



MECANISMOS DE ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL PARA PERSONAS MIGRANTES EN AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

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

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.

Foto de la portada: Niño migrante observando su nuevo documento de identidad. © OIM 2023

Coordinador de Programa: Andrea Dabizzi

Coordinadora de investigación: Estela Aragón

Colaboradores: Mónica Barrantes, María José Peraza, Olivier Tenes, Juliana Sánchez, Fabián Solano, Daniel Ramírez y las oficinas nacionales de la OIM en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y la República Dominicana.

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

ISBN 978-92-9268-740-3 (PDF)

© 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 AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA





ÍNDICE

Índice de cuadros	iii
Índice de figuras	iii
Glosario	iv
Resumen ejecutivo	vi
Introducción	viii
Metodología	x
Capítulo I. La identidad legal: Un acercamiento conceptual.....	2
Derecho a la identidad legal	2
Poblaciones clave y estrategia institucional de la OIM.....	3
Capítulo II. Sistemas para el acceso a la identidad legal en la región de América Central, México y la República Dominicana.....	9
Sistemas del registro civil y sistemas nacionales de gestión de identidad.....	9
Gestión de la identidad legal en relación con procesos de regularización y acceso al registro civil para personas migrantes.....	15
Servicios consulares y acceso a documentos de viaje.....	24
Capítulo III. Necesidades regionales e interinstitucionales para garantizar el acceso a la identidad legal de personas migrantes.....	29
Mayor modernización y mecanismos de interoperabilidad entre instituciones.....	30
Generación de confianza de las personas migrantes hacia las autoridades estatales.....	31
Diseminación de información clara y accesible sobre procedimientos de registro civil y regularización migratoria	33
Conocimiento de las normas y mitigación de la discrecionalidad en las instituciones.....	34
Mitigación de barreras para acceder a servicios públicos relacionadas al faltante de prueba de identidad legal.....	35
Atención a la brecha digital.....	36
Identificación y asistencia a poblaciones en situación de vulnerabilidad	37
Capítulo IV: Recomendaciones.....	40
Recomendaciones interinstitucionales	40
Recomendaciones sobre cooperación regional	41
Recomendaciones para fortalecer sistemas de registro civil.....	41
Recomendaciones para autoridades migratorias.....	42
Recomendaciones para fortalecer las capacidades de las representaciones consulares.....	42
Anexo.....	43
Categorías para el análisis del funcionamiento de los sistemas de acceso a la identidad legal....	43
Referencias	44

ÍNDICE DE CUADROS - ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Porcentajes de registro de nacimientos de menores de cinco años y de tenencia de documento de identidad en personas mayores de 15 años en los países del estudio y principales países de origen de migrantes	4
Cuadro 2. Instituciones encargadas del registro civil y expedición de documento de identidad nacional.....	10
Cuadro 3. Leyes de registro civil en los países de estudio.....	10
Cuadro 4. Número de establecimientos para acceder a servicios de registro civil y documentos de identidad	12
Cuadro 5. Servicios en línea disponibles en las instituciones de registro civil y gestión de identidad.....	14
Cuadro 6. Principales normativas y entidades regulatorias en los países del estudio.....	16
Cuadro 7. Principales documentos para identificación de personas extranjeras e instituciones que los expiden.....	18
Cuadro 8. Servicios en línea ofrecidos por las entidades migratorias de cada país	21
Cuadro 9. Instituciones encargadas de brindar documentos de viaje en los países de estudio.....	24
Cuadro 10. Categorías el análisis de los sistemas de identidad legal.....	43

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Razones asociadas al subregistro de personas	5
Figura 2. Facilidad de acceso a los datos del registro civil entre instituciones.....	11
Figura 3. Principales necesidades identificadas para garantizar el acceso a la identidad legal.....	29

GLOSARIO¹



Acta de nacimiento: Un acta de nacimiento es el resultado del proceso de registro de nacimiento. Es un documento legal que certifica el nacimiento de un individuo y contiene detalles fundamentales, como el nombre de la persona al nacer, su género, fecha y lugar de nacimiento, nombres, direcciones y nacionalidades de los progenitores. Una vez inscrito el nacimiento, las autoridades expedirán un certificado a los progenitores que proporciona la evidencia documental de la inscripción del nacimiento.

Apatridia: Condición de toda persona no considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Apostilla: La apostilla es una certificación internacionalmente reconocida que valida la autenticidad de documentos públicos emitidos en un país. Este proceso elimina la necesidad de legalización por embajadas o consulados. La apostilla confirma la autenticidad de firmas, la autoridad del firmante y la validez de sellos o marcas. Emitida por una autoridad designada en el país emisor y anexada al documento o estampada en él, la apostilla simplifica el proceso de reconocimiento internacional. Este enfoque se enmarca en la Convención de La Haya de 1961, que establece pautas para que los países signatarios reconozcan documentos de otros países con apostillas.

Brecha digital: La brecha digital abarca los desafíos que ciertos grupos de la población enfrentan al utilizar servicios en línea debido a factores como la falta de acceso estable a internet, la carencia de dispositivos adecuados como computadoras o dispositivos móviles, el conocimiento digital necesario para utilizar estas herramientas de manera efectiva, y las dificultades que pueden surgir al interactuar con plataformas digitales que no siempre son intuitivas para las personas usuarias.

Documento de viaje: Documento expedido por un gobierno o una organización internacional, aceptado como prueba de la identidad de una persona para que pueda cruzar fronteras internacionales.

Gestión de la identidad: Este término remite generalmente a la expedición de una prueba de identidad jurídica a cada persona y al mantenimiento de sistemas para gestionar la información y los documentos asociados a dicha identidad.

Legalización: La legalización es el proceso mediante el cual se verifica la autenticidad de un documento, generalmente en dos etapas. En primer lugar, el ministerio de asuntos exteriores del país emisor certifica el documento, seguido por la confirmación de las autoridades consulares del país receptor, como una embajada o consulado. Este proceso asegura que la firma del funcionario del ministerio de asuntos exteriores sea reconocida por el consulado del país

¹ Las definiciones de acta de nacimiento, apostilla y legalización han sido adaptadas de OIM, 2023a. Las definiciones de apatridia, documento de viaje, país de destino y país de origen han sido tomadas de OIM, 2019. Las definiciones de gestión de identidad, prueba de identidad legal, registro civil y sucesos vitales han sido tomadas de OIM, 2021b. La definición de brecha digital es de elaboración propia.

receptor para validar la autenticidad del documento. En ocasiones, se pueden requerir sellos y firmas adicionales antes de que el documento sea aceptado por completo en el ministerio de asuntos exteriores.

País de destino: En el contexto de la migración, país que corresponde al destino de una persona o de un grupo de personas, independientemente de si migran de forma regular o irregular.

País de origen: En el contexto de la migración, país de nacionalidad o de anterior residencia habitual de una persona o grupo de personas que han emigrado al extranjero, independientemente de si lo hacen de forma regular o irregular.

Prueba de identidad legal: Todo documento acreditativo, a saber, un certificado de nacimiento, una tarjeta de identidad, un documento de viaje u otro documento de identidad digital, reconocido como prueba de la identidad jurídica en virtud de la legislación nacional y de las normas y los principios internacionales emergentes.

Registro civil: Asentamiento continuo, permanente, obligatorio y universal de los sucesos vitales acaecidos a las personas, y sus características, en la forma estipulada por decreto o reglamentación de conformidad con las disposiciones legales de cada país, y en el marco del pleno respeto de las normas de protección de la información y la privacidad de las personas.

Sucesos vitales: Los sucesos vitales se refieren a eventos significativos que ocurren en la vida de un individuo, como matrimonios, divorcios, nacimientos, adopciones, fallecimientos, entre otros. Estos eventos pueden tener un impacto en la identidad jurídica de la persona y deben ser registrados en el sistema de registro civil de su país de origen, incluso si ocurren durante su estancia en otro país.

RESUMEN EJECUTIVO



El presente estudio proporciona un panorama general de los mecanismos de acceso a la identidad legal para personas migrantes en América Central, México y la República Dominicana. A través de entrevistas con actores clave, un taller participativo con representantes de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y de revisión de fuentes secundarias, se analizan tres sistemas que influyen en el acceso de las personas a documentos probatorios de su identidad legal: a) el sistema de registro civil de los países de origen; b) la gestión de la identidad legal en relación con procesos de regularización y acceso al registro civil para personas migrantes y c) el sistema de asistencia disponible a personas migrantes a través de las representaciones consulares de sus países de origen en los países de destino. El documento analiza estos factores para identificar retos y buenas prácticas existentes en la región y para generar recomendaciones accionables para guiar legislaciones, políticas, acuerdos y procedimientos que garanticen el acceso a la identidad legal a todas las personas.

A continuación, se detallan los principales hallazgos del estudio:

- En materia de registro civil, los países cuentan con las instituciones, mecanismos legislativos y reglamentos para proveer acceso básico a servicios de registro de nacimiento y otros sucesos vitales para sus nacionales. La función de proveer servicios de registro civil se centraliza en una sola institución en la mayoría de los países, a excepción de México que cuenta con un sistema federal con instituciones y normativa específica en cada entidad federativa.
- La mayoría de los países cuentan con un documento y un número único de identificación para personas nacionales y generalmente expedido por un departamento de la misma institución encargada de registro civil. Las excepciones son Belice y México donde las personas se identifican utilizando otros documentos o carnets como tarjetas de seguridad social, tarjetas electorales o pasaportes; México, además, utiliza una clave numérica única que se utiliza como mecanismo de identificación a nivel nacional.
- Por lo general, las personas inmigrantes con condición migratoria regular tienen los mismos derechos y acceso a servicios de registro civil que las personas nacionales. Las personas con condición irregular enfrentan obstáculos para el registro de sucesos vitales relacionados con los procedimientos y legislación de algunos países.
- A nivel de gestión de la identidad de personas inmigrantes en países de destino, existen retos importantes para que las personas cumplan los requisitos para regularizarse, incluyendo las dificultades de obtener actas de nacimientos y certificaciones apostilladas o legalizadas de sus países de origen, de contar con documentos de identificación y de viaje vigentes, y de poder cubrir todos los costos asociados.

- Los ministerios de relaciones exteriores y las representaciones consulares prestan servicios clave para facilitar documentos de identidad legal a sus connacionales en el exterior. Estos varían según las capacidades y posibilidades de cada consulado, por lo que no todas las personas migrantes en la región tienen el mismo acceso al registro de sucesos vitales, a la renovación de pasaportes o a la obtención de certificaciones.
- En general, se identifican avances en términos de modernización tecnológica, interconectividad y posibilidades de compartir e interoperar información entre instituciones. No obstante, existen asimetrías tanto a nivel de diferentes instituciones en un mismo país como entre países con respecto a las capacidades tecnológicas para optimizar este tipo de colaboraciones.
- Existen varios ejemplos de colaboración entre dos o más países para fortalecer los sistemas de registro civil y de gestión de identidad de personas migrantes que han conseguido expandir el alcance del acceso a la identidad legal; la voluntad política entre contrapartes es necesaria para crear más proyectos de este tipo.
- La descentralización y digitalización de servicios, así como el acercamiento proactivo a las poblaciones beneficiarias mediante jornadas móviles y campañas en medios de comunicación y redes sociales facilitan el acceso a la identidad legal en los países del estudio. Sin embargo, se identifica la necesidad de prestar atención a las brechas digitales y a simplificar el lenguaje utilizado para que la información sea más accesible para las poblaciones beneficiarias.
- Se identifican oportunidades de mejora a nivel de conocimiento de las normas y disminución de la discrecionalidad por parte de personas funcionarias encargadas de gestionar casos y ofrecer servicios a personas migrantes. Esto también puede contribuir a fortalecer la confianza hacia las instituciones.
- La mitigación de barreras para acceder a servicios públicos relacionadas al faltante de prueba de identidad legal, así como la identificación y asistencia a poblaciones en situación de vulnerabilidad son esenciales para la satisfacción de derechos y necesidades de personas migrantes.

INTRODUCCIÓN



Todas las personas tienen el derecho a que su identidad legal sea reconocida ante la ley (OIM, 2021b). La identidad legal es definida como “las características básicas de la identidad de una persona, tales 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 pueden cambiar por distintos eventos en la vida de una persona como cambios de nombre, matrimonios, cambios de nacionalidad, entre otros. Además del registro de nacimiento, las pruebas de identidad legal incluyen documentos de identificación expedidos por autoridades nacionales, documentos de viaje como pasaportes, tarjetas de residencia o identificaciones para personas migrantes, entre otros.

Contar con estos documentos es la llave para que las personas puedan acceder de forma íntegra a múltiples derechos y a servicios estatales, incluyendo acceso a la 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 en la actualidad sin prueba de identidad legal acreditada por autoridades competentes (Clark y otros, 2022); cifra que incluye tanto a personas menores de edad y adultas, así como a ocho millones de personas en América Central, México y la República Dominicana.

El acceso a la identidad legal está directamente asociado a la migración segura, ordenada y regular. Las personas migrantes que carecen de pruebas de identidad legal están en riesgo de ser invisibilizadas por los Estados y de ser víctimas de explotación; además corren otros peligros como la posibilidad de caer en estado de apatridia o de no poder participar en procesos de regularización, reunificación familiar o retorno voluntario (OIM, 2021b). El acceso los derechos relacionados con la identidad legal para las personas migrantes no está sujeto solamente a poseer documentos de identificación de su país de origen, sino a que tales documentos sean reconocidos como válidos por las autoridades y la legislación del país de destino para que sean utilizados en procesos de regularización o de acceso a otro tipo de servicios. Esto implica que para que una persona migrante pueda acceder de forma plena a todos los servicios y derechos asociados con la identidad legal, diversas instituciones estatales, tanto de los países de origen como de destino, deben asistir y prestar servicios a las personas; esto incluye principalmente a autoridades de registro civil, migración, ministerios de relaciones exteriores y consulados, pero también pueden influir otras instituciones que abordan temas de salud, seguridad y protección.

Esta investigación provee un panorama general del acceso a la identidad legal para personas migrantes en América Central, México y la República Dominicana. Incluye una descripción y análisis de los sistemas de registro civil e identidad nacionales, de los sistemas para el acceso a al registro civil y regularización de las personas migrantes, y del rol de los servicios consulares para que las personas en contextos migratorios obtengan documentación relevante. A través de esto, se identifican buenas prácticas y oportunidades de mejora en la implementación de los servicios disponibles tanto a las poblaciones nacionales como a las personas migrantes o

en tránsito migratorio. Además, se provee un listado de recomendaciones construidas con los aportes de actores clave de cada uno de los países del estudio con el fin de generar acciones concretas que contribuyan a que todas las personas tengan garantizado el derecho a la identidad legal.

METODOLOGÍA



El proceso de investigación se dividió en las siguientes fases:

Recolección de datos secundarios: Se realizó la revisión documental de datos estadísticos, informes oficiales, normativas nacionales, revisión de páginas web institucionales, artículos periodísticos y estimaciones sobre la cantidad de personas sin identidad legal o con necesidad de acceso a documentos de identificación. Adicionalmente, se llevó a cabo un mapeo de actores nacionales y regionales para identificar a los principales actores clave para el estudio; esto incluyó a instituciones estatales de registro civil, autoridades de migración, ministerios de relaciones exteriores, representaciones consulares, organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales.

Recolección de datos primarios: Se llevaron a cabo 53 entrevistas semiestructuradas, presenciales y virtuales, con actores clave y un seminario de protección consular bajo el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).

Las entrevistas se enfocaron en discutir los siguientes factores: funciones y servicios de las instituciones encargadas de gestionar la identidad legal de las personas; mecanismos legislativos existentes en la materia; discusión sobre retos y fortalezas institucionales y sociales para el acceso a la identidad legal; identificación de necesidades y factores de vulnerabilidad de las poblaciones que requieren de acceso a los mecanismos de identidad legal; y recomendaciones para mejorar el acceso a la identidad legal de personas en contextos migratorios. Una vez que las personas investigadoras realizaron las transcripciones y resúmenes de las entrevistas, estas fueron enviadas a los respectivos actores clave para que validaran la fidelidad de la información que se utilizó para el posterior análisis y escritura del informe de investigación.

El Seminario de Protección Consular tuvo lugar en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) del 12 al 14 de junio de 2023 y contó con la participación de representantes de los países miembros. En este seminario, se discutieron hallazgos preliminares y buenas prácticas identificadas durante el proceso de investigación. Además, se elaboró y se hizo la aprobación técnica de una serie de recomendaciones con acciones a realizar por los países miembros de acuerdo con los hallazgos encontrados.

Codificación y análisis de la información: La información obtenida durante la recolección de datos primarios y secundarios se codificó de acuerdo con categorías adaptadas de la [Guía Práctica sobre Identidad Legal de OIM \(2023\)](#), de manera que se identificaron características del entorno político, social y cultural en el cual los países otorgan y gestionan los documentos de identidad legal de las personas, la forma en la que se da la prestación y demanda de servicios, y la forma en la que esto se manifiesta en el acceso que tanto nacionales en su propio país, como inmigrantes y emigrantes pueden acceder a documentos que prueben su identidad legal y a los servicios asociados a ella (ver Anexo 1 para mayor información sobre las categorías analíticas).

Redacción del informe y validación de los resultados: Una vez codificada la información, se procedió a la escritura del informe de investigación, el cual fue validado por especialistas técnicos y por las oficinas nacionales de la OIM.

Limitaciones del estudio:

- Los datos sobre el número de personas sin identidad legal son escasos en los países de estudio, y los datos que existen no son recolectados con metodologías estandarizadas, por lo cual no son comparables y condiciona las estrategias que se puedan abordar para mitigar los obstáculos al acceso a la identidad legal.
- No todas las instituciones seleccionadas en el mapeo de actores participaron en el estudio debido a barreras logísticas, administrativas y a la restricción de tiempo para realizar el estudio.
- La profundidad del conocimiento sobre identidad legal varía de actor a actor, ya que el tema no siempre ha sido prioritario en las agendas de las instituciones o países; esto causó que, en ocasiones, las entrevistas se desviasen del tema en cuestión.



CAPÍTULO I. IDENTIDAD LEGAL: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

CAPÍTULO I. LA IDENTIDAD LEGAL: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

El presente capítulo proporciona una conceptualización sobre la identidad legal y su relación con los marcos globales de derechos humanos. Asimismo, se brindan datos generales sobre las estadísticas disponibles sobre el número de personas sin acceso a la identidad legal en los países de estudio. Finalmente, se discuten las categorías de análisis que se utilizarán a través del estudio.

DERECHO A LA IDENTIDAD LEGAL

La identidad legal es un derecho humano; el Artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” (Naciones Unidas, 1948). El acceso a la identidad legal es reconocido en la meta 16.9 de la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), la cual se propone proporcionar, de aquí al 2030, acceso a una identidad legal para todas las personas, en particular mediante el registro de nacimientos (Naciones Unidas, 2015). De igual manera, el objetivo 4 del [Pacto Mundial para la Migración](#) llama a los Estados a “velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada” (Naciones Unidas, 2018).

La identidad legal incluye las características fundamentales que constituyen la identidad de una persona. Estas incluyen elementos como el nombre, género, así como el lugar y la fecha de nacimiento. Estos atributos son otorgados a través del registro de nacimiento y la posterior emisión de un certificado de nacimiento por parte de una entidad gubernamental encargada del registro civil (Naciones Unidas, 2023). Es crucial adoptar un enfoque holístico de la identidad legal que se extienda desde el nacimiento de una persona hasta su fallecimiento. En esencia, esto significa que la identidad legal de una persona es cambiante y se ve influenciada por diversos acontecimientos como cambios en el nombre o género, matrimonios, obtención de ciudadanía y la adquisición de un estatus migratorio regular en un país extranjero. Todas estas situaciones tienen un impacto en la manera en que las personas acceden a sus derechos y servicios de acuerdo con las regulaciones vigentes en cada Estado.

No existe una métrica estandarizada a nivel global para distinguir el número exacto de personas que carecen de identidad legal en el mundo. Algunos de los indicadores más comunes son los índices de registros de nacimiento y el acceso a credenciales de identidad otorgadas por instituciones gubernamentales competentes. Con base en estos datos, se estima que alrededor de 850 millones de personas, más del 10% de la población mundial, viven sin algún tipo de documento de identidad registrado por una autoridad estatal acreditada, de las cuales, más de la mitad son niños y niñas cuyos nacimientos no han sido registrados, mientras que el resto son personas mayores de 15 años que no cuentan con un documento de identificación válido conforme a la legislación del país donde se encuentran (Clark y otros, 2022). Los datos disponibles también indican que la falta de prueba de identidad afecta en mayor proporción a grupos poblacionales con factores de vulnerabilidad relacionados con la edad, los ingresos, niveles de educación formal, género, y residencias en zonas rurales. Aún más, una de cada tres personas adultas que no poseen prueba

de identidad reportan mayores dificultades para acceder a servicios financieros, programas de asistencia gubernamental y participación en elecciones (*ibid.*).

Para el caso de América Latina, la cifra de personas que carecen de prueba de su identidad legal ronda los 33 millones, de las cuales, más de 8 millones se concentran en los ocho países incluidos en este estudio (Banco Mundial, 2020). Esto repercute en la calidad de vida de estas personas, puesto que los documentos que prueban la identidad legal suelen ser necesarios para acceder a otros derechos como la salud, educación, empleo, el registro de sus hijos e hijas, y su plena integración en sociedades de acogida (OIM, 2023c).

POBLACIONES CLAVE Y ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE LA OIM

El derecho a la identidad legal va de la mano con una migración segura, regular, ordenada y humana. Además de ser esenciales para el acceso a gran variedad de servicios y derechos, los documentos de identidad legal son requisitos básicos para transitar entre fronteras de forma regular, realizar procedimientos migratorios como gestionar visas, estatus de residente, permisos de trabajo y procesos de reunificación familiar.

La OIM, con base en estándares internacionales y mediante su [Estrategia Institucional sobre Identidad Legal](#) (2021b), ha identificado cuatro grupos de personas para quienes el acceso a identidad legal es particularmente importante durante sus procesos migratorios:



Nacionales en su propio país que necesitan registro de identidad legal para migrar de forma regular o para realizar viajes al extranjero;



Migrantes en países extranjeros que requieren acceso a registro civil en países de destino y países de origen;



Poblaciones móviles en condición de vulnerabilidad, incluyendo niñez migrante, personas desplazadas y víctimas de trata para quienes la identidad legal se cruza con necesidades y asuntos de protección y de derecho internacional humanitario;



Migrantes en condición irregular para quienes la determinación de identidad legal está vinculada a la situación específica de un país.

Considerando lo anterior, para efectos de esta investigación, el acceso a la identidad legal afecta tanto a la población nacional y migrante de los países del estudio como a las personas que constituyen otros flujos migratorios importantes en la región, incluyendo personas de otros países de América Latina y el Caribe, así como personas extrarregionales, generalmente asiáticas o africanas. El cuadro 1 resume los datos más recientes sobre población con prueba de identidad legal en los ocho países del estudio y en cinco países cuyas poblaciones emigrantes han tendido, histórica o actualmente, a transitar o a inmigrar a los países del estudio.

Cuadro 1. Porcentajes de registro de nacimientos de menores de cinco años y de tenencia de documento de identidad en personas mayores de 15 años en los países del estudio y principales países de origen de migrantes

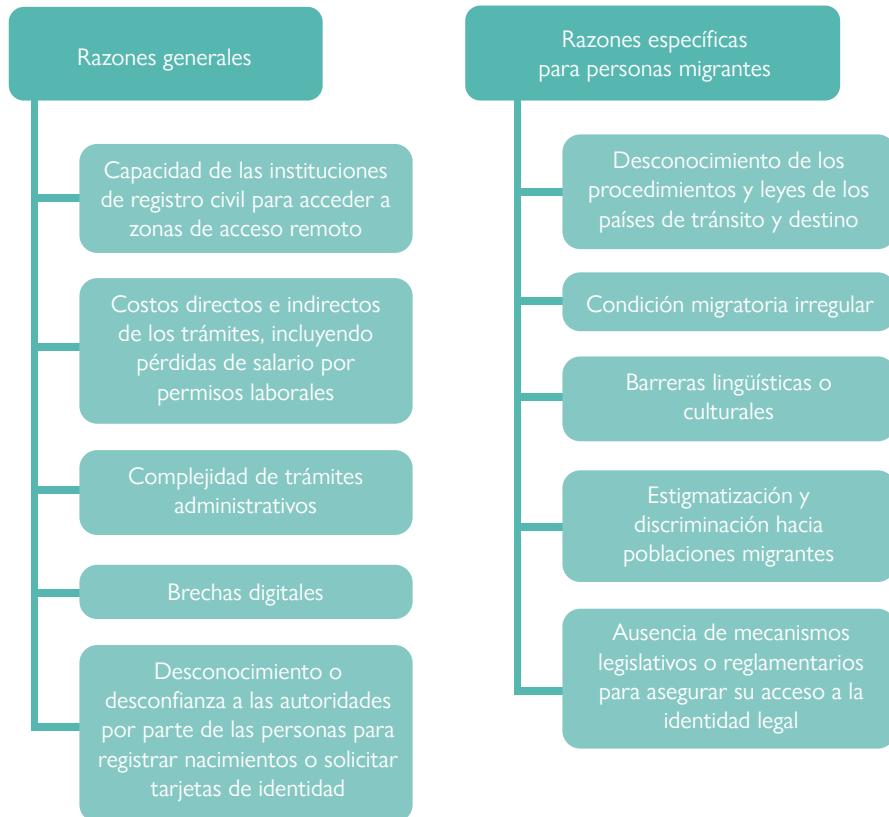
País	Registro de nacimientos de menores de cinco años	Año de actualización	Personas mayores de 15 años con identificación	Año de actualización
Belice	95,7	2015	No disponible	N/A
Colombia*	96,8	2015	96,9	2021
Costa Rica	99,6	2013	94,6	2021
Cuba*	99,8	2019	No disponible	N/A
Ecuador*	87,2	2020	97,5	2021
El Salvador	91,2	2018	97	2021
Guatemala	96,4	2015	93	2017
Haití*	84,9	2017	79,5	2017
Honduras	97	2019	92,8	2021
México	97	2020	89,2	2017
Panamá	96,7	2019	97,8	2021
República Dominicana	92,2	2019	90,96	2021
Venezuela (República Bolivariana de)*	81,3	2017	98,8	2021

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2023).

Nota: *Estos países no son analizados directamente en el estudio, pero se contemplan analíticamente por su relevancia migratoria regional; además, se consultó con algunos actores clave provenientes de esos países para considerar la situación de sus connacionales en los países del estudio.

Como muestra el cuadro anterior, existen diferencias en la cobertura del acceso a la identidad legal entre y dentro de los países. Por ejemplo, mientras que países como Costa Rica y Cuba cuentan con casi 100% de índice de registro de nacimientos de niños y niñas menores de cinco años, en otros países de la región, el índice de subregistro pueda alcanzar hasta más del 15%. Además, la mayoría de los países cuentan con porcentajes de tenencia de documentos de identidad para personas mayores de 15 años relativamente altos, pero en general, con brechas por cubrir. Algunas de las principales razones que explican el subregistro de personas en la región, incluyendo el subregistro en poblaciones migrantes se resume en la figura 1:

Figura 1. Razones asociadas al subregistro de personas



Fuente: Elaboración con información de INEGI y UNICEF, 2019; Clark y otros, 2022; OIM, 2023a.

Para garantizar el acceso a la identidad legal para personas migrantes, la Estrategia Institucional de la OIM (2021b) recomienda trabajar, de manera coordinada, sobre los siguientes cuatro pilares:

-  Creación de servicios consulares para la expedición de documentos de registro civil, certificados de ciudadanía, tarjetas de identidad y documentos de viaje;
-  Asistencia a personas migrantes sin documentos de identidad legal;
-  Apoyo a los sistemas nacionales de registro civil y de gestión de la identidad para facilitar la migración y la movilidad;
-  Liderazgo intelectual en torno al nexo entre la migración, el desplazamiento y la identidad legal, incluidos sus efectos en la protección de las personas migrantes.

En función a estos pilares, el análisis adecuado del acceso a la identidad legal para personas migrantes en un determinado país debe tomar en cuenta al menos tres sistemas complementarios (OIM, 2023a):

- **Sistema nacional de identidad integral para nacionales:** incluye el registro civil y la gestión de documentos de identidad válidos para el acceso a servicios;
- **Sistema de gestión de la identidad legal en relación con procesos de regularización y acceso al registro civil para personas migrantes:** incorpora la forma en la que se regula la condición migratoria de las personas extranjeras y los diferentes documentos que se les otorgan a estas personas para certificar sus estatus, así como la posibilidad que tienen las personas extranjeras de acceder a servicios de registro civil;
- **Sistema de gestión de sucesos vitales y de otorgación de documentos de identificación para nacionales residiendo en el extranjero:** generalmente mediado por servicios consulares.

A continuación, se detallan estos sistemas y las instituciones que se incluyen generalmente en cada uno de ellos.

Sistema nacional integral de identidad legal

La OIM define el sistema de identidad como “la verificación, el registro, la gestión y la conservación de datos personales de los nacionales de un determinado país, así como de los extranjeros que se encuentran en su territorio, con el fin de establecer una identidad legal única dentro de la jurisdicción” (OIM, 2023a, p. 33). Desde un enfoque integral, el punto de inicio de identidad legal es la introducción de cada nueva identidad al sistema a través del registro de un nacimiento, mientras que su finalización ocurre tras la defunción de la persona. Dentro de este marco, los sistemas de registro civil y de gestión de identidad son los pilares del sistema de identidad legal y se les considera registros fundacionales (*ibid.*).

La mayoría de los sistemas de registro civil se encargan de los registros de nacimiento, registros de defunción y registros de otros sucesos vitales; por ejemplo, matrimonios, divorcios, anulaciones, separación judicial, adopción y reconocimiento de nacimientos fuera de matrimonio. Generalmente, para inscribir estos sucesos, el sistema de registro civil obtiene la información de otras instituciones como ministerios de salud, autoridades migratorias, policiales y legales, así como de los familiares de las personas, y de representaciones consulares en el extranjero.

Por su parte, los sistemas de gestión de identidad tienen la función de expedir las credenciales de identificación reconocidas por los gobiernos (cédulas o tarjetas de identidad nacional). Además, estos sistemas comparten datos de identidad de las personas, según las leyes de cada país, con otras entidades estatales encargadas de garantizar derechos y brindar servicios específicos. A estos registros se les conoce como registros funcionales e incluyen registros de conductores, de seguridad social, de desempleo, de electores, entre otros.

Gestión de la identidad legal de inmigrantes en países de destino

En aquellos países con altos flujos de inmigración y donde la cantidad de personas nacidas en el exterior representa una importante proporción de la población, es necesario garantizar

que existan mecanismos claros para que las personas migrantes tengan acceso a derechos y servicios. La gestión de la identidad de estas personas se debe dar mediante la colaboración y coordinación entre las instituciones encargadas de administrar el sistema nacional de gestión de identidad (descrito anteriormente) y las autoridades migratorias, y cuando sea necesario, de las representaciones consulares de los países de origen de las personas extranjeras. Dentro del marco de la migración regular y de la gestión de la identidad de personas extranjeras, la coordinación entre las autoridades incluye procesos como la determinación del estatus de condición migratoria de una persona y la otorgación de documentos de identidad que la certifiquen, así como la garantía de que las personas extranjeras residentes puedan acceder a los mismos servicios de registro civil que personas nacionales.

Para garantizar el acceso a la identidad legal de todas las personas, la condición migratoria no debe ser obstáculo para que personas migrantes puedan inscribir los nacimientos de niños y niñas y hacer valer sus derechos según lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, protegiéndoles de situaciones de exclusión y vulnerabilidad relacionadas con la ausencia de identidad legal o del riesgo de apatridia. Otros sucesos vitales como matrimonios y defunciones deben ser inscritos, independientemente de la condición migratoria, con la identidad de la persona certificada en su documento de viaje y de acuerdo con la legislación del país de acogida (OIM, 2023a).

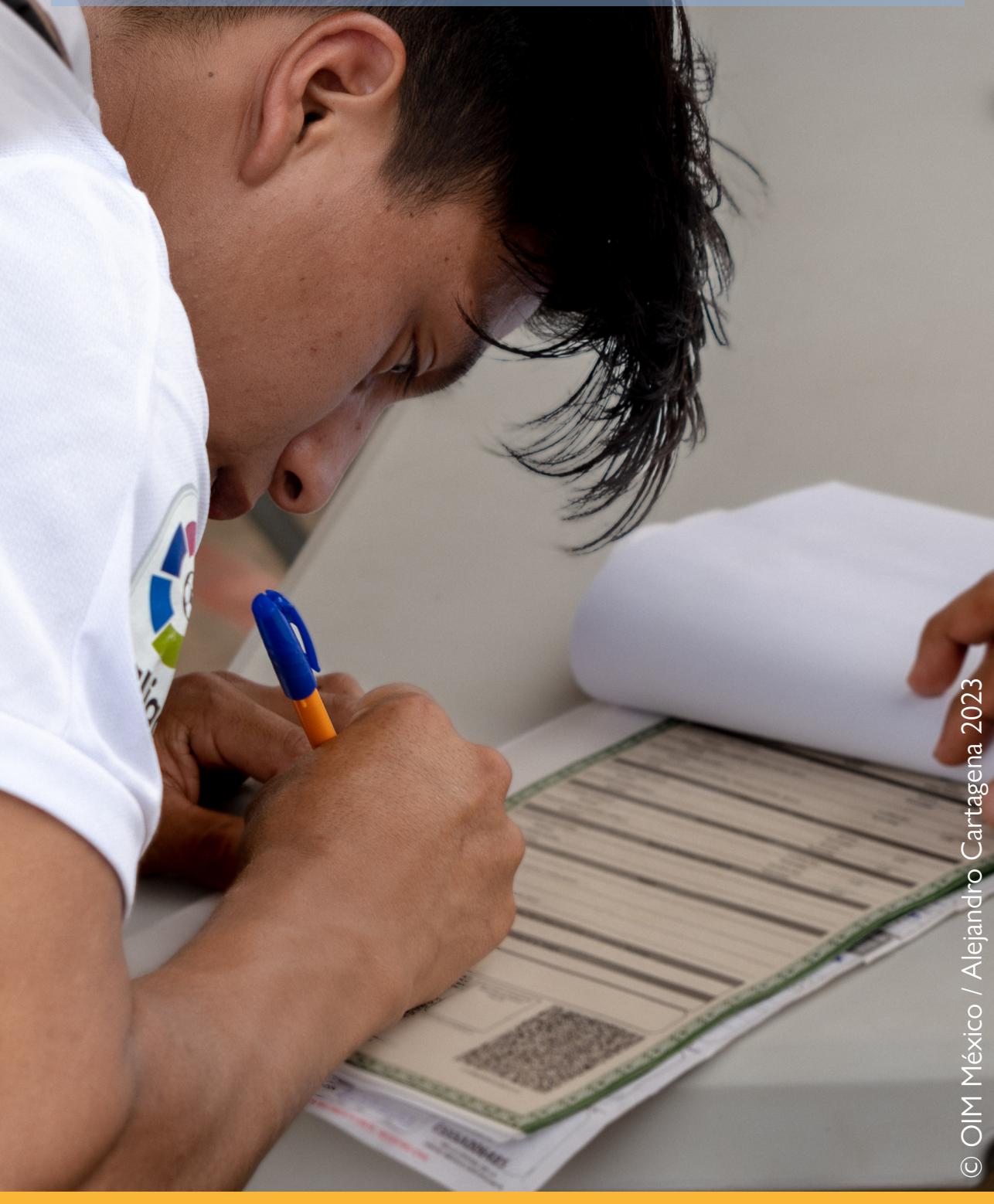
Gestión de la identidad legal de nacionales residiendo en el extranjero

Cuando una persona viaja o migra a otro país, la información respecto a su identidad legal debe estar previamente registrada y actualizada para acceder a derechos y servicios en el país de destino. El registro de cualquier suceso vital en el país de destino tendrá relevancia para su bienestar, ya sea por el nacimiento de un hijo o hija y para garantizarle el acceso a servicios de salud y educación, o eventos como matrimonios o divorcios que, según el contexto, pueden modificar los apellidos de una persona, y por ende la información correspondiente a sus documentos de identidad. En otros casos, las personas pueden necesitar la renovación de documentos de viaje o la adquisición de documentos de identidad desde el país de origen para realizar distintos trámites con las autoridades del país de destino, incluyendo los requeridos para regularizar su estatus migratorio. En estos y otros casos, los servicios consulares del país de origen de la persona tienen un rol prioritario en la inscripción de sucesos vitales y la obtención de pruebas documentales para que la persona pueda mantener vínculos con su país de origen, completar trámites y acceder a servicios en el país de destino que requieran pruebas de identidad actualizadas.

Si bien las instituciones que tienen un rol fundamental en un sistema de identidad legal son registro civil, autoridades migratorias y ministerios de relaciones exteriores, esto no excluye que otras instituciones participen del mismo, pero siempre en coordinación con las tres principales.

En el próximo capítulo, se hará un repaso de cómo funcionan estos sistemas de gestión de identidad legal en los países del estudio. Se considerarán los factores políticos, sociales, legislativos e institucionales que influyen en la prestación y demanda de servicios, y se enfatizará la forma en la que las personas migrantes acceden a estos servicios, así como las barreras que enfrentan en el proceso.

CAPÍTULO II. SISTEMAS PARA EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL EN LA REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA



CAPÍTULO II. SISTEMAS PARA EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL EN LA REGIÓN DE AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

El presente capítulo resume las formas en las que las personas migrantes pueden acceder a documentos que prueben su identidad legal en los países que comprende el estudio. El capítulo se divide en tres áreas: 1) sistemas del registro civil y gestión de identidad nacional; 2) gestión de la identidad legal en relación con procesos de regularización y acceso al registro civil para personas migrantes, y 3) acceso a documentos de viaje y prestación de servicios consulares para emigrantes desde sus países de origen. Para cada una de estas áreas, se hace una breve descripción de las principales instituciones encargadas de administrar los servicios correspondientes y los principales mecanismos legislativos que rigen la prestación de sus servicios; se analizan factores relacionados con la prestación y demanda de servicios, y se comentan algunos de los retos y ejemplos de buenas prácticas identificadas en el proceso de investigación. Como tendencia general, se observa la existencia de bases legales e institucionales para la gestión de la identidad de las personas y que se han logrado avances en la prestación de servicios. Aun así, persisten retos para asegurar un acceso total al reconocimiento de la identidad legal de todas las personas migrantes.

SISTEMAS DEL REGISTRO CIVIL Y SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE IDENTIDAD

Entorno institucional y legal

Todos los países del estudio cuentan con instituciones encargadas del registro de sucesos vitales. Asimismo, los sistemas de gestión de identidad nacional tienden a estar a cargo de la misma institución (ver cuadro 2), lo que facilita la interconexión entre el registro civil y la expedición de documentos de identidad nacionales. En el caso de México, al operar bajo un sistema federal, es el único país que no utiliza un sistema de registro civil centralizado ya que cada entidad federativa cuenta con una institución autónoma y con su propia normativa. El resto de los países cuentan con sistemas centralizados, en algunos casos con instituciones autónomas, y en otros, con unidades o direcciones pertenecientes a alguna institución mayor.

Con respecto a documentos de identidad nacional, la mayoría de los países cuentan con un documento único para toda la población². México y Belice son las únicas excepciones, pues las personas se identifican con otros documentos como la credencial para votar en México y el carnet de seguridad social en Belice; en ambos países, los pasaportes también son generalmente utilizados como documentos de identificación válidos para acceder a múltiples servicios. México además cuenta con la Clave Única de Registro de Población (CURP), la cual es un código numérico asignado por la Dirección General Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO) para registrar a todas las personas mexicanas dentro y fuera del territorio y es requisito para muchos trámites dentro y fuera del país. Para aquellos países que sí cuentan con documento único², estos incluyen un número único para cada persona y han sido calificados con nivel de seguridad segundo (medio) o tercero (alto) según las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (BID, 2019).

² Cada país tiene un nombre distinto para el documento de identidad nacional: en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, se conoce como cédula de identidad; en El Salvador se utiliza el Documento Único de Identidad (DUI); en Guatemala se le llama Documento Personal de Identidad (DPI); y en Honduras se le denomina Documento Nacional de Identificación (DNI).

Todos los países del estudio cuentan con marcos legales para regular el acceso al registro civil y sistemas de identidad (ver cuadro 3). Asimismo, las instituciones de registro civil consultadas para este estudio afirman que los servicios de registro de sucesos vitales están disponibles para personas migrantes siempre y cuando estos registros se hagan dentro de lo establecido en las leyes.

Cuadro 2. Instituciones encargadas del registro civil y expedición de documento de identidad nacional

País	Registro de sucesos vitales	Documento único de identidad nacional
Belice	Unidad de Estadísticas Vitales (VSU) del Ministerio del Fiscal General	No hay documento único
Costa Rica	Departamento del Estado Civil del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	Departamento Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)
El Salvador	Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN)	Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN)
Guatemala	Registro Nacional de las Personas (RENAP)	Registro Nacional de las Personas (RENAP)
Honduras	Registro Nacional de las Personas (RNP)	Registro Nacional de las Personas (RNP)
México	Oficialías y juzgados de registro civil de cada Estado	No hay documento único
Panamá	Dirección Nacional de Registro Civil del Tribunal Electoral (TE)	Dirección Nacional de Cedulación del Tribunal Electoral (TE)
República Dominicana	Oficialías del Registro del Estado Civil de la Junta Central Electoral (JCE)	Dirección Nacional de Cedulación de la Junta Central Electoral (JCE)

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas a actores clave.

Cuadro 3. Leyes de registro civil en los países de estudio

País	Legislación para registro de sucesos vitales
Belice	Ley de Registro de Nacimientos y Defunciones Capítulo 157 Ley de Matrimonios Capítulo 174
Costa Rica	Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil
El Salvador	Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales
Guatemala	Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto 90-2005
Honduras	Ley del Registro Nacional de Personas
México	Cada entidad federativa cuenta con su propia normativa
Panamá	Ley Orgánica del Tribunal Electoral y Ley 31 de 2006
República Dominicana	Ley Orgánica de los Actos del Estado Civil

Fuente: Elaboración propia.

En términos de acceso a datos y coordinación entre instituciones de registro civil con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, se presentan distintas iniciativas, generalmente a través de convenios interinstitucionales que permiten compartir y utilizar datos para distintos fines. Estas iniciativas, cuando funcionan correctamente, permiten una mayor eficiencia en la transmisión de datos e información entre instituciones, lo cual ayuda a ofrecer mejores servicios para las personas usuarias. La figura 2 presenta un resumen de algunas de las principales formas de interoperabilidad y de intercambio de datos en la región.

Figura 2. Facilidad de acceso a los datos del registro civil entre instituciones

Belice	→	El sistema de la Unidad de Estadísticas Vitales (VSU) es accesible solamente para la Junta de Seguridad Social.
Costa Rica	→	Todas las instituciones públicas se pueden conectar a las bases de datos del TSE y utilizar datos públicos a través de la Plataforma de Servicios Institucionales (PSI).
El Salvador	→	El Registro de los Estados Vitales y Familiares se encuentra en proceso de modernización lo que permite a distintas instituciones (incluyendo consulados en el extranjero) acceder a información sobre registro civil.
Guatemala	→	Algunas instituciones del sector público y bancario cuentan con convenios de cooperación para acceder a los datos de RENAP y verificar datos de las personas. Se está trabajando en un sistema de gestión consular con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
Honduras	→	A través de acuerdos interinstitucionales, diversas entidades estatales pueden consultar datos del sistema de registro civil.
México	→	Se cuenta con el Sistema Nacional de Identidad, el cual es regido por RENAPO y es utilizada para compartir datos del estado civil entre instituciones.
Panamá	→	A través de convenios y contratos diversas agencias encargadas de asuntos de seguridad y financieros pueden consultar datos de registro civil en el sistema de verificación de identidad.
República Dominicana	→	Existe un servicio en línea para que diversas entidades estatales tengan acceso a consultas del registro del estado civil.

Fuente: Elaboración propia con datos de BID (2019) e información de las entrevistas del estudio.

A nivel latinoamericano, existe el Consejo Latinoamericano de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), el cual agrupa las distintas instituciones de registro civil de América Latina para el intercambio de experiencias para el fortalecimiento del registro y la identificación de las personas (CLARCIEV, 2019). Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana son Estados Miembros de CLARCIEV. México, a través de RENAPO, ocupa la presidencia del Comité Ejecutivo 2022-2024 de CLARCIEV, y se está intentando colocar como prioritario el derecho a la identidad de personas migrantes desde una perspectiva de derechos humanos. Adicionalmente, Honduras, República Dominicana y Panamá, ocupan la segunda, tercera y quinta vicepresidencias respectivamente.

Prestación y demanda de servicios de registro civil e identidad

Entre los principales factores para garantizar el acceso a la identidad legal están la oferta, expansión, descentralización y diversificación de servicios para la inscripción y documentación de los sucesos vitales y para la obtención de los diferentes documentos de identidad otorgados por las entidades estatales. Esto incluye la cantidad de oficinas físicas y su distribución territorial, la posibilidad de inscribir nacimientos en centros hospitalarios, la oferta de servicios digitales accesibles a las poblaciones, y la coordinación e interoperabilidad entre instituciones para agilizar los trámites relacionados a todos estos servicios.

Todos los países de este estudio cuentan con algún grado de descentralización y de distribución geográfica de las oficinas de registro civil y de documentos de identidad nacional; las características de esta distribución varían de país en país y de acuerdo con su tamaño las divisiones administrativas (ver cuadro 4). Personas consultadas en este estudio destacaron importantes avances en el alcance geográfico de los servicios de registro civil.

Cuadro 4. Número de establecimientos para acceder a servicios de registro civil y documentos de identidad

Belice	Costa Rica	El Salvador		Guatemala
VSU ↓	TSE ↓	REVFA ↓	RNPN ↓	RENAP ↓
Siete sedes distritales con dos oficinas por ubicación	Una oficina central y 32 oficinas regionales	Una sede central y 262 oficinas y puntos de atención	18 oficinas y puntos de atención	386 oficinas y puntos de atención de registro civil
Honduras	México	Panamá	República Dominicana	
RNP ↓	Oficialías de registro civil estatales ↓	RENAPO ↓	TE ↓	JCE ↓
298 oficinas del registro civil más puntos de atención en hospitales, aeropuerto, aduanas, fronteras y zonas de difícil acceso (345 en total)	5.590 oficinas y puntos de atención	1.576 oficinas y puntos de atención de la oficina de la identidad	Una sede central y 16 oficinas regionales, con 85 centros de atención en los distritos del país	169 oficialías de registro civil y 140 centros de cedulación

Fuente: BID (2019), datos primarios de entrevistas para el estudio e información disponible en páginas web institucionales.

Sin embargo, persisten algunos retos para acceder a zonas alejadas; algunos ejemplos referidos en las entrevistas se dieron en zonas remotas de México, Guatemala y Belice, donde muchos partos son atendidos por parteras, quienes deberían notificar los nacimientos a oficinas de registro civil, pero no siempre se cuenta con la papelería o el tiempo para realizar el registro oportuno³. Asimismo, en los territorios indígenas de la región, el acceso a servicios de registro civil es limitado.

En cuanto al registro de nacimientos en centros hospitalarios, todos los países cuentan con la posibilidad de hacer la inscripción directamente en hospitales; sin embargo, la cobertura no es universal (BID, 2019). Una estrategia que se utiliza para ampliar la cobertura es que algunas autoridades de registro civil instalan programas de registro civil hospitalario en las clínicas u hospitales con mayor número de nacimientos en cada región (ACNUR y OEA, 2020). Se identificó, además, que no siempre la opción de registro hospitalario garantiza que las personas se acerquen a registrar los nacimientos por lo que es necesario reforzar la cultura del registro en la población.

En la región existen diversas iniciativas para mitigar estos retos; algunas de ellas incluyen el trabajo desde unidades móviles en zonas alejadas, la implementación de registro digitalizados en los hospitales, la promoción del registro civil hospitalario y el establecimiento de quioscos multiservicios.

Además, los países presentan distintos avances en términos de modernización tecnológica para ofrecer servicios en línea de registro e identificación. Todas las instituciones de registro civil cuentan al menos con una página web que contiene información de contacto de la institución por teléfono o correo electrónico, así como información sobre procedimientos y sus costos. Adicionalmente, varias instituciones ofrecen certificaciones digitales de algunos actos del estado civil y documentos de identidad nacional (ver Cuadro 5), y a excepción de la Unidad de Estadísticas Vitales de Belice, todas las instituciones utilizan redes sociales para compartir información sobre los servicios ofrecidos.

La posibilidad de hacer trámites en línea beneficia a las personas usuarias puesto que reduce tiempos de desplazamiento y filas en las instituciones, así como los costos asociados, los cuales pueden incluir reducciones de salario por la necesidad de pedir permisos de ausencias laborales para realizar trámites (OIM, 2023a). Igualmente, el uso de redes sociales mejora el acceso a información de las personas, incluyendo las personas migrantes, quienes consultan estas redes para conocer procedimientos específicos (OIM, 2023d).

³ Registro oportuno es aquel que se realiza dentro del plazo establecido por la legislación de cada país. Cuando no se realiza dentro de los plazos respectivos, generalmente las personas deben pasar por procesos especiales de registros tardíos.

Cuadro 5. Servicios en línea disponibles en las instituciones de registro civil y gestión de identidad

País	Institución	Servicios en línea
Belice	VSU	Descarga de formularios para certificados de nacimiento, defunción, matrimonio y divorcio
Costa Rica	TSE	Certificaciones de nacimiento, estado civil, defunción, reimpresión y entrega a domicilio de documento de identidad, citas para naturalizaciones, consulta de trámite y vigencia de cédula, inscripción digital de matrimonio para personas notarias
El Salvador	RNPN	Constancia de homónimo, certificación de partidas, certificación de registro de DUI y no DUI a través de la plataforma SIMPLE SV
Guatemala	RENAP	Certificados de: nacimiento, matrimonio, defunción, extranjero domiciliado, adopción, guatemalteco de origen, guatemalteco naturalizado
Honduras	RNP	Descarga de la partida de nacimiento desde la aplicación SIN RNP, consulta de ubicación de DNI, chat en línea
México ⁴	RENAPO	Expedición de la copia certificada del acta de nacimiento en línea, consulta e impresión de la CURP
Panamá	TE	Solicitud de citas, comprobantes de actas de registro civil, comprobantes de trámites de cédula, validación de certificados electrónicos, declaración parcial de defunción y nacimiento, a través de la plataforma Tribunal Contigo
República Dominicana	JCE	Solicitud de citas y chat en vivo

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en las respectivas páginas web.

Como se puede observar, a pesar de la expansión en la digitalización, las diferencias son importantes entre países. Un factor que aún puede fortalecerse en la mayoría de los países es mitigar la brecha digital; en otras palabras, los obstáculos que cierto sector de la población enfrenta al acceder a servicios digitalizados por motivos como el acceso a conexión estable de internet, a computadoras o dispositivos móviles adecuados, la alfabetización digital necesaria para utilizar efectivamente estas herramientas, o el hecho de que el diseño de estas plataformas no es siempre fácil de usar para las personas usuarias. Si bien sí existen importantes esfuerzos para expandir los servicios tanto físicos como digitales de las instituciones en cuestión, varios actores de sociedad civil señalan que es necesario también trabajar en la alfabetización digital de la población y en cubrir brechas de infraestructura física y digital. Asimismo, se detecta la necesidad de fortalecer el conocimiento de las personas funcionarias con respecto a la validez de las certificaciones digitales; en algunos países, por ejemplo, se han reportado casos donde personas funcionarias no aceptan actas digitales si no vienen en papel digitalizado a pesar de que esto no es necesario.

⁴ Además de RENAPO, cada entidad federativa cuenta con sus propios servicios en línea.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ Costa Rica y Panamá han comenzado a implementar sistemas de registro de nacimiento hospitalario en línea, lo cual ha posibilitado que las personas registradoras auxiliares inscriban los nacimientos inmediatamente directamente en las bases de datos del registro civil respectivas, y que las madres y padres puedan contar con el acta de nacimiento inscrita una vez salen del hospital.
- ✓ El Tribunal Electoral de Panamá ha implementado la modalidad de quioscos multiservicios. Estos quioscos se ubican en estaciones del metro, centros comerciales y supermercados, aceptan pagos con tarjetas de débito o crédito y brindan la opción de acceder, de manera inmediata, a certificación de acta nacimiento, defunción y matrimonio, así como a duplicados de cédula de identidad, en modalidad de autoservicio.

GESTIÓN DE LA IDENTIDAD LEGAL EN RELACIÓN CON PROCESOS DE REGULARIZACIÓN Y ACCESO AL REGISTRO CIVIL PARA PERSONAS MIGRANTES

Esta sección sintetiza la forma en la que los países de destino ofrecen los mecanismos para que las personas migrantes puedan utilizar sus documentos de prueba de identidad legal para acceder a diversos derechos y servicios. Bajo el marco de la migración regular, la determinación de la condición migratoria es uno de los principales mecanismos mediante los cuales las personas migrantes pueden obtener documentos de identidad, por ejemplo, permisos de residencia, que demuestren su identidad legal para que puedan interactuar con las entidades públicas y privadas del país de destino (OIM, 2023a). De igual forma, la posibilidad de registrar nacimientos, independientemente del estatus migratorio de los progenitores de un niño o niña, así como el acceso a otros servicios de registro civil, es esencial para garantizar el acceso a la identidad legal de todas las personas.

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 (*ibid.*).

Entorno institucional y legal para procesos de regularización

Todas las instituciones públicas que brindan servicios a la población establecen procedimientos referentes a la solicitud de documentos de prueba de identidad de personas migrantes como parte de los requisitos. El acceso a algunos de los servicios está directamente vinculado a determinadas categorías migratorias y sus respectivos documentos de prueba. La gestión de estos procesos de regularización se estipula generalmente en las leyes de migración, y a través de instituciones estatales encargadas de ejecutar estas leyes. El Cuadro 6 enumera las principales legislaciones e instituciones que se encargan de la regulación de procesos migratorios en cada país⁵.

Cuadro 6. Principales normativas para migrantes y entidades regulatorias en los países del estudio

País	Principales legislaciones	Principales instituciones y sus funciones
Belice	Ley de Inmigración Capítulo 156	Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior e Inmigración: Formulación y ejecución de políticas migratorias
Costa Rica	Ley General de Migración y Extranjería	Dirección General de Migración y Extranjería (DGME): ejecución de política migratoria
El Salvador	Ley Especial de Migración y Extranjería Reglamento de la Ley Especial de Migración y Extranjería	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública: Ejecución de la política integral de migración y extranjería Dirección General de Migración y Extranjería (DGME): Ejecución de la política integral de migración y extranjería
Guatemala	Código de Migración	La Autoridad Migratoria Nacional (AMN): Formulación y supervisión de la política migratoria Instituto Guatemalteco de Migración (IGM): Ejecución de la política migratoria y control de movimientos migratorios
Honduras	Ley de Migración y Extranjería Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería	Instituto Nacional de Migración (INM): Formulación y ejecución de política migratoria Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SEGOB): Emisión de resoluciones sobre solicitudes de residencia, cambios de calidad migratoria, entre otras
México	Ley de Migración Reglamento de la Ley de Migración	Secretaría de Gobernación (SEGOB): Supervisión e implementación de política migratoria Instituto Nacional de Migración (INM): Órgano Administrativo descentralizado encargado de implementación de la política migratoria

⁵ La lista no incluye todas las instituciones o legislaciones que tratan asuntos migratorios; se enfoca principalmente en las entidades que formulan políticas y gestionan los procesos de regularización de personas migrantes ya que este es el principal mecanismo de gestión de identidad de personas migrantes.

País	Principales legislaciones	Principales instituciones y sus funciones
Panamá	Ley 15-2010 (creación del) Ministerio de Seguridad Pública	Ministerio de Seguridad Pública: Propuesta de política migratoria al Poder Ejecutivo
	Ley 3-2008 (creación del Servicio Nacional de Migración)	Servicio Nacional de Migración: Ejecución de política migratoria
República Dominicana	Ley 285-04 General de Migración y Reglamento 631-11 de Aplicación	Consejo Nacional de Migración: Formulación de política migratoria Dirección General de Migración: Ejecución de política migratoria

Fuente: Elaboración propia con datos primarios de las entrevistas, MPI (2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f) e información disponible en páginas web institucionales.

Todos los países cuentan con procedimientos estipulados en las leyes anteriores y en otros mecanismos legislativos para la definición de las distintas categorías migratorias. Una vez que una persona migrante obtiene un estatus migratorio regular, las instituciones respectivas los integran en su sistema de registro de personas extranjeras y les otorga un documento de identidad que le permite realizar otros procedimientos en el país, tales como acceso a la educación, servicios de salud, empleo, cuentas bancarias, entre otros. Los nombres de estos documentos varían de país en país, así como la institución encargada de expedirlos (ver cuadro 7); en algunos casos, la expedición se hace a cargo de una autoridad migratoria mientras que en otros casos lo hacen las autoridades que gestiona los documentos de identidad nacional o los ministerios de relaciones exteriores.

Cuadro 7. Principales documentos para identificación de personas extranjeras e instituciones que los expiden

País	Documento de identificación	Institución encargada
Belice	Certificados o carnets de residencia	Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior e Inmigración
Costa Rica	Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX)	Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
El Salvador	Tarjeta de residencia	Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
Honduras	Carnet de extranjero con permiso especial de permanencia	Instituto Nacional de Migración (INM)
	Carnet de identificación de extranjero residente	Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SEGOB)
Guatemala	Documento Personal de Identificación	Registro Nacional de Población (RENAP)
	Certificación de residentes	Instituto Guatemalteco de Migración
México	Visa de residente temporal o permanente	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
	Tarjeta de residente temporal o permanente	Instituto Nacional de Migración (INM)
	CURP para extranjeros ⁶	Registro Nacional de Población (RENAPO)
Panamá	TE E-Cédula	Tribunal Electoral (TE)
	Permisos de residencia temporal	Servicio Nacional de Migración (SNM)
República Dominicana	Carnet de residente	Dirección General de Migración (DGM)
	Cédula de identidad personal para extranjeros	Junta Central Electoral (JCE)

Fuente: Elaboración propia.

⁶ La CURP se puede expedir en modalidad permanente o temporal, como es el caso de las personas solicitantes de refugio.

Además de los documentos mencionados anteriormente, cada país tiene diversos procedimientos para la expedición de visas u otras formas de identificación de personas extranjeras, generalmente relacionadas con documentación para personas trabajadoras o aquellas residentes en zonas transfronterizas, así como procesos especiales y temporales; a continuación, se presentan algunos ejemplos⁷:

- Belice y México cuentan con la Tarjeta de Paso Fronterizo para personas habitantes de las zonas fronterizas entre ambos países.
- Nacionales o residentes de Guatemala, Belice, El Salvador y Honduras que requieren entrar a las zonas fronterizas del sur de México por períodos no mayores a siete días pueden obtener una Tarjeta de Visitante Regional (TVR).
- El Salvador tiene un Proyecto de Carnetización Fronterizo para personas trabajadoras de temporada, transfronterizas y de tránsito vecinal.
- El Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM) es una aplicación que brinda documentos de identidad en tiempo real a personas trabajadoras migrantes de los países fronterizos de Costa Rica para entrar a este país de forma regular.
- En la República Dominicana, se otorga el Carnet de Trabajador Temporero a personas trabajadoras de diferentes sectores, incluyendo a personas de Haití en el sector agrícola.

Acceso al registro civil para personas migrantes

Para las personas migrantes, el registro de sucesos vitales en el país de destino es necesario ya que provee las pruebas documentales esenciales para actualizar características de su identidad legal, como por ejemplo, cambios de apellido por matrimonio.

De acuerdo con las instituciones de registro civil consultadas, las personas extranjeras tienen acceso a los servicios de registro civil siempre y cuando estos se realicen bajo los marcos legales respectivos. En la mayoría de los países del estudio, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y la República Dominicana, existen provisiones específicas para la inscripción de sucesos de personas extranjeras en las respectivas leyes o reglamentos del registro civil. En todos los países, las personas con estatus de residente, o habiendo obtenido naturalización en el país de destino, tienen los mismos derechos que las personas nacionales.

Asimismo, en la mayoría de los países del estudio, se aplica el derecho de *jus soli*⁸ a las personas nacidas dentro de sus territorios, lo cual posibilita que todos los nacimientos, incluidos los de niños y niñas de progenitores extranjeros, otorguen la nacionalidad del respectivo país a través de la inscripción del nacimiento. Inclusive en todos los países, con la excepción de la República Dominicana, se incluye el otorgamiento de la nacionalidad en los casos cuando los padres y madres se encuentran en condición migratoria irregular.

Si bien todos los países cuentan con instituciones y normativas para gestionar la identidad

⁷ El estudio regional *Programas y procesos de regularización migratoria* (OIM, 2021a) contiene un análisis exhaustivo de algunas de estas y otras maneras a que las personas migrantes en los países de este estudio acceden a procesos de regularización migratoria.

⁸ Se refiere al derecho a la adquisición automática de la nacionalidad del país en cuyo territorio ocurrió el nacimiento.

legal de las personas migrantes a través de procesos de regularización, de registro civil y de adquisición de nacionalidad, el acceso al registro de sucesos vitales puede presentar retos. En algunos casos, esto se relaciona con regulaciones específicas de las autoridades migratorias o de registro civil. Algunos ejemplos de esto se dan a continuación:

- En Belice, los partos de personas extranjeras que son atendidos por parteras deben ser notificados por estas en un periodo de tres días a las autoridades; de no ser así, el nacimiento no se puede registrar en el Ministerio de Salud de Belice bajo la premisa de que no puede certificarse que el niño o la niña haya nacido dentro del territorio de ese país. Esta medida ha sido implementada para impedir inscripciones fraudulentas de nacimientos ocurridos en otros países, pero al mismo tiempo limita el tiempo de hacer registros oportunos para nacimientos ocurridos dentro del territorio del país.
- En la República Dominicana, los hijos e hijas con ambos progenitores extranjeros en condición migratoria irregular o con condición migratoria de “no residentes” deben ser inscritos en el registro de extranjería y no acceden la nacionalidad dominicana por jus soli. Por ende, deben optar por la nacionalidad de sus países de origen a través de sus embajadas o representaciones consulares. Informantes clave de este estudio afirman que esto retrasa la obtención de la nacionalidad, y por ende, el acceso a documentos probatorios de la identidad legal de las personas recién nacidas, especialmente para personas de Haití, y más recientemente de la República Bolivariana de Venezuela, por obstáculos para realizar los registros en los países de origen.

Prestación y demanda de servicios de regularización

Los servicios ofrecidos por las autoridades migratorias también tienden a estar distribuidos en diferentes partes de los territorios de cada país, lo cual facilita las solicitudes de personas migrantes para acceder a distintos tipos de servicios relacionados con la gestión de su identidad.

Asimismo, se identifican avances en la digitalización de los servicios ofrecidos a las personas usuarias. Todas las instituciones de migración cuentan con sitios web con información sobre procedimientos migratorios, sus costos e información de contacto por teléfono o correo electrónico. Los servicios varían de país en país (ver Cuadro 8), pero en general, la mayoría de los países ofrecen trámites simples como solicitudes de citas y consultas sobre el estado de otros trámites. También se nota un activo uso de las redes sociales para informar sobre procedimientos migratorios.

Cuadro 8. Servicios en línea ofrecidos por las entidades migratorias de cada país

País	Página Web	Trámite
Belice	Belize Immigration	Solicitud de citas para pasaportes, nacionalidad y residencia, consulta de estatus de aplicaciones de residencia y descargas de formularios
	Dirección General de Migración y Extranjería	Solicitud de citas para los distintos servicios, consulta de Estado DIMEX
Costa Rica	Trámite ya	Digitalización del expediente, seguimiento del proceso de gestiones, ingreso de documentos
	Migración y Extranjería	Solicitud de citas pasaporte, consulta de estado de trámites
Guatemala	Instituto Guatemalteco de Migración (IGM)	Solicitud de citas para pasaportes y residencias, descarga de formularios para residencias
Honduras	ALAM Sistemas de Servicios en Línea	Solicitud de citas para pasaportes, prórrogas de estadía, renovación de carnets de residencia
	Micrositio de Trámites Migratorios	Solicitud de trámites
México	Secretaría de Relaciones Exteriores	Solicitud de citas de pasaporte
	Migración Gobierno de Panamá	Descarga de formularios, chat en línea (Telegram, WhatsApp, Facebook), sistema de pre-registro de filiación
Panamá	Consulta de Trámites	Consulta de trámites generales, naturalización, visas, estatus migratorio

Fuente: Elaboración propia.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ A través de CLARCIEV, México, Guatemala, Honduras y El Salvador han avanzado en convenios bilaterales para facilitar el reconocimiento de la identidad de las personas migrantes y mejorar la comunicación entre los registros civiles de cada país. Algunos de los temas que se están trabajando son la realización de cartas de entendimiento, mesas de trabajo y acuerdos sobre la interoperabilidad y el tipo de información que se pueden compartir entre entidades de registro civil manteniendo los estándares requeridos de protección de datos, registro civil de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas refugiadas, apátridas, indígenas, NNA y población LGBTQI+.
- ✓ La DGME de Costa Rica, en 2023, inició la implementación del DIMEX digital que permite a las personas migrantes contar con una identificación digital, descargable en formato de PDF y 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.

Retos para acceder a la regularización en el cumplimiento de requisitos relacionados a la identidad legal

A pesar de que todos los países cuentan con procesos para la regularización migratoria, la obtención de los documentos de identidad legal (pasaportes, identificaciones nacionales o actas de nacimientos) como parte de los requisitos, pueden resultar un obstáculo, especialmente si deben solicitarlos desde el país de origen.

En Costa Rica, por ejemplo, se reportan casos de personas migrantes que llegaron al país en su infancia y que han perdido sus actas de nacimiento o que nunca las tuvieron consigo. Para obtener sus pasaportes, estas personas también necesitan la cédula de su país de origen, pero es frecuente que nunca la hayan tramitado. Esto implica que deban viajar a su país de nacimiento para obtener los documentos mediante procesos que tienden a ser largos y que, en ocasiones, no pueden ser completados dentro de un solo viaje por lo que los costos de tiempo, permisos de trabajo y dinero se multiplican. Esta situación se torna más complicada en casos de personas adultas mayores o con condiciones de salud delicadas a quienes se les dificulta trasladarse para efectuar los trámites o quienes no cuentan con pasaportes o documentos requeridos para iniciar los procesos de regularización. Esto también representa una importante limitación habitantes de zonas alejadas en donde el registro de los niños y niñas no es una práctica habitual ya sea por desconocimiento, falta de institucionalidad o falta de documentos. Por ejemplo, según informantes clave, en las zonas altas y agrícolas de Tapachula, México, no todos los partos de madres guatemaltecas son registrados dado la ausencia de documentación de las madres o padres.

En muchas ocasiones, las personas migrantes cuentan con algún documento de identidad legal de su país de origen. Una encuesta⁹ a personas migrantes en tránsito en Panamá indicó que el 88% de personas contaban con una cédula de identidad, mientras que solo el 17% y el 8% contaban con pasaporte vigente y certificado de nacimiento respectivamente. En México, una encuesta similar¹⁰ reveló que el 87% contaban con cédula mientras que solo el 34% contaba con pasaporte vigente y 16% con certificado de nacimiento (OIM, 2023b). Sin embargo, si la documentación no está completa, vigente, apostillada o legalizada según el caso, esta puede no ser aceptadas de acuerdo con las legislaciones de los países de destino. En ocasiones, las personas pueden recibir la asistencia de sus consulados o de familiares o personas conocidas en sus países de origen para obtener la documentación necesaria, pero estos procesos pueden demorar largos períodos de tiempo y conllevan costos asociados por envíos de correos o aranceles del apostillamiento.

Estas situaciones se agravan cuando las capacidades de las representaciones consulares de los países de origen son limitadas o en algunos casos inexistentes. Un caso ilustrativo ha acontecido con las personas de origen venezolano residiendo en Costa Rica, quienes han pasado importantes períodos de tiempo sin ninguna representación consular en el país por lo que la única opción para obtener documentos apostillados es enviar un poder especial o viajar a su país de origen, algo que es solo accesible para personas con los medios económicos suficientes. Dado que documentos como acta de nacimiento y constancia de antecedentes penales son requisitos para todas las categorías de migración en el país, muchas personas se han visto sin la posibilidad de acceder a procesos de migración regulatoria y por ende al mercado de trabajo formal.

⁹ n=351.

¹⁰ n=1917.

Situaciones como las descritas anteriormente hacen que el reforzamiento de los sistemas de registro civil y de identidad, así como de los servicios consulares de los países de origen de estas personas sea aún más importante para asistirles en sus procesos migratorios.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, a través de sus ministerios de relaciones exteriores cuentan con servicios de apostillado electrónico, lo cual facilita la obtención de este requisito para que sus connacionales en los países de destino puedan utilizar documentos clave de identidad legal como actas del estado civil.
- ✓ Costa Rica, Panamá y República Dominicana son miembros 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 estos países es la de aceptar pasaportes o actas de nacimiento vencidas para la gestión de diferentes procesos de regularización migratoria.
- ✓ En México, las representaciones consulares de los países de origen de inmigrantes pueden emitir constancias de origen para aquellas personas que no cuentan con los recursos para obtener actas de nacimiento desde su país, las cuales son aceptadas por las instituciones de registro para inscribir nacimientos.

SERVICIOS CONSULARES Y ACCESO A DOCUMENTOS DE VIAJE

El acceso a servicios consulares y a documentos de viaje es una de las formas en las que las personas migrantes pueden obtener documentos que prueben su identidad legal, moverse internacionalmente de forma regular y acceder a servicios en los países de destino. En este apartado, se analizan las formas en las que las personas acceden a documentos de viaje desde su país de origen y cómo las representaciones consulares les asisten en la obtención de documentos de viaje y de identidad legal requeridos en países de destino.

Entorno institucional y legal

Todos los países que comprende el estudio cuentan con redes consulares bajo la dependencia de sus ministerios de relaciones exteriores. Generalmente estas redes cuentan con mayor presencia en los países y localidades donde existe mayor grado de concentración de connacionales. Asimismo, en las leyes de todos los países, están contempladas las potestades de las representaciones consulares para realizar actos de registro civil, las cuales varían de país a país y son afectadas por el grado de autonomía de las instituciones de registro civil, migración y representaciones diplomáticas, además de otros factores como los recursos con los que cuentan, la existencia de mecanismos de cooperación interinstitucionales y la naturaleza de las relaciones diplomáticas entre países de origen y países de destino de personas migrantes.

El primer paso para viajar de forma regular es la obtención de un pasaporte. La obtención del documento de viaje que en algunos casos también funciona como documento de identidad, se suele hacer a través de una institución competente en el país de origen; el cuadro 9 presenta cuáles son tales instituciones en la región:

Cuadro 9. Instituciones encargadas de brindar documentos de viaje en los países de estudio

País	Institución
Belice	Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior e Inmigración
Costa Rica	Dirección General de Migración y Extranjería
El Salvador	Dirección General de Migración y Extranjería
Guatemala	Instituto Nacional de Migración
Honduras	Instituto Guatemalteco de Migración
México	Secretaría de Relaciones Exteriores
Panamá	Autoridad de Pasaportes de Panamá
República Dominicana	Dirección General de Pasaportes (dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores)

Fuente: Elaboración propia.

Cuando una persona se encuentra en un país extranjero sin su pasaporte, debe solicitarlo en alguna representación consular; al igual que para los procesos migratorios, documentos de prueba de identidad nacional como actas de nacimiento o cédulas de identidad suelen ser requisitos con los que la persona debe contar. De acuerdo con la normativa internacional, en caso de que la persona no posea tales documentos, el consulado de su país deberá asistir a la persona para obtenerlos desde el país de origen.

Coordinación e interoperabilidad entre representaciones consulares y países de origen

Los países del estudio cuentan con distintos mecanismos para que sus representaciones consulares coordinen la asistencia a connacionales en el exterior con otras instituciones gubernamentales; en los siguientes párrafos, se muestran algunos ejemplos.

Desde 2019, Honduras, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició un proceso de modernización del Documento Nacional de Identificación (DNI) a través de la emisión de nuevos documentos con registro digital biométrico (PNUD, s.f.). Este proyecto ha contado con la colaboración interinstitucional del Registro Nacional de las Personas (RNP), que es la institución encargada de emitir el DNI, y la red consular hondureña en el exterior. Con esto, se ha provisto a las 52 representaciones del país en el exterior de kits de enrolamiento para que puedan otorgar el documento a connacionales en el exterior.

Los consulados de Guatemala no cuentan con acceso directo a las bases de datos del RENAP, por lo que históricamente los procesos de registro a través de los consulados se han hecho de forma manual. En 2022, sin embargo, varios consulados en los Estados Unidos de América, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, RENAP y OIM, implementaron un plan piloto de sistema de gestión consular digitalizado para centralizar el ingreso de archivos de registro civil de la diáspora guatemalteca, reducir tiempos de los procesos y mejorar la comunicación entre las instituciones; en 2023 el plan piloto ha logrado expandirse a toda la red consular guatemalteca. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y RENAP se encuentran en conversaciones para mitigar el reto de unificar digitalmente el sistema de expedición de pasaportes con el sistema de Documento Personal de Identidad (DPI), reduciendo así el número de pasos y de papelería requerida para la comprobación de identidad de las personas durante el procesamiento de sus pasaportes.

En México, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), RENAPO y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) han firmado un convenio con la Asociación Nacional de Estadísticas y Sistemas Informáticos de Salud Pública de los Estados Unidos de América (NAPHSIS, por sus siglas en inglés). De esta forma, se estableció la estrategia binacional *Soy México* para garantizar el derecho a la binacionalidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) nacidos en los Estados Unidos de América cuyos progenitores fuesen de ascendencia mexicana. A través de un sistema interoperable generado por RENAPO, se han podido validar, de forma directa, los registros de nacimiento en 42 estados estadounidenses y se ha podido eliminar requisitos como la apostilla y la traducción de documentos. El programa inició dirigido a niños, niñas y adolescentes, pero se ha expandido a población adulta.

Prestación y demanda de servicios consulares

En relación con la identidad legal, los servicios más solicitados a las representaciones consulares que se han identificado son la renovación de documentos de identidad nacional, la renovación de pasaportes, la obtención de certificaciones de acta de nacimiento, matrimonio, o antecedentes penales. En general, la variedad y agilidad de los servicios ofrecidos varía según las capacidades y prioridades de cada consulado.

Algunos países, en los consulados ubicados en los lugares con mayor presencia de connacionales, dan la posibilidad de obtener documentos de registro civil e identidad nacional en tiempos cortos y directamente desde la representación consular. Este es el caso de El Salvador que cuenta con ventanillas del Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN) en sus consulados, y recientemente, se ha comenzado con la expedición inmediata del Documento Único de Identidad (DUI) en siete de ellos en los Estados Unidos de América. También en ese país se cuenta con la posibilidad de imprimir documentos de identidad y actas apostilladas del estado civil en varias de sus representaciones consulares. En otros países, donde no se cuenta con la posibilidad de imprimir los documentos directamente, estos procesos pueden demorar tiempos mayores, como son los casos Costa Rica y Honduras, donde la obtención de una cédula de identidad o un DNI respectivamente pueden demorar de tres a seis meses dependiendo de la ubicación del consulado.

Los servicios de expedición de pasaportes también varían de acuerdo con los países. Mientras que países como El Salvador, Honduras y Guatemala, han comenzado a implementar este servicio progresivamente en sus redes consulares, otros países como Costa Rica y Panamá, no cuentan con este servicio. Entre las razones que se mencionan, están el hecho de que las máquinas de impresión suelen ser costosas, especialmente para aquellos países que utilizan pasaporte biométrico; por lo tanto, la inversión no es rentable, especialmente en lugares donde existe baja demanda del servicio.

El grado de digitalización de procesos internos y servicios a personas usuarias también es disímil en cada país. Actualmente, la República Dominicana se encuentra en un proceso de modernización para la gestión consular que pretende, entre otras cosas, externalizar algunos servicios, como por ejemplo, la gestión de las citas en los consulados para que las personas puedan obtener estos servicios de manera más ágil y el personal de los consulados cuente con más tiempo para otras labores. Belice, por su parte, realiza todos sus procesos consulares en papel y actualmente se tiene como prioridad la implementación de un sitio web.

El alcance geográfico de las redes consulares es un tema que continúa siendo un reto para la mayoría de los países. Países como Honduras, Guatemala y El Salvador cuentan con redes consulares amplias tanto en México como en los Estados Unidos de América y además realizan jornadas de consulados móviles de forma periódica; sin embargo, todos sus representantes concuerdan en que aún falta camino por recorrer para maximizar la efectividad de sus servicios dado la cantidad de connacionales que se encuentran en el extranjero. En el caso de Costa Rica, al no ser un país con alta tasa de emigrantes, sus servicios consulares no siempre se encuentran cercanos a las personas que los necesitan por lo que en algunas situaciones, las personas deben desplazarse largas distancias para acceder a estos servicios en el exterior. Estos factores incrementan los costos para las personas usuarias puesto que estos trasladados no están contemplados en los servicios

ofrecidos. Asimismo, este es uno de los factores para que personas migrantes en zonas alejadas no notifiquen la actualización de sucesos vitales a sus países de origen o no logren cumplir con los requisitos necesarios para acceder a procesos de regularización en los países de destino.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ A través de un sistema de gestión consular electrónico, RENAP y Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala han acelerado el tiempo de registro de sucesos vitales de la diáspora guatemalteca; cuando antes el proceso tardaba de tres a seis meses, actualmente toma solo unas cuantas semanas.
- ✓ En la República Dominicana, existe un convenio interinstitucional entre la Junta Central Electoral (JCE) y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la gestión de los servicios de identidad personal a personas dominicanas en el extranjero a través de la instalación de delegaciones de la JCE en consulados en lugares de altas concentraciones de diáspora dominicana que permite la tramitación ágil de actas del estado civil y de impresión y entrega de cédulas de identidad.
- ✓ La plataforma Simple SV es una ventanilla única habilitada por el Gobierno de El Salvador donde las personas salvadoreñas puede solicitar trámites de distintas instituciones estatales desde cualquier parte del mundo. Entre ellas se encuentra el Registro Nacional de Personas que permite la obtención de certificaciones de actas, certificación de registro de DUI y no DUI.

CAPÍTULO III. NECESIDADES REGIONALES E INTERINSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL DE PERSONAS MIGRANTES



CAPÍTULO III. NECESIDADES REGIONALES E INTERINSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL DE PERSONAS MIGRANTES

Como parte del análisis de los sistemas de identidad legal en los países que comprende el estudio, fue posible identificar necesidades en común que obstaculizan el acceso a dicho derecho. En esta sección se discuten siete necesidades transversales a toda la región (ver figura 3) y cuya atención simultánea y propicia puede mejorar la calidad de vida de las personas migrantes:

Figura 3. Principales necesidades identificadas para garantizar el acceso a la identidad legal



Fuente: Elaboración propia.

Como se evidenció en capítulos anteriores, hay claros e importante avances locales y regionales hacia la modernización tecnológica e interoperabilidad de la información. Sin embargo, aún existen asimetrías entre y dentro de los países con respecto a las herramientas tecnológicas, legislativas o políticas necesarias para colaboraciones bilaterales o multilaterales en materia de intercambio de información. A continuación, se describen algunos ejemplos identificados durante el trabajo de campo.

Desde Guatemala, se resalta que un reto es la modernización tecnológica de los consulados para que los sistemas de citas sean digitalizados y estandarizados en todos los consulados, ya que se ha observado que las personas no siempre pueden solicitarlas de manera eficiente, e inclusive, han existido personas ajena a las instituciones ofreciendo y cobrando de manera informal por servicios de asignación de citas.

En Honduras, el único servicio de registro civil ofrecido de manera digital a las personas usuarias es la descarga de las partidas de nacimiento, pero los demás servicios siguen siendo presenciales. Recientemente se ha comenzado con la implementación de quioscos multiservicios similares a los ya existentes en Panamá. A pesar de que varios países cuentan con opciones de obtener algunos documentos en línea, solamente tres países, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, cuentan con la posibilidad de apostillar esos documentos en línea para su validez en el extranjero.

La red consular de Costa Rica cuenta con la posibilidad de proveer un pasaporte en períodos de menos de 10 días en cualquier parte del mundo a pesar de que los consulados no imprimen los pasaportes directamente. Sin embargo, con respecto a la capacidad de ofrecer cédulas de identidad, el proceso puede demorar hasta seis meses debido a que no se ha logrado concretar la interoperabilidad necesaria con el Tribunal Supremo de Elecciones para modernizar y digitalizar este proceso.

Además de los retos tecnológicos, también se han identificado barreras relacionadas a la voluntad política o las competencias legales de las instituciones para compartir información de sus bases de datos que se pueda utilizar de manera interinstitucional. Por ejemplo, en México se señala que, en ocasiones, la autonomía de las entidades de registro civil de cada Estado ha influido para que haya accionares proteccionistas que obstaculizan iniciativas de integración y colaboración a nivel federal.

A nivel regional, se reportan varios intentos de modernización e interoperabilidad de los sistemas de registro civil a través de CLARIEV, pero se ha visto limitado por la dificultad de compartir información o dar acceso a bases de datos da cada institución sin quebrantar las distintas legislaciones nacionales en términos de autonomía institucional y protección de datos. Como alternativa, algunos países han creado mecanismos de verificación de identidad entre instituciones de registro civil, algunas de las cuales incluyen el compartir copias de documentos no sensibles, mientras que, en otros casos, como el de Honduras, la institución de registro civil colabora mediante la respuesta puntual a preguntas de verificación provenientes de otros actores.

En esta misma línea, las instituciones de registro civil de los países de destino no cuentan con mecanismos de cooperación con las representaciones consulares de los países de origen. Esto se debe a que los registros civiles no tienen competencia en asuntos migratorios y es responsabilidad de las respectivas autoridades migratorias o ministerios de relaciones exteriores. Sin embargo, ha habido casos importantes donde es necesaria una colaboración multilateral que incluya no solo autoridades migratorias, sino a autoridades de registro civil junto con representaciones consulares. Algunos ejemplos de estos casos incluyen procesos extraordinarios de regularización migratoria como el proceso de [Amnistía en Belice](#) o el [Plan de Regularización de Extranjeros en República Dominicana](#); en ambos casos, las poblaciones beneficiarias requirieron documentos de parte de autoridades de más de un país por lo que la coordinación interinstitucional y entre países fue necesaria aunque se solía dar de manera ad hoc.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ En Belice, durante setiembre de 2022, las oficinas nacionales de OIM en el Salvador, Honduras y Belice llevaron a cabo una iniciativa trilateral con el apoyo de instituciones de registro civil, migración y relaciones exteriores de dichos países, para que migrantes residendo en Belice pudieran obtener documentos que probasen su identidad legal y así poder aplicar para el Plan de Amnistía que permitía a migrantes de distintas nacionalidades obtener la categoría migratoria de residentes permanentes (OIM, 2022).
- ✓ El Tribunal Electoral de Panamá y el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica cuentan con un convenio interadministrativo que 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. A través de este convenio, ambas instituciones también han implementado trabajo de campo en zonas fronterizas de difícil acceso, incluyendo territorios indígenas, para facilitar el registro de sucesos vitales (MIRE, 2016).



GENERACIÓN DE CONFIANZA DE LAS PERSONAS MIGRANTES HACIA LAS AUTORIDADES ESTATALES

Una de las situaciones recurrentes que se señaló durante las entrevistas a informantes clave fue que, a pesar de que en todos los países existen mecanismos administrativos para que las personas migrantes inscriban sucesos vitales en las instituciones de registro civil, existe una falta de confianza generalizada por parte de esta población que obstaculiza su acercamiento para la inscripción de tales eventos. De acuerdo con estas mismas entrevistas, esto se debe principalmente a que hay temor de que la institución encargada del registro civil notifique a las autoridades de migración sobre la condición migratoria de una persona cuando esta se encuentra en condición irregular.

Diversas autoridades de registro civil enfatizan en que estas no son prácticas institucionales. Por ejemplo, en Belice, la Unidad de Estadísticas Vitales solamente solicita una identificación válida para la inscripción de un nacimiento en su territorio y con la nacionalidad beliceña;

además, no se penaliza a la madre o al padre si se revela que han extendido sus visas de estadía. Sin embargo, se señala que muchas personas migrantes de los países fronterizos no realizan la inscripción de los nacimientos de sus hijos e hijas por encontrarse en condición migratoria irregular.

Situación similar ocurre en las zonas fronterizas entre México y Guatemala, específicamente en la Ciudad de Tapachula, donde informantes clave señalaron que personas de origen guatemalteco nacidas en México, pueden obtener la doble nacionalidad independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, muchas personas, principalmente trabajadoras de fincas agrícolas, evitan acercarse a consulados a registrar a sus hijos o hijas como guatemaltecas citando el temor a ser detenidas en los distintos puntos de control migratorios durante el trayecto como uno de los principales motivos de su reticencia.

En Panamá, se reportan retos para la inscripción de nacimientos de personas indígenas que cruzan la frontera con Costa Rica para trabajar en las recolectas del sector cafetalero. Ambos países otorgan la nacionalidad a través de los nacimientos en sus respectivos territorios como a través de la nacionalidad de los progenitores, por lo que esos niños y niñas tienen el derecho a la doble nacionalidad garantizado por ley. Sin embargo, se han reportado casos donde las madres regresan a Panamá a inscribir el nacimiento como panameño, pero no cuentan con el acta de nacimiento en Costa Rica, presuntamente por temor a las autoridades migratorias de este país.

El trabajo interinstitucional y en colaboración con organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales, ha sido identificado como una forma de mitigar la desconfianza de las personas beneficiarias, dado que generalmente, estas organizaciones han creado relaciones de confianza con poblaciones migrantes a través de asistencia y asesoría, muchas veces de forma gratuita.



BUENA PRÁCTICA

- ✓ Desde hace algunos años, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Oficina Nacional de OIM en El Salvador han venido realizando jornadas de carnetización en los puestos fronterizos entre Guatemala y Honduras; las poblaciones meta han sido niñas, niños y adolescentes de tránsito vecinal fronterizo, así como trabajadores transfronterizos y trabajadores temporales. Las jornadas incluyen estrategias de comunicación donde se vincula a las alcaldías y representantes comunitarios. Este tipo de acciones contribuyen a mantener actualizados los registros de personas extranjeras en las bases de datos de la autoridad migratoria, fortaleciendo la gestión de la identidad de las personas extranjeras y previniendo delitos como la trata y tráfico de personas (OIM, 2017).

Aunado a la necesidad anteriormente presentada, se encuentra la falta de claridad y accesibilidad de la información sobre procedimientos de registro civil y regularización migratoria. Informantes clave entrevistados en el marco de este estudio concuerdan en que, a pesar de que existen esfuerzos importantes desde las instituciones para informar a la población, ya sea a través de páginas instituciones o redes sociales, sigue habiendo brechas, las cuales tienen que ver, entre otras cosas, con los medios de comunicación o el lenguaje que se utiliza, el hecho de que las páginas no siempre funcionan adecuadamente, y el alcance geográfico de la información diseminada.

Como consecuencia, muchas personas migrantes no logran acceder a ciertos servicios o deben pasar varias veces por el mismo proceso. Por ejemplo, en la República Dominicana, informantes clave indicaron que durante la implementación de la Ley 169-14, la cual fue creada para facilitar los documentos de identidad para personas de ascendencia extranjera nacidas en el país y registradas de forma irregular en el registro civil (CIDH, 2015), no se alcanzó a muchas personas potencialmente beneficiarias por no tener información clara sobre los requisitos para la regularización. Situación similar se ha señalado con respecto al acceso a la información del Plan de Normalización de Ciudadanos Venezolanos (OIM, 2023e), que ha sido una de las medidas mediante las cuales la República Dominicana ha procurado facilitar la regularización para el creciente número de personas inmigrantes de la República Bolivariana de Venezuela. A pesar de que es posible encontrar información en las páginas de la [Dirección General de Migración](#), desde sociedad civil se reporta la necesidad de generar información con lenguaje accesible y que trascienda las ventanillas o páginas web de las instituciones, especialmente para personas que viven en zonas remotas con menor acceso a medios digitales.

Casos parecidos fueron reportados en México, donde la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) ofrece programas de asistencia dirigidos a personas migrantes, que incluyen la constancia para acreditar la identidad en el [Padrón de Huéspedes y Migrantes en Retorno](#) de la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, 2023), servicio que no siempre es solicitado por potenciales personas beneficiarias debido a que desconocen del mismo. De igual forma, existe el programa de otorgamiento de la CURP temporal para personas repatriadas o solicitantes de refugio, pero informantes clave comentaron que el mismo no cuenta con un programa de identificación directa de la población meta, por lo que las personas deben informarse por su propia cuenta para acercarse a los puntos de repatriación.

Algunas de las medidas tomadas por los países para mejorar las formas en las que la información se transmite a las personas usuarias incluyen el acercamiento proactivo a las comunidades mediante campañas móviles y medios de comunicación. Las redes sociales digitales también son ampliamente reconocidas como una forma efectiva de hacer llegar mensajes a la población. Por ejemplo, el uso de videos explicativos en formato corto en redes sociales populares como TikTok o Instagram ha sido documentado como de uso alto por personas migrantes en tránsito (OIM, 2023d). Adicionalmente, las instituciones y organizaciones de sociedad civil que manifestaron utilizar la red de mensajería WhatsApp, la califican como una de las formas más efectivas para comunicarse en tiempo real con personas migrantes.



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.



CONOCIMIENTO DE LAS NORMAS Y MITIGACIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD EN LAS INSTITUCIONES

Si bien las instituciones estatales consultadas en este estudio coinciden en que los servicios de registro civil, los servicios de regularización migratoria y los servicios de salud asociados a la prueba de identidad legal, son ofrecidos, indiscriminadamente y cuando la ley lo permite, a personas extranjeras sin importar su condición migratoria, otros informantes clave apuntan a frecuentes incidentes donde los servicios son negados por distintos motivos relacionados con el desconocimiento de normas o la discrecionalidad de las personas funcionarias.

En México, por ejemplo, tanto la Ley de Migración (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2022) como la Constitución Política, garantizan la no negación de los actos del estado civil para personas migrantes independientemente de su condición migratoria; sin embargo, varias personas entrevistadas señalaron casos donde oficiales de registro civil se han negado a inscribir matrimonios de personas migrantes por no contar estas con alguna categoría migratoria regular. También se ha reportado que, en Tapachula, la falta de claridad sobre las normas de la inscripción de nacimientos de niños y niñas de padres y madres guatemaltecas ha ocasionado que a las personas se les indique que deben incurrir en costos económicos cuando, en realidad, lo que se necesita es una constancia de origen de parte de una representación consular.

En Costa Rica, la Ley General de Salud (Gobierno de la República de Costa Rica, 2020) 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; 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.

En la República Dominicana, ha existido una práctica en centros de salud de solicitar pruebas de paternidad a parejas mixtas, especialmente de madre extranjera y padre dominicano, para inscribir el nacimiento con nacionalidad dominicana, esto con el fin de evitar inscripciones fraudulentas de nacimientos a los que no les corresponde la nacionalidad dominicana. Actores clave de este estudio reportan que estas pruebas se solicitan con mayor frecuencia de la necesaria aduciendo a prejuicios de personas funcionarias. La nueva Ley Orgánica de Registro Civil 4-23 (Gobierno de la República Dominicana, 2023) pretende regular esta práctica para que las pruebas de paternidad se soliciten solamente cuando existan sospechas fundadas de fraude y que sea la Junta Central Electoral quien cubra los costos de estas pruebas.

También se han señalado algunos casos de discriminación y abuso de autoridad, donde, según algunas de las organizaciones consultadas, oficiales de policía o migración confiscan

documentos a personas en tránsito para obtener extorsiones, y en algunos casos, les rompen los documentos dejándoles sin prueba de su identidad.

Situaciones como estas influyen en lo discutido previamente con relación a la desconfianza que muchas personas sienten de acceder a las instituciones y servicios correspondientes. Diversas iniciativas han sido apuntadas como mecanismos para evitar esta situación; estas van desde las campañas de sensibilización al personal de las distintas instituciones, la asesoría a personas migrantes sobre el conocimiento de sus derechos, el reforzamiento de los mecanismos de queja, o la indicación desde las autoridades de aplicar discrecionalidad positiva en casos donde sea necesario priorizar los derechos humanos de las personas que no cuenten con todos los requisitos para acceder a derechos básicos.



BUENA PRÁCTICA

- ✓ El Registro Civil de la Ciudad de México ha realizado campañas informativas para otras instituciones públicas con el fin de que las personas funcionarias sepan cómo diferenciar los distintos tipos de actas, incluyendo las digitales y cómo estas se deben validar.



MITIGACIÓN DE BARRERAS PARA ACCEDER A SERVICIOS PÚBLICOS RELACIONADAS AL FALTANTE DE PRUEBA DE IDENTIDAD LEGAL

La ausencia de identidad legal o la falta de documentos que prueben la identidad legal de una persona tienen consecuencias importantes sobre la calidad de vida de las personas, principalmente porque estas personas se enfrentan a serios obstáculos para acceder a distintos servicios públicos que como parte de procesos administrativos requieren documentos de identidad legal.

En algunos países, el acceso a la educación se ha visto limitado por no contar con actas de nacimiento. En la República Dominicana la educación primaria es universal y no requiere acta de nacimiento, lo cual posibilita el acceso para personas con condición migratoria irregular o sin acta de nacimiento. Para ingresar a la educación superior, sin embargo, el acta de nacimiento es un requisito con el que un sector de la población de ascendencia haitiana no cuenta, por lo que se limita la posibilidad de ingresar a las universidades. La falta de documentos de identidad legal también limita las posibilidades de abrir cuentas bancarias, acceso a telefonía móvil y de acceder a ciertos trabajos, razón por la cual muchas personas se ubican en el sector laboral informal donde se reportan condiciones precarias como la falta de seguros médicos y de pensión. Casos similares se han reportado en Costa Rica en personas venezolanas y centroamericanas para quienes obtener documentos de identidad legal desde su país de origen es sumamente difícil y frecuentemente no acceden a categorías migratorias que les permitan obtener trabajos en el sector formal, por lo que es común que obtengan trabajos informales con poca regulación donde son más propensos a ser víctimas de explotación laboral.

En México, se otorga una CURP temporal para personas solicitantes de refugio y repatriadas, con el objetivo de que puedan acceder tanto a servicios de salud como de educación; sin embargo, procesos consultivos entre las autoridades y sociedad civil, han revelado que, en algunas ocasiones a niños, niñas y adolescentes se les ha solicitado actas de nacimiento para ingresar el sistema educativo.

El acceso a servicios de salud es un tema transversal en los países del estudio. Como se discutió anteriormente, casos de requisitos administrativos, discrecionalidad o discriminación de personas funcionarias, y desconfianza o temor de las personas usuarias, influyen en que un importante sector de la población no acceda a servicios de salud.

La generación de estrategias y procedimientos para que las personas migrantes sin prueba de identidad legal o documento de identificación válidos en los países de destino puedan acceder a derechos esenciales como trabajo digno, salud integral y educación, es una de las principales necesidades que diversos actores que participaron en este estudio mencionaron para el cumplimiento de los derechos humanos de estas personas.



BUENA PRÁCTICA

- ✓ La Ciudad de México cuenta con la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Bajo esta ley, todas las personas en tránsito migratorio, independientemente de su condición migratoria pueden optar por una credencial de "huésped" de la ciudad que les permite acceder múltiples servicios públicos, incluyendo la inscripción de los nacimientos de sus hijos e hijas.



ATENCIÓN A LA BRECHA DIGITAL

El avance que muchos países están realizando hacia la digitalización de los servicios trae consigo el reto de atender la brecha digital ya que existen personas que no cuentan con los medios para realizar los trámites en línea. Esto está relacionado tanto al acceso que ciertas comunidades puedan tener a dispositivos móviles, computadoras o conexión a internet, como a la capacidad con que las personas cuenten para utilizar nuevas herramientas tecnológicas o el nivel de tecnicidad del lenguaje utilizado para comunicar la información.

En El Salvador, por ejemplo, se reporta que, principalmente, las personas adultas mayores enfrentan dificultades para utilizar los servicios en línea en la plataforma Simple SV o para realizar el apostillado electrónico. También se dan casos de personas que residen en zonas alejadas y no tienen acceso a computadoras, a teléfonos celulares óptimos o a conexiones de internet estables. Algo parecido se ha reportado en Costa Rica, donde la reciente implementación del Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX), en su formato digital, no ha podido ser aprovechado por algunas personas que no tienen acceso o el acceso es limitado a herramientas digitales.

A pesar de que existe evidencia de una brecha digital y de que varias de las instituciones gubernamentales consultadas ofrecen la alternativa de acceder a los servicios de forma presencial, esto no es siempre accesible para todas las personas debido a los costos directos

e indirectos que esto genera, ya que, a pesar de la expansión geográfica de muchos de los servicios, aún existen muchas regiones con servicios limitados o lejanos. Algunas prácticas que se han generado para atender a esta población incluyen la creación de tutoriales en formato de video sobre cómo utilizar las páginas, y la expansión de servicios a domicilio, especialmente para personas con condiciones físicas que les impiden movilizarse.



BUENAS PRÁCTICAS

- ✓ El INM de Honduras ofrece la posibilidad de enviar personas delegadas a las casas de habitación de personas a las que se les dificulte la movilización para la captura de datos biométricos.
- ✓ El TE de Panamá cuenta con el servicio “encamados” con citas a domicilio para facilitar el acceso a cédulas de identidad a personas que por algún tipo de enfermedad o discapacidad no puedan presentarse a una oficina de cedulación para realizar el trámite de la cédula.



IDENTIFICACIÓN Y ASISTENCIA A POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Existen grupos y personas que, en contextos migratorios y por diversos factores de vulnerabilidad pueden ver limitado su derecho a la identidad legal. Algunos de los factores citados con mayor frecuencia durante las entrevistas fueron limitaciones económicas, discriminación por género, orientación o identidad sexual, poblaciones extracontinentales en tránsito irregular sin representación diplomática en la región o provenientes de países con contextos políticos-económicos que les dificultan la asistencia desde sus representaciones consulares. Esto hace eco de lo documentado en la literatura sobre los grupos poblacionales que mayormente se ven afectados por el acceso limitado a su identidad legal, donde el ingreso, el género, el menor acceso a sistemas educativos y la residencia en zonas remotas (Clark y otros, 2022) son algunos de los obstáculos más frecuentes.

En Costa Rica, organizaciones de sociedad civil señalan que, por diversos motivos, las mujeres migrantes a veces no cuentan con documentos que prueben su identidad o tienden a ser las últimas en regularizar su situación dentro un grupo familiar. Esto influye no solo en que enfrenten obstáculos para acceder a servicios públicos, sino que las hace más propensas a sufrir situaciones de violencia basada en género ya que ven su autonomía reducida y por ende experimentan situaciones de dependencia de sus parejas masculinas, limitando las posibilidades de buscar ayuda o intentar salir de situaciones abusivas. En México, por su parte, se reporta la ausencia de medidas para no revictimizar a mujeres que han sido víctimas de violencia basada en género por parte del padre de sus hijos o hijas y que requieren realizar procesos de inscribirles o regularizarles dado que la comparecencia de ambos progenitores suele ser requisito para iniciar tales procesos.

Las personas con identidad sexual diversa también enfrentan problemas para el reconocimiento de su identidad legal. En contextos de movilidad, las diferencias legislativas entre países causan que personas transgénero o no-binarias encuentren obstáculos legales en sus documentos de

identidad. La Ciudad de México, por ejemplo, permite el cambio de género en los documentos de identidad emitidos por la Dirección General de Registro Civil (Gobierno de la Ciudad de México, 2022), pero esto no es igual en varios de los países de origen de personas migrantes, por lo cual se generan dificultades para la comprobación y compatibilidad de documentos de identidad provenientes de distintos países.

Las poblaciones en tránsito irregular también afrontan importantes obstáculos para el acceso a la identidad legal en la región. Al ser zona de tránsito, América Central, y México reciben altos flujos de migrantes de todas partes del mundo, incluyendo personas provenientes de África y Asia, que se encuentran en tránsito hacia los Estados Unidos de América. Estas poblaciones enfrentan particulares retos asociados a la falta de representaciones consulares de sus países de origen en la región, barreras lingüísticas, perdida de documentos de viaje o de identificación durante la ruta migratoria, alta propensión a ser violentados por grupos criminales, y a sufrir discriminación por parte de las instituciones. Por lo general, existe escasez de procesos previamente establecidos para atender a estas poblaciones. Además de las poblaciones extracontinentales, las personas migrantes provenientes de Cuba, la República Bolivariana de Venezuela y Haití han sido identificadas como poblaciones con factores de vulnerabilidad por la tendencia a migrar de forma irregular y encontrarse frecuentemente con falta de documentos de prueba de identidad válidos y con servicios consulares limitados en los países de tránsito.

Para estos grupos poblacionales en tránsito irregular, un tema importante de atender es el registro de nacimientos. En entrevistas con actores clave en diversos países como Guatemala y México se identificó el reto de registrar estos casos donde una madre da a luz en alguno de los países de tránsito sin realizar la inscripción del nacimiento, y luego al cruzar a otro país enfrentan problemas para acceder a servicios para el infante por no contar con ningún tipo de identidad. En el caso de Panamá, existen Estaciones Temporales de Recepción Migratoria donde las madres dan a luz y no se permite que avancen en la ruta migratoria antes de registrar el nacimiento, aun así se han reportado casos de madres que dan a luz en el Parque Nacional El Darién y continúan su tránsito migratorio sin el registro de este nacimiento.

La atención de personas en situación de vulnerabilidad requiere procedimientos establecidos para satisfacer sus necesidades; estos procesos, sin embargo, no siempre existen en la región. Al igual que en otras necesidades discutidas anteriormente, el rol de organizaciones de sociedad civil y de organismos internacionales ha sido vital para facilitar un acercamiento a estas poblaciones.



BUENA PRÁCTICA

- ✓ La DGME de Costa Rica y la SRE de México han comenzado a otorgar pasaportes que reconocen la autopercepción de género de las personas y que incluyen la opción de elegir género “no binario” reconociendo así la inclusión de personas con identidad sexual diversa.

A close-up photograph of a woman with dark hair tied back, wearing a pink top, holding a baby in a white wrap. The baby is wearing a white shirt with a red collar and pink pants with a colorful floral pattern. The woman is looking down at a clipboard she is holding, with a pen in her hand. Another child is partially visible in the background.

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES

El capítulo final de este estudio presenta una serie de recomendaciones para fortalecer los mecanismos de acceso a la identidad legal de personas migrantes y garantizar el cumplimiento de este derecho para todas las personas. Las recomendaciones se dividen de la siguiente forma: a) recomendaciones dirigidas a todo el conjunto de instituciones encargadas de los distintos sistemas de identidad legal; b) recomendaciones para la cooperación regional; c) recomendaciones para las instituciones de registro civil; d) recomendaciones para autoridades migratorias; y e) recomendaciones para representaciones consulares. Las recomendaciones se desprenden de las buenas prácticas identificadas en el proceso de investigación, particularmente del proceso de entrevistas y de lo propuesto por las personas participantes en el Seminario de Protección Consular llevado a cabo en junio de 2023 con representaciones gubernamentales de los países de la Conferencia Regional sobre Migración en Ciudad de Panamá.



RECOMENDACIONES INTERINSTITUCIONALES

- Elaborar mecanismos de coordinación entre las instituciones de salud, registro civil, migración y consulados para el registro de hechos vitales de las personas migrantes y sus familias (nacimientos, defunciones, etc.). Los mecanismos de coordinación deben incluir además a las autoridades policiales y a entidades especializadas de las diásporas que tienen competencia en el registro y emisión de documentos de identidad.
- Generar acciones interinstitucionales y servicios diferenciales para fortalecer la gestión de la identidad de personas migrantes en condición irregular, particularmente para aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad, como NNA, mujeres, personas LGBTQI+, poblaciones indígenas binacionales, poblaciones sin representaciones consulares cercanas, entre otras.
- Desarrollar 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: sistema primario de salud, registros de nacimientos o defunciones, registros de matrimonios y acceso a educación para menores de edad, y así reducir el margen para la discrecionalidad en la aplicación de procedimientos.
- Capacitar a personas funcionarias de migración y consulados en la verificación de los diferentes documentos (actas de nacimiento, carnet de residente, documento de identidad, tarjetas trabajador temporal, entre otros).
- Capacitar a personas funcionarias de gobierno en la adecuada protección de datos.

- 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.
- Buscar mecanismos para la reducción de la brecha digital mediante asistencia directa, creación de tutoriales informativos y acercamiento a las poblaciones con mayores retos de acceso a la información.



RECOMENDACIONES SOBRE COOPERACIÓN REGIONAL

- Explorar acuerdos, según la legislación de cada país, para flexibilizar los requisitos de documentación necesarios para regularizar el estatus migratorio de una persona. Algunos ejemplos de documentos alternativos son licencias de conducir, pasaportes vencidos, matrículas consulares.
- Ampliar acuerdos existentes y explorar nuevos acuerdos bilaterales para el registro de nacimientos de personas con doble nacionalidad.
- Identificar buenas prácticas y desarrollar procedimientos para documentar a personas que no pueden verificar su nacionalidad por ausencia de servicios consulares.
- Promover jornadas regionales de facilitación de documentos de identidad legal en coordinación con las representaciones consulares, autoridades policiales, registro civil, y autoridades migratorias, y bajo la coordinación de ministerios de relaciones exteriores y autoridades migratorias, entre otras.



RECOMENDACIONES PARA FORTALECER SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL

- Fortalecer la cultura de registro en las poblaciones nacionales mediante campañas de concientización acerca de los beneficios de contar con registros de hechos vitales y cómo estos son requisitos para acceder a muchos otros servicios.
- Flexibilizar requisitos para el registro de nacimientos, particularmente de poblaciones en tránsito que necesiten comprobar su derecho a la nacionalidad.
- Promover esfuerzos para la realización de unidades móviles de registro civil para zonas de difícil acceso, especialmente en territorios indígenas y poblaciones transfronterizas donde las personas necesitan pruebas de identidad legal para acceder a otros documentos que posibilitan la movilidad transfronteriza regular.
- Generar alianzas con organizaciones de sociedad civil para la creación de estrategias de comunicación y operativas para que las personas conozcan sus derechos y no tengan temor de acercarse a las instituciones de registro para inscribir sucesos vitales.



RECOMENDACIONES PARA AUTORIDADES MIGRATORIAS

- Flexibilizar procedimientos migratorios para personas que no pueden acceder a todos los requisitos de documentos probatorios de identidad legal para acceder a una condición migratoria regular.
- Crear estrategias de comunicación para que las personas migrantes conozcan el vínculo entre la inscripción de sucesos vitales en el registro civil y los procedimientos para acceder a la regularización migratoria.
- Establecer alianzas con organizaciones de sociedad civil que tengan vínculos con las comunidades con el fin de transmitir mayor confianza a la población para que se acerquen a las instituciones.



RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LAS REPRESENTACIONES CONSULARES

- Fortalecer el recurso humano en los consulados por medio de profesionalización del personal consular como requisito previo para asumir funciones, la asignación de mayor personal de acuerdo con las necesidades y demandas, la implementación continua de capacitaciones y la utilización de pasantías o prácticas profesionales para complementar la disponibilidad de recurso humano.
- Promover protocolos de homologación de costos, servicios y tiempos de entrega en todos los consulados de un mismo país.
- Avanzar en la modernización de los servicios digitales de manera que se pueda centralizar servicios en una sola plataforma y que exista la posibilidad de validar documentos de forma digital, hacer pagos en línea e interconectarse con otras instituciones.
- Realizar esfuerzos para crear unidades móviles que brinden servicios básicos de los consulados.
- Fortalecer la vinculación y participación de las diásporas de cada país a través de alianzas estratégicas con organizaciones de diáspora, mapeos de necesidades en materia de identidad legal, campañas de concientización sobre la importancia del registro consular, diseño de estrategias de comunicación sobre los servicios consulares, y mapeo de recursos económicos para apoyar la oferta de servicios para personas en situación de vulnerabilidad.



CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL

Existen diversos factores que influyen en la forma en que los sistemas de identidad legal de un país garantizan el acceso a este derecho a toda la población. Para efectos de este estudio, se analizaron dos categorías generales: 1) la existencia de un entorno político, social e institucional adecuado y 2) la prestación y demanda de servicios asociados a la identidad legal. El cuadro 10 contiene un resumen de algunas de las principales variables que se consideran para cada una de estas categorías.

Cuadro 10. Categorías para el análisis de los sistemas de identidad legal

Categoría analítica ¹¹	Variable
Entornos adecuados	<ul style="list-style-type: none"> Normas sociales y culturales en torno al registro de sucesos vitales Existencia de políticas y legislación para la gestión de la identidad de nacionales y no nacionales Coordinación y colaboración entre las instituciones competentes Interoperabilidad entre las instituciones de registro, migración y servicios consulares
Prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad de equipos y recursos básicos físicos y digitales Nivel de descentralización para atender a la población en distintas partes de un territorio Disponibilidad de servicios libres de discriminación para personas migrantes
Demanda de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Costos directos e indirectos de registrar sucesos vitales y obtener documentos de identidad migratorios Obstáculos que enfrentan las personas al utilizar los servicios Percepción social y cultural en cuanto al beneficio de los registros, la regularización migratoria y el acercamiento a las instituciones

Fuente: Elaboración propia.

Cada una de las categorías descritas anteriormente se manifiesta de forma diferenciada en cada uno de los tres sistemas de identidad legal analizados en el estudio: el sistema de registro civil e identidad nacional, el sistema de gestión de identidad de personas extranjeras, y el sistema de gestión de identidad de nacionales en el extranjero.

¹¹ Adaptadas de la Guía Práctica sobre Identidad Legal de la OIM (2023a).

REFERENCIAS*



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

Banco Mundial (2020) [2018 Global Data Set](#) [Conjunto de datos globales de 2018]. Serie de datos (consultado el 23 de agosto de 2023) (en inglés).

Banco Mundial (2023). [Data Bank: Identification for development data](#) [Banco de datos: Identificación para datos de desarrollo]. Serie de datos (consultado el 23 de agosto de 2023) (en inglés).

Ciudad de México, Gobierno de la (2022). [Ciudad de México se une al Día Internacional de la Visibilidad Trans; acumula 6 mil trámites de cambio de identidad de género](#). 30 de marzo.

Ciudad de México, Gobierno de la (2023). [Padrón de Huéspedes y Migrantes en Retorno de la Ciudad de México](#) (consultado el 23 de agosto de 2023) (en inglés).

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](#)]. Banco Mundial, Washington, D.C. (en inglés).

Consejo Latinoamericano de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) (2019). [El Consejo](#) (consultado el 23 de agosto de 2023).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). [Situación de derechos humanos en República Dominicana](#). Organización de los Estados Americanos (OEA), s.l.

Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de los (2022). [Ley de Migración, Última reforma publicada DOF 29-04-2022](#). Ciudad de México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2019). [Seis de cada 10 personas sin registro en el país son un niño, niña o adolescente](#). 22 de enero.

Migration Policy Institute (MPI) (2021a). [Marco legal e institucional migratorio de la República de Costa Rica: Un documento informativo](#). MPI, Washington, D.C.

MPI (2021b). [Marco legal e institucional migratorio de la República de El Salvador: Un documento informativo](#). MPI, Washington, D.C.

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

MPI (2021c). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Guatemala: Un documento informativo*. MPI, Washington, D.C.

MPI (2021d). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Honduras: Un documento informativo*. MPI, Washington, D.C.

MPI (2021e). *Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá: Un documento informativo*. MPI, Washington, D.C.

MPI (2021f). *Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos: Un documento informativo*. MPI, Washington, D.C.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá (MIRE) (2016). *Entidades electorales de Panamá y Costa Rica avanzan en la ejecución de convenio de cooperación*. 25 de febrero.

Naciones Unidas (1948). Resolución 217 A (III) sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General el 8 de diciembre de 1948. Nueva York.

Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York.

Naciones Unidas (2018). Resolución 73/195 sobre el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. (A/RES/73/195). Nueva York.

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) (2017). *DGME y OIM entregan carné de tránsito fronterizo a niñez y adolescencia en frontera el Salvador - Honduras* (consultado el 4 de setiembre de 2023).

OIM (2019). *Glosario de OIM sobre migración*. OIM, Ginebra.

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). *Cerca de 800 personas salvadoreñas y hondureñas en Belice tramitan sus nuevos documentos gracias a la OIM y los gobiernos de ambos países* (consultado el 9 de setiembre de 2023).

OIM (2023a). *Guía Práctica sobre la Identidad Legal*. OIM, Ginebra.

OIM (2023b). *Flujo de personas migrantes en situación de movilidad por las Américas: en puntos específicos de Panamá, Costa Rica y México*. OIM, San José.

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

OIM (2023d). *Las Tecnologías de Información y Comunicación y el Tráfico Ilícito de Migrantes en América Central, México y la República Dominicana*. OIM, San José.

OIM (2023e). *Plan de normalización de ciudadanos venezolanos* (consultado el 23 de agosto 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) (s.f.). Programa de apoyo para la eficiencia y la transparencia del proceso de modernización del documento nacional de identificación en Honduras.

República de Costa Rica, Gobierno de la (2020). *Reglamento a la ley N° 9845 del 30 de abril de 2020 "Reforma Ley General de Salud"*. San José.

República Dominicana, Gobierno de la (2023). *Ley Orgánica de los Actos del Estado Civil*, núm. 4-23. Deroga la Ley núm. 659 del año. Santo Domingo, República Dominicana.

