

# Fortaleciendo la integración de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en Costa Rica

APRIL 2026



# TABLA DE CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>TABLA DE CONTENIDO</b>  | <b>2</b>  |
| <b>ACRÓNIMOS</b>   | <b>3</b>  |
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b>   | <b>4</b>  |
| <b>JUSTIFICACIÓN</b>   | <b>9</b>  |
| <b>CONTEXTO MIGRATORIO</b>   | <b>10</b> |
| <b>POSICIONAMIENTO CONJUNTO ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA</b>                     | <b>11</b> |
| 1. Implementación efectiva para la integración de los refugiados y solicitantes  | 12        |
| 1.1 Mejorar Coordinación Interministerial  | 13        |
| 1.2 Distribución de recursos a entidades pertinentes                             | 14        |
| 1.3 Aplicación de excepciones de temporalidad para categoría de refugio          | 14        |
| 2. Acceso a la Regularización  | 15        |
| 2.1 Garantías del cumplimiento del derecho al refugio                            | 15        |
| 2.2 Facilitar acceso a protección complementaria                                 | 16        |
| 3. Fomentar el Trabajo Formal y Decente y la Complementariedad                   | 18        |
| 3.1 Conocimiento y cumplimiento limitado por parte de empleadores y trabajadores | 18        |
| 3.2 Reconocimiento de habilidades y cualificaciones extranjeras                  | 19        |
| 3.3 Impulsar el rol del Ministerio de Trabajo                                    | 20        |
| 4. Vulnerabilidades interseccionales   | 21        |
| 4.1 Protocolos de atención para personas en situaciones vulnerables              | 21        |
| <b>CONCLUSIÓN</b>  | <b>22</b> |
| <b>ORGANIZACIONES FIRMANTES</b>  | <b>23</b> |
| <b>REFERENCIAS</b>   | <b>24</b> |

# ACRÓNIMOS

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ACNUR</b>  | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados    |
| <b>CCSS</b>   | Caja Costarricense del Seguro Social                           |
| <b>CGR</b>    | Contraloría General de la República                            |
| <b>CNM</b>    | Consejo Nacional de Migración                                  |
| <b>CONARE</b> | Consejo Nacional de Rectores                                   |
| <b>DGME</b>   | Dirección General de Migración y Extranjería                   |
| <b>ESME</b>   | Equipo para Situaciones Migratorias Especiales                 |
| <b>FMI</b>    | Fondo Monetario Internacional                                  |
| <b>GCFF</b>   | Global Concessional Financing Facility                         |
| <b>INA</b>    | Instituto Nacional de Aprendizaje                              |
| <b>MINARE</b> | Marco Integral Nacional de Respuesta a las Personas Refugiadas |
| <b>MIRPS</b>  | Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones        |
| <b>MTSS</b>   | Ministerio del Trabajo y Seguridad Social                      |
| <b>OCDE</b>   | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico     |
| <b>OIT</b>    | Organización Internacional del Trabajo                         |
| <b>PYMES</b>  | Pequeñas y medianas empresas                                   |

## RESUMEN EJECUTIVO

Costa Rica ha consolidado un marco normativo robusto en materia de protección internacional, alineado con estándares internacionales como la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Mediante la Ley General de Migración y Extranjería (Ley No. 8764), la Política Migratoria Integral 2024–2034 y el Plan Nacional de Integración 2023–2027, el país ha avanzado hacia un enfoque de integración. La reforma de 2024 al Reglamento de Personas Refugiadas, que autoriza el acceso automático al trabajo para solicitantes de refugio, representa un paso significativo en esta dirección. Sin embargo, persiste una brecha estructural entre el diseño normativo y su implementación efectiva. Esta brecha limita la integración económica de las personas refugiadas y solicitantes, reduce su capacidad de contribuir plenamente a la economía nacional y aumenta su vulnerabilidad.

La evidencia muestra que cuando se reducen las barreras legales, administrativas y sociales, las personas refugiadas no sólo se integran con mayor éxito, sino que también generan beneficios económicos netos para los países de acogida. En el caso de Costa Rica, estudios demuestran que las personas migrantes y refugiadas ya contribuyen de manera significativa a la economía nacional. Entre 2017 y 2021, migrantes y refugiados aportaron aproximadamente el 6,5% del PIB (IMF, 2023), participando activamente en sectores clave como agricultura, construcción, turismo y manufactura que dependen de su mano de obra para sostener la productividad. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la informalidad, la subutilización de habilidades técnicas y profesionales, así como barreras administrativas que dificultan la inserción laboral y la integración económica.

Este contexto evidencia la necesidad urgente de evaluar y fortalecer las políticas nacionales en torno a la forma que el Estado busca integrar a las personas refugiadas y solicitantes de refugio dentro de sus planes de desarrollo, el mercado laboral, el acceso a servicios nacionales y contribución fiscal, subrayando la necesidad de políticas que faciliten la formalización laboral, el reconocimiento de competencias y el aprovechamiento pleno del capital humano de estos grupos de personas. Dichas políticas requieren compromisos políticos con un enfoque a la integración, así como una adecuada articulación de las estructuras de planeación y coordinación interministerial que permitan una respuesta integral y efectiva.

Este documento propone una agenda legislativa con recomendaciones estructuradas en cuatro ejes prioritarios y medidas concretas orientadas a fomentar la integración de las personas refugiadas y solicitantes de refugio para transformar el refugio de una situación humanitaria y de emergencia a una oportunidad para el crecimiento de Costa Rica.

### **1. Implementación efectiva para la integración de los refugiados y solicitantes**

A pesar de la normatividad, Costa Rica enfrenta una brecha persistente entre el diseño normativo y la implementación efectiva, derivada de la ausencia de liderazgo político sostenido para la coordinación interinstitucional; la limitada voluntad política; la insuficiencia de recursos asignados

a las entidades responsables; y falta de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan medir avances e identificar obstáculos oportunamente. Superar estas brechas requiere que la Asamblea Legislativa asuma un rol activo, no solo en el diseño normativo, sino en la fiscalización de la ejecución de los planes vigentes y en la generación de las condiciones presupuestarias e institucionales para su implementación.

*1.1 Mejorar Coordinación Interministerial:* El Consejo Nacional de Migración (CNM) opera predominantemente como órgano consultivo sin capacidad vinculante de ejecución, aunque es el responsable legal de la política migratoria. El resultado es que la coordinación interministerial depende de la voluntad política de cada administración, y no de estructuras institucionales estables y exigibles. Se recomienda:

- A. Reformar los artículos 9 y 11 de la Ley 8764 para clarificar la rectoría del CNM como responsable legal de la política migratoria.
- B. Establecer una obligación formal de reporte anual del CNM y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) ante las comisiones legislativas de Asuntos Sociales, y de Gobierno y Administración.
- C. Exhortar al Ejecutivo a incorporar la integración de personas refugiadas y solicitantes de refugio como prioridad de desarrollo nacional.

*1.2 Distribución de recursos adecuados a las entidades pertinentes:* A pesar de contar con robustas fuentes de fondos legalmente establecidas para la atención de la población migrante y refugiada, la DGME enfrenta un problema persistente de subejecución presupuestaria originados en esas fuentes. Los recursos existen en el marco legal pero no llegan efectivamente a las entidades responsables de implementar las políticas de integración. Se recomienda:

- A. Conducir reformas legales para mejorar la entrega y ejecución de los recursos del Fondo Especial (Art. 231, Ley 8764), Fondo Social (Art. 241, Ley 8764) y Fondo de la Ley de Trata de Personas (Ley 9095, Art. 52 y ss.).
- B. Considerar la gestión de recursos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes para la respuesta al desplazamiento forzado.

*1.3 Aplicación de excepciones de temporalidad para categoría de refugio:* El artículo 95 de la Ley 8764 establece las categorías especiales que no generan permanencia definitiva e incluye explícitamente excepciones para asilados y apátridas, pero omite a los refugiados. Esta omisión genera consecuencias directas sobre el acceso a servicios públicos y programas sociales.

- A. Agregar explícitamente la palabra "refugiado" al artículo 95 de la Ley de Migración.

## **2. Acceso a la Regularización**

El acceso a la regularización en el estatus migratorio es una condición necesaria para fomentar la integración de las personas refugiadas y solicitantes de refugio. Sin estatus regular no es posible acceder al empleo formal, servicios públicos, fiscalización, ni mecanismos de protección social, lo que convierte la regularización en condición indispensable para la integración. La

Asamblea Legislativa debe intervenir activamente para asegurar que las obligaciones legales del Estado se cumplan en la práctica y que las acciones que vulneran derechos sean corregidas.

*2.1 Garantías del cumplimiento del derecho al refugio:* La Unidad de Refugio de la DGME opera con prácticas sistemáticas que podrían colisionar con lo establecido en leyes vigentes e instrumentos internacionales reconocidos por Costa Rica, y que en la práctica bloquean el acceso efectivo al refugio. Se recomienda:

- A. Convocar que el Director de la DGME comparezca a rendir cuentas ante las Comisiones de Asuntos Sociales y de Gobierno y Administración.
- B. Evaluar la adecuada asignación y ejecución de recursos de la DGME para garantizar la emisión y renovación oportuna de documentos.
- C. Articular estas acciones con los expedientes de reforma a la Ley 8764 ya presentados ante la Asamblea por el Foro Permanente de Población Migrante, Refugiada y Apatridia que coordina la Defensoría de los Habitantes.

*2.2 Facilitar acceso a categorías migratorias de protección complementaria:* Muchas personas desplazadas forzosamente en busca de protección, ya establecidas en Costa Rica, no califican para el estatus de refugiado bajo la Convención de 1951 pero requieren mecanismos de regularización. Se recomienda:

- A. Reformar la Ley 8764 para incorporar formalmente los criterios de la Declaración de Cartagena — que amplía la definición de refugiado para personas que huyen de violencia generalizada — en el reconocimiento del refugio.
- B. Crear y facilitar categorías migratorias complementarias dentro de la Ley 8764 que permitan regularizar a personas en sectores económicos clave.
- C. Explorar la creación de una categoría de protección temporal o visa humanitaria para poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema.

### **3. Fomentar el Trabajo Formal y Decente y la Complementariedad**

El acceso al trabajo formal y decente, tanto en la legislación como en la práctica es clave para fomentar la integración en el país. Para esto, se requiere que la Asamblea Legislativa asegure los recursos y el marco normativo necesarios para que las instituciones responsables cumplan su mandato, y que ejerza su rol de rendición de cuentas frente a prácticas que vulneran los derechos laborales de las personas refugiadas y solicitantes.

*3.1 Conocimiento y cumplimiento limitado por parte de empleadores y trabajadores:* A menudo las empresas y personas empleadoras desconocen las disposiciones legales o no saben cómo verificar la elegibilidad laboral de personas solicitantes de refugio. Además, las personas refugiadas y solicitantes desconocen sus derechos, lo que lleva a abusos y explotación laboral. Se recomienda:

- A. Exhortar a la DGME y al MTSS a desarrollar mecanismos claros, activos y accesibles de difusión de las circulares sobre documentos migratorios reconocidos como identificación

y habilitantes para trabajar más allá de su publicación en el Diario Oficial dirigidos a PYMES e instituciones financieras.

*3.2 Reconocimiento de habilidades y cualificaciones extranjeras:* La rigidez de mecanismos formales para reconocer diplomas, certificaciones y experiencia laboral obtenidos en el extranjero limita la integración laboral de personas refugiadas y solicitantes. Se recomienda:

- A. Crear un grupo de trabajo o asignar a una comisión legislativa la tarea de dialogar con el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y los colegios profesionales la incorporación de un principio de racionalidad y proporcionalidad en sus reglamentos para personas refugiadas y solicitantes de refugio, de modo que se contemplen procesos diferenciados.
- B. Impulsar la implementación efectiva del Art. 9 del Reglamento de Personas Refugiadas (No. 36831-G) para flexibilizar requisitos documentales ante el CONARE, INA y otras instituciones.
- C. Fomentar la activación de convenios interuniversitarios centroamericanos ya existentes para el reconocimiento de títulos académicos.

*3.3 Impulsar el rol del Ministerio de Trabajo:* La integración efectiva de las personas desplazadas forzosamente en Costa Rica requiere de un rol activo del MTSS para disminuir la informalidad, explotación y abusos en materia laboral de los trabajadores refugiados y solicitantes y generar estrategias e iniciativas que permitan una mayor y mejor inserción laboral que sea provechosa para el desarrollo de Costa Rica.

- A. Asignar recursos al MTSS orientados a fomentar la integración laboral de las personas refugiadas y solicitantes en alianza con el sector privado; mejorando la presencia del MTSS en la unidad de refugio.

#### **4. Vulnerabilidades interseccionales**

Las políticas migratorias deben incorporar un enfoque interseccional que reconozca las necesidades específicas de grupos vulnerables —incluidas mujeres, niños, niñas, personas LGBTI+, con discapacidad o de etnias indígenas.

*4.1 Protocolos de atención para personas en situaciones vulnerables:* La DGME cuenta con diversos protocolos para la atención de personas en contextos de movilidad; sin embargo, resulta necesario actualizarlos y asegurar su implementación. La sociedad civil recomienda:

- A. Instar al Ejecutivo a activar y operativizar efectivamente al Equipo para Situaciones Migratorias Especiales (ESME) y a revisar y actualizar el Protocolo de Atención a Situaciones Migratorias Especiales, con especial atención a poblaciones subrepresentadas
- B. Dar seguimiento, en la comparecencia del Director de la DGME ante las Comisiones legislativas, al cumplimiento de la disposición de la Contraloría General de la República (CGR) No. DFOE-GOB-IAD-00003-2024 que ordena la implementación de procedimientos diferenciados para poblaciones altamente vulnerables.

La sociedad civil y académica de Costa Rica está convencida de que el país se puede convertir en un ejemplo acerca de la respuesta al fenómeno de personas migrantes en desplazamiento forzado, mediante iniciativas que no solo busquen la protección de los derechos humanos, sino que tengan un enfoque integral a largo plazo que regrese la dignidad a los cientos de miles de familias que buscan protección y un hogar en Costa Rica y a sus comunidades de acogida.

## JUSTIFICACIÓN

El Estado costarricense ha sido un bastión de protección e institucionalidad ante el desplazamiento forzado en las Américas, fundamentando sus leyes de refugio en instrumentos como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, que se encuentran integrados en la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764 y el Reglamento para Personas Refugiadas. Además, el país es signatario del Pacto Mundial sobre los Refugiados, que promueve la autosuficiencia de las personas refugiadas mediante un enfoque integral. A través de la Política Migratoria Integral 2024-2034 (Decreto 44385-MGP), el país ha promovido la integración de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de refugio, apátridas, en riesgo de apatridia y retornadas nacionales en la sociedad costarricense. Asimismo, el Plan Nacional de Integración 2023-2027, contiene una hoja de ruta para integrarlos. Estas evoluciones en la política migratoria acercan a Costa Rica a las buenas prácticas internacionales promovidas por Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que subrayan el acceso temprano al mercado laboral como un pilar clave para la autosuficiencia de las personas refugiadas y el beneficio de las comunidades de acogida.

Más allá de su dimensión humanitaria inmediata, estas políticas son fundamentales para garantizar que las personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas desplazadas forzosamente<sup>1</sup> puedan contribuir de manera productiva a la economía nacional, reducir su dependencia de la asistencia humanitaria y fomentar la cohesión social. Reconociendo la importancia de la integración, en julio del 2024, se introdujeron reformas al Reglamento de Personas Refugiadas (Decreto 44501-MGP) para autorizar de forma automática el acceso al trabajo para las personas solicitantes de refugio. Esta reforma eliminó el requisito de presentar prueba de empleo o someterse a una solicitud separada de permiso de trabajo, y estableció que la autorización sería válida tanto para actividades asalariadas como para trabajo independiente. También, se simplificaron los procesos de renovación al alinear la vigencia de la autorización laboral con la vigencia del documento de solicitante de asilo, reduciendo así el riesgo de vacíos documentales que pudieran provocar la pérdida de empleo o la interrupción del acceso a la seguridad social.

La evidencia internacional sugiere que cuando se reducen las barreras legales, administrativas y sociales, las personas refugiadas no sólo se integran con mayor éxito, sino que también generan beneficios económicos netos para los países de acogida (Clemens et al., 2018, World Bank, 2023). En el caso de Costa Rica, estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) demuestran que las personas migrantes y refugiadas ya contribuyen de

---

<sup>1</sup> Para fines de este documento, el término desplazamiento forzado abarca a todas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de refugio en Costa Rica, así como a quienes, sin contar con reconocimiento oficial o documentación, hayan sido desplazados forzosamente de sus países de origen hacia Costa Rica. No incluye situaciones de desplazamiento interno.

manera significativa a la economía nacional en proporción a su peso demográfico. Representando alrededor del 10% de la población, participan activamente en sectores clave como agricultura, construcción, turismo y manufactura, que dependen de su mano de obra para sostener la productividad. Entre 2017 y 2021, migrantes y refugiados aportaron aproximadamente el 6,5% del PIB, además de contribuir fiscalmente mediante impuestos al consumo y cotizaciones a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) cuando tienen acceso al empleo formal (IMF, 2023). La evidencia regional, indica impactos mínimos o nulos sobre el empleo y salarios de la población nativa, y en muchos casos un efecto complementario.

Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la informalidad, la subutilización de habilidades técnicas y profesionales, así como barreras administrativas que dificultan la inserción laboral y la integración económica. Este contexto evidencia la necesidad urgente de evaluar y fortalecer las políticas nacionales en torno a la forma que el Estado busca integrar a las personas refugiadas y solicitantes de refugio dentro de sus planes de desarrollo, el mercado laboral, el acceso a servicios nacionales y contribución fiscal, subrayando la necesidad de políticas que faciliten la formalización laboral, el reconocimiento de competencias y el aprovechamiento pleno del capital humano de estos grupos de personas. Dichas políticas requieren compromisos políticos con un enfoque a la integración, así como una adecuada articulación de las estructuras de planeación y coordinación interministerial que permitan una respuesta integral frente a las diferentes instancias gubernamentales dentro de Costa Rica para transformar el refugio de una situación humanitaria y de emergencia a una oportunidad para el crecimiento de Costa Rica y las comunidades de acogida.

Este documento presenta la posición ante la Asamblea Legislativa de organizaciones de sociedad civil y académica para conducir a mejoras legislativas en materia de refugio en torno al desarrollo, la integración y la protección de los derechos humanos, así como la promoción de la rendición de cuentas por parte de las instituciones gubernamentales pertinentes y fiscalización de las políticas y planes migratorios. El objetivo es generar una perspectiva integral ante el refugio que genere mejores condiciones para las personas refugiadas, solicitantes y otras personas en condición de desplazamiento forzado y un futuro próspero para todos los costarricenses.

## **CONTEXTO MIGRATORIO**

Costa Rica es un importante lugar de recepción en América Central para personas refugiadas y solicitantes de asilo. De acuerdo a información de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), entre el 2018 y el 2025, se han realizado formalmente un total de 318,418 solicitudes de asilo, de las cuales el 58.1% son hombres y el 41.9% son mujeres (ASIDEHU, 2026). El 85% provienen de personas nicaragüenses, una tendencia impulsada en gran medida por una combinación de represión política, violaciones generalizadas de derechos humanos, deterioro económico y conflictividad social en ese país desde 2018. A estos flujos se les une también el de familias de la comunidad indígena Miskito del Caribe nicaragüense, así como otras etnias

indígenas desplazadas. Se estima que cerca de 350 familias Miskitas han sido desplazadas a Costa Rica, viviendo en condiciones precarias, sin ingresos formales, con dificultades para comunicarse en español y víctimas de distintos tipos de violencia, abusos y discriminación (CISAS, 2025).

Adicionalmente, Costa Rica se encuentra en la intersección de la movilidad norte-sur y sur-norte de flujos migratorios hemisféricos, como corredor de tránsito para flujos de migración mixta en las Américas<sup>2</sup>. Entre 2022 y 2024, Costa Rica se convirtió en un punto clave dentro de los movimientos de personas vinculados a la ruta del Tapón del Darién. Dentro de estos grupos de migración mixta, muchas personas, provenientes de países como Venezuela y Colombia, han decidido quedarse en Costa Rica en busca de protección frente a la violencia generalizada, la inestabilidad política y los efectos acumulativos de desastres relacionados con el clima, como huracanes y sequías. En los últimos años, la intensificación simultánea de las funciones de acogida y tránsito ha generado una presión considerable sobre los servicios públicos, los sistemas de asistencia humanitaria y los recursos a nivel comunitario en Costa Rica. Este contexto ha generado una sobrecarga del sistema de asilo, evidenciando cuellos de botella críticos en la Unidad de Refugio de la DGME y una desconexión operativa entre instituciones clave para la integración. Se presentan enormes retrasos en el procesamiento de solicitudes de asilo y permisos de trabajo, así como limitaciones en la capacidad del gobierno para ofrecer apoyo oportuno a la integración, incluyendo salud, vivienda y mercado laboral.

A principios del 2025, los recortes de ayuda humanitaria por parte de los Estados Unidos han tenido un efecto devastador en los servicios de apoyo a las personas en situación de desplazamiento, ya sean personas refugiadas, solicitantes de asilo o en situación de desplazamiento forzado. Esto ha dejado a muchas personas en condición de desplazamiento en Costa Rica en una situación crítica sin acceso a apoyo humanitario, incluyendo albergues, comidas, asistencia legal, psico-social, entre otros. Aunado a la situación, la cancelación de *CBP One* (un sistema de citas para personas que buscan refugio en la frontera de Estados Unidos), combinada con la inseguridad en México, provocó una migración “inversa” de norte a sur, de familias principalmente venezolanas en necesidad de protección crítica. Muchas de estas familias permanecen varadas en Costa Rica sin acceso a albergue ni a otras formas de apoyo humanitario o regularización. A esta movilidad humana, se le agregan personas deportadas de los Estados Unidos en necesidad de protección.

## **POSICIONAMIENTO CONJUNTO ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Con base en lo expuesto anteriormente, la sociedad civil considera de gran importancia optimizar el marco legislativo sobre el cual se responde a las personas que buscan protección en Costa Rica, asegurando su implementación oportuna y adecuada, buscando mejorar la respuesta

---

<sup>2</sup> Ver definición de Movimientos Mixtos en: Villegas-Román y Solera Valencia, 2026

basada en el desarrollo sustentable y la integración. Para esto, se requiere que en la práctica el fenómeno del desplazamiento forzado en el país sea atendido como una oportunidad para un crecimiento inclusivo de Costa Rica, y no solo como un problema humanitario y de seguridad nacional. También, requiere que las políticas públicas sean inclusivas, atendiendo las necesidades de las personas en un territorio, más allá de su nacionalidad o estatus. La sociedad civil e instituciones académicas costarricenses presentan a continuación sus prioridades de acción para la Asamblea Legislativa.

### **¿Cómo definimos la integración?**

Definimos la integración como el proceso gradual mediante el cual las personas refugiadas y solicitantes alcanzan la autosuficiencia y participan activamente en la sociedad de acogida en igualdad de condiciones con la población local y sin discriminación por razón de su estatus migratorio (UNHCR, 2005). Esto incluye el acceso al trabajo formal y decente y su inclusión económica— entendido como el logro de ingresos acordes con las habilidades de cada persona y de un trabajo decente según lo define la OIT (ILO, 2021). Es importante reconocer que el acceso al empleo formal es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la autosuficiencia (Guerrero Ble et al., 2020). La integración, por ende, requiere de un enfoque integral que garantice el acceso efectivo a los sistemas nacionales de salud, educación y protección social. Esto requiere una respuesta coordinada entre actores gubernamentales, humanitarios y de desarrollo que evite la duplicación de esfuerzos a través de sistemas paralelos de asistencia humanitaria y que, en cambio, fortalezca la capacidad de las instituciones nacionales y locales para incluir a la población desplazada de manera sostenible (ILO, 2016).

Nuestra definición de integración incluye a las personas solicitantes de refugio, reconociendo que la temporalidad de la solicitud de refugio y los altos tiempos de espera generan graves obstáculos para la autosuficiencia y el bienestar de estas personas y sus comunidades de acogida. Recalcando que la integración es una medida para mejorar la respuesta de una forma que beneficie tanto a las personas refugiadas como a sus comunidades de acogida.

## **1. Implementación efectiva para la integración de los refugiados y solicitantes**

Costa Rica cuenta con una arquitectura normativa y de planificación que, en términos formales, establece las condiciones para una respuesta integral al desplazamiento forzado. La Política Migratoria Integral 2024-2034 y el Plan Nacional de Integración 2023-2027 definen objetivos ambiciosos: integrar a las personas refugiadas y solicitantes en los sistemas nacionales de salud, educación, seguridad social y mercado laboral, bajo un enfoque de desarrollo y cohesión social. Sin embargo, la existencia de estas políticas no ha sido suficiente para garantizar su ejecución en la práctica. El país enfrenta una brecha persistente entre el diseño normativo y la implementación efectiva, derivada de la ausencia de liderazgo político sostenido para la coordinación interinstitucional; la limitada voluntad política; la insuficiencia de recursos asignados a las

entidades responsables; y falta de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan medir avances e identificar obstáculos oportunamente.

Superar estas brechas requiere que la Asamblea Legislativa asuma un rol activo, no solo en el diseño normativo, sino en la fiscalización de la ejecución de los planes vigentes y en la generación de las condiciones presupuestarias e institucionales para su implementación. Otros países han avanzado en este sentido: en Colombia, el CONPES 4100 estableció una estrategia nacional de desarrollo que integra a la población migrante como factor productivo, con metas, responsables y financiamiento definidos; en Kenia, la Ley de Refugiados de 2021 introdujo reformas institucionales vinculantes para la integración; en Zambia, el parlamento aprobó tanto la política de respuesta a refugiados (2023) como su plan de implementación (2024). En todos estos casos, el elemento diferenciador fue la existencia de compromisos legislativos concretos, acompañados de sistemas conjuntos de seguimiento entre el gobierno y la sociedad civil.

### *1.1 Mejorar Coordinación Interministerial*

Costa Rica dispone de dos mecanismos formales para la coordinación en materia migratoria y de refugio. El Consejo Nacional de Migración (CNM), creado por la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 8764), es el órgano asesor del Poder Ejecutivo con funciones de diseño de política migratoria, coordinación interinstitucional y promoción de la integración social de las personas extranjeras. Por otro lado, el MINARE (Marco Integral Nacional de Respuesta a las Personas Refugiadas) —formalizado mediante Decreto Ejecutivo N.º 43393 como parte del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, conocido como el MIRPS— es la plataforma nacional de coordinación específica para la respuesta al refugio, que integra a ministerios clave como Trabajo, Educación y Planificación, así como entidades como la DGME, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la CCSS, con ACNUR como Secretaría Técnica.

Sin embargo, en la práctica, ambos órganos presentan limitaciones significativas para cumplir sus mandatos. El CNM opera predominantemente como órgano consultivo sin capacidad vinculante de ejecución, y aunque es el responsable legal de la política migratoria, no se aplica adecuadamente en la práctica. El MINARE, aunque ha demostrado cierta capacidad de coordinación, opera de forma discontinua según el ciclo político y no cuenta con financiamiento propio ni con mecanismos de exigibilidad sobre los compromisos adquiridos por las instituciones miembro. El resultado es que la coordinación interministerial depende de la voluntad política de cada administración, y no de estructuras institucionales estables y exigibles. Las brechas de implementación del Decreto 44501-MGP sobre acceso al trabajo, la falta de claridad para empleadores, los rezagos en emisión de documentos y la descoordinación entre DGME, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) e INA son, en gran medida, expresiones de la ausencia de una instancia con autoridad real para alinear mandatos y exigir resultados.

Para superar esta brecha, la sociedad civil identifica tres acciones concretas que le competen a la Asamblea Legislativa. Primero, reformar los artículos 9 y 11 de la Ley 8764 para clarificar la rectoría del CNM como responsable legal de la política migratoria con carácter vinculante,

transformando sus funciones de "recomendar" a "ordenar" y otorgándole capacidad ejecutiva de fiscalización de la política migratoria; garantizar su funcionamiento con representación a nivel de Ministros y Viceministros, ampliar la participación de la sociedad civil más allá de los dos cupos actuales, e incorporar un principio de no discriminación e igualdad de trato con las personas refugiadas y solicitantes de refugio en el acceso a programas sociales, incluyendo seguridad social, salud, educación, empleo, capacitación, asistencia social y programas de desarrollo.

Segundo, establecer una obligación formal de reporte anual del CNM y la DGME ante las Comisiones de Asuntos Sociales y de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, sobre el avance en la implementación de la Política Migratoria Integral 2024-2034 y el Plan Nacional de Integración 2023-2027, incluyendo resultados concretos, manejo de recursos y funcionamiento operativo de la Unidad de Refugio. Este mecanismo busca garantizar que el CNM y la DGME cumplan efectivamente su mandato como responsable legal de la política migratoria y que la Asamblea ejerza su rol de fiscalización sobre la ejecución de las políticas de integración.

Tercero, exhortar al Ejecutivo a incorporar la integración de personas refugiadas y solicitantes como prioridad de desarrollo nacional, utilizando el CNM como mecanismo de coordinación para la implementación efectiva de la Política Migratoria Integral 2024-2034 y el Plan Nacional de Integración 2023-2027, e incorporando indicadores específicos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas que administra MIDEPLAN con seguimiento presupuestario sistemático.

### *1.2 Distribución de recursos a entidades pertinentes*

A pesar de contar con fondos legalmente establecidos para la atención de la población migrante y refugiada, Costa Rica enfrenta un problema persistente de subejecución presupuestaria. Los recursos existen en el marco legal pero no llegan efectivamente a las entidades responsables de implementar las políticas de integración, limitando su capacidad operativa y perpetuando la brecha entre diseño normativo y ejecución práctica.

Por este motivo, la Asamblea Legislativa debe considerar las reformas legales necesarias para asegurar la mayor ejecución posible de los fondos destinados a materias migratorias, así como la obtención de recursos por medio de la banca multilateral, países donantes y el sector privado. En particular, se recomienda mejorar la ejecución de los recursos del Fondo Especial (Art. 231), Fondo Social (Art. 241, Ley 8764) y Fondo de la Ley de Trata de Personas (Ley 9095, Art. 52 y ss.). También se exhorta al Estado costarricense a considerar la gestión de recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, a partir de iniciativas como la Global Concessional Financing Facility (GCFF) que proveen fondos concesionales para países que enfrentan desplazamiento forzado como Costa Rica.

### *1.3 Aplicación de excepciones de temporalidad para categoría de refugio*

El marco normativo costarricense autoriza la permanencia de las personas refugiadas en el territorio nacional, pero no garantiza de manera expresa que dicha permanencia genere los mismos derechos de acceso a servicios que otras categorías migratorias de carácter definitivo. El

artículo 95 de la Ley 8764 establece las categorías especiales que generan permanencia definitiva e incluye explícitamente a asilados y apátridas, pero omite la palabra refugiados.<sup>3</sup> Esta omisión genera una laguna legal que múltiples instituciones del Estado han interpretado como indicador de que el estatus de refugiado es temporal, con consecuencias directas sobre el acceso a servicios públicos y programas sociales. Un ejemplo concreto es el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, que excluye a personas refugiadas precisamente porque la institución no las reconoce como categoría de permanencia definitiva. El mismo problema se replica en otras normativas institucionales que condicionan el acceso a prestaciones sociales, crédito, firma digital y otros derechos a la condición de residente permanente — categoría en la que los refugiados no quedan comprendidos por esta omisión.

Pero si el Estado costarricense ha autorizado la permanencia de una persona en su territorio indefinidamente, esa persona debe tener acceso efectivo a los servicios y programas que el Estado ofrece. La falta de reconocimiento del refugio en el Art. 95 vulnera los derechos de las personas refugiadas, genera incoherencia institucional y obstaculiza la integración económica y social. Por esta razón, la sociedad civil propone agregar explícitamente la palabra "refugiado" al artículo 95 de la Ley de Migración. Esta reforma daría a las instituciones del Estado una herramienta legal clara para garantizar el acceso de la población refugiada a servicios y programas en igualdad de condiciones con otras categorías de permanencia definitiva.

## **2. Acceso a la Regularización**

El acceso a la regularización en el estatus migratorio es una condición necesaria para fomentar la integración económica, social y fiscal. Costa Rica cuenta con un marco legal que reconoce el derecho a solicitar refugio y establece obligaciones claras del Estado en materia de protección internacional, fundamentadas en la Ley 8764. Sin embargo, persiste una brecha crítica entre estas obligaciones y su cumplimiento en la práctica. La DGME enfrenta rezagos de años en el procesamiento de solicitudes, se reportan prácticas que bloquean el acceso al sistema de asilo, y existen poblaciones completamente excluidas que permanecen en situaciones de informalidad, irregularidad y alta vulnerabilidad por años. Un reporte de la Contraloría General de la República (CGR) encontró que la DGME no ha sido eficaz en otorgar refugio, limitando acceso al proceso y servicio, sin acceso a condiciones diferenciadas para población vulnerable (DFOE-GOB-IAD-0003-2024<sup>4</sup>).

Sin estatus regular no es posible acceder al empleo formal, servicios públicos, fiscalización, ni mecanismos de protección social, lo que convierte la regularización en condición indispensable para la integración. La Asamblea Legislativa debe intervenir activamente para asegurar que las obligaciones legales del Estado se cumplan en la práctica y que las acciones que vulneran derechos sean corregidas.

---

<sup>3</sup> Ley 8764 Art. 95: “Las categorías especiales no generarán derechos de permanencia definitiva, salvo las de asilados y apátridas, que se regirán por los instrumentos internacionales suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica.”

<sup>4</sup> Mirar: Informe auditoría [DFOE-GOB-IAD-0003-2024](#) sobre la DGME, 10 de mayo 2024.

## *2.1 Garantías del cumplimiento del derecho al refugio*

La Unidad de Refugio de la DGME opera con prácticas sistemáticas que vulneran la ley vigente y bloquean el acceso efectivo al asilo. Estas incluyen negar solicitudes de refugio en la frontera norte y empujar a solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana a trasladarse a Paso Canoas para pedir la protección internacional; cobrar la llamada telefónica de solicitud de refugio; retrasar el proceso de solicitud por años, manteniendo a futuros solicitantes sin documentación ni estatus temporal; entre otros. Las personas solicitantes de refugio cuyo carné se encuentra vencido enfrentan serias barreras para la renovación de su documentación, debido a la falta de asignación de citas por parte de la DGME. Esta situación las coloca en un estado de indefensión y limita gravemente su acceso a servicios básicos y al ejercicio de sus derechos. Para los más vulnerables — como mujeres en extrema pobreza o población indígena — estas barreras se multiplican con obstáculos económicos, geográficos y lingüísticos.

Organizaciones reportan que la DGME no ha destinado los fondos necesarios para procesar las solicitudes de refugio. ACNUR proporciona apoyo financiero para recursos humanos a la Unidad de Refugio para ayudar a tramitar las solicitudes de asilo, pero el recorte de fondos por parte de la cooperación internacional ha agravado esta situación. En 2025 ACNUR reportó una reducción del 41% en el presupuesto aportado por la cooperación internacional para este fin en Costa Rica (ACNUR 2025). Además, las organizaciones que daban asesoramiento legal a personas en extrema vulnerabilidad para solicitar refugio han reducido o cerrado operaciones, dejando a estas personas sin un acompañamiento adecuado para navegar el sistema de refugio.

Para corregir esta situación, es imprescindible que la CGR y la Asamblea Legislativa den seguimiento y divulgación al cumplimiento de las disposiciones del informe DFOE-GOB-IAD-0003-2024, del 10 de mayo de 2024, según el cual el Ministerio de Seguridad Pública y la DGME deben diseñar y oficializar un plan de continuidad del servicio de otorgamiento de la condición de refugiado, así como definir e implementar acciones inmediatas para que el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de refugiado se encuentre conforme con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

La sociedad civil propone que la Asamblea Legislativa convoque al Director de la DGME a rendir cuentas ante las Comisiones de Asuntos Sociales y de Gobierno y Administración, exija medidas correctivas que garanticen el cumplimiento de la ley vigente, y que garanticen la rendición de cuentas ante prácticas que podrían ser inconstitucionales por parte de la DGME. También, la Asamblea debe considerar la adecuada asignación y ejecución de recursos por parte de la DGME, para reducir los rezagos en el procesamiento de solicitudes y garantizar la emisión y renovación oportuna de documentos. Asimismo, se exhorta a articular estas acciones con los expedientes de reforma a la Ley 8764 ya presentados ante la Asamblea.

## *2.2 Facilitar acceso a protección complementaria*

Muchas personas desplazadas forzosamente en busca de protección, ya establecidas en Costa Rica, no califican para el reconocimiento de la condición de persona refugiada bajo los criterios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; sin embargo, requieren mecanismos efectivos de regularización, dado que no pueden retornar a sus países de origen en condiciones de seguridad. La ausencia de opciones migratorias adecuadas las empuja hacia la irregularidad, situación que se ve agravada por el hecho de que la Ley N.º 8764 no incorpora la definición ampliada de refugio contenida en la Declaración de Cartagena, la cual reconoce a personas desplazadas por situaciones como la violencia generalizada, característica del contexto de desplazamiento forzado en las Américas.

En este sentido, reconociendo que estas personas ya se encuentran en el territorio nacional, y que una política de integración resulta más eficiente y sostenible que enfoques centrados en la deportación, Costa Rica tiene la oportunidad de diseñar e implementar opciones migratorias que respondan al contexto actual de la movilidad humana y a las necesidades económicas del país, particularmente en sectores con déficit de mano de obra, donde estas poblaciones ya realizan aportes significativos

En respuesta, se recomienda a la Asamblea Legislativa promover vías de regularización migratoria para personas que actualmente se encuentran en situación irregular o con solicitudes de refugio prolongadas o denegadas. Estas medidas permitirían reducir la presión sobre el sistema de refugio y facilitar la integración económica de poblaciones migrantes. No obstante, se advierte que estas categorías deben diseñarse con cautela, dado que experiencias previas han mostrado limitaciones en su implementación y acceso.

Primero, la Asamblea Legislativa debe impulsar la reforma de la Ley N.º 8764 a fin de incorporar formalmente los criterios de la Declaración de Cartagena en el reconocimiento de la condición de persona refugiada. La Sala Constitucional ha establecido que los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica, en la medida en que reconozcan mayores derechos o garantías, prevalecen incluso sobre la propia Constitución. En este sentido, Costa Rica ha admitido e incorporado la Declaración de Cartagena, la cual fue reconocida y reafirmada en el marco de la Declaración de San José de 1994. Asimismo, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, en la Resolución N.º 103-2014-IV, ha señalado que: “(...) el Tribunal llega a concluir que el tribunal constitucional ha incorporado al derecho interno la referida declaración como parámetro de constitucionalidad, lo que, a la luz del canon trece de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, obliga a tenerlo de esa manera para todos los órganos jurisdiccionales y administrativos. (...)” Costa Rica es signataria de la declaración y la considera referencia normativa en la Política Migratoria Integral 2024-2034, pero sin consagrarla en la ley su aplicación queda sujeta a la discrecionalidad de quien esté al frente de la DGME y el Tribunal Administrativo Migratorio.

En segundo lugar, en el caso de la población nicaragüense en Costa Rica, resulta fundamental que la Asamblea Legislativa considere la creación y facilitación de categorías migratorias complementarias dentro del marco de la Ley N.º 8764, que permitan la regularización de personas ya insertas en la economía, ya sea en condición informal o como solicitantes de refugio, en sectores clave como la agricultura, la construcción, los servicios, la seguridad y el trabajo doméstico. Estas categorías deben diseñarse de manera independiente del sistema de asilo. Experiencias previas en el país han enfrentado importantes desafíos en su implementación, en gran medida debido a que fueron gestionadas desde la Unidad de Refugio, la cual ya presentaba una crisis en la tramitación de casos y una demora significativa acumulada durante años. En este sentido, la implementación de estas categorías requiere un análisis integral de los sectores laborales involucrados, así como de los costos y requisitos aplicables tanto a empleadores como a las personas solicitantes. Asimismo, su gestión debería recaer en la Sección de Extranjería, con el fin de garantizar mayor eficiencia administrativa y evitar una sobrecarga adicional del sistema de asilo.

En tercer lugar, se recomienda explorar la creación de una categoría de protección temporal o visa humanitaria para poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema que no califican bajo los mecanismos existentes — incluyendo personas denegadas en primera y segunda instancia, población indígena nicaragüense miskita y otras poblaciones con barreras acumuladas de acceso. Países como Perú, Argentina y Brasil han implementado mecanismos similares para la población venezolana, ofreciendo experiencias relevantes que Costa Rica puede analizar y adaptar a su contexto.

### **3. Fomentar el Trabajo Formal y Decente y la Complementariedad**

El acceso al trabajo formal y decente es un elemento central para la inclusión social y económica de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, pero, en la práctica, aún se presentan importantes obstáculos administrativos y legales para acceder al mercado laboral en Costa Rica. Aunque la normativa presenta opciones para que las personas se incorporen al sector laboral, persisten desafíos en su implementación, entre ellos, se encuentran informar adecuadamente a los empleadores sobre las disposiciones para contratar personas refugiadas o solicitantes, abordar problemas de cumplimiento en sectores donde la informalidad es generalizada y monitorear si la política se traduce en aumentos medibles del empleo formal.

Además, aún cuando las personas refugiadas y solicitantes tienen acceso al trabajo formal, se enfrentan a contextos de vulneración de los derechos laborales, donde se reportan abusos por parte de empleadores que se traducen a violaciones a las garantías sociales como son salarios más bajos relativos a la población nacional, horas de trabajo extendidas, violación de tiempos de descanso semanales y anuales, entre otros. Se reportan casos de explotación laboral e incluso casos de trata de personas, donde los empleadores les quitan los documentos a personas refugiadas o solicitantes, obligándolas a trabajar sin libertad. Los casos de abuso y explotación son más persistentes con la población más vulnerable, incluyendo la población indígena, mujeres y personas de la comunidad LGBTI+, entre otros grupos.

El acceso al trabajo formal y decente, tanto en la legislación como en la práctica es primordial para fomentar la integración de esta población en el país. Para esto, se requiere que la Asamblea Legislativa asegure los recursos y el marco normativo necesarios para que las instituciones responsables cumplan su mandato, y que ejerza su rol de rendición de cuentas frente a prácticas que vulneran los derechos laborales de las personas refugiadas y solicitantes.

### *3.1 Conocimiento y cumplimiento limitado por parte de empleadores y trabajadores*

Muchos empleadores aún desconocen las nuevas disposiciones legales o no saben cómo verificar la elegibilidad laboral de personas solicitantes de refugio. Si bien el Código de Trabajo de Costa Rica regula las condiciones laborales y los derechos de las personas trabajadoras, la determinación de quién está legalmente habilitado para trabajar en el país depende del régimen migratorio, establecido en la Ley No. 8764 y administrado por la DGME. La falta de claridad y articulación entre ambos marcos genera vacíos operativos que dificultan el cumplimiento por parte de los empleadores y limitan el ejercicio efectivo de derechos.

Las organizaciones de la sociedad civil han identificado que dicha situación está agravada por la falta de actualización y claridad en la información de los documentos migratorios vigentes que actualiza la DGME por medio de una circular de Actualización de Documentos de Identificación de Personas Extranjeras. Por ejemplo, la figura de "libre condición" consignada en los carnets (DIMEX) de personas refugiadas no es comúnmente reconocida ni entendida por empleadores, bancos e instituciones públicas, lo que genera barreras prácticas al acceso al empleo y a otros servicios, incluyendo financieros. Estas brechas son más frecuentes en pequeñas y medianas empresas (PYMES) y en sectores con alta informalidad, como el trabajo doméstico, la agricultura y la construcción —donde predomina la contratación de la población refugiada y solicitante. Además, las personas migrantes y refugiadas tienen un mayor desconocimiento de la legislación laboral costarricense, lo que limita su capacidad para exigir sus derechos y para acceder a los mecanismos para denunciar abusos.

La sociedad civil insta a la Asamblea Legislativa a exhortar a la DGME y al MTSS a desarrollar mecanismos activos y accesibles de difusión de las circulares sobre documentos migratorios habilitantes para trabajar más allá de su publicación en el Diario Oficial. Esto incluye materiales simplificados dirigidos específicamente a empleadores, PYMES e instituciones financieras, que expliquen en lenguaje claro qué documentos son válidos, qué significa cada categoría y cómo proceder ante situaciones como documentos en trámite de renovación

### *3.2 Reconocimiento de habilidades y cualificaciones extranjeras*

Las personas migrantes y refugiadas cuentan con habilidades y experiencia profesional valiosas; sin embargo, la rigidez de mecanismos formales para reconocer diplomas, certificaciones y experiencia laboral obtenidos en el extranjero limita su acceso a empleos mejor remunerados y de mayor cualificación. Los colegios profesionales tienen el poder normativo para regular el

ejercicio de las profesiones pero no realizan procesos diferenciados ante personas en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad; el costo de la homologación es prohibitivo —estimado en varios casos en 300 dólares o más—; y los convenios interuniversitarios para acreditar profesiones no se implementan en la práctica. La falta de procedimientos estandarizados, eficaces y oportunos obliga a muchas personas a desempeñarse en ocupaciones por debajo de su nivel de formación, contribuyendo al fenómeno de “desaprovechamiento de talento” identificado en la revisión OCDE/OIT (2018).

Es importante reconocer, que en contextos de desplazamiento forzado, muchas personas no cuentan con la documentación necesaria para acreditar su formación. La salida forzada de sus países de origen o la pérdida de documentos durante el tránsito dificulta su acceso a procesos formales de homologación o reconocimiento, lo que excluye principalmente a personas con formación técnica o profesional. Aunado al tema, muchas personas se encuentran en situación de apatridia de hecho, donde por razones políticas, no pueden obtener documentación de sus países de origen —incluyendo certificados de antecedentes penales, apostillas o expedientes académicos. En el caso de nicaragüenses en Costa Rica, las personas refugiadas y sus familiares no pueden tramitar requerimientos dentro de consulados como parte de una política represiva. La ausencia de procesos diferenciados ante las vulnerabilidades de las personas desplazadas produce efectos regresivos que restringen su acceso al mercado laboral y limitan su integración.

La subutilización del talento profesional de personas refugiadas y solicitantes de refugio representa no solo una vulneración de sus derechos, sino una pérdida económica concreta para Costa Rica, donde profesionales que podrían contribuir al desarrollo del país se ven obligados a desempeñarse en ocupaciones por debajo de su nivel de formación. Ante este panorama, la sociedad civil recomienda a la Asamblea Legislativa promover la creación de un grupo de trabajo o asignar a una comisión legislativa la tarea de dialogar con el CONARE y los colegios profesionales con mayores barreras de acceso, con el objetivo de incorporar en sus reglamentos un principio de proporcionalidad y racionalidad para personas refugiadas y solicitantes de refugio, para la aplicación real de estos. De esta forma, se busca que se contemplen excepciones o flexibilizaciones en los requisitos de homologación de títulos y reconocimiento de cualificaciones, incluyendo la posibilidad de procesos diferenciados de evaluación por examen. Asimismo, que se exhorte a la CONARE y colegios profesionales la implementación efectiva del Art. 9 del Reglamento de Personas Refugiadas No. 36831-G como mecanismo de flexibilización de requisitos documentales en sus reglamentos, y la activación de convenios interuniversitarios centroamericanos ya existentes para el reconocimiento de títulos académicos, superando la brecha entre los acuerdos formales y su aplicación práctica.

### *3.3 Impulsar el rol del Ministerio de Trabajo*

La integración efectiva de las personas desplazadas forzosamente en Costa Rica requiere de coordinación efectiva interinstitucional y un rol activo del MTSS para no solo disminuir la informalidad, explotación y abusos en materia laboral de los trabajadores refugiados y

solicitantes —así como aquellos que no cuentan con estatus pero se encuentran en calidad de desplazados —, sino también para generar estrategias e iniciativas que permitan una mayor y mejor inserción laboral que sea provechosa para el desarrollo de Costa Rica. Se deben fortalecer los programas de capacitación, orientación laboral e intermediación laboral, así como crear proyectos para utilizar capacidades en sectores que presentan necesidad de mano de obra. Se requiere mayor coordinación entre el Ministerio de Trabajo, DGME, la CCSS y el sector privado, así como el desarrollo de rutas de inserción laboral en sectores con déficit de mano de obra.

Las organizaciones de la sociedad civil firmantes coinciden en la necesidad de que el Estado costarricense, y en especial la Asamblea Legislativa, apoyen el otorgamiento de más recursos para el MTSS orientados a fomentar la integración laboral de las personas refugiadas y solicitantes en alianza con cámaras empresariales y asociaciones sectoriales. Muchas de las acciones para mejorar el acceso al trabajo formal y decente son de carácter administrativo, como por ejemplo, expandir la presencia del MTSS, mejorar inspecciones o abrir una ventanilla única del MTSS en la Unidad de Refugio, pero ese ministerio no cuenta con los recursos ni la capacidad para realizarlas. Los recursos pueden también impulsar procesos de reclutamiento focalizado, pasantías y programas de inserción para personas refugiadas, solicitantes de refugio y comunidades de acogida vulnerables, así como para el fortalecimiento de la inspección laboral, priorizando sectores de alta informalidad.

#### **4. Vulnerabilidades interseccionales**

Las políticas migratorias deben incorporar un enfoque interseccional que reconozca las necesidades específicas de grupos vulnerables. Para los grupos en situación de vulnerabilidad —incluidas mujeres, niños, niñas, personas LGBTI+, con discapacidad o de etnias indígenas y/o afro-descendientes— los riesgos son aún mayores. Los informes indican una mayor exposición a la violencia basada en género, discriminación en prácticas de contratación y obstáculos para acceder a empleo seguro y digno. La imposibilidad de acceder a empleo estable suele empujar a las personas desplazadas hacia el trabajo informal o precario, perpetuando ciclos de pobreza y exclusión.

Algunos grupos enfrentan desafíos acumulativos. Por ejemplo, las mujeres solicitantes de asilo suelen combinar la búsqueda de empleo con responsabilidades de cuidado no remunerado (incluyendo cuidado de hijos o personas mayores o enfermas), enfrentando mayores riesgos de violencia basada en género tanto en casa como en el trabajo. En consecuencia, las mujeres solicitantes de asilo están sobrerrepresentadas en sectores informales y de baja remuneración como el trabajo doméstico. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo LGBTI+ enfrentan mayor discriminación en la contratación y en el entorno laboral, lo que puede derivar en pérdida de empleo, condiciones inseguras y sin garantías sociales. En el caso de las mujeres trans solicitantes de asilo, la discriminación y falta de oportunidades las empuja muchas veces a

mecanismos negativos de supervivencia, como es el sexo por supervivencia<sup>5</sup>. Las personas de étnias indígenas como la Miskita, se enfrentan a explotación laboral, esclavitud moderna, e incluso indigencia debido a las barreras tanto lingüísticas como de discriminación que les impiden acceder a trabajos decentes.

#### *4.1 Protocolos de atención para personas en situaciones vulnerables*

La DGME cuenta con diversos protocolos para la atención de personas en contextos de movilidad; sin embargo, resulta necesario actualizarlos y asegurar su implementación. La Contraloría General de la República ordenó en 2024 diseñar e implementar un procedimiento diferenciado para las nueve categorías de población altamente vulnerable identificadas por la propia Unidad de Refugio — disposición que permanece incumplida (CGR, DFOE-GOB-IAD-0003-2024). Esta situación contrasta con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica, incluyendo la aprobación del ‘Instrumento Regional de Identificación de Vulnerabilidades y Necesidades de Protección para Personas en Contextos de Movilidad en Fronteras’ en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en julio de 2025, cuyas disposiciones tampoco se han operativizado en la práctica.

La sociedad civil recomienda a la Asamblea Legislativa exhortar al Ejecutivo a activar y operativizar efectivamente al Equipo para Situaciones Migratorias Especiales (ESME) y a revisar y actualizar el Protocolo de Atención a Situaciones Migratorias Especiales, incorporando los insumos del Instrumento de la CRM 2025, con especial atención a poblaciones subrepresentadas como personas indígenas y/o afro-descendientes, LGBTI+, personas con necesidades específicas de salud y otros con vulnerabilidades exacerbadas. En el marco de la comparecencia del Director de la DGME ante las Comisiones de Asuntos Sociales y de Gobierno y Administración recomendada en el Eje 2 de este documento, se insta a que dicha comparecencia incluya el estado de cumplimiento de la disposición de la CGR (DFOE-GOB-IAD-0003-2024) que ordena la implementación de procedimientos diferenciados para las poblaciones altamente vulnerables identificadas por la propia Unidad de Refugio. En este marco, se recomienda también revisar y actualizar los perfiles de vulnerabilidad y los criterios de priorización, de modo que reflejen las dinámicas migratorias actuales y permitan identificar de forma más precisa a poblaciones subrepresentadas o insuficientemente visibilizadas.

## **CONCLUSIÓN**

La Política Integral de Migración, el Plan Nacional de Integración, así como las reformas orientadas a facilitar el acceso a derechos fundamentales y servicios básicos entre ellos el acceso al trabajo decente mediante permisos laborales, abren una ventana de oportunidad clave para avanzar en la regularización y la inclusión económica de personas refugiadas, solicitantes

---

<sup>5</sup> Situación en la que una persona intercambia sexo por dinero, bienes o servicios básicos como alimento, vivienda o protección, no por elección sino como único mecanismo disponible para sobrevivir ante la ausencia de ingresos y oportunidades.

de asilo y otras personas en busca de protección en Costa Rica. Este proceso no se limita únicamente al acceso al empleo, sino que implica la apertura de oportunidades en diversos sectores económicos y sociales, lo que contribuye a generar condiciones más sostenibles de integración.

Mediante una alineación estratégica entre la implementación normativa, el desarrollo de programas específicos y el fortalecimiento de alianzas multisectoriales, el país puede traducir estos avances en resultados concretos en materia de empleo e inclusión, que beneficien tanto a las poblaciones desplazadas como a la economía nacional. No obstante, ello requiere de compromisos de alto nivel, así como de una legislación y planificación integral con enfoque de desarrollo, que promueva la articulación efectiva entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, actores de la cooperación internacional y las propias comunidades de acogida y personas migrantes.

La sociedad civil y la academia en Costa Rica están convencidas de que el país tiene la capacidad de consolidarse como un referente regional en la respuesta a los procesos de movilidad humana, particularmente frente al desplazamiento forzado. Este liderazgo requiere avanzar hacia políticas e iniciativas que trascienden la respuesta inmediata y garanticen no solo la protección de los derechos humanos, sino también un enfoque integral, sostenible y de largo plazo. Se trata de apostar por un modelo que restituya la dignidad de las personas y familias que buscan protección y un hogar en el país, que fortalezca a las comunidades de acogida y que contribuya de manera decidida al desarrollo económico y social de Costa Rica. En este camino, el país no solo responde a una realidad humanitaria, sino que también construye una oportunidad estratégica de desarrollo inclusivo con impactos positivos para todos.

## **ORGANIZACIONES FIRMANTES**

**A Rocha Costa Rica**

**Acción Universitaria**

**Asociación Azomalli**

**Asociación Intercultural de Derechos Humanos (ASIDEHU)**

**Asociación Promoción Claretiana para el Desarrollo (PROCLADE)**

**Asociación Unidad Juvenil y Estudiantil para el Desarrollo Regional**

**CENDEROS**

**Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM)**

**CISAS**

**Fundación Mujer**

**Global Strategic Litigation Council**

**IRCA CASABIERTA**

**Comisión Nacional de la Pastoral de Movilidad Humana, Conferencia Episcopal de Costa Rica**

**Refugees International**

**Servicio Jesuita para Migrantes Costa Rica**

**Universidad de Costa Rica (UCR), Escuela de Ciencias Políticas, TC-738**

## REFERENCIAS

- Gatica López, G., Voorend, K., Alvarado Abarca, D., y Azofeifa Ramos, S. (2026). Lo que dicen y dejan de decir los planes de gobierno en materia de movilidad humana. Notas de Coyuntura Migratoria, 1(6). CICDE-UNED.  
<https://cicde.uned.ac.cr/recursos/coyuntura-y-politica-publica/213-notas-de-coyuntura-migratoria-no-1-ano-6-enero-2026>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2025). ACNUR: Graves recortes de fondos amenazan la solidaridad de Costa Rica hacia los refugiados. ACNUR.  
<https://www.acnur.org/noticias/notas-de-prensa/acnur-graves-recortes-de-fondos-amenazan-la-solidaridad-de-costarica>
- Asociación Intercultural de Derechos Humanos (ASIDEHU). (2026). Estadísticas Unidad de Refugio: datos al 8 de enero de 2026. ASIDEHU.
- Clemens, M., Huang, C., y Graham, J. (2018). The Economic and Fiscal Effects of Granting Refugees Formal Labor Market Access. Center for Global Development.  
<https://www.cgdev.org/publication/economic-and-fiscal-effects-granting-refugees-formal-labor-market-access>
- Cuadra Lira, E. (Coord.). (2026). Mujeres indígenas nicaragüenses desplazadas en Costa Rica: lo que sienten, lo que piensan y lo que han vivido. CISAS; CETCAM; IMATKUMN.  
[https://cetcam.org/wp-content/uploads/2026/02/Informe-Mapeo-Mujeres-Indigenas-Publico\\_compressed-2.pdf](https://cetcam.org/wp-content/uploads/2026/02/Informe-Mapeo-Mujeres-Indigenas-Publico_compressed-2.pdf)
- Guerrero Ble, M., Leghtas, I., Panayotatos, D., y Graham, J. (2020). From Displacement to Development: How Colombia Can Transform Venezuelan Displacement into Shared Growth. Refugees International; Center for Global Development.  
<https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/from-displacement-to-development-how-colombia-can-transform-venezuelan-displacement-into-shared-growth/>
- International Labour Organization. (2016). Guiding Principles on the Access of Refugees and Other Forcibly Displaced Persons to the Labour Market. ILO.  
<https://www.ilo.org/topics/labour-migration/areas-work/labour-migration/crisis-migration>
- International Labour Organization. (2021). Employment and Decent Work in Refugee and Other Forced Displacement Contexts. ILO.  
<https://www.ilo.org/publications/employment-and-decent-work-refugee-and-other-forced-displacement-contexts>
- International Monetary Fund. (2023). Costa Rica: Selected Issues. IMF Staff Country Reports, 2023(443). <https://doi.org/10.5089/9798400264924.002>
- Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). (2025). Annual Report MIRPS 2025: Comprehensive Regional Protection and Solutions Framework. UNHCR; OAS.  
[https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2026/01/EN\\_MIRPS-2025\\_v2.pdf](https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2026/01/EN_MIRPS-2025_v2.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development & International Labour Organisation. (2018). How Immigrants Contribute to Costa Rica's Economy. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/9789264303850-en>

- Selee, A., Chaves-González, D., y Mora, M. J. (2021). The State of Costa Rican Migration and Immigrant Integration Policy. Migration Policy Institute.  
<https://www.migrationpolicy.org/research/costa-rican-migration-immigrant-integration-poli>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2005). Conclusion on Local Integration(No. 104). Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 56th Session. UNHCR. <https://www.unhcr.org/us/publications/conclusion-local-integration>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2023). Mixed Movements in the Americas: The Costa Rica Situation. UNHCR.  
<https://www.acnur.org/sites/default/files/2024-04/Mixed%20Movement%20Monitoring%20Q4%202023%20UNHCR-WFP.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2024a). Costa Rica: Livelihoods and Economic Inclusion [Factsheet, agosto 2024]. UNHCR.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2024b). Costa Rica Operational Update. UNHCR.  
<https://reliefweb.int/report/costa-rica/unhcr-costa-rica-operational-update-december-202>
- Villegas-Román, H. y Solera Valencia, V. (2026). Movimientos mixtos, protección internacional y migraciones: oportunidades y desafíos desde la academia. Revista Reflexiones, 105(1).  
<https://doi.org/10.15517/rr.v105i1.61620>
- World Bank. (2023). World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies. World Bank.  
<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5e5ac9f1-71ee-4734-825e-60966658395f>