos de la política migratoria. Estos ajustes o modificaciones impulsados por la constelación de actores orientaron la prevalencia de un enfoque sobre otro. A continuación se describen la presencia y grados en los instrumentos del enfoque de seguridad y de integración social presentes en el resultado final de la LGME.

Enfoque de seguridad presente en el resultado final

La perspectiva de seguridad se refiere a tratar de mantener la paz y el orden público los cuales se mantienen a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas (Santibañez, 2008). Esta perspectiva se expresa en la política pública mediante cinco instrumentos: estrictos controles en fronteras u otros agentes; reducción de vías de ingreso; control policial (interno) frente a la inmigración irregular y medidas de vigilancia amplias; detención y expulsión una vez que se identifican como irregulares.

En la LGME estos instrumentos se encuentran en tres instrumentos: estrictos controles en fronteras u otros agentes; amplias medidas de vigilancia y detención; y expulsión de personas una vez que se identifican como irregulares.

- *Estrictos controles en fronteras u otros agentes*: este instrumento se encuentra presente en cuanto a la potestad de la DGME en habilitar y clausurar puestos migratorios en caso de considerar necesarios además de someter a las personas al control migratorio (art 34-36). A su vez, la ley le da la potestad a agentes como empresas o agencias de medios de transporte de coadyuvar con la DGME el control migratorio (art 148). Además, la ley norma la figura de rechazo, la cual se traduce en la negación hacia una persona extranjera en su ingreso al país en caso de no contar con los requisitos necesarios o viole alguno de los mismos (art 64).
- *Control policial (interno) frente a la inmigración*: la DGME podrá inspeccionar medios de transportes nacionales e internacionales y alojamiento (art 13 y 147). Además se le otorga a la Policía Profesional de Migración la función de realizar control migratorio en cualquier lugar del país, medios de transportes, lugares de alojamiento y aprehender a personas extranjeras para iniciar un proceso migratorio en caso de que no se compruebe su condición migratoria (art 18).
- *Medidas de vigilancia (lugares de trabajo y actividades públicas)*: se establece que la DGME y la Policía Profesional de Migración tienen la potestad en casos necesarios de realizar inspecciones en lugares de trabajo, en actividades que realicen las personas extranjeras o en cualquier lugar del país (art 13 y 18).
- *Detención y expulsión una vez que se identifican como irregulares*: en cuanto a la figura de detención ésta establece que no podrá excederse en un plazo máximo de treinta días naturales y en dicho término deberá ejecutarse la deportación dictada, durante este periodo de aprehensión se deberá garantizar un trato digno y respetuoso (especificidades de género, generacional y de discapacidad) (art 31). Además en caso de iniciar un procedimiento

administrativo, la DGME podrá aplicar la detención domiciliaria (art 211). En cuanto a la figura de expulsión, se norma la figura de expulsión la cual es emanada por el Ministerio de Gobernación y Policía por medio de la cual la persona extranjera que goce de permanencia regular tendrá que abandonar el territorio nacional, cuando se considere que sus actividades comprometen la paz, la seguridad pública, la tranquilidad o el orden público (art 186, 215-217).

Enfoque de seguridad presente en el resultado final

El enfoque de integración social asegura el funcionamiento del mecanismo de cohesión social y el ejercicio de derechos y responsabilidades entre las personas inmigrantes (CEPAL, 2006). Este enfoque enfatiza la importancia de mejorar la cobertura sanitaria, educativa y la prevención de la marginación de la población inmigrante vulnerable a la exclusión social (Gómez, 2002).

El resultado final de la LGME logró plasmar la presencia de los cinco instrumentos orientados al paradigma de la integración social: creación de condiciones favorables y oportunidades en el mercado laboral; ingreso al sistema educativo; la reducción de segregación social y espacial; acceso al sistema de salud y un trato administrativo adecuado para las personas que optan por alguna categoría migratoria (Bosswick y Heckman, 2006).

- *Condiciones favorables y oportunidades en el mercado laboral:* la LMGE expresa que fomentará la integración de las personas inmigrantes al desarrollo del país (art 5). Se establecen, de la mano de legislación conexas vigentes, condiciones favorables para las personas extranjeras accedan al mercado laboral (art 174). A su vez, obliga a los/as empleadores del cumplimiento de las obligaciones a la seguridad social, pago de salarios u otros tipos de remuneraciones (art 178). Además se le permite a personas de cualquier categoría migratoria a realizar actividades laborales durante el periodo en el que se encuentran en el país (con algunas excepciones como invitados/as especiales de Poderes del Estado o instituciones; agentes representantes de empresas o sociedades; reporteros, camarógrafos y personal de medios de comunicación de otros países o medios de transportes de pasajero y mercancías) (art 77- 124).
- *Ingreso al sistema educativo:* el proyecto contempla la creación del Fondo Social Migratorio el cual está dirigido a apoyar el proceso de integración social de la población. Este fondo contempla un veinte por ciento (20%) para contribuir a la carga social de la población migrante al Sistema de Educación Pública en infraestructura y apoyo educativo (art 242).

- *Reducción de la segregación social:* la LGME establece el fomento a la integración, defensa de los derechos humanos, respeto a sus costumbres, diversidad, convivencia y acceso a servicios básicos de las personas inmigrantes en la sociedad (art 3, 5, 6, 7, 31). Por otro lado, como parte del Fondo Social se establece un monto de cinco por ciento (5%) para el fomento de la integración de las personas migrantes en las asociaciones de desarrollo comunal para fomentar su integración social a nivel local (art 242).
- *Acceso al sistema de salud:* los aspectos más novedosos presentes en la LGME son: el primero, que la ley establece que para realizar toda gestión migratoria para permanecer en el país, se deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de personas extranjeras lo cual fomenta el acceso a la salud y a la contribución del sistema (art 7, 31). El segundo, es que obliga a los/as patrones en concordancia con legislación laboral conexas a asegurar a trabajadores/as extranjeros/as (art 178). Finalmente, el Fondo Social establece un monto de veinte por ciento (20%) destinado a equipamiento e infraestructura de la salud pública del país (art 242).
- *Trato administrativo adecuado en caso de optar por alguna categoría migratoria:* la LGME establece que se procurará la facilitación necesaria de procesos de regularización de las personas que se encuentren en el territorio nacional de conformidad con políticas de desarrollo (art 7). Además se establecen categorías migratorias (residentes permanentes, residentes temporales, no residentes, categorías especiales), sus debidos requisitos para optar por cada una de ellas; la posibilidad de realizar trámites a lo interno del país y no en los países de origen; y la posibilidad de cambiar de subcategoría migratoria en caso de que corresponda además obliga en todas las categorías a contar con un seguro social en la CCSS (art 77- 124). Finalmente cabe mencionar el reconocimiento que se hace como país en receptor de población inmigrante y la oportunidad de regularizar su estatus al mencionar que el Poder Ejecutivo podrá establecer por plazos determinados, regímenes de excepción con el objetivo de que las personas puedan regularizar la situación migratoria (art 71).

5.4. Comparación entre Ley N°8487 y Ley N°8764

La política aprobada en el año 2005 y 2009 muestran cambios de tercer nivel, es decir, no solo en los instrumentos sino también en los principios orientadores de la política migratoria. Ambas leyes distan en cuanto a dos elementos diferenciadores principales: en su etapa de formulación y su contenido final plasmado.

Etapa de formulación de la ley

La Ley de Migración del 2005 se elaboró en un contexto internacional que fomentaba e incentivaba a los países a reformar sus modelos migratorios con énfasis en seguridad. Fue formulada por un subgobierno con orientación “desde arriba” en el cual únicamente actores oficiales lograron vincularse en la formulación en la arena parlamentaria lo cual dio como resultado un paradigma orientado a la seguridad de tipo regulatorio. Esta política aprobada en 2005 implicó un alto conflicto entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil, los cuales se manifestaron en contra de una política con un enfoque de seguridad.

Por su parte, la Ley del 2009 contó con un contexto nacional cuya atención giraba en torno a grandes eventos de transformaciones económicas y políticas en el país, lo cual hizo que la formulación no formara parte de la agenda *setting* de los medios de comunicación y dispersó la atención pública del mismo. Lo anterior de acuerdo con los actores participantes brindó una oportunidad para dotar al proyecto un enfoque de integración social y así dispersar posibles vetos u oposición al proyecto. La LGME fue formulada por una amplia constelación de actores. Se enfatiza en el accionar de actores oficiales y no oficiales conformados en una red de asuntos, impulsó “desde abajo” cambios de tercer nivel mediante un conjunto de dispositivos estratégicos (ver **capítulo 4**). El accionar de actores formados en red tanto en la arena parlamentaria como extra parlamentaria dio como resultado en una política con orientación en integración social de tipo redistributiva.

En cuanto su etapa de formulación, el **cuadro 9** evidencia las diferencias en cuanto a la formulación⁴³ entre las dos políticas migratorias.

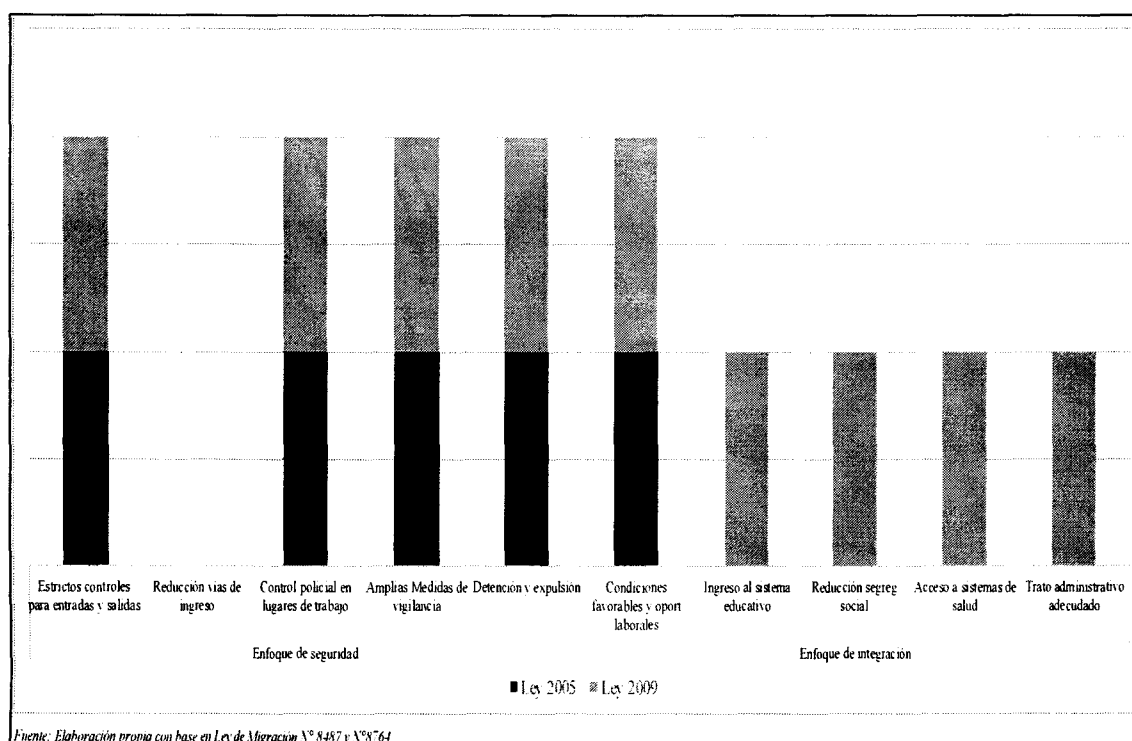
Cuadro 9: Diferencias en la formulación entre las leyes migratorias 2005/2009 en Costa Rica		
Tipo de análisis	Ley de Migración 2005	LGME 2009
Paradigma dominante	Seguridad	Integración
Comunidad política	Subgobierno	Sub-gobierno /Red de asuntos
Enfoque de la formulación	De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba
Tipo de cambio	De tercer orden (respecto a la ley de migración 1986)	De tercer orden (respecto a la ley del 2005)
Tipología	Regulatoria	Redistributiva
<i>Fuente: elaboración propia</i>		

⁴³ Se detallan más a profundidad en el capítulo 3 y 4 de la presente investigación.

Contenido entre ley 2005 y 2009

La presencia de un enfoque en una política se determina en función de sus instrumentos. La cantidad de instrumentos definen el grado del enfoque de una política ya sea este bajo, moderado y alto. El **gráfico 1** muestra la comparación entre los instrumentos plasmados en la ley 2005 y en la del 2009.

Gráfico 1: Instrumentos presentes entre leyes de migración 2005 y 2009



Como se constató en el **gráfico 1**, la Ley 2005 únicamente contempló de manera restringida las oportunidades laborales, mientras que la mayoría de sus instrumentos enfatizaba el enfoque de seguridad. La LGME mantiene en menor grado los elementos de seguridad y plasma los instrumentos que dicta la integración social en su totalidad en un grado moderado.

En la ley adoptada en 2005 se destacó la prevalencia del enfoque de seguridad respecto al de integración social en cuatro categorías básicas: los estrictos controles migratorios de entrada, salida e impedimento de personas al país; en segundo lugar, se regula significativamente la detención y expulsión de las personas extranjeras; se marca un fuerte control policial en diferentes actividades, lugares de trabajo y alojamiento junto con amplias medidas de vigilancia, representan también amplias categorías del paradigma explícitas en la Ley.

La presencia de instrumentos con alto grado de seguridad en la gestión migratoria; se establecían los deberes pero no se señalaban los derechos a la población inmigrante; se le otorgaba a la Policía de Migración fe pública para la notificación, citación y confección de actas; se establecían plazos de aprehensión indeterminados y equiparaban en la práctica la aprehensión de una persona por cuestiones migratorias a la detención por sospecha de actos delictivos; no se plasmaba el derecho a la educación, salud y empleo de las personas migrantes; la figura de rechazo de las personas migrantes no se realizaban en la frontera sino que se ampliaba a 50 kilómetros de la zona adyacente a la línea fronteriza (Gática López, s.f). Ahora bien, el paradigma de integración social se presentó en carácter muy limitado en un menor grado al permitir que ciertas categorías migratorias tengan oportunidades laborales.

Respecto a la ley de 2005, en la LGME permanecieron los instrumentos de seguridad aunque en menor grado⁴⁴ y se lograron plasmar los de integración social en su totalidad que dejó rezagados la ley 2005. Es por ello que la LGME expresa un cambio de tercer orden respecto a la ley 2005. La transformación en este nivel, de principio orientador de la política se expresa en al menos cuatro aspectos que los actores participantes de la formulación enfatizan en cuanto al resultado final de la LGME. Primero, el respeto a los Derechos Humanos y expresa concordancia con los instrumentos internacionales de convenciones o tratados ratificados en Costa Rica.

En segundo lugar, es que se vincula el papel de la integración social de las personas inmigrantes con los procesos de desarrollo del país. Esto posibilita oportunidades en el mercado laboral, fomentando condiciones para corregir la desigualdad que desde su país de origen trae consigo una persona inmigrante (Gática López, sf).

El tercer elemento destacable y lo que le da carácter de tipo redistributivo a la política es la creación del Fondo Social Migratorio el cual, como se constató anteriormente, está dirigido expresamente a la integración social de las personas inmigrantes con los servicios sociales básicos del país: salud, educación, seguridad y justicia mediante el pago de US\$25 dólares que tendrán que pagar las personas inmigrantes al hacer gestión o renovación de documentos.

El cuarto aspecto a destacar es que se le da representación a dos organizaciones de la sociedad civil en el CNM. Con esto se promueve la participación de la sociedad civil especialmente aquella en el proceso de formulación y ejecución de políticas migratorias (Gática López, s.f). Además se destaca

⁴⁴ Por ejemplo la LGME define los plazos y modalidades de detención administrativa resguardando los derechos humanos; se transforman figuras administrativas de rechazo, detención y expulsión; se involucran sectores sociales en CNM; se crean instancias como la Comisión de Visas y el Tribunal de Migración para asegurar un trato administrativo adecuado y se transforma con énfasis en el respeto a los Derechos Humanos la Policía de Migración.

la ampliación de la participación de instituciones del sector social en el CNM como por ejemplo el Ministerio de Salud, Educación, Trabajo y CCSS.

5.5. Conclusiones

La incidencia de los actores oficiales y no oficiales articulados en una red de asuntos mediante la implementación de una serie de dispositivos estratégicos logró plasmar una ley en la que prevaleció el paradigma de integración social.

Sí bien es cierto que la arena extra parlamentaria en la etapa inicial de formulación permitió una amplia participación para que el conjunto de actores plasmara sus intereses, la trayectoria que este toma en la arena parlamentaria denotó que cuanto más avanzado el proceso en términos de la agenda institucional, menor la capacidad de orientar el proyecto hacia un enfoque de integración social. La capacidad de dotar a la ley con un enfoque de integración social se dio en las primeras etapas del trámite legislativo.

Lo anterior se puede explicar en la participación de los actores en cada etapa de la política. En la primera etapa de formulación y debate en la Comisión Permanente la amplia constelación de actores, especialmente de la red de asuntos logró introducir los mayores cambios orientados al enfoque de integración social. Es justamente en esta etapa en la cual los actores implementaron dispositivos estratégicos para incidir en la política. Para las otras etapas, los cambios introducidos en términos de integración social fueron cada vez menores.

En la segunda etapa de formulación y debate se introdujeron ajustes técnicos en los instrumentos a partir de los actores oficiales y las instituciones a las que representaban. Mientras que en la tercera etapa, llevada a cabo por los diferentes diputados/as a nivel de agenda decisoria, se realizaron ajustes técnico-administrativos en concordancia con leyes conexas vigentes en el país.

En este sentido, al determinar las etapas de trámite del proyecto a nivel institucional se observa claramente que la participación de los actores oficiales y no oficiales bajo la articulación de la red de asuntos y la implementación de una serie de dispositivos estratégicos fue lo que hizo posible dar al proyecto de ley un peso relativo hacia el paradigma de integración social.

En cuanto al resultado final de la LGME, ésta mantuvo instrumentos heredados en menor grado de la Ley de Migración 2005 los cuales se enfocaban en estrictos controles migratorios, control policial interno, medidas de vigilancia y en las figuras de detención y expulsión. Específicamente estos instrumentos se presentaron principalmente en las funciones de la DGME y de la Policía Profesional

de Migración pese a la vez destaca que ante el accionar de estos debe de prevalecer un enfoque basado en los derechos humanos.

Los cambios realizados en la LGME en cuanto a plasmar instrumentos del enfoque de integración social, representan los mayores cambios dotados a la ley. En este sentido, se crearon condiciones favorables para que el enfoque de integración tuviera un mayor peso en la ley como por ejemplo: la creación de condiciones favorables y oportunidades en el mercado laboral; ingreso al sistema educativo; acceso al sistema de salud; reducción de la segregación social y trato administrativo adecuado.

El factor explicativo de que la LGME presente todos los instrumentos del enfoque de integración social fue posible debido al tipo redistributivo de la política. Muchos de estos se nutren de la constitución del Fondo Social de Migración que tiene como fin contribuir a la sostenibilidad de los servicios sociales.

En este sentido, el pasaje entre políticas migratorias, muestra un cambio de tipo regulatorio hacia una política redistributiva. El factor regulatorio de la Ley 2005 implicó una reducción de derechos directamente hacia la población inmigrante lo que hizo que el enfoque de seguridad se plasmara en la ley. Sin embargo el factor redistributivo posibilitó el traslado de recursos de la población inmigrante, mediante los costos por gestión migratoria para la contribución de los sistemas sociales, hizo que el enfoque de integración social se estableciera.

CONCLUSIONES

Las diversas percepciones construidas en una sociedad frente a la inmigración constituyen la principal fuerza que incide en la decisión política a la hora de formular y debatir políticas migratorias (Mármora, 2002) ya sean que éstas contengan un mayor balance hacia un paradigma de integración uno de seguridad.

Si bien los paradigmas no son condición suficiente para que una política pública se implemente como tal, sí son condición necesaria para dar soluciones a un asunto determinado. A su vez, los cambios en un paradigma orientador de una política no necesariamente implican que otros no estén presentes. Es por esto que la OIM (2010) ha establecido que las políticas migratorias pueden contener un enfoque de seguridad siempre y cuando prevalezca el de integración social. La importancia de que la perspectiva de integración social predomine es la presencia de mecanismos de cohesión social y el ejercicio de derechos y responsabilidades entre las personas inmigrantes (CEPAL, 2006).

En el caso de Costa Rica, es llamativo que en un entorno nacional e internacional caracterizado por un fuerte enfoque de seguridad, la interacción de los actores oficiales y no oficiales a través de sus intereses, recursos, capacidades e implementación de dispositivos estratégicos, lograron articular un enfoque de integración social en la LGME. En este sentido, se comprueba la hipótesis planteada en la presente investigación:

“En el proceso de formulación y debate de la reforma a la LGME, la articulación en red de asuntos entre actores oficiales y no oficiales que defendían el paradigma de integración social logró tener más incidencia que aquellos actores que defendían el paradigma de seguridad lo cual se plasmó en un cambio de contenido regulatorio a redistributivo en el resultado final de la ley”.

La hipótesis anterior, se comprueba por los siguientes cuatro factores explicativos que representaron un proceso exitoso en el dominio de política migratoria:

- ***Primer factor explicativo: autonomía de los procesos de elaboración de políticas públicas***

El primero, se documenta la autonomía relativa que pueden tener los procesos de formulación de políticas públicas específicas respecto a diferentes entornos nacionales. En este caso, los factores externos a la formulación y debate de la LGME propios del contexto nacional (TLC, Agenda de implementación, Caso Crucitas e implementación del Plan Escudo para solventar la Crisis Económica) hicieron que el proyecto no formara parte de la agenda pública o de los medios de

comunicación, lo cual se identifica por parte de los actores participantes como un aspecto positivo que evitó vetos u oposición de posibles sectores de la sociedad civil.

- ***Segundo factor explicativo: formulación “desde abajo”***

Segundo, el enfoque de la formulación de la política fue llevado a cabo “desde abajo” por una red de asuntos formada por actores oficiales y no oficiales. Esta articulación en red y su trabajo a nivel de agenda sistémica en una arena extraparlamentaria y consecuente trabajo en una arena parlamentaria a nivel de agenda institucional, permitió que en las primeras etapas de formulación del proyecto se realizaran cambios de tercer orden con enfoque de integración social y derechos humanos respecto a la ley del 2005. Los consensos dentro de la red de asuntos permitió que actores no oficiales que trabajan el tema migrante pudieran, a partir de su experiencia, dotar a la LMGE con enfoque de integración mientras que los actores oficiales al estar institucionalmente respaldados, pudieron liderar y escudar a nivel institucional el trámite del proyecto con el fin de que el mismo no se viera sometido a cambios en sus instrumentos y se mantuviera la balanza favorable al énfasis en materia de integración social.

- ***Tercer factor explicativo: utilización de mecanismos de incidencia***

El tercer factor explicativo es la utilización de seis mecanismos por parte de los actores oficiales y no oficiales para lograr mayores niveles de incidencia claves para que la red de asuntos posicionara sus intereses estratégicamente. En el proceso se implementaron seis estrategias de incidencia.

En cuanto a la primera estrategia de incidencia, la construcción de alianzas ejemplificadas en la red de asuntos logró tener mayor margen de maniobra para llevar a cabo el proceso de reforma a la ley de migración. La utilización de una arena extra parlamentaria, en primera instancia a nivel de agenda sistémica, desembocó en la presentación en corriente legislativa de un texto base con cambios de tercer orden, producto de la producción de conocimiento (texto base) que constituye la segunda estrategia de incidencia.

La tercera estrategia fue el trabajo con los medios de comunicación. Si bien estos no volvieron completamente la atención al proceso de formulación y debate legislativo, sí contribuyeron a generar una opinión pública favorable, principalmente en torno a la contribución a los servicios sociales que permitirían los cambios que se estaban planteando en la Ley. Esta estrategia evitó o amortiguó posibles vetos por parte de actores de la sociedad civil y de instituciones con un enfoque de seguridad.

La cuarta estrategia de incidencia fue la participación en las audiencias legislativas y la elaboración de informes técnicos. Esta estrategia fue ampliamente empleada por los actores que conformaban la red de asuntos los cuales participaron extensivamente durante todo el proceso de audiencias en Comisión Permanente planteando cambios de primer orden al texto con el fin de orientarlo cada vez más a la integración social ya sea si fueron convocados o bien si solicitaron audiencias a la Comisión.

La quinta estrategia de incidencia implementada fue el cabildeo que la red de asuntos implementó para buscar consensos con representantes de todos los partidos políticos de la Asamblea Legislativa. Esto permitió la retroalimentación y participación conjunta en construcción del proyecto en la Comisión Permanente, lo cual logró un consenso entre actores y bloqueó la posibilidad de que quienes defendían el paradigma de seguridad a nivel decisorio realizaran cambios de segundo o tercer nivel al proyecto.

Finalmente, la última estrategia de incidencia es la calidad de la política pública, la cual se refiere a los criterios que orientan la política de acuerdo con los intereses de los actores que participan en la elaboración de una política pública. Acá se destaca el accionar de la red de asuntos en la formulación y debate de la LGME, para que esta tuviera criterios de justicia, inclusión social y respeto a los derechos humanos.

Ahondando en este tercer factor explicativo, se puede observar la gran importancia de las alianzas estratégicas para lograr mayores cambios en los procesos de formulación de las políticas públicas. Como se constató, la articulación de la red de asuntos, tuvo la capacidad de incidir a lo largo de todo el proceso, primero con la participación de los actores no oficiales y luego con el protagonismo de actores oficiales que eran igualmente parte de la red.

Se constata que la lógica sistémica de la arena parlamentaria, va haciendo más estrecha la participación de diferentes grupos de sociedad civil a medida que progresan los niveles de agenda de una política pública. En este sentido, se denotan que los cambios de primer orden orientados a la integración social en el proceso legislativo que fueron llevados en las primeras etapas de trámite legislativo.

A su vez, en la formulación y debate, se puede constatar que los cambios promovidos por actores participantes en la arena parlamentaria y posteriormente implementados en los textos legislativos se pueden distinguir entre aquellos cambios promovidos por actores que se orientaban a generar una mayor balanza al paradigma de integración social y aquellos cambios técnico-administrativos llevados a cabo por actores a partir de los intereses de la institución que los orientaba.

La red de asuntos precisamente promovió ajustes en los instrumentos con el fin de proporcionar una mayor integración social. Algunos ejemplos de cambios implementados fueron: incorporar el derecho a no migrar e incluir a la población nacional en el extranjero; garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de persona y a personas que enfrenten riesgos en sus países de origen; la definición adecuada del canon migratorio y el adecuado manejo del Fondo Social de Migración; lograr incorporar a miembros de la sociedad civil al CNM; entre otros.

Por otro lado, actores oficiales interactuaron como facilitadores de elecciones posibles de acuerdo a la institución que representaban lo que hace delimitar sus intereses en este espacio de incidencia. Por ejemplo, representantes de la CCSS lograron ajustar el instrumento del canon migratorio con el fin de que no representara un riesgo de interpretación de esa figura con el pago del seguro social. La participación del ICT se enfocó en que a esta institución se reintegrara al CNM. La Corte Suprema de Justicia participó con el fin de eliminar la figura de procesos abreviados a personas extranjeras que se encuentren sentenciadas o en un proceso judicial. La CGR y el Ministerio de Hacienda participaron en la definición del manejo del Fondo Social de Migración y de la administración de sus recursos.

- ***Cuarto factor explicativo: carácter de tipo redistributivo***

En la tipología de Lowi, la ley aprobada en el año 2005 era de tipo regulatoria, lo cual redundaba en una reducción de las opciones individuales de las personas inmigrantes en la sociedad al ejercer un mayor control fronterizo, vigilancia en todas las actividades de las personas inmigrantes, un aumento en el control policial, entre otros instrumentos que se plasmaron. Los cambios de tercer orden introducidos durante el proceso de elaboración de la LGME en el año 2009 fueron clave para que este enfoque de seguridad perdiera dominancia en el contenido de la Ley. Justamente, el factor redistributivo de la LGME del año 2009, se instrumentalizó en la constitución del Fondo Social de Migración por medio de la contribución de \$25 que realizan las personas inmigrantes por gestión migratoria (de regularización o tramitología) con lo cual contribuyen a la sostenibilidad de los servicios sociales y a la vez subsanan el en términos monetarios, el gasto que personas en condición irregular utilicen de esos servicios en su estancia en el país.

El Fondo Social instrumentaliza el enfoque de integración social en la política pública ya que se orienta a garantizar el acceso a la salud, el acceso a la educación, la disminución de la segregación social, la creación de oportunidades favorables de trabajo y un trato administrativo adecuado.

La conformación de este fondo, inclinó la balanza hacia el paradigma de integración social. De acuerdo con actores participantes en la formulación y debate, el factor redistributivo fue clave para

disminuir argumentos y percepciones peyorativas de que la inmigración causaba un desfinanciamiento de los sectores sociales y para bajar cualquier oposición que fortaleciera un enfoque de seguridad.

Etapa de implementación

En tanto las políticas públicas son resultantes de procesos, este estudio abona una mirada que distingue etapas, no causales ni consecutivas, pero sí analíticamente útiles para tener contexto de etapas posteriores. Es esperable que en este marco, la etapa de implementación exprese problemas y situaciones no previstas o no resueltas satisfactoriamente durante las etapas de formulación y de adopción. Así lo evidencia un estudio reciente sobre la implementación de la ley realizada por Fonseca, Gatica y Sandoval (2012). El análisis presenta una crítica a las cargas económicas definidas en la ley para obtener documentos como cédulas de residencia y permisos de trabajo, las cuales argumentan los autores inhiben una verdadera integración social de las personas inmigrantes, desincentiva la inmigración en el país y constituye además una barrera para formalizar su situación⁴⁵ (Semanao Universidad, 11 abril 2012). Una consecuencia negativa no intencional tiene que ver con el aseguramiento: la pretensión de la LGME de mejorar la situación de las personas inmigrantes solicitando que la persona esté asegurada ante la CCSS, se ha prestado para abusos de algunos patronos que han aprovechado la norma para transferir a los/as trabajadores/as la obligación de su aseguramiento (Semanao Universidad, 11 abril 2012).

Otros aspectos que actores no oficiales que tratan el tema migrante mencionan como necesarios de ajustar para lograr una verdadera inclusión social de las personas inmigrantes en el país son: modificar el otorgamiento de fe pública para la notificación, citación y confección de actas a los miembros de la Policía de Migración; la mención de mantener la seguridad pública en el control migratorio en algunos artículos de la ley; que se reconozcan las uniones de hecho; las sanciones por condición irregular en el país (US \$100 por cada mes de estancia irregular).

Lo anterior evidencia que al aprobarse la Ley de Migración en el año 2005, el país necesitaba reformar inmediatamente la Ley de Migración dado su carácter regulatorio, la LGME vino a ser una rápida respuesta para que el país contara con una legislación orientada a la integración social y derechos humanos. En este sentido, el paradigma de integración de la política migratoria que reflejó el marco

⁴⁵ De acuerdo a datos de la DGME en el 2009 se recibieron 18.313 solicitudes de diferentes tipos, y en el 2010 esta cifra subió a 23.210 trámites presentados; para el 2011, con la LGME en vigencia, las solicitudes se redujeron hasta alcanzar los 14.115 (Semanao Universidad, 11 abril 2012).

de la LGME fue condición necesaria ya que brindó una determinada manera de dar soluciones al problema de la Ley anterior.

El 18 de setiembre 2013 se introdujo en la arena parlamentaria un nuevo proyecto de ley⁴⁶ (el tercer proyecto de Ley de Migración en un periodo aproximado de 13 años) elaborado por la Mesa de Mujeres Migrantes y Refugiadas en el que se pretende reformar una serie de artículos de la LMGE con el fin de facilitarle a las personas inmigrantes el proceso de regularización (Asamblea Legislativa, 2013). Este nuevo proceso abre las puertas para corregir los errores que las experiencias de la implementación de la LGME han señalado y abre oportunidades para realizar cambios de primer o segundo orden en cuanto a los ajustes o configuración en los niveles de los instrumentos de la política migratoria y su respectivo reglamento. Claro que los cambios en política pública no son lineales ni se producen necesariamente en una misma dirección, por lo cual las revisiones a la legislación actual podrían o no tener resultados en la dirección de la integración social esperada.

Recomendaciones

Esta tesis espera haber hecho una contribución a las Ciencias Políticas de tres tipos: la primera, sobre el tipo de análisis de procesos en las políticas públicas; la segunda, como foco sustantivo de estudio de las relaciones de poder e interacción entre actores y tercero, como investigación de procesos de extensión de derechos a las personas inmigrantes en sociedades receptoras.

Específicamente espera haber contribuido para posibles líneas de investigación en cuanto a la realización de dos tipos de análisis: por un lado, análisis retrospectivos y por el otro lado, análisis prospectivos.

En cuanto al primer tipo de estudios, como el que se ejemplifica en esta tesis, las herramientas teóricas metodológicas brindadas podrían ser útiles en distintos dominios de las políticas públicas con el fin de reconstruir procesos y examinar detalladamente quienes están detrás de los mismos así como también los modos de interacción que se dilucidan. Con respecto a los análisis prospectivos, la presente investigación puede contribuir a brindar herramientas analíticas que permitan articular la construcción, no muy común dentro de las Ciencias Sociales, de escenarios de formación de políticas públicas deseables o posibles y de este modo serle útiles a las personas tomadoras de decisión y que implementan distintas políticas públicas en la sociedad.

⁴⁶ Proyecto No. 18922: reforma de los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255 y Adición de los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255 y adición de los artículos 33 bis; 33 ter; 94 bis, 94 ter, 99 bis y 99 ter y de un transitorio a la LGME N° 8764 (Asamblea Legislativa, 2013).

FUENTES DE INFORMACIÓN

Entrevistas

Cortés Ramos, Alberto (11 de diciembre 2013). Comunicación personal con el Director del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Gatica López, Gustavo (16 de enero 2014). Comunicación personal con el Investigador de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Sabanilla, San José, Costa Rica.

Zamora Cordero, Mario (21 de enero 2014). Comunicación personal con el ex Director de la Dirección General de Migración y Extranjería y actual Ministro de Seguridad Pública. Zapote, San José, Costa Rica.

Libros

Abarca, Allan; Alpízar, Felipe; Rojas, Carla y Sibaja, Gina (2012). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR

Acuña, Guillermo y Morales, Aberlardo (2011). *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. San José: FLACSO

Álvarez, Isabel (2012). *Mirando al Norte: Algunas tendencias de la Migración Latinoamericana*. San José: FLACSO

Berganza, Isabel y Purizaga, Judith (2011). *Migración y desarrollo: diagnóstico de las migraciones en la zona norte del Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: Metrocolor, S.A.

Birkland, Thomas (2011) “*An Introduction to the policy process: theories, concepts, and models of policy making*”. Armonk, NY, ME Sharpe.

Bobbio, Norberto; Matteucci y Pasquino, Gianfranco (1998). *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores

Bosswick, Wolfgang y Heckman, Friedrich (2006). *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities. Foundation project: Labour market mobility and access to social rights for migrant*, European Forum for Migration Studies (EFMS), University of Bamberg, Germany.

- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial
- CEPAL (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago: CEPAL
- Duverger, Maurice (1975). *Sociología de la política: elementos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel
- Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) (2000). *La población migrante en Costa Rica y su tratamiento en los medios de comunicación*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población.
- Jaguaribe, Helio (1979). *Sociedad y política*. San Salvador: UCA
- Jiménez, Alexander (2009). *La vida en otra parte: interacciones y cambios culturales en Costa Rica*. San José, Editorial Alerkín.
- Hernández Sampieri, Roberto; Collardo Fernández, Roberto; Baptista Lucio, Pilar (2006). *Metodología de la investigación*. México, D.F: Mc Graw Hill.
- Krippendorff, Klaus (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- Kuhn, Thomas (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica
- Laswell, Harold y Kaplan, Abraham (1961). *Power and society: a framework for political inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Maguid, Alicia y Salinas, Viviana (2010). *Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica*. Santiago: CEPAL/Secretaría General Iberoamericana.
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez, Jorge y Reboiras, Leandro (2008). *Impacto social y económico de la inserción de los migrantes en tres países seleccionados de Iberoamérica*. Santiago: CEPAL
- Morales, Abelardo; Acuña, Guillermo y Li Wing- Ching, Karina (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica*. Santiago: CEPAL/UNFPA.
- Morales, Abelardo (1997). *Las fronteras desbordadas*. San José: FLACSO
- Morales, Abelardo (2007). *La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO

Morales, Abelardo (2008). *Immigración en Costa Rica: Características sociales y laborales, integración y políticas públicas*. Santiago: CEPAL

Organización Internacional de las Migraciones (2010). *Políticas públicas sobre migración laboral: herramientas y buenas prácticas*. México, D.F: OIM

Ruíz, Carlos (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México D.F: Plaza Valdes, S.A.

Sandoval, Carlos (2001). *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sandoval, Carlos (2007). *El mito roto: inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Stein, Ernesto (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. México, D.F: Editorial Planeta Mexicana, S.A.

Vásquez-Paz, Edmundo (2002). *Apuntes sobre política, estrategia e instrumentos de política: caso política ambiental*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Incidencia Ambiental.

Weber, Max (1977). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Artículos en libros

Aínsa, Fernando (1998). El desafío de la identidad múltiple en la sociedad globalizada. Escuela de Estudios Generales UCR (ed). *Fronteras e identidades*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Morales, Abelardo (2006). Dinámicas territoriales y migración transnacional en América Central. En Morales, Abelardo y Castro, Carlos (eds) *Migración, empleo y pobreza*. San José: FLACSO

Lowi, Theodore (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, Luis (ed) *La hechura de las políticas* (89-117). Madrid: Miguel Ángel Porrúa.

Palma, Irene y Dardón, Jacobo (2008). La emigración de guatemaltecos a Estados Unidos: características, comportamientos, impactos e implicaciones políticas. En Villafuerte, Daniel y García, María del Carmen (eds). *Migraciones en el Sur de México y Centroamérica* (93-122). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Przeworski, Adam (1996). On the design of the state: a principal – agent perspective. En Bresser, Carlos y Spink, Peter (1999). *Managerial Public Administration in Latin America* (15- 40). Colorado: Lynne Rienner.

Sandoval Palacios, Juan Manuel (2011). Iniciativa Mérida y Plan Colombia, proyectos geoestratégicos estadounidenses para la seguridad regional de América del Norte (175-205). En Sandoval Palacios, Juan Manuel; Álvarez, Raquel; Saavedra, Luis Ángel (coords). *Integración geoestratégica, seguridad, fronteras y migración en América Latina*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.

Sojo, Carlos (2008). El mito del Preste Juan: regularización e inclusión social de la población migrante. En Villafuerte, Daniel y García, María del Carmen (eds). *Migraciones en el Sur de México y Centroamérica* (77-92). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Zurbriggen, Cristina (2011). Las políticas migratorias y el desafío de innovar en la gestión pública. En Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coords) (2010) *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO Uruguay/ UNESCO.

Revistas académicas

Abarca, Allan (2002). Las políticas públicas como perspectiva de análisis. *Revista de Ciencias Sociales*, 97 (III): 95- 103

Barba, Carlos (2005). Los paradigmas del bienestar. En *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. Cuadernos de Ciencias Sociales 137: 9-51.

Borge, Dalia (2006). Migración y políticas públicas: elementos a considerar para la administración de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica. *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 3(2), 1-17

Brenes, Gilbert (2003). Segregación residencial de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica en 2000. *Población y Salud en Mesoamérica*, vol. 1(1): 1-27

Castro, Miguel Ángel y Castro, Luis (2001). Cuestiones de metodología cualitativa. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, no. 4: 165-190.

Chaves, Jorge; Carmona, Ana Cristina y Gatica, Gustavo (2007). Migración y políticas públicas: aportes para la discusión. *Economía y Sociedad*, N°31 y N°32, 35-56.

Cisterna, Francisco (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa, *Theoria*, vol 14(1): 61-71.

Hall, Peter (1993). Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25(3): 275-296

Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arena Model. *The American Journal of Sociology*, vol. 94(1): 53-78.

Kron, Stephanie (2011). Gestión Migratoria en Norte y Centroamérica: Manifestaciones y Contestaciones. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 37: 53-85.

Mármora, Lelio (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria: la perspectiva de América del Sur. *Rev. Inter. Mob. Hum*, 18(35): 71-92

Martínez Franzoni, Juliana (2006). ¿Presión o legitimación? Poder y alternativas en el diseño y adopción de la reforma de salud en Costa Rica, 1988-1998. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, vol. 13 (3): 591-622.

Ornelas Delgado, Jaime (2002). El Plan Puebla Panamá y la globalización neoliberal. *Aportes*, vol VII (21): 137-155.

Pécoud, Antoine and Guchteneire, Paul de (2006). International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21(1): 69- 86

Peters, Guy (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, N°2, segundo semestre.

Raventós, Ciska (2008). Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la Teoría de la Democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, vol 3 (121): 13-29

Rivers, Megan (2011). Los usos de la trata en Centroamérica: migración, género, sexualidad. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol.37: 87-103.

Sainsbury, Diane (2006). Immigrant's social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy* 16: 229-244.

Santibañez, Jorge (2008). La frontera México- Estados Unidos: espacio de integración, separación y gestión. En Sin Fronteras IAP (ed) *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*. México D.F: Miguel Ángel Porrúa

Solimano, Andrés y Allende, Claudia (2007). Migraciones Internacionales, Remesas y el Desarrollo Económico: La Experiencia Latinoamericana. *Macroeconomía del Desarrollo* 59. División de Desarrollo Económico, Santiago: CEPAL.

Torres, Edelberto y Jiménez, Dina (1985). Informe sobre el estado de las migraciones en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos* vol. 11(2): 25-66

Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En *Revista de Ciencias Políticas* vol. 26(1): 67 – 83.

Zurbriggen, Cristina (2003) Las redes de políticas públicas: Una revisión teórica. *Colección de Documentos*. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Trabajos Finales de Graduación

Alvarado, Sebastián (2009). *Los Derechos Humanos de la persona migrante frente a la Administración Pública en la aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho Universidad de Costa Rica.

Borge, Dalia (2004). *Migraciones de Nicaragüenses hacia Costa Rica: análisis de dos redes sociales*. Tesis para obtener el grado de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. San Pedro: Universidad de Costa Rica.

Chaves, Ana Gabriela (2010). *Aplicación práctica de la Ley de Migración y Extranjería en materia de tráfico ilícito de personas, análisis de sus posibles reformas*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho Universidad de Costa Rica

Cortés Ramos, Alberto (2008). *Development and migration dynamics between Nicaragua and Costa Rica: A Long Term Perspective*. Tesis para optar al grado de Doctorado en Geografía, Universidad de Loughborough, Inglaterra.

Dobrosky, Uladislao (2000). *Política migratoria costarricense durante la década de los noventa, administraciones de Calderón Fournier, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría: ¿ausencia de una estrategia de políticas públicas frente a la incidencia del fenómeno migratorio entre Costa Rica y Nicaragua, 1990-1999*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

López, Mauricio (2012). *The Incorporation of Nicaraguan Temporary Migrants into Costa Rica's Healthcare System: an Opportunity for Social Equity?* Tesis para optar por el grado de doctorado, Universidad de Windsor, Inglaterra.

Ramón, Ana Isabel (1985). *Aspectos laborales de la migración*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Derecho Universidad de Costa Rica.

Documentos

Acuña, Guillermo (2009). *Prensa costarricense y población migrante y refugiada: los encuadres noticiosos de televisión sobre la migración y las personas en condición de refugio en el país*. San José: Observatorio de Medios de Comunicación sobre la Población Migrante y Refugiada.

Altmann, Josette (2007). Dossier: Plan Puebla Panamá. *Cuadernos de Integración en América Latina*. San José: FLACSO.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001). Expediente N°14.269: Ley de Migración y Extranjería. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2003). Expediente N°15.288: Reforma a la Ley General de Policía. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2004). Expediente N°15.664: Ley de Regulación de Casetas y Mecanismos de Acceso a Barrios Residenciales. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2004). Expediente N°16.460: Reforma y adición del artículo 8 de la ley de servicios de seguridad privados, N°8395 (Supervisión y fiscalización del Ministerio de Seguridad Pública sobre empresas y empresas de seguridad privada). San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2006). Expediente N°16.277: Reforma al artículo 268 de la Ley General de Migración y Extranjería número 8487. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2006). Reforma de varios artículos de la Ley de Armas y Explosivos N°7530. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007). Expediente N°16.594: Ley General de Migración y Extranjería. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2007). Expediente N°16.609: Creación del Sistema Nacional de Defensoría Pública. San José: Asamblea Legislativa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2013). Expediente N°18.922: reforma de los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255 y Adición de los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255 y adición de los artículos 33 bis; 33 ter; 94 bis, 94 ter, 99 bis y 99 ter y de un transitorio a la LGME N° 8764. San José: Asamblea Legislativa.

Consejo Europeo de Bruselas (2005). Conclusiones de la Presidencia. 22 y 23 de marzo, Bruselas.

Doña, Cristian y Mesa, Soraya (2003). Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria. *OIM, Documento de Trabajo N°2*. Santiago, julio.

Ennis, Sharon; Ríos, Merarys y Albert, Nora (2012). La población hispana: 2010. *Censo del 2010 de United States Census Bureau*, abril.

González, Heydí y Horbaty, Gabriela (2005). Nicaragua y Costa Rica: migrantes enfrentan percepciones y políticas migratorias. *Seminario Taller Migración Intrafronteriza en América Central*, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, 02 al 05 de febrero.

Gómez, José Javier (2010). El ciclo de las políticas públicas. *División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos*, Antigua, agosto.

Gómez, Amalia (2002). Inmigración e integración social. *Colección Mediterráneo Económico: Procesos migratorio, economía y personas*, N°1, 303- 310

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) (2002). Cómo hacer un análisis de coyuntura. *Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática N°5*, setiembre.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2001). *IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2000: Resultados Generales*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2012). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011: Resultados Generales*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Jiménez, Alexander (2009). *Prensa escrita costarricense y población migrante y refugiada: Informe de noticias del año 2008*. San José: Observatorio de Medios de Comunicación para la Población Migrante y Refugiada.

Matul, Daniel y Dinarte, Geannina (2005). Enfoques políticos vigentes sobre seguridad ciudadana en Costa Rica. *Junio*.

Ministerio de Planificación y Política Económica (2007). Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”. San José: MIDEPLAN

OIT (2004). En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada. *Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión*. Ginebra: ILO.

Olavarría, Mauricio (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documento de Trabajo N°11*, diciembre.

Olivares, Edith (2006). Migraciones y división social del espacio. *Cuadernos de Ciencias Sociales 144*. San José: FLACSO.

Peña, Tania y Pirella, Johann (2009). Análisis documental. *Ficha Técnica, Fundación Universitaria Luis Amigó Colombia*.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica (2007). *Proyecto de Ley: Ley Migración de Extranjería*. Expediente N° 16.594. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Programa Estado de la Región (2011). Cuarto Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible 2011. San José: Estado de la Nación.

Rosero Bixby, Luis (2005). Aceptación del inmigrante Nicaragüense en Costa Rica. *Seminario Taller Migración Intrafronteriza en América Central*, Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, 02 al 05 de febrero.

Smulovitz, Catalina (2006). Organizaciones sociales e incidencia en políticas públicas: actores y contexto en el caso argentino. *Trabajo preparado para el proyecto Forum Agenda Latinoamericana del Centro Edelstein de Pesquisas Sociais*, diciembre.

Vargas, Juan Carlos (2004). Migración internacional en Costa Rica: Características y tendencias en el período 1990-2003. *Ponencia presentada para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación, en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Costa Rica.

Vidal, Pau y Guixé, Imma (2005). Análisis de la situación de la incidencia política en las organizaciones no lucrativas: resultados de trabajo de campo. *Proyecto Reflexiones sobre el tercer sector, Observatorio del Tercer Sector*, junio.

Prensa escrita

El Financiero (29 enero 2009). Gobierno presentó Plan Escudo para resistir la crisis. Consultado el 13 de setiembre 2013, en: http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/febrero/01/economia1858563.html

Francia, Fernando (2009). Ley de Migración aprobada respeta derechos del migrante. Consultada el 2 de abril del 2011, en: <http://www.anep.or.cr/article/ley-de-migracion-aprobada-respeta-derechos-del-mig/>

La Extra (25 enero 2007). Cinco ejes contiene el Plan Nacional de Desarrollo. Consultado el 15 de agosto 2013, en: <http://anteriores.diarioextra.com/2007/enero/25/nacionales01.php>

La Extra (22 marzo 2007). Los extranjeros que vivan en Costa Rica pagarán impuestos. Consultado el 13 de agosto 2013, en: <http://anteriores.diarioextra.com/2007/marzo/22/nacionales07.php>

La Extra (11 enero 2008). Consenso en Plenario para crear Comisión de Seguridad Ciudadana. Consultado el 13 de agosto 2013, en: <http://anteriores.diarioextra.com/2008/enero/11/nacionales05.php>

La Gaceta (2008). Decreto N° 34801-MINAET: Declara de interés público y conveniencia nacional el Proyecto Minero Crucitas. Gaceta # 201 del 17 de Octubre.

La Nación (22 agosto, 2000). Esbozan nueva Ley de Migración. Consultado el 22 de marzo del 2011, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2000/agosto/22/pais7.html

La Nación (11 diciembre 2005). Ley de migración' regirá en agosto. Consultado el 22 de marzo del 2011, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2005/diciembre/11/pais7.html

La Nación (25 junio 2006). Gobierno urge atrasar nueva Ley de Migración. Consultado el 5 de agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/junio/25/pais3.html

La Nación (29 junio 2006). Gobierno pretende variar Ley de migración. Consultado el 5 de agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/junio/29/pais10.html

La Nación (1 julio 2006). Criterios legislativos favorecen posponer 'Ley de Migración'. Consultado el 7 agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/julio/01/pais2.html

La Nación (2 agosto 2006). Gobierno rechaza aplicar ley de migración. Consultado el 7 agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/agosto/02/pais5.html

La Nación (14 diciembre 2006). Reformas a la Ley de Migración serán presentadas al Congreso en enero próximo. Consultado el 7 de agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/diciembre/14/ultima-cr1.html

La Nación (22 marzo 2007). Tráfico de influencias en Migración sería delito. Consultado el 17 agosto 2013, en: http://www.nacion.com/nacional/Trafico-influencias-Migracion-delito_0_892510857.html

La Nación (30 noviembre 2008). Extranjeros deberán acreditar más ingresos para ser residentes. Consultado el 14 de agosto 2013, en: http://www.nacion.com/ln_ee/2008/noviembre/30/pais1794294.html

La Nación (16 agosto 2013). 'Impunidad' por un memorando y el uso de una avioneta. Consultado el 11 de setiembre 2013, en: http://www.nacion.com/nacional/politica/Impunidad-memorando-avioneta_0_1360264011.html

Semanario Universidad (11 abril 2012). Ley redujo la formalización de inmigrantes en Costa Rica. Consultado el 04 de diciembre 2013, en: <https://www.semanariouniversidad.ucr.cr/component/content/article/1607-Pa%C3%ADs/5580-ley-redujo-la-formalizacion-de-inmigrantes-en-costarica.html>

Direcciones electrónicas

ACNUR (2013). Trata y tráfico de personas. Consultado el 11 de diciembre 2013, en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/trata-y- trafico-de-personas/>

Andréu, Jaime (2001). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Documento de trabajo S2001/2003*. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consultado el 12 de diciembre 2012, en: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1961). Reglamento de la Asamblea Legislativa. Consultado el 2 de abril 2013, en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.aspx

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1986) Ley de Migración y Extranjería. Consultado el 2 de abril 2011, en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0165>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2005). Ley de Migración y Extranjería N°8467. Consultado el 2 de abril 2011, en: <http://www.competitividad.go.cr/MIGRACION/WEB/baselegalimages/baselegal/Ley%20de%20Migracion-8487.pdf>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2009a). Ley General de Migración y Extranjería N°8784. Consultado el 2 de abril 2011, en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf>.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2009b). Convenios Internacionales. Consultado el 13 de noviembre 2013, en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Archivo/Lists/Convenios/AllItems.aspx

Asamblea Legislativa (2013). Diputados y diputadas por administración. Consultado el 11 de setiembre 2013, en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Hist%C3%B3rico%20de%20diputadas%20y%20diputados%20por%20administraci%C3%B3n.aspx

Canales, Alejandro y Zolniski, Christian (2000). Comunidades transnacionales y migración en la era de globalización. *Documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, San José, Costa Rica. Consultado el 28 de mayo del 2011, en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_7.pdf

Consejo Universitario (2009). Informe Especial: Minería Química a Cielo Abierto: El Caso de Crucitas. Consultado el 13 de agosto 2013, en: <http://cu.ucr.ac.cr/documen/InformeFinaldeCrucitas.pdf>

Dirección General de Migración y Extranjería (s.f) "Reseña Histórica". Consultada el 03 de setiembre del 2011, en: <http://migracion.go.cr/institucion/>

Defensoría de los Habitantes (2012). Foro Permanente sobre la Población Migrante y Refugiada. Consultado el 11 de julio 2013, en: <http://www.dhr.go.cr/foromig/foro-index.html>

Fundación SES (2004). *El proceso de incidencia en las políticas públicas*. Consultado el 22 de diciembre 2012, en: http://www.fundses.org.ar/archi/programas/comuni_aprendi/conceptual_inciden_politi_public.pdf

Gática López, Gustavo (s.f). Estudio Migratorio en Costa Rica. Consultado el 21 de octubre 2013, en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1292/COSTA_RICA.pdf

Jensen, María Florencia (2008). Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena". *Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre*. Consultado el 21 de mayo del 2011, en: http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral/site/artic/20100722/asocfile/20100722182134/inmigrantes_en_chile_la_exclusion_vista_desde_la_politica_migratoria_chilena.pdf

Jiménez, Adrián y Chaves, Carlos (s.f) "*Una Migración de Puentes, no de muros: La integración social del migrante*". *Fundación Friedrich Ebert Stiftung*. Consultado el 21 de mayo 2011, en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07578.pdf>

Morales, Abelardo (2005). Territorialidad social y migración transnacional en América Central. *Ponencia presentada al Seminario Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América*, Morelos, México, 6 al 9 de abril de 2005. Consultado el 25 de marzo del 2011, en: <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/moralesabelardo.pdf>

CLACSO (2010). Observatorio Social de América Latina. Consultado el 01 de setiembre 2013, en: <http://www.clacso.org.ar/institucional/1h.php>

OIM (s.f,a). Mesa de trabajo 3: Gobernabilidad migratoria. Consultado el 11 de octubre 2013, en: <http://www.rcmvs.org/documentos/SEGIB/8%20cuartaParte.pdf>

OIM (s.f,b). Derecho Migratorio Internacional. Sección 1.6. Consultado el 11 de octubre 2013, en: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/EMM_sp_voll_part2.pdf

Organización Internacional de las Migraciones (2011). *Información General*. Consultado el 28 de mayo del 2011, en

<http://www.oim.org.co/Sobremigraci%C3%B3n/GeneralidadesdeMigraci%C3%B3n/Conceptosgenerales/tabid/104/language/es-CO/Default.aspx>

Sandoval, Carlos (2010). La legalidad que produce irregularidad. La reciente reforma de la legislación migratoria en Costa Rica. *III Jornadas Políticas y Migraciones, justicia y ciudadanía. Instituto de Filosofía, Madrid.* Consultado el 29 de marzo 2011, en: http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicasmigratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicasmigratorias/files/11_Carlos_Sandoval.pdf