MECANISMOS DE ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL PARA PERSONAS MIGRANTES EN COSTA RICA

OIM
ONU MIGRACIÓN

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM o de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (PRM). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la OIM o PRM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (PRM), bajo el marco del Programa Regional sobre Migración. No obstante, las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente las políticas oficiales del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina Regional para América Central, América del Norte y el Caribe
San José, Costa Rica
Tel: +(506) 2212-5300
Email: rosanjose@iom.int
Website: www.iom.int

Foto de la portada: Jornada informativa sobre regularización migratoria, en el marco de la campaña de C4D Papeles al Día, Costa Rica. © OIM 2023 / Laura Luna

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.
Esta publicación fue emitida sin la aprobación de la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB).

Coordinador de Programa: Andrea Dabizzi
Coordinadora de investigación: Estela Aragón
Autores: Mayling Aguilar y Gabriel Vargas
Colaboradores: Mónica Barrantes, María José Peraza y la Oficina Nacional de la OIM en Costa Rica.

Cita obligatoria: Aguilar, Mayling y Gabriel Vargas (2023). *Mecanismos de acceso a la identidad legal para personas migrantes en Costa Rica.* Organización Internacional para las Migraciones (OIM), San José, Costa Rica.

© OIM 2023

Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).*

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode

MECANISMOS DE ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL PARA PERSONAS MIGRANTES EN COSTA RICA

OIM
ONU MIGRACIÓN

PROGRAMA REGIONAL SOBRE
MIGRACIÓN

ÍNDICE GENERAL

Introducción iii
Sistema nacional de registro civil y sistema nacional de gestión de identidad 1
Gestión de la identidad legal en relación con procesos de regularización y acceso al registro civil para personas inmigrantes 3
Identidad legal para personas migrantes costarricenses en el exterior 6
Necesidades para garantizar el acceso a la identidad legal de personas migrantes en Costa Rica 8
Recomendaciones 15
Referencias 18

INTRODUCCIÓN

Toda persona tiene derecho a que su identidad legal sea reconocida ante la ley (OIM, 2021). La identidad legal se define como "las características básicas de la identidad de una persona, como el nombre, el sexo, el lugar y la fecha de nacimiento que se conceden mediante el registro del nacimiento y la subsecuente emisión de un acta de nacimiento por parte de una autoridad de registro civil" (Naciones Unidas, 2023). Estas características no son estáticas y cambian por distintos eventos en la vida de una persona como cambios de nombre, matrimonios, cambios de nacionalidad, entre otros. Las pruebas de identidad legal también incluyen tarjetas de identificación expedidas por autoridades nacionales, pasaportes, tarjetas de residencia o identificaciones para personas migrantes. Tales documentos son la llave para acceder de forma íntegra a múltiples derechos y a servicios estatales, incluyendo salud, educación, trabajo, viajar o migrar de forma regular, participar en elecciones, obtener servicios bancarios e integrarse plenamente en la sociedad. No obstante, más del 10% de la población mundial se encuentra sin prueba de identidad legal acreditada por autoridades competentes (Clark y otros, 2022).

En Costa Rica, casi el 100% de la población cuenta con registro de nacimiento y el 95% de la población adulta tiene cédula de identidad. Por otro lado, al ser un país con alta presencia de migrantes en tránsito y residentes, el acceso a la identidad legal es de vital importancia para una migración segura, ordenada y regular. Las personas migrantes sin pruebas de identidad legal corren riesgos como ser invisibilizadas por los Estados, explotación, apatridia o de no poder participar en procesos de regularización, reunificación familiar o retorno voluntario (OIM, 2021). Los derechos relacionados con la identidad legal para las personas migrantes no están sujetos solamente a poseer documentos de identificación de su país de origen, sino a que tales documentos sean reconocidos por las autoridades y la legislación del país de destino para su utilización en procesos de regularización o de acceso a otro tipo de servicios.

Este informe analiza tres sistemas de gestión de la identidad legal de las personas: 1) el sistema de registro civil y de gestión de identidad nacional; 2) el sistema de gestión de la identidad de personas inmigrantes; y 3) el sistema de gestión de la identidad de personas costarricenses residiendo en el extranjero. Con base en recomendaciones de la Guía Práctica sobre Identidad Legal (OIM, 2023a), para cada uno de los sistemas anteriores, se discuten factores relacionados con la normativa existente y las instituciones encargadas de administrar y regular cada área, así como de la forma en la que se implementa la normativa y la demanda de los servicios relacionados.

El estudio concluye que Costa Rica ha alcanzado notables avances en el registro de eventos vitales de su población, contando con herramientas legales e infraestructura institucional dedicada a gestionar la identidad legal de personas inmigrantes, y realizando claros esfuerzos para acercar los servicios a la población. Sin embargo, se identifican áreas de mejora en el vínculo entre la regularización y la identidad legal de migrantes que enfrentan obstáculos al actualizar los documentos relacionados con su estatus migratorio. Además, las instituciones continúan trabajando en la modernización de sus servicios para lograr un desempeño óptimo tanto a nivel interno como en su colaboración mutua.

METODOLOGÍA

Se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas con informantes clave de instituciones gubernamentales, organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales. La información se complementó y trianguló con la revisión de fuentes bibliográficas, incluyendo legislación nacional, publicaciones institucionales y académicas, bases de datos públicas y artículos periodísticos. Adicionalmente, del 12 al 14 de junio de 2023, se realizó un seminario de protección consular con representantes de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), incluyendo Costa Rica. Allí se discutieron hallazgos preliminares y buenas prácticas en los países de la región, aprobándose una serie de recomendaciones con acciones a realizar dentro del Plan Estratégico de la CRM y en línea con la Estrategia sobre Identidad Legal de OIM. Tanto estas recomendaciones como los insumos de las entrevistas semiestructuradas constituyen la base para las recomendaciones que se desprenden de este informe.

SISTEMA NACIONAL DE REGISTRO CIVIL Y SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE IDENTIDAD

El proceso de establecer una identidad legal comienza con el registro del nacimiento de una persona. Para las personas que son ciudadanas de su país de nacimiento, este registro y la actualización de su información de identidad legal son cruciales, no solo para garantizar el acceso a otros derechos y servicios públicos en su país de origen, sino también para habilitar viajes internacionales y emigrar de manera regular y ordenada (OIM, 2021b). El caso costarricense destaca por ser uno de los países de Mesoamérica[1] donde existe una cobertura de casi el 100% de índice de registros de nacimientos de niños y niñas menores de cinco años (Banco Mundial, 2023).

De acuerdo con la Constitución Política de Costa Rica, el Registro Civil es una entidad adscrita al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y, dentro de sus funciones, debe inscribir hechos civiles, vitales y jurídicos de las personas en territorio costarricense, así como construir el padrón electoral (BID, 2019). La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil regula el acceso al registro civil y al sistema de identidad en el país.

Figura 1. Estructura institucional del Tribunal Supremo de elecciones en Costa Rica

Departamento del Estado Civil	Departamento Electoral
• Entidad encargada de inscripciones, registro y actualización de hechos vitales. • Encargada de la obtención de la nacionalidad. • Comprende las siguientes secciones: nacimientos, matrimonios y defunciones.	• En sus atribuciones, se encuentra la documentación e identificación de personas. • Conformación de la listas electorales y del Padrón Nacional Electoral. Comprende las secciones de empadronamiento de electores, cedulaciones y opciones y naturalizaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de BID, 2019; Gobierno de la República de Costa Rica, 1949 y 1958.

El Registro Civil de Costa Rica tiene una sede central y 32 sedes regionales distribuidas en el territorio nacional, las cuales se encuentran interconectadas con la central (TSE, s.f.). Como parte de la estructura organizacional en los hospitales públicos, se dispone de la figura de funcionarios de registro auxiliares, y en muchos de los hospitales, se ha implementado un sistema de declaración de nacimientos digital, lo que facilita que queden inscritos ante el registro civil de forma casi inmediata (ACNUR y OEA, 2020). De acuerdo con informantes clave, el rol que ejercen estas personas ha sido fundamental para agilizar el proceso de emisión de actas de nacimiento y por tanto para la reducción del subregistro de estos hechos vitales.

Además, el TSE es la entidad encargada de expedir la cédula de ciudadanía costarricense, documento de identidad con un número de identificación único por persona y que toda persona costarricense mayor de 18 años está en obligación de adquirir (Gobierno de la República de Costa Rica, 1965). Además existen cédulas de identidad para personas menores de edad que se

[1] En el presente reporte se entiende que la región de Mesoamérica está compuesta por los países de América Central, México y la República Dominicana.

expiden a partir de los 12 años de edad. El trámite para la emisión de cédulas de identidad se puede realizar en cualquiera de las sedes regionales o bien, en alguna de las giras[2] que realiza el personal del registro civil en zonas de difícil acceso. Según datos oficiales, casi el 95% de la población mayor de 15 años cuenta con cédula de identidad, y de acuerdo con actores clave, la mayor parte de quienes no cuentan con este documento son personas jóvenes que no han solicitado su cédula para menores de edad o para adultos recién cumplidos los 18 años.

Colaboración e interconectividad interinstitucional

El TSE cuenta con una Plataforma de Servicios Institucionales (PSI) a través de la cual las instituciones gubernamentales tienen acceso directo y gratuito a datos civiles y electorales de la población. Para acceder a esta información, se debe plantear una solicitud a la Dirección General de Estrategia Tecnológica y, de ser aceptada, se firma un convenio entre las partes (Gobierno de la República de Costa Rica, s.f.). El TSE, junto con la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), cuenta con un convenio de este tipo a través del cual la DGME tiene acceso la información pública y privada de las personas costarricenses de acuerdo con las bases de datos del Registro Civil y el TSE tiene acceso al historial de movimientos migratorios y de extranjería.

Adicionalmente, Costa Rica forma parte del Consejo Latinoamericano de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), agrupación multilateral donde las instituciones de registro civil de los países miembros comparten conocimiento y experiencias con el fin de fortalecer los sistemas de registro civil respectivos y así mejorar los alcances regionales en la materia (CLARCIEV, 2019). Actores clave del estudio informaron que, como parte de la agenda de CLARCIEV, se está priorizando el derecho a la identidad legal de las personas migrantes desde un enfoque desde los derechos humanos.

BUENAS PRÁCTICAS

- Los gobiernos de Costa Rica y Panamá han llevado a cabo acciones conjuntas para ampliar el alcance del registro civil para poblaciones indígenas Ngäbe-Buglé de nacionalidad panameña que realizan trabajo agrícola en Costa Rica. Las acciones incluyen brigadas de registro civil, estrategias para casos de registro tardío e incorporación de líderes comunitarios (ACNUR y OEA, 2020).
- Además de los servicios ofrecidos en sedes del TSE, se brindan servicios en línea para obtener certificaciones de nacimiento, estado civil, defunción, reimpresión y entrega a domicilio de documentos de identidad, citas para naturalizaciones, consultas de trámite y vigencia de cédula e inscripción digital de matrimonios para personas notarias.

[2] De acuerdo con las entrevistas realizadas, el Registro Civil realiza al menos cuatro giras anuales a zonas remotas donde las personas tienen dificultades para acceder a las sedes regionales.

Costa Rica es uno de los principales países de destino y tránsito de personas migrantes en América Central, con estimaciones de poco más de medio millón de personas de personas extranjeras residiendo en el país, lo que equivale al 10% de la población nacional (ONU DAES, 2020). También se han identificado personas de otros países de América Central residiendo de forma irregular en el país (OIM, 2022), así como personas en tránsito irregular hacia América del Norte desde países como la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Cuba, Haití, y varios países de África y Asia (DGME, s.f.; OIM, 2023e). Para estos grupos, resulta fundamental contar con servicios de regularización y registro civil para gestar adecuadamente su identidad legal.

Acceso a la identidad legal mediante procesos de regularización migratoria

La gestión de la identidad legal en relación con los procesos de regularización y acceso al registro civil está mediada por la existencia de marcos normativos que definan cuáles documentos del país de origen de una persona migrante son necesarios para demostrar su identidad legal, la repartición y coordinación de responsabilidades entre autoridades de migración, de registro civil y gestión de identidad, la prestación de servicios de regularización y de registro civil para personas migrantes y las formas en la que las personas acceden a estos (OIM, 2023a).

La Ley General de Migración y Extranjería establece que la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es la entidad encargada de gestionar la política migratoria del Estado costarricense. Esta normativa también establece los mecanismos que regulan el ingreso, la permanencia y el egreso de personas migrantes en su territorio (Gobierno de la República de Costa Rica, 2010). La regularización puede facilitar que las personas migrantes tengan acceso a documentos probatorios de su identidad legal y que permiten el acceso a derechos y servicios básicos en el país. La mayor parte de procesos de regularización tienen como requisito presentar documentación del país de origen que prueben la identidad legal de la persona. El Cuadro 1 presenta un resumen de algunas de las principales categorías migratorias y de sus requisitos en relación con la identidad legal. Para todas estas categorías, la persona beneficiaria recibe un Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX), el cual es el principal documento para acceder a servicios públicos en el país.

Cuadro 1. Categorías migratorias disponibles, principales documentos relacionados a la identidad requeridos y documentos de identidad otorgados a personas extranjeras en Costa Rica

Categoría migratoria	Población beneficiaria	Documentos de identidad requeridos[3]
Residencia permanente	• Personas extranjeras con parentesco de primer grado por consanguinidad o con cónyuge costarricense. • Personas extranjeras que hayan ostentado durante tres años consecutivos la condición de residencia temporal. • Personas extranjeras una vez transcurridos tres años del reconocimiento de la condición de refugiado, asilado o apátrida.	• Acta de nacimiento del país de origen autenticada y apostillada, certificación de antecedentes penales del país de origen o del país donde haya residido los últimos tres años autenticada y apostillada, fotocopia de las páginas del pasaporte donde se encuentre el sello de ingreso a Costa Rica y la visa de ingreso y, en los casos de vínculo familiar, la certificación emitida por el Registro Civil de Costa Rica que demuestre el vínculo con la persona costarricense.
Residencia temporal	• Personas extranjeras con un cónyuge de ciudadanía costarricense, personas religiosas de las religiones acreditadas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y los ejecutivos, representantes, gerentes y personal técnico de las empresas establecidas en el país, así como sus cónyuges e hijos. • Personas empleadas especializadas que por cuenta propia o en relación de dependencia se integren a tales labores.	
Trabajadores transfronterizos	• Personas extranjeras vecinas de las zonas aledañas a las fronteras con Costa Rica que sean autorizadas por la DGME para ingresar y egresar el territorio nacional con el fin de realizar actividades asalariadas.	• Documento de identidad del país de origen.
Trabajadores temporales	• Personas extranjeras que laboran de forma temporal en el país.	• Copia certificada de todas las páginas del pasaporte o salvoconducto vigente de la persona extranjera.
Categoría especial por razones de humanidad	• Personas extranjeras que se encuentren en una situación de vulnerabilidad derivada de su condición etaria, género, discapacidad, entre otras.	• Acta de nacimiento del país de origen autenticada y apostillada, certificación de antecedentes penales del país de origen o del país donde haya residido los últimos tres años autenticada y apostillada, fotocopia de las páginas del pasaporte donde se encuentre el sello de ingreso a Costa Rica y la visa de ingreso.

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en la Ley de Migración y Extranjería N. 8764.

[3] Existen otros requerimientos para estas categorías y sus respectivas subcategorías; acá se incluyen exclusivamente los directamente relacionados con la identidad legal de las personas.

A pesar de la existencia de estos procesos y programas para la regularización de personas migrantes en Costa Rica, muchas personas migrantes enfrentan obstáculos para acceder a estos mecanismos y permanecen en condición irregular. Los principales desafíos identificados para ampliar el alcance de los procesos de regularización están relacionados con dificultades para adquirir la documentación requerida por las autoridades y los costos del proceso que no son asequibles para todas las personas migrantes.

Inscripción de nacimientos de niños y niñas de progenitores extranjeros

La Constitución Política de la República de Costa Rica establece que las personas menores de edad nacidas en Costa Rica y cuyos padres sean extranjeros tienen posibilidad de inscribirse como costarricenses[4] (Gobierno de la República de Costa Rica, 1949, Art. 13). Según actores clave, los nacimientos de niños y niñas de padres extranjeros que sucedan en hospitales públicos son registrados de forma casi inmediata a través de personas registradoras auxiliares. Para este proceso, se solicita que los progenitores de la persona menor de edad posean, al menos, la cédula de identidad de su país de origen.

El acta de nacimiento es la base del derecho a la identidad legal ya que permite tener acceso a otros derechos fundamentales como a la nacionalidad, a un nombre, moverse libremente, acceso a educación, salud, trámites, entre otros (OIM, s.f.). Según la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, en Costa Rica existe la obligación de declarar los nacimientos ya sea personalmente o por medio de una autorización escrita (Gobierno de la República de Costa Rica, 1965, Art. 49). Por ello, en los casos donde el registro no se realiza inmediatamente posterior al nacimiento, se realiza cuando el menor y sus progenitores se apersonan a las instalaciones hospitalarias para las citas médicas de control del niño o niña.

BUENAS PRÁCTICAS

- En 2023, la DGME inició la implementación del DIMEX digital que permite a las personas migrantes contar con una identificación digital, descargable en formato de PDF, que cuenta con la misma validez de la versión impresa del documento puesto que las autoridades pueden verificar la autenticidad del documento a través de un código QR.
- El Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM) es una aplicación que brinda documentos de identidad en tiempo real a personas trabajadoras migrantes de países fronterizos para entrar a Costa Rica forma regular.

[4] Según la Carta Magna, también se contempla que las personas menores de 25 años nacidas en el territorio de Costa Rica de progenitores extranjeros pueden optar por la nacionalidad costarricense por su propia voluntad.

La población de costarricenses en el extranjero es de poco más de 150.000 personas, siendo los Estados Unidos de América como el principal destino con casi 100.000 costarricenses en su territorio, seguido por otros países de América Central, España y Canadá (ONU DAES, 2020). La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es la institución encargada de la expedición de los documentos migratorios para personas costarricenses en el extranjero como, por ejemplo, los pasaportes ordinarios y los salvoconductos (Gobierno de la República de Costa Rica, 2010, Art. 138). De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto debe trabajar en estrecha coordinación con la DGME para llevar el control de los nombres y series numéricas de los pasaportes otorgados por el Gobierno costarricense en cada una de las categorías existentes (Gobierno de la República de Costa Rica, 2010).

El Departamento Consular es el encargado de ejercer las labores de asesoría, apoyo, coordinación, planeación y supervisión de la labor de los consulados de Costa Rica en el exterior. Actualmente dicho departamento tiene 52 consulados y 70 consulados honorarios en más de 50 países (Gobierno de la República de Costa Rica, 2023a). Según la Ley Orgánica del Servicio Consular y el Arancel Consular, las personas que ejercen como cónsules de la República de Costa Rica deben ejercer como agentes administrativos y como registradores auxiliares del Registro del Estado Civil (Gobierno de la República de Costa Rica, 1925, Art. 36). En este sentido, cada cónsul debe llevar un libro donde se registran las actas de nacimiento, matrimonio, reconocimiento, legitimación y defunción de las personas costarricenses en el territorio donde ejerce sus funciones.

Como parte de estas funciones, los cónsules pueden estampar visas y plantear solicitudes de documentos de viajes. Según los datos primarios recolectados para este estudio, uno de los principales desafíos para garantizar el derecho a la identidad legal de las personas costarricenses en el exterior es que el sistema de emisión de cédulas no se encuentra digitalizado, por lo cual los datos deben ser tomados presencial y manualmente en las representaciones consulares de Costa Rica[5].

Para que las personas en el extranjero puedan utilizar sus documentos de identidad legal ante autoridades de los países de destino, por ejemplo, los relacionados a actos del registro civil, estos requieren la autenticación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la legalización o apostille a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Este proceso puede representar un desafío para las personas costarricenses en el exterior ya que el trámite solamente se puede realizar presencialmente en las oficinas centrales de ambas instituciones en Costa Rica.

Además, en algunos casos, las personas deben desplazarse largas distancias para acceder a servicios consulares en el exterior. Estos factores incrementan los costos para las personas usuarias puesto que estos traslados no están contemplados en los servicios ofrecidos. De esta forma, una de las principales áreas de mejora identificadas es la implementación de un sistema de apostillado digital.

[5] Estos datos implican la toma de una fotografía, de huellas dactilares y la firma de la persona costarricense que solicita la cédula.

Cuadro 2. Servicios ofrecidos por los servicios consulares de Costa Rica para sus connacionales en el extranjero

Servicio consular o trámite	Trámite consular digital	Costos	Duración estimada para la entrega de la documentación
Cédula por primera vez	x	Gratuito	3 meses
Renovación de la cédula	x	Gratuito	Hasta 6 meses
Traslado electoral	x	Gratuito	1 hora
Inscripción de nacimiento	x	Gratuito	3 meses
Inscripción de matrimonio	x	Gratuito	3 meses
Inscripción de defunción	x	Gratuito	3 meses
Emisión o renovación del pasaporte	✓	Varía según la ubicación de la oficina consular	15 días a partir de que se recopila la información

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Gobierno de la República de Costa Rica, 2023b.

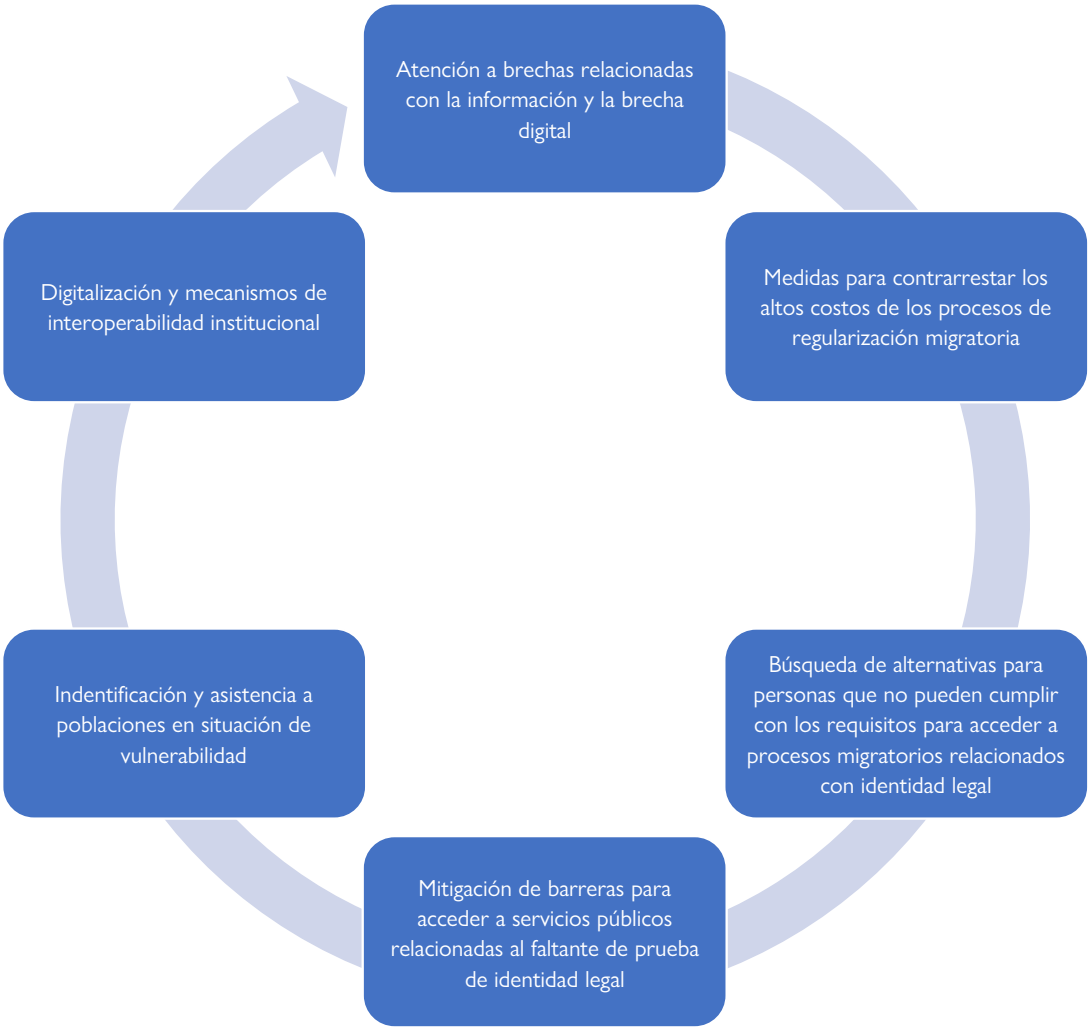
BUENA PRÁCTICA

- Desde el año 2022, los pasaportes para personas costarricenses se imprimen con tecnología biométrica, aumentando el nivel de seguridad de estos, además de haber extendido la vigencia del documento de 6 a 10 años.

[5] Estos datos implican la toma de una fotografía, de huellas dactilares y la firma de la persona costarricense que solicita la cédula.

En Costa Rica, existen los mecanismos jurídicos e institucionales para que las personas, nacionales e inmigrantes, puedan acceder a la identidad legal en el territorio, al mismo tiempo que se trabaja para proveer servicios a personas costarricenses en el exterior. Sin embargo, esta investigación identificó una serie de necesidades transversales relacionadas con la implementación y acceso a los servicios relacionados con la identidad legal de las personas. Estas necesidades han sido dividas en seis categorías y son discutidas a continuación:

Figura 2. Principales necesidades identificadas para garantizar el acceso a la identidad legal en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

Atención a brechas relacionadas con la información y la brecha digital

Costa Rica ha logrado importantes avances en términos de cobertura de servicios de registro civil y de gestión de la identidad tanto de nacionales como de personas inmigrantes. Algunas brechas, sin embargo, requieren atención continua en el tiempo.

Por ejemplo, a pesar de que en los territorios indígenas nacionales el Tribunal Supremo de Elecciones realiza giras anuales para inscribir los nacimientos no ocurridos en centros hospitalarios, se han reportado casos de mujeres indígenas de nacionalidad panameña que migran temporalmente para trabajar en plantaciones agrícolas y que, sin saber que tienen el derecho de inscribir sus hijos e hijas nacidas en Costa Rica, regresan a Panamá después del nacimiento sin prueba de que el nacimiento haya ocurrido en alguno de los dos países, por lo que enfrentan problemas para su respectiva inscripción. Esto ha sido asociado tanto a desinformación como al temor de ser detectadas por las autoridades migratorias en casos de mujeres que se encuentren en estado irregular.

Actores clave también indican que hay sectores de la población extranjera, particularmente ubicados en zonas alejadas, que no realizan los registros de los niños y niñas por diversas razonas, incluyendo prácticas culturales, desconocimiento de la importancia del registro, limitaciones del alcance de la institucionalidad o falta de documentos.

La digitalización de servicios plantea el desafío de abordar la brecha digital, que se refiere a la intersección de la falta de información con las limitaciones económicas y sociales, así como el acceso a herramientas tecnológicas y dispositivos móviles, junto con el conocimiento necesario para utilizar la información y los servicios digitales. Esta problemática afecta especialmente a personas en zonas remotas o con recursos limitados. Para las personas migrantes, esta brecha se convierte en una barrera adicional para acceder en igualdad de condiciones a las oportunidades y servicios que se ofrecen a través de estas tecnologías (OIM, 2023c).

En el caso costarricense, la digitalización del Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX) implica desafíos para la reducción y mitigación de la brecha digital; según las personas entrevistadas, existe limitada información sobre los mecanismos alternativos para que las personas que no tienen acceso a estas herramientas digitales tengan su DIMEX.

BUENA PRÁCTICA

- La DGME de Costa Rica realiza jornadas de información, denominadas Migramóviles, en comunidades binacionales y de alta población migrante. En estas actividades se coordina con sociedad civil, municipalidades, escuelas y otras instituciones públicas y se informa gratuitamente sobre procedimientos de regularización migratoria y sus beneficios.

Medidas para contrarrestar los altos costos de los procesos de regularización migratoria

Una limitación recurrente mencionada durante las entrevistas es que algunos procesos de regularización pueden resultar costosos para las personas migrantes. Esto puede afectar tanto a personas migrantes por razones económicas o sociales, como a personas solicitantes de refugio, y es una de las razones que inciden en que haya sectores de la población inmigrante en Costa Rica en situación irregular (PNUD, 2022).

Como requisito previo para iniciar cualquier solicitud de regularización migratoria, las personas deben contar con un seguro de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el cual tiene un costo mínimo que pueden rondar entre 50 y 60 dólares de los Estados Unidos de América dependiendo del tipo de cambio (SUPEN, 2022). A partir de esto, el costo base de cualquier trámite de regularización es de 50 dólares de los Estados Unidos de América para personas que inicien un proceso de regularización por vínculo con familiar costarricense (Somos Colmena, 2023). No obstante, la Ley de Migración y Extranjería indica, en su artículo 40, que las solicitudes de permanencia regular que requieran hacer cambio de categoría no residente a residente conllevan un pago obligatorio de 200 dólares de los Estados Unidos de América (Gobierno de la República de Costa Rica, 2010). Adicionalmente, la mayoría de los procesos implican costos asociados de aprobación o de depósitos de garantía dependiendo de la nacionalidad de la persona solicitante *(ibid.)*. Organizaciones de sociedad civil reportan casos de personas a las que el depósito de garantía solicitado es el equivalente al costo de boleto de avión para regresar a su país de origen, llegando hasta los 600 dólares de los Estados Unidos de América. Finalmente, la obtención del DIMEX requiere un pago de 98 dólares de los Estados Unidos de América (Somos Colmena, 2023).

Todos estos costos se multiplican por diversos factores. Una de ellas es que frecuentemente varios miembros de una misma familia necesitan regularizar su situación migratoria y que, por ende, haya que hacer los pagos respectivos para cada uno de ellos. Adicionalmente, la documentación requerida para acceder a estas categorías hace que muchas personas deban incurrir en pagos como renovaciones de pasaportes, certificaciones de actas de país de origen, apostillas o legalización de documentos, e incluso viajes a sus países de origen para recopilar todos los requerimientos.

BUENA PRÁCTICA

- El artículo 58 de la Ley de Migración y Extranjería de Costa Rica permite que las personas extranjeras que sean madres o padres de una persona nacida en Costa Rica puedan ser exoneradas del pago de 200 dólares de los Estados Unidos de América requerido para trámites de cambio de categoría migratoria (Gobierno de la República de Costa Rica, 2010).

Búsqueda de alternativas para personas que no pueden cumplir con los requisitos para acceder a procesos migratorios relacionados con identidad legal

Además de los costos de los procesos de regularización, el acceso a la identidad legal se ve obstaculizado cuando personas migrantes no pueden acceder a procesos de regularización por diferentes motivos. En Costa Rica, ejemplos de esto se evidencian en áreas relacionadas a los costos y requisitos administrativos de los procesos, así como a la viabilidad de obtener documentos desde los países de origen.

Organizaciones de sociedad civil reportan casos de personas migrantes centroamericanas que iniciaron el proceso para obtener su primera cédula del país de origen ya siendo adultas en la década de 1990, existiendo discrepancias a nivel de registro civil con respecto a sus nombres y el reconocimiento de los apellidos tanto de sus progenitores como de hijos e hijas, por lo que los nombres en las cédulas en ocasiones no corresponden con los del registro civil. Asimismo, hay casos de personas con doble registro o errores de escritura en los nombres de algún progenitor. Una vez en Costa Rica, estas discrepancias deben ser resueltas a través de la contratación de servicios legales y pagos de aranceles, lo cual requiere costos adicionales.

También se reportan casos de personas en zonas rurales que han vivido largos periodos sin sus documentos de identidad. Al iniciar procesos de regularización, las autoridades solicitan estos documentos en plazos difíciles de cumplir, lo que se agrava cuando la falta de un documento es requisito para obtener otro. Por ejemplo, en algunos países de origen, la cédula de identidad nacional es necesaria para la expedición de un acta de nacimiento. Esto significa que una persona inmigrante en Costa Rica sin documentos de su país de origen tampoco puede solicitar el acta de nacimiento.

Todas estas dificultades se amplifican para personas cuyas representaciones consulares no poseen la capacidad de asistir a sus connacionales. Existen poblaciones, como la venezolana, que han pasado periodos extensos de tiempo sin representación diplomática en el país por lo que deben buscar alternativas como sufragar la emisión de un poder notarial para que sus familiares les apoyen consiguiendo documentos apostillados, o bien, deben viajar y cubrir los costos de transporte y hospedaje para realizar los trámites de forma presencial.

BUENA PRÁCTICA

- Costa Rica ha participado del Proceso de Quito, el cual es una serie de reuniones y compromisos entre varios países latinoamericanos para coordinar la respuesta a la crisis migratoria venezolana (Proceso de Quito, s.f.). Una de las medidas adoptadas por el país ha sido la de aceptar pasaportes o actas de nacimiento vencidas para la gestión de diferentes procesos de regularización migratoria.

Mitigación de barreras para acceder a servicios públicos relacionadas al faltante de prueba de identidad legal

La identidad legal puede ser un primer paso para garantizar el acceso a servicios públicos y procesos administrativos que mejoren las condiciones y la calidad de vida de las personas migrantes. A pesar de esto, en Costa Rica, personas que no cuentan con documentos que prueben su identidad legal, o cuyos documentos del país de origen no sean admitidos como forma válida de identificación ante las instituciones, frecuentemente enfrentan dificultades para obtener los servicios requeridos.

Según informantes clave, se reportan casos de personas venezolanas y centroamericanas para quienes obtener documentos de identidad legal desde su país de origen es sumamente difícil y para quienes la regularización migratoria no es posible por carecer de documentación. Esto lleva a que estas personas experimenten dificultades para insertarse en el mercado de trabajo formal y puedan acceder a servicios de salud (MPI, 2021).

Aunado a esto, estas dificultades se refuerzan por los desafíos asociados a la discrecionalidad en instituciones que brindan servicios e inclusive actitudes discriminatorias por parte de personas funcionarias. Por ejemplo, la Ley General de Salud declara que todas las madres gestantes tienen derecho a controles médicos, atención del parto y a recibir alimentos para completar su dieta y la del niño o niña durante el período de lactancia (Gobierno de la República de Costa Rica, 2020); pero se han reportado casos de centros de salud donde a mujeres extranjeras se les solicita documentos de estatus migratorio como requisito para brindar algunos de estos servicios; esta situación también ha sido registrada en casos de mujeres indígenas costarricenses que no poseen su cédula de identidad nacional (ACNUR y OEA, 2020). Además, a personas migrantes en condición irregular que han pagado sus contribuciones a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a menudo se les exige documentación de estancia regular en el país, incluso si han iniciado solicitudes migratorias. Cuando se les niega la cobertura de seguro, deben costear los servicios de su bolsillo o generar deudas con la CCSS.

BUENA PRÁCTICA

- El marco legal costarricense garantiza el derecho a la educación en escuelas primarias y secundarias para niños, niñas y adolescentes sin importar su condición migratoria (MPI, 2021). En 2021, El Ministerio de Educación Pública y el la DGME de Costa Rica otorgaron un DIMEX para personas menores de 21 años matriculadas en el sistema de educación pública, el cual permitió a las personas beneficiarias obtener una categoría migratoria regular, acceder a servicios básicos y solicitar apoyo a programas estatales (DGME, 2021).

Identificación y asistencia a poblaciones en situación de vulnerabilidad

Las personas migrantes en ocasiones pueden enfrentar situaciones de vulnerabilidad y factores de riesgo que inciden en su acceso a la identidad en los países de destino. Estos factores pueden estar relacionados con características como el género, la orientación y la identidad sexual, la disponibilidad de recursos económicos, la condición migratoria, la edad, entre otros.

Según las personas entrevistadas, en Costa Rica, las mujeres migrantes sin documentos de identidad pueden experimentar mayores desafíos para regularizar su situación migratoria, especialmente si son parte de un grupo familiar. La OIM (2023d) ha documentado que cuando estas mujeres migran en calidad de dependientes o cuando buscan el acceso a identidad legal y regularización a través de vínculo familiar, se puede originar una relación de dependencia económica y social donde inclusive pueden mantener ese vínculo, aunque así no lo deseen, por miedo a perder su estatus migratorio, lo cual las coloca en una posición de mayor vulnerabilidad.

Las mujeres migrantes que buscan la regularización por vínculo familiar pueden enfrentar desafíos asociados a situaciones como la priorización de la regularización de sus cónyuges masculinos. Además, pueden vivir dificultades económicas para cubrir los costos de la regularización en Costa Rica ya que suelen insertarse en trabajo doméstico informal o en labores de cuido por las que no perciben remuneración (OIM, 2023c).

Otra población que presenta importantes retos son las personas adultas mayores o con condiciones de salud delicadas a quienes se les dificulta trasladarse para efectuar los trámites o no cuentan con pasaportes o documentos requeridos para iniciar los procesos de regularización.

BUENA PRÁCTICA

- Desde 2018, Costa Rica comenzó a incluir y modificar la autopercepción de género en los documentos de identidad emitidos por el Estado. Esto posibilita corrección de datos como nombre, fotografía y género para las personas trans. Además, se cambió la categoría "sexo" por "identidad sexual y de género" en los documentos migratorios emitidos a partir de esa fecha. Para apoyar estas medidas, se proporcionó capacitación a funcionarios gubernamentales sobre el respeto y la no discriminación hacia las personas LGBTIQA+.

Digitalización y mecanismos de interoperabilidad entre institucional

Según informantes clave, existen áreas de mejora con respecto a la modernización tecnológica y la digitalización para que las instituciones puedan colaborar unas con otras de manera óptima.

A nivel de registro civil, los sistemas aún continúan en expansión para poder conectar a zonas indígenas y a hospitales donde los registros de nacimiento se hacen de forma manual. También se está buscando la digitalización inmediata de certificados de defunciones, entre otros.

Con respecto a autoridades migratorias, la DGME es la institución encargada de gestionar los pasaportes para personas refugiadas, apátridas y con asilo político. Algunas de casos presentan retos con respecto a la verificación de la identidad de las personas ya que el departamento que administra la expedición de pasaportes utiliza una base de datos distinta a la del departamento que toma los datos biométricos de personas extranjeras; al no estar las bases homologadas, los procesos resultan más complejos y lentos.

Las personas costarricenses que viven en el extranjero también pueden experimentar dificultades para acceder a sus documentos de identidad legal por los desafíos que experimentan las instituciones gubernamentales para digitalizar y modernizar estos procesos. Por ejemplo, la red consular cuenta con la posibilidad de proveer un pasaporte en periodos menores a 10 días en la mayoría de los países, pero la expedición de cédulas de identidad puede demorar hasta seis meses debido a que no se ha logrado concretar la interoperabilidad necesaria con el TSE para modernizar y digitalizar este proceso.

En el caso de la emisión de actas de hechos vitales, el proceso de autenticación o legalización debe realizarse en las oficinas centrales del TSE y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, lo cual representa desafíos para que las personas costarricenses puedan obtener esta documentación en los países de destino. Según las entrevistas realizadas, la mayor parte de personas que requieren estas certificaciones deben solicitar apoyo de sus familiares o personas conocidas en Costa Rica para que, a través de una autorización legal, estas puedan realizar el proceso de legalización de los documentos.

BUENA PRÁCTICA

- El Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con un convenio interadministrativo con el Tribunal Electoral de Panamá. A través de este se promueve, entre otras cosas, el intercambio de recursos de información y tecnología, y el fomento de la cooperación para la modernización de los sistemas de identificación de personas y de registro civil.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones presentadas en esta sección se desprenden de las buenas prácticas identificadas en el proceso de investigación, particularmente del proceso de entrevistas y de lo propuesto por los gobiernos participantes en el seminario de protección consular de la Conferencia Regional sobre Migración.

RECOMENDACIONES INTERINSTITUCIONALES

- Generar alianzas con organizaciones de la sociedad civil para la creación de estrategias de comunicación y operativas para que las personas conozcan y comprendan el funcionamiento de los distintos procesos relacionados al registro de sucesos vitales y procesos de regularización migratoria.

- Utilizar canales de comunicación alternativos para difundir información, como las redes sociales que las personas utilizan en su cotidianidad; por ejemplo, WhatsApp, Instagram o TikTok, incluyendo chats en vivo manejados por personas en tiempo real.

- Revisar los mecanismos de queja para que realmente sean efectivos manteniendo el anonimato de las personas que denuncian prácticas inadecuadas en las instituciones involucradas.

- Continuar esfuerzos para la implementación de unidades móviles de registro civil para zonas de difícil acceso, tanto en el territorio nacional como en el extranjero a través de consulados móviles.

- Generar programas de capacitación con mecanismos de monitoreo, a nivel nacional, que permitan informar a personas funcionarias públicas sobre los documentos de identidad requeridos para acceder a servicios básicos y así reducir el margen para la discrecionalidad en la aplicación de procedimientos.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL

- Continuar con los esfuerzos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, los centros de salud y personal médico para lograr el registro de nacimientos oportunos y mantener al mínimo el subregistro de la población.

- Realizar campañas en zonas alejadas y en regiones con alta presencia de personas trabajadoras migrantes para informar sobre la importancia del registro civil y su vínculo con la regularización, enfatizando en que el registro de nacimientos es un derecho independientemente de la condición migratoria de las personas.

- Fortalecer los esfuerzos conjuntos con las autoridades panameñas para garantizar el registro de sucesos vitales de las poblaciones indígenas transfronterizas y migrantes laborales, promoviendo la participación de líderes comunitarios y organizaciones de sociedad civil.

RECOMENDACIONES PARA AUTORIDADES MIGRATORIAS

- Realizar acciones conjuntas con organizaciones de sociedad civil de personas migrantes, consulados o representaciones diplomáticas para realizar ferias de identidad, actividades informativas, o generar cadenas de asistencia para facilitar la obtención de documentos desde países de origen.

- Buscar mecanismos de flexibilización de procedimientos de regularización migratoria para personas que no pueden acceder a todos los requisitos de documentos probatorios de identidad legal. Algunos ejemplos son la aceptación de documentos alternativos como licencias de conducir, pasaportes vencidos, matrículas consulares.

- Generar acciones interinstitucionales y servicios diferenciales para fortalecer la gestión de la identidad de personas migrantes en condición irregular, particularmente para aquellas poblaciones con otros factores de vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes, mujeres, poblaciones con difícil acceso a representaciones consulares o a documentos del país de origen, entre otras.

- Explorar mecanismos de exoneración o reducción de costos de procesos de regularización con personal especializado en las instituciones que evalúe las capacidades económicas tanto de personas como de grupos familiares.

- Fortalecer alianzas con organizaciones de sociedad civil para realizar capacitaciones o inducciones a la población migrante sobre el uso de herramientas digitales.

- Continuar los esfuerzos de modernización digital para que diferentes departamentos de las autoridades migratorias logren interconectarse y optimizar la colaboración intrainstitucional e interinstitucional.

- Generar mecanismos de regularización con una perspectiva de género que permita atender las brechas existentes.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES PARA LA EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS EN EL EXTRANJERO Y LAS FUNCIONES DE LAS REPRESENTACIONES CONSULARES

- Evaluar la posibilidad de que se implemente un sistema de apostilla digital de forma que se puedan reducir los tiempos de espera para la emisión de documentos sobre hechos vitales y documentación de la identidad legal de personas costarricenses en el extranjero.

- Fortalecer la vinculación y participación de las organizaciones o grupos de la diáspora costarricenses a través de alianzas estratégicas para realizar mapeos de necesidades en materia de identidad legal, campañas de concientización sobre la importancia del registro consular.

- Diseñar estrategias de comunicación sobre los servicios consulares y mapear recursos económicos para apoyar la oferta de servicios para personas en situación de vulnerabilidad.

- Identificar buenas prácticas en otros países que puedan ser adaptadas al contexto costarricense para la modernización de servicios consulares y la interoperabilidad con otras instituciones nacionales.

REFERENCIAS*

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019). Registros civiles y oficinas de identificación: análisis y fichas de país. BID, Washington, D.C.

Clark, J., A. Metz, y C. Casher (2022). *ID4D Global Dataset 2021: Global ID Coverage Estimates* [ID4D Global Dataset 2021: Estimaciones de la cobertura mundial de documentos de identidad].

Consejo Latinoamericano de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) (2019). El Consejo (consultado el 23 de Agosto de 2023).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES) (2020). International Migrant Stock. [Población Migrante Internacional]. Serie de datos (en inglés).

Dirección General de Migración (DGME) (2021). DIMEX para personas estudiantes matriculadas en el Ministerio de Educación Pública. San José.

DGME (s.f.). *Plan integral para la atención de los flujos migratorios mixtos 2018-2022.* San José.

Migration Policiy Institute (MPI) (2021). *El Estado de la política migratoria y de integración en Costa Rica.* MPI, Washington D.C.

Naciones Unidas (2023). UN Legal Identity Agenda. [Agenda de las Naciones Unidas sobre Identidad Legal]. Nueva York (en inglés).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020). *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia.* ACNUR, OEA, s.l.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021a). *Estudio regional: Programas y procesos de regularización migratoria.* OIM, San José.

OIM (2021b). *IOM Institutional Strategy on Legal Identity.* [Estrategia Institucional sobre Identidad Legal de la OIM]. OIM, Ginebra (en inglés).

OIM (2022). *Monitoreo de flujos migratorios irregulares en la Zona Norte de Costa Rica: 01 de julio 2022 – 21 de julio 2022.* OIM, San José.

OIM (2023a). *Guía práctica sobre la identidad legal.* OIM, Ginebra.

OMI (2023b). *Contexto migratorio en Costa Rica y últimas tendencias.* OIM, San José.

OIM (2023c). *La integración de las personas migrantes: experiencias, buenas prácticas y desafíos.* OIM, San José.

* Todos los hipervínculos proporcionados estaban activos cuando se redactó este informe.

OIM (2023d). *Las mujeres migrantes enfrentan más dificultades para regularizarse e integrarse ¿qué podemos hacer?* OIM, San José.

OIM (2023e). *Línea Base de Monitoreo de Flujos en Movilidad por las Américas. Sixaola y Limón, Costa Rica. Junio, 2023.* OIM, San José.

OIM (s.f.). ¿Qué necesitas saber para registrar a un niño o niña nacida en México si eres una persona extranjera? OIM, Ciudad de México.

República de Costa Rica, Gobierno de la (1925). Ley Orgánica del Servicio Consular y Arancel Consular. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (1958). Ley Orgánica del Registro Civil N. 1535. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (1965). Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (2010). Ley General de Migración y Extranjería. Dirección General de Migración y Extranjería, San José, Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (2022). Reglamento de Extranjería. Presidencia de la República de Costa Rica. San José.

República de Costa Rica, Gobierno de la (2023a). Departamento Consular. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica (consultado el 7 de setiembre de 2023).

República de Costa Rica, Gobierno de la(2023b). Servicios consulares. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (consultado el 7 de setiembre de 2023).

Proceso de Quito (s.f.). ¿Qué hacemos? (consultado el 23 de agosto de 2023).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). *Las migraciones en Costa Rica: desarrollo de políticas migratorias recientes para su atención.* Nueva York.

Somos Colmena (2023). De costos y planificación: ¿cómo ahorrar para regularizarse? (consultado el 6 de setiembre de 2023).

Superintendencia de Pensiones de Costa Rica (2022). CCSS permitirá a trabajadores poder asegurarse desde los ¢150 mil. 8 de setiembre.

OIM
ONU MIGRACIÓN