

Diagnóstico sobre acceso a la justicia laboral por parte de trabajadoras y trabajadores migrantes

Resumen Ejecutivo

1 Introducción

El diagnóstico estudia el acceso a la justicia laboral de las personas trabajadoras migrantes en Costa Rica, principalmente de nacionalidad nicaragüense, e identifica los principales obstáculos que enfrenta esta población a la hora de acudir a las instancias judiciales, así como los nudos críticos que se presentan en el desarrollo del proceso ordinario laboral. Se integró en la investigación la consulta con población trabajadora migrante indígena Ngöbe de origen panameño, cuya aproximación indaga y complementa las experiencias y percepciones externadas por las personas trabajadoras migrantes nicaragüenses. La selección de una muestra de estas dos poblaciones cuya movilidad está relacionada con el empleo, radica en su importante peso relativo con respecto a la población inmigrante total del país y en su particular condición de vulnerabilidad.

Esta investigación es de carácter exploratorio y utiliza métodos y técnicas cualitativas que permiten extraer recomendaciones e información para fortalecer y dar orientaciones al Poder Judicial en el desarrollo de políticas, directrices, actualización y formación del recurso humano, tendiente a promover un acceso efectivo a la justicia para la población migrante en el país.

El proceso seguido combinó técnicas e instrumentos para la obtención de información cualitativa con tres actores fundamentales: la población trabajadora migrante, personal judicial y personas clave del sector público y privado que brindan servicios o asesoramiento a esta población en la materia. Comprendió las siguientes actividades:

- 2 grupos focales con población migrante nicaragüense en la zona Huetar Norte (Ciudad Quesada y Upala) y 1 grupo focal con población indígena migrante Ngöbe (San Marcos de Tarrazú), entre los cuales hubo: 17 personas migrantes nicaragüenses y 14 personas indígenas Ngöbes originarias de Panamá, de ambos sexos, tanto en situación migratoria regular como irregular, con un tiempo de residencia que oscila entre los 5 a 20 años de habitar en el país, ocupados en labores relacionadas al Trabajo Doméstico (9), Trabajo Agrícola (11), Construcción (3), Agricultura y Construcción (1), Vendedor/ Comercio (1). En el caso de las mujeres Ngöbe se reconocieron como amas de casa.
- Entrevistas estructuradas y aplicación de cuestionarios semi estructurados con el personal judicial en 9 despachos judiciales del I y II Circuito Judicial de San José, y del II Circuito Judicial de Alajuela y con el Proyecto Piloto de la Defensa Pública Laboral de Goicoechea. La consulta comprendió a 12 jueces y juezas, 10 técnicos y técnicas judiciales y 2 defensoras públicas en materia laboral.
- Aplicación de un cuestionario dirigido a integrantes de la Comisión de Personas Usuaris del Poder Judicial de San Carlos.
- Sesión de discusión con personas expertas, tanto de instituciones públicas como de organizaciones no gubernamentales, vinculadas en su quehacer con la atención a la población migrante trabajadora.

2. Análisis de situación del acceso a la justicia de las personas trabajadoras migrantes en el reclamo de sus derechos laborales

2.1. Conocimientos, percepciones y prácticas del personal judicial en el acceso a la justicia por parte de la población trabajadora migrante

a) El concepto de acceso a la justicia

Al ser preguntados sobre qué entienden por 'Acceso a la Justicia', el personal judicial lo define como una "posibilidad", una "potestad" o un "poder" que tienen las personas, tanto de acceder al sistema de justicia para hacer valer sus derechos, como de obtener una solución a los conflictos. En algunos casos se limitó a reconocer la posibilidad de interponer una demanda y que esta se tramite, mientras en otros se consideró el acceso a una justicia pronta y cumplida, en condición de igualdad y sin barreras para su ejercicio. Pocos lo refieren como un "derecho".

Se hizo mención de aspectos menos normativos y más cualitativos como una atención de calidad, trato amable y respeto hacia la persona usuaria. Se señaló también que el acceso a la justicia requiere de la existencia de condiciones y facilidades para un acceso efectivo de las personas en distintas condiciones sociales y económicas, así como el acceso a la información, consulta o guía a la persona usuaria y que esta no le sea denegada.

b) Aplicación efectiva de la Política Institucional y directrices sobre acceso a la justicia de población migrante en materia laboral

El personal judicial fue consultado acerca del conocimiento de políticas, directrices o acuerdos del Consejo Superior aplicables en materia laboral que faciliten el acceso a la justicia de los trabajadores migrantes. En términos generales, la totalidad hizo referencia a los contenidos de la Directriz 35-13 sobre la *“Propuesta de validez de documentos de identidad para el acceso a los procesos judiciales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiados”*.

Concuerdan en que contar con un estatus migratorio irregular, no tener documento de identificación o tener documentos vencidos o no válidos en el país, no es impedimento para presentar una demanda ni constituye un requisito de admisibilidad de la misma. Señalan que se debe atender y dar trámite a las gestiones que realicen las personas extranjeras en esta condición y garantizarles el derecho a ver su expediente y a recibir comunicaciones. Sin embargo, hubo quienes externaron su preocupación en cuanto a que no en todos los despachos judiciales se pueden estar aplicando.

Contrasta este conocimiento generalizado con la poca mención a la Política Institucional o a otras directrices sobre la calidad del servicio, que guardan relación con el acceso a la justicia. A pesar de estar recogida en las disposiciones de la Directriz 35-13, en general se muestra un desconocimiento por parte de los jueces y juezas sobre el contenido del artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería, No. 8764, que permite a las autoridades migratorias otorgar autorización de permanencia provisional a las personas extranjeras que deban apersonarse a un proceso cuando medie orden judicial.

c) Acercamiento de la justicia a las personas en condición de vulnerabilidad

Tres grandes líneas de acción fueron apuntadas en su mayoría por el personal judicial, con el fin de acercar a estas personas al sistema judicial: información comprensible y sencilla para orientar a las personas usuarias sobre cómo funciona este sistema y cómo desenvolverse; capacitación al personal judicial en el trato y atención adecuada hacia las personas migrantes y el trabajo interinstitucional para una atención más integral. En adición a ellas, el Segundo Circuito Judicial de Alajuela hace especial mención al rol de acercamiento a la justicia que desempeña el plan piloto del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (SNFJ) en la zona Huetar Norte, como auxiliar de la administración de justicia, en tanto aproxima los servicios judiciales a las comunidades alejadas de los centros urbanos. No obstante, se hace poca referencia a otros mecanismos para abordar la distancia territorial de los despachos judiciales, como la realización de procesos, servicios y consultas en los territorios en que exista población migrante pudiendo utilizar para ello consultorios móviles o itinerantes, tal y como establece la Política Institucional para el Acceso a la Justicia indicada.

2.2. Trabajadores migrantes: quiénes acuden al sistema de justicia y qué reclaman

Si bien existen diferencias entre los despachos judiciales consultados, puede afirmarse que las personas migrantes que más acuden a la justicia laboral son de origen nicaragüense y en su mayoría cuentan con estatus migratorio regular, acreditado una cédula de residencia o un permiso de trabajo y que llevan cierto tiempo de vivir en el país.

El estatus migratorio marca una diferencia importante en el acceso a la justicia y en la legitimidad que sienten para reclamar sus derechos. Quienes están en condición irregular muestran un acceso relativamente menor y son muy pocos los casos donde no cuentan con documento de identidad alguno.

Se muestra una tendencia a que los hombres interpongan más demandas que las mujeres migrantes trabajadoras, más marcada en las zonas rurales. La brecha de género puede atribuirse a tres factores: un menor empoderamiento de éstas, poco acceso a información sobre sus derechos y la falta de tiempo, en el caso particular de las que laboran en servicio doméstico, por las jornadas de trabajo que limitan su posibilidad de realizar consultas y gestiones en los horarios de atención de las instituciones públicas.

Lo que más reclama la población trabajadora migrante son: salarios dejados de percibir ante el incumplimiento del salario mínimo; pago de horas extraordinarias, vacaciones y aguinaldo. Estos reclamos no son diferentes de los que realiza la población nacional.

Las personas migrantes indígenas Ngöbes no acceden prácticamente a la justicia en sede judicial y quienes lo hacen son trabajadores permanentes que se desempeñan en labores agrícolas durante todo el año en fincas cafetaleras, no así los trabajadores móviles temporales que laboran durante el periodo de recolecta del café. Es posible afirmar que existe una invisibilización del trabajo de las mujeres, ya que afirmaron no participar de la negociación contractual y el reconocimiento de los extremos laborales como el pago del salario, recae sobre la figura masculina adulta del grupo familiar.

2.3. Obstáculos de la población migrante trabajadora en el acceso a la justicia

Los principales obstáculos se concentran en la falta de información y el desconocimiento que tiene esta población sobre la normativa laboral y la posibilidad de hacerlos valer como cualquier persona, el temor de acudir a las instancias judiciales y los costos económicos y de tiempo para realizar gestiones y mantenerse en el proceso. Se señalan otras como la intimidación que supone enfrentarse a un juicio y a su patrono, y la mala atención que algunas veces reciben al acceder a las instancias judiciales en virtud de su poca preparación y de su nacionalidad, según indicaron en los grupos focales.

Al contrastar la situación de los trabajadores migrantes nicaragüenses con la población indígena Ngöbe, se revelan puntos de encuentro: la desconfianza en el sistema de justicia; la lentitud de los procesos; el temor a no encontrar otro trabajo si plantean una demanda; la falta de información, orientación sobre sus derechos, y la creencia de que necesitan contar con documentos válidos en Costa Rica para que los casos prosperen. Sin embargo, existen para esta última población dos aspectos de fuerte incidencia que no se dan con la población migrante en general: las limitaciones del idioma y las barreras culturales. Estas últimas se expresan por una parte, en la falta de sensibilización y el desconocimiento en las instituciones públicas sobre las especificidades del pueblo indígena Ngöbe; y por otro lado, en la percepción de un aparato judicial que dista mucho de las propias prácticas y tradiciones de esta población para la resolución de conflictos.

2.4. Nudos críticos del acceso a la justicia en las distintas etapas del proceso laboral

Los nudos en las etapas del proceso ordinario laboral derivan principalmente de la falta de apoyo letrado y de la prohibición legal que tiene el personal judicial de brindar asesoría a las personas usuarias, así como las pocas condiciones para que estos se informen sobre el alcance de sus derechos, conozcan del proceso laboral y de las actuaciones judiciales.

Se identifican tres momentos críticos:

a) La interposición de la demanda: en esta etapa se enfrentan a tres situaciones que condicionan el resto del proceso: definir con claridad sus pretensiones, contar con la prueba necesaria y testigos idóneos, y la identificación del patrono. Estos se traducen en demandas que no profundizan en la relación de hechos y que carecen de prueba.

b) La conciliación y la fase demostrativa: la audiencia de conciliación y el juicio presentan las siguientes limitaciones: intimidación y desbalance entre las partes, cuando el trabajador no cuenta con asesoría letrada; poco entendimiento sobre el desarrollo del proceso y su rol; dificultades para expresarse y entender el lenguaje técnico-jurídico, interrogar a los testigos o negociar con el empleador; y la imposibilidad del juez que falla la causa de intervenir en la conciliación.

c) La ejecución de la sentencia: uno de los problemas más frecuentes se presenta cuando hay un depósito a su favor y por no tener documento de identidad o encontrarse en condición migratoria irregular en el país, no pueda hacer retiro del mismo en el sistema bancario nacional. Para ello, el banco exige la presentación de un documento válido en el país o un pasaporte de su país de origen, cuya visa no esté vencida.

3. Conclusiones

- Existen esfuerzos a nivel de capacitación y sensibilización del personal judicial y la generación de directrices, pero persisten desafíos ante la existencia de visiones sobre el acceso formal a la justicia; la poca mención a la Política Institucional dirigida a la población migrante y refugiada; y la necesidad de monitorear el cumplimiento de las disposiciones institucionales en la materia.
- Los obstáculos identificados son comunes para nacionales y migrantes con bajo nivel socioeconómico y educativo. Sin embargo, las diferencias con la segunda guardan relación con una mayor vulnerabilidad por su estatus migratorio, el temor a ser deportados si están en situación irregular y la desinformación sobre sus derechos.
- En su mayoría saben que tienen derechos laborales y son capaces de identificar el incumplimiento de los mismos, sin embargo, no se sienten titulares del derecho de acceso a la justicia *per sé*.
- De forma generalizada, las personas migrantes trabajadoras buscan información sobre sus derechos y recurren al sistema de justicia (administrativo y/o judicial), principalmente cuando han sido despedidos de sus trabajos de forma injustificada.
- Existe mayor facilidad en acceder a la justicia laboral para quienes tienen varios años de vivir en el país y cuentan con cédula de residencia. Quienes están en condición irregular acuden en menor grado y son muy pocos los casos de personas sin documento de identidad que se presentan a reclamar sus derechos en esta sede.
- El relativo poco acceso a la justicia laboral en el caso de las trabajadoras domésticas, es un aspecto que se señala ampliamente por diferentes fuentes consultadas.

- En términos generales, la información que manejan las personas migrantes sobre los aspectos laborales, deriva de consultas con otros compañeros de trabajo y con líderes comunitarios promotores de derechos de esta población, o se retroalimentan de la experiencia de otras personas que han pasado por situaciones similares.
- Juega un rol determinante para las personas migrantes, las creencias y percepciones que tienen del sistema judicial y reflejan la situación de desventaja en la que se sienten por su condición de migrante. Estas son: considerar que llevan las de perder en un proceso judicial por ser extranjero, que no tienen los mismos derechos que un trabajador nacional, que aunque se le atiende no se le va a escuchar ni apoyar debidamente. Con la reforma procesal laboral se podrían minimizar algunos de estos obstáculos, como la asistencia letrada gratuita en casos de condición de vulnerabilidad socioeconómica. Ante la prohibición del personal judicial de asesorar a las personas usuarias y ante los vacíos de información, se atenuarían los nudos críticos en la presentación de la demanda y su desenvolvimiento durante el proceso.
- Existe poca claridad y acuerdo entre el personal judicial sobre los alcances de la prohibición de “asesorar”, informar u orientar a quienes acuden al sistema.
- Los despachos judiciales no procesan sistemáticamente las estadísticas judiciales de forma desagregada considerando adecuadamente la variable de nacionalidad.

4. Recomendaciones

a) Generación de información de manera oportuna

- Desarrollar información destinada a la población migrante trabajadora, orientada a explicar y asesorar en el cumplimiento y garantía de sus derechos laborales y su desenvolvimiento durante el proceso.
- Preparar material informativo para fortalecer los conocimientos del personal de los despachos judiciales e intercambiar buenas prácticas y experiencias exitosas.

b) Capacitación

- Sensibilizar y concientizar a lo interno del Poder Judicial sobre la situación de las personas migrantes trabajadoras y las particularidades culturales de la población migrante indígena Ngöbe, así como sobre el trato por parte del personal judicial.
- Continuar los procesos de formación a este personal, con especial énfasis en los técnicos y técnicas judiciales.
- Capacitar al equipo de facilitadores judiciales en materia laboral y fortalecer las labores de mediación, y ampliar la cobertura del Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales en zonas con presencia de población indígena migrante, para que funcionen como mediadores culturales.

c) Fortalecimiento de los mecanismos de conciliación existentes en el Poder Judicial en materia laboral

- Desarrollar conjuntamente con el Centro de Conciliación Judicial del Poder Judicial, un programa de conciliación laboral previa o anticipada en el proceso judicial.

d) Acercamiento de los servicios de justicia laboral a las comunidades

- Favorecer juzgados móviles en materia laboral que, en coordinación con las comunidades, se desplacen a las áreas de mayor riesgo y exclusión.

e) Seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las políticas y directrices de acceso a la justicia

- Fortalecer el rol de la Contraloría de Servicios y sus oficinas regionales, los Consejos de Administración y las Comisiones de Personas Usuarias como coadyuvantes en el monitoreo de los despachos judiciales.
- Generar información estadística de forma trimestral que contemple como mínimo las variables de nacionalidad, sexo y ocupación de las personas demandantes.
- Continuar con el impulso para establecer e implementar políticas, recomendaciones y directrices para promover el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, por parte de la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada y CONAMAJ.

f) Coordinación interinstitucional

- Fortalecer las alianzas con Consultorios Jurídicos, Colegio de Abogados y Abogadas, Universidades y otras entidades públicas o privadas, que brinden servicios gratuitos de asesoría jurídica.
- Estrechar la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación con las denuncias por infracción a las leyes de trabajo, previsión social y riesgo profesional y la estimación de derechos laborales.
- Propiciar un acuerdo entre el Poder Judicial y el Banco de Costa Rica para que quienes están en condición irregular, tengan la posibilidad de retirar los depósitos judiciales girados a su favor, al presentar la sentencia emitida por el juez y el documento de identificación que se consigna en el expediente judicial.
- Coordinar con la Dirección General de Migración y Extranjería, para establecer procedimientos en los casos de autorización de permanencia migratoria provisional de quienes deban apersonarse a un proceso, cuando medie orden judicial.
- Crear enlaces con grupos organizados dentro de los territorios indígenas para traducir a su lengua información sobre el acceso a la justicia y divulgarla ampliamente.