



Informe | 13 junio 2024

# EL ACCESO A LA PROTECCIÓN EN COSTA RICA

## EVALUAR LA URGENTE NECESIDAD DE RENOVAR LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL Y CONTINUAR APOYANDO EL SISTEMA DE ASILO DEL PAÍS

*Con este informe sobre el acceso a la protección en Costa Rica se pretende poner de relieve la apremiante necesidad de reactivar los programas de protección especial y de seguir brindando apoyo al sistema de asilo del país, las vías complementarias de protección y otras vías legales.*

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en Costa Rica se ha registrado un drástico aumento del número de solicitantes de asilo: las personas migrantes y refugiadas representan ahora entre el 10 y el 15 % del total de la población costarricense. La Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de Costa Rica apenas ha podido afrontar las demandas de protección, lo que ha desembocado en una importante acumulación de casos pendientes y largas demoras para las personas solicitantes de asilo. Este problema se ha visto agravado recientemente por las medidas gubernamentales que han restringido el acceso al sistema de asilo al aumentar las dificultades que tienen que superar quienes buscan protección. Tras el vencimiento en febrero de 2024 del plazo de solicitud de un programa de regularización temporal del país, Costa Rica carece ahora de vías de protección oficiales aparte de su sobrecargado sistema de asilo.

En este informe se analiza el acceso a la protección en Costa Rica y se presenta una serie de recomendaciones para el Gobierno costarricense y la comunidad internacional. Con ellas se aspira a garantizar que los programas actuales y futuros mejoren la accesibilidad, eficiencia y eficacia de los procesos de asilo de Costa Rica, a fin de brindar una mejor protección a las personas en situación de vulnerabilidad que solicitan refugio en el país.

*Este informe se basa en una investigación de campo realizada por CEDA en Costa Rica en marzo de 2023, que fue actualizada a mediados de 2024 mediante la consulta de bibliografía y material periodístico recientes, así como entrevistas a varias partes interesadas y expertas costarricenses.*

## CONTEXTO

Debido a las décadas de democracia con las que cuenta, sus relativamente bajos índices de delincuencia y su estable economía, Costa Rica siempre ha sido uno de los destinos elegidos por las personas migrantes de los países vecinos, entre ellas las que trabajan en condiciones estacionales. En los últimos años, también ha sido un país de refugio para quienes huían de regímenes autoritarios, la persecución, la violencia y la precariedad económica de países como Nicaragua, Venezuela o Cuba. Existen diferencias considerables en los cálculos del número de personas migrantes, entre ellas las desplazadas por la fuerza. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, en 2020 Costa Rica acogía oficialmente a más de 520 000 migrantes, lo que supone el 10 % de su población total —una de las proporciones más altas de América Latina y el Caribe—<sup>1</sup>. No obstante, los cálculos que incluyen la migración irregular indican que la cifra real podría estar más cerca del 15 %<sup>2</sup>. En 2024, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) calculó que **únicamente** la población del país en situación de desplazamiento forzoso ascendía a medio millón de personas. Esta cifra abarca a las personas a las que se ha reconocido la condición de refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y otras personas que necesitan protección internacional<sup>3</sup>. Además, cabe señalar que en Costa Rica hay cientos de miles de personas procedentes del continente americano y de otros lugares que están en tránsito, principalmente de camino a los Estados Unidos de América y Canadá.

Miles de migrantes que residen en Costa Rica han solicitado protección internacional. Entre 2018 y finales de 2023, el país recibió más de 250 000 solicitudes de asilo, de las cuales 225 529 eran de nicaragüenses<sup>4</sup>. De enero a marzo de 2024, unos 5 000 solicitantes de asilo más presentaron sus solicitudes; las cuatro nacionalidades con mayor representación fueron Nicaragua, Cuba, Venezuela y Colombia<sup>5</sup>.

## ACCESO AL SISTEMA DEL ASILO

Dados el máximo histórico alcanzado por la demanda de asilo y las dificultades a las que ya se enfrentaban las instituciones, la Unidad de Refugio de la DGME se ve incapaz de tramitar con diligencia el aluvión de solicitudes. Entre enero de 2012 y noviembre de 2023, esta Dirección solo reconoció la condición de refugiadas de 17 292 personas<sup>6</sup>, apenas un 6 % de sus expedientes. Entretanto, seguían pendientes de resolución 192 446 solicitudes de asilo<sup>7</sup>, un incremento importante frente a las 89 000 de 2020<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> DATA MIG - Banco Interamericano de Desarrollo, “Ficha de país - Costa Rica”. URL: <https://datamig.iadb.org/es/profile/CRI>.

<sup>2</sup> Andrew Selee *et al.*, “Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica”, *Migration Policy Institute*, 2021, p. 40. URL: [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-latam\\_foundation-regional-cooperation\\_esp-final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-latam_foundation-regional-cooperation_esp-final.pdf).

<sup>3</sup> La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “Costa Rica”. URL: <https://reporting.unhcr.org/operational/operations/costa-rica>. Acceso: 11 de junio de 2024.

<sup>4</sup> La Prensa, “Contraloría costarricense señala que Migración limita solicitudes de refugio y cuenta con poco personal”, *La Prensa*, 18 de mayo de 2024. URL: <https://www.laprensani.com/2024/05/18/nacionales/3320674-refugio-costa-rica-contraloria-auditoria>.

<sup>5</sup> Dirección General de Migración y Extranjería, “Informes Estadísticos Anuales”. URL: <https://www.migracion.go.cr/Paginas/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n/Estad%C3%ADsticas.aspx>.

<sup>6</sup> Las solicitudes de refugio de Costa Rica se evalúan en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo, de 1967. Si bien Costa Rica es uno de los Estados signatarios de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aún no la ha incorporado a su marco jurídico nacional.

<sup>7</sup> Dirección General de Migración y Extranjería, *Sistema de Refugio de Costa Rica en Cifras*, “Solicitudes históricas de refugio desde el 2012”, 30 de noviembre de 2023. URL: <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Centro%20de%20Estad%e3%adsticas%20y%20Documentos/Estad%e3%adsticas/2023/Refugio/Estad%e3%adsticas%20a%20Noviembre%202023.pdf>.

<sup>8</sup> La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “Costa Rica”. URL: <https://www.acnur.org/pais/costa-rica>.

Miles de personas más ni siquiera han podido iniciar oficialmente su proceso debido a la escasez de personal y la falta de disponibilidad de citas. Desde el 1 de abril de 2024, la Unidad de Refugio ha limitado el número de entrevistas iniciales con las que da comienzo el proceso de solicitud de asilo a tres días a la semana, con 120 personas citadas cada día, esto es, 360 a la semana<sup>9</sup>. Esta política de limitar las citas disponibles para entrevistas se aplica desde enero de 2023, cuando se limitaron a 250 a la semana, pero el reciente aumento de disponibilidad sigue siendo insuficiente para cubrir la demanda. Según informes locales, hay solicitantes de asilo a quienes se ha citado para la entrevista de elegibilidad en 2040<sup>10</sup>, es decir, dentro de 16 años, mientras los casos pendientes siguen aumentando.

En estas circunstancias ya de por sí complicadas, el Gobierno costarricense tomó medidas para restringir aún más el acceso al sistema formal de asilo, poniéndoselo aún más difícil a las personas solicitantes. El 1 de diciembre de 2022, el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo n.º 43810 MGP<sup>11</sup>, que reformaba el reglamento de 2011<sup>12</sup> y alegaba que el sistema de protección internacional costarricense se había visto “burlado” por las acciones de las personas migrantes. El nuevo decreto, entre otras disposiciones perjudiciales, exige a las personas solicitantes de asilo que presenten su solicitud en el plazo de un mes desde su ingreso al país. Además, considera inadmisibles las solicitudes de personas que hayan transitado por un país considerado “seguro” de camino a Costa Rica sin cumplimentar una solicitud de asilo y esperar su resolución. Esta disposición es un claro reflejo de varios elementos de la norma de 2023 de Elusión de Vías Legales de la administración Biden<sup>13</sup>. Tras una sentencia de agosto de 2023 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por la que se declaraba inconstitucional el artículo del decreto que restringía la libertad de tránsito de las personas solicitantes de asilo al prohibirles que salieran del país<sup>14</sup>, el Gobierno suspendió parcialmente el decreto<sup>15</sup>. Sin embargo, ninguna parte de este se derogó oficialmente y, según personas expertas en legislación, cualquier artículo suspendido puede ser restablecido.

Aparte de los intentos oficiales de restringir el acceso al asilo, el sistema está plagado de ineficiencias que ponen trabas. En una auditoría realizada en 2024 por la Contraloría General de Costa Rica para analizar las operaciones de la DGME entre enero de 2017 y marzo de 2023, se encontraron deficiencias significativas en el proceso de asilo<sup>16</sup>. En el informe de la auditoría se determinaba que la DGME no había sido eficaz en la concesión de asilo y se señalaban los obstáculos que dificultaban el acceso al proceso, la continuidad de los servicios y la resolución oportuna de los casos. Además, se criticaban las restricciones al asilo impuestas por el Gobierno, subrayando que carecían de justificación técnica y legal y violaban los derechos humanos, los

<sup>9</sup> Katherine Estrada Téllez, “Costa Rica limita a solo tres días la atención de solicitudes de refugio”, *Confidencial*, 20 de marzo de 2024. URL: <https://confidencial.digital/migrantes/costa-rica-limita-a-solo-tres-dias-la-atencion-de-solicitudes-de-refugio/>.

<sup>10</sup> Wilmer Benavides, “Algunos solicitantes de refugio en Costa Rica esperarán a 2040 para entrevista de elegibilidad”, *Artículo 66*, 27 de febrero de 2024. URL: <https://www.articulo66.com/2024/02/27/solicitantes-de-refugio-en-costa-rica-esperaran-a-2040-para-entrevista-de-elegibilidad/>.

<sup>11</sup> Refworld - La base de datos global sobre legislación y políticas, “Costa Rica: Decreto n.º 43810 MGP - Reforma al Reglamento de Personas Refugiadas”, 1 de diciembre de 2022. URL: <https://www.refworld.org/es/leg/legislation/002/2022/es/132300>.

<sup>12</sup> Refworld - La base de datos global sobre legislación y políticas, “Costa Rica: Decreto n.º 36831-G de 2011, Reglamento De Personas Refugiadas”, 28 de septiembre de 2011. URL: <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2011/es/87450>.

<sup>13</sup> Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos, Departamento de Seguridad Nacional *et al.*, “Circumvention of Lawful Pathways”, *Federal Register*, 2023. URL: <https://public-inspection.federalregister.gov/2023-10146.pdf>.

<sup>14</sup> Katherine Estrada Téllez, “Fallo constitucional en Costa Rica devuelve derechos a solicitantes de refugio”, *Confidencial*, 1 de septiembre de 2023. URL: <https://confidencial.digital/migrantes/noticias/fallo-constitucional-en-costa-rica-devuelve-derechos-a-solicitantes-de-refugio/>.

<sup>15</sup> Según entrevistas a personas expertas en legislación, se suspendieron los artículos que prohibían la salida del país y exigían que las solicitudes de asilo se presentaran en un plazo de 30 días desde el ingreso. No obstante, siguen en vigor otros artículos, como la imposibilidad de solicitar asilo si previamente se ingresó a un “tercer país seguro”.

<sup>16</sup> División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, “Informe de Auditoría sobre la Eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la Gestión del Otorgamiento de la Condición de Refugio”, 10 de mayo de 2024. URL: [https://d1qqti6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD\\_D\\_2024009382.pdf](https://d1qqti6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD_D_2024009382.pdf).

tratados internacionales y las leyes y normas nacionales<sup>17</sup>. También se ponía de relieve la ausencia de un sistema para identificar los perfiles de vulnerabilidad y dar prioridad a la tramitación de las solicitudes de personas con necesidades de protección acuciantes<sup>18</sup>. Las organizaciones no gubernamentales familiarizadas con el proceso a las que se consultó para redactar este informe subrayaron que a las personas solicitantes de asilo les resulta extremadamente difícil manejarse en el sistema: muchas lo encuentran confuso y una gran cantidad acaban abandonando el proceso.

La auditoría también subrayó, con preocupación, que el sistema de asilo depende operativamente del ACNUR, sobre todo en lo que respecta al personal. Esta agencia contrata y cede temporalmente personal a la DGME para ayudar con las actividades de tramitación del asilo. En 2023, el ACNUR asignó a la Unidad de Refugio a 37 miembros de su personal, en comparación con las 5 personas contratadas directamente por dicha Unidad. En los últimos siete años, la proporción de personas que ha cedido el ACNUR frente a las contrataciones directas de la Unidad de Refugio ha aumentado de manera continuada. La auditoría advertía de que una situación como esa podría provocar un colapso de los servicios y recomendaba medidas para gestionar ese riesgo<sup>19</sup>:

La alta dependencia en el personal cedido por el ACNUR para mantener en funcionamiento la prestación del servicio de la condición de refugiado plantea un riesgo de colapso de este servicio. Al respecto, ante un eventual cierre de operaciones de ese Organismo Internacional y con el mismo nivel de solicitudes recibidas en 2023, cada funcionario disponible en la Unidad de Refugio tendría que resolver casi siete mil solicitudes anuales<sup>20</sup>.

Efectivamente, el sistema de asilo de Costa Rica depende en gran medida de la ayuda internacional y el ACNUR es un socio fundamental en el financiamiento del personal y las actividades principales<sup>21</sup>. En la Reunión Ministerial de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección celebrada el 7 de mayo de 2024 en Guatemala, Costa Rica se comprometió a “seguir modernizando su sistema de asilo por medio de la digitalización, con soluciones basadas en datos así como adoptando prácticas para acelerar y determinar el estatuto de refugiados, con apoyo de ACNUR y de la comunidad internacional”<sup>22</sup>. Sin embargo, la capacidad del ACNUR de brindar apoyo al sistema sigue peligrando debido a la insuficiencia de fondos. El año pasado, el ACNUR solo recibió el 51 % del financiamiento que consideraba que necesitaba en Costa Rica<sup>23</sup>. A finales de mayo de 2024, solo había obtenido el 19 % de los 40,4 millones necesarios para 2024<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Darío Medios, “Graves fallas en la gestión de refugio en Costa Rica, según la Contraloría General”, *Darío Medios*, 17 de mayo de 2024. URL: <https://dariomedios.com/fallas-en-refugio-en-costa-rica/>.

<sup>18</sup> División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, “Informe de Auditoría sobre la Eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la Gestión del Otorgamiento de la Condición de Refugio”, 10 de mayo de 2024. URL: [https://d1qqtien6gyso7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD\\_D\\_2024009382.pdf](https://d1qqtien6gyso7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD_D_2024009382.pdf).

<sup>19</sup> La Prensa, “Contraloría costarricense señala que Migración limita solicitudes de refugio y cuenta con poco personal”, *La Prensa*, 18 de mayo de 2024. URL: <https://www.laprensani.com/2024/05/18/nacionales/3320674-refugio-costa-rica-contraloria-auditoria>.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, la siguiente iniciativa: Reliefweb, “UNHCR Factsheet: Strengthening of the Government of Costa Rica’s Asylum System Through Digitalization”, 28 de octubre de 2022. URL: <https://reliefweb.int/report/costa-rica/unhcr-factsheet-strengthening-government-costa-ricas-asylum-system-through-digitalization>.

<sup>22</sup> La Casa Blanca, “Fact Sheet: Third Ministerial Meeting on the Los Angeles Declaration on Migration and Protection in Guatemala”, 8 de mayo de 2024. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/07/fact-sheet-third-ministerial-meeting-on-the-los-angeles-declaration-on-migration-and-protection-in-guatemala/>.

<sup>23</sup> ACNUR, “Funding Update 2023 - Costa Rica”, 31 de diciembre de 2023. URL: <https://reporting.unhcr.org/costa-rica-funding-2023>.

<sup>24</sup> ACNUR, “Funding Update 2024 - Costa Rica”, 31 de mayo de 2024. URL: <https://reporting.unhcr.org/costa-rica-funding-update>.



Por último, la auditoría instaba al Gobierno de Costa Rica a atender las recomendaciones previamente planteadas por el ACNUR para mejorar las operaciones y la prestación de servicios de la Unidad de Refugio, las cuales se habían formulado en 2020 en el marco de las iniciativas para el aseguramiento de la calidad del asilo, conocidas también como Quality Assurance Initiative (QAI, por sus siglas en inglés)<sup>25</sup>. En la auditoría se especificaban varias disposiciones que debían cumplir el ministro de Gobernación y Policía y la directora general de Migración. Entre dichas disposiciones figuraban la formulación de planes de acción para cambiar el procedimiento de acceso, la recepción, la tramitación y el otorgamiento de la condición de persona refugiada; el diseño de una nueva metodología para el análisis de los flujos migratorios, incluida la actualización de la información sobre el país de origen necesaria para la determinación de la condición de persona refugiada; y la creación de un instrumento de medición de calidad. Las disposiciones incluían también logros concretos que debían alcanzarse y certificarse oficialmente en plazos cercanos, en 2024 y 2025<sup>26</sup>.

## VÍAS COMPLEMENTARIAS DE PROTECCIÓN

En 2021, Costa Rica puso en marcha por primera vez una vía complementaria —la Categoría Especial de Protección Complementaria—, que se concibió específicamente para personas de nacionalidad cubana, nicaragüense y venezolana a las que se había denegado el asilo<sup>27</sup>. Se trataba de un programa humanitario, creado para ofrecer a las personas con el asilo denegado la opción de permanecer en el país y trabajar legalmente. Posteriormente, en 2022, en virtud del Decreto Ejecutivo n.º 43809 MGP<sup>28</sup> se creó la Categoría Especial Temporal (CET)<sup>29</sup>, que permitía a la ciudadanía de esos tres países cuyas solicitudes de asilo hubieran sido denegadas o estuvieran pendientes de resolución solicitar la regularización de su condición migratoria durante dos años, con opción de renovación. Si bien los datos de inscripción en el programa CET no son públicos, por informes locales de mayo de 2024 se calcula que unas 10 500 personas solicitantes de asilo pidieron inscribirse, y que más de 6 000 nicaragüenses obtuvieron dicha categoría<sup>30</sup>.

Además de los criterios de nacionalidad, la elegibilidad para el programa CET se restringía de muchas otras maneras. Por ejemplo, las personas solicitantes tenían que haber pedido asilo entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de septiembre de 2022, con lo que se excluía a quienes llegaran posteriormente al país. Además, la

<sup>25</sup> Las iniciativas del ACNUR para el aseguramiento de la calidad del asilo (QAI) se concibieron para armonizar progresivamente los sistemas de asilo de acuerdo con el Plan de Acción de Brasil, aprobado en 2014. El objetivo de estas iniciativas es mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer el conocimiento y la capacidad de las autoridades de asilo e introducir una gestión eficaz de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada.

<sup>26</sup> División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, “Informe de Auditoría sobre la Eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la Gestión del Otorgamiento de la Condición de Refugio”, 10 de mayo de 2024. URL: [https://d1qqtien6gyso7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD\\_D\\_2024009382.pdf](https://d1qqtien6gyso7.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD_D_2024009382.pdf).

<sup>27</sup> Sistema Costarricense de Información Jurídica, N.º DJUR-0190-12-2020-JM “Crea categoría especial temporal de protección complementaria para personas venezolanas, nicaragüenses y cubanas a quienes se les haya denegado su solicitud de refugio”, 14 de diciembre de 2020, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=93256&nValor3=123729&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=93256&nValor3=123729&strTipM=TC).

<sup>28</sup> Refworld - La base de datos global sobre legislación y políticas, “Costa Rica: Decreto n.º 43809 MGP - Categoría Especial Temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes o hayan sido denegadas”, 1 de diciembre de 2022. URL: <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pejec/2022/es/131925>.

<sup>29</sup> Dirección General de Migración y Extranjería, “Categoría Especial Temporal”, 18 de diciembre de 2023. URL: [https://migracion.go.cr/Paginas/Categor%C3%ADa%20Migratorias%20\(Extranjer%C3%ADa\)/Categor%C3%ADa-Especial-Temporal.aspx](https://migracion.go.cr/Paginas/Categor%C3%ADa%20Migratorias%20(Extranjer%C3%ADa)/Categor%C3%ADa-Especial-Temporal.aspx).

<sup>30</sup> Katherine Estrada Téllez, “Costa Rica reactivaría categoría migratoria para nicaragüenses si recibe cooperación internacional”, *Confidencial*, 9 de mayo de 2024. URL: <https://confidencial.digital/migrantes/costa-rica-reactivaria-categoria-migratoria-para-nicaraguenses-si-recibe-cooperacion-internacional/>.

solicitud requería documentación apostillada en el Consulado nacional o en el país de origen<sup>31</sup>. Para las personas migrantes con necesidades de protección que habían huido de regímenes autoritarios, esta condición era una obstáculo insalvable y, de haber intentado cumplir este requisito, podrían haber puesto su vida en peligro. Las tasas de solicitud de más de 95 dólares estadounidenses (USD) también suponían una traba para acceder al CET, aunque la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Fundación Mujer brindaron ayuda financiera durante los tres últimos meses de vigencia del programa<sup>32</sup>.

El CET se diseñó también para ayudar al país a gestionar la afluencia de solicitantes de asilo. Resulta alarmante que, en virtud del Decreto Ejecutivo n.º 43809 MGP<sup>33</sup>, el programa CET exigiera a las personas solicitantes con casos de asilo pendientes de resolución que retiraran sus solicitudes de asilo. Este requisito de elegibilidad les negaba la posibilidad de obtener refugio en el futuro, que es la única solución de protección duradera. A raíz de una demanda que ponía en entredicho la constitucionalidad de algunos de los artículos de este decreto, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictaminó que el requisito de retirar las peticiones de asilo vulneraba los derechos de las personas solicitantes<sup>34</sup>. Este requisito se ha eliminado. Según varias entrevistas, la falta de claridad en torno a esta norma en concreto fue un factor disuasorio clave para las personas migrantes que se planteaban participar en el programa, ya que temían ser deportadas o no entendían del todo las consecuencias que podía acarrear su solicitud.

El programa CET dejó de aceptar solicitudes nuevas el 29 de febrero de 2024, con lo que las personas migrantes de Costa Rica se quedaron sin vías de protección oficiales aparte del sobrecargado sistema de asilo del país. Sin embargo, se ha observado un indicio positivo: según anunció el ministro de Relaciones Exteriores, Arnoldo André Tinoco, en la tercera Reunión Ministerial de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, celebrada el 7 de mayo de 2024 en Guatemala, el Gobierno de Costa Rica está dispuesto a reactivar la CET si recibe la “cooperación internacional necesaria”, o ayuda extranjera<sup>35</sup>.

## OTRA ALTERNATIVA DE PROTECCIÓN: EL REASENTAMIENTO DE PERSONAS REFUGIADAS

Por último, la iniciativa estadounidense Movilidad Segura<sup>36</sup> ofrece una vía única de protección a un número limitado de personas refugiadas que necesitan reasentarse en un tercer país. En Costa Rica, esta opción solo está disponible para nicaragüenses y venezolanos que llegaron al país el 12 de junio de 2023 o antes<sup>37</sup>. Los Gobiernos de los Estados Unidos y Costa Rica anunciaron recientemente que las personas de nacionalidad

<sup>31</sup> Refworld - La base de datos global sobre legislación y políticas, “Costa Rica: Decreto n.º 43809 MGP - Categoría Especial Temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes o hayan sido denegadas”, 1 de diciembre de 2022. URL: <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pejec/2022/es/131925>.

<sup>32</sup> Katherine Estrada Téllez, “Nicas tienen mes y medio para solicitar ‘permiso especial’ migratorio en costa Rica”, *Confidencial*, 16 de enero de 2024. URL: <https://confidencial.digital/migrantes/plazo-y-requisitos-para-obtener-la-categoria-especial-temporal/>.

<sup>33</sup> Refworld - La base de datos global sobre legislación y políticas, “Costa Rica: Decreto n.º 43809 MGP - Categoría Especial Temporal para personas nacionales de Cuba, Nicaragua y Venezuela cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se encuentren pendientes o hayan sido denegadas”, 1 de diciembre de 2022. URL: <https://www.refworld.org/es/leg/legis/pejec/2022/es/131925>.

<sup>34</sup> Katherine Estrada Téllez, “Fallo constitucional en Costa Rica devuelve derechos a solicitantes de refugio”, *Confidencial*, 1 de septiembre de 2023. URL: <https://confidencial.digital/migrantes/noticias/fallo-constitucional-en-costa-rica-devuelve-derechos-a-solicitantes-de-refugio/>.

<sup>35</sup> Katherine Estrada Téllez, “Costa Rica reactivaría categoría migratoria para nicaragüenses si recibe cooperación internacional”, *Confidencial*, 9 de mayo de 2024. URL:

<https://confidencial.digital/migrantes/costa-rica-reactivaria-categoria-migratoria-para-nicaraguenses-si-recibe-cooperacion-internacional/>.

<sup>36</sup> Movilidad Segura, “Información general sobre el programa ‘Movilidad Segura’”. URL: <https://movilidadsegura.org>.

<sup>37</sup> Movilidad Segura, “Personas de nacionalidad nicaragüense, venezolana y ecuatoriana en Costa Rica”. URL: <https://movilidadsegura.org/costa-rica/>.

ecuatoriana presentes en Costa Rica también podrán ser elegibles, pero solo aquellas que ingresaron en el plazo mencionado. Las restricciones temporales de la iniciativa Movilidad Segura (que también existe en Colombia, Guatemala y Ecuador) reflejan las del programa de regularización temporal de Costa Rica. Y, debido a ellas, las personas migrantes con necesidades de protección que han llegado a partir del segundo semestre de 2023 solo pueden recurrir a un sistema de asilo desbordado para acceder a protección en el país.

Hasta mayo de 2024, más de 15 600 personas se habían inscrito en la iniciativa Movilidad Segura en Costa Rica. Hasta ahora, 6 700 han sido remitidas al Programa de Admisiones de Refugiados de Estados Unidos (USRAP) y 1 900 han ingresado a ese país. Además, unas 170 personas se han reasentado en España, que también participa en la iniciativa Movilidad Segura<sup>38</sup>. Estas cifras representan solo el 3,4 % del número total de personas solicitantes de asilo, apátridas, refugiadas y otras personas que necesitan protección internacional en Costa Rica —que se calcula que son 497 350—<sup>39</sup>, lo que pone de manifiesto la necesidad de seguir brindando apoyo al sistema de asilo, las vías complementarias de protección y otras vías legales.

## RECOMENDACIONES

En líneas generales, las complejidades de los flujos migratorios en las Américas requieren una mejora de la coordinación y colaboración general entre todas las partes implicadas en la gestión de la migración. El Gobierno de los Estados Unidos y el de Costa Rica deben mantener el compromiso que adquirieron al firmar la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de “proteger la seguridad y la dignidad de todos los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas, con independencia de su condición migratoria, y [...] respetar sus derechos humanos y libertades fundamentales”. Asimismo, es esencial ampliar con los asociados regionales las vías de movilidad humana segura, regular y ordenada, en el marco de la Declaración sobre Migración y Protección. Para ello, se debe, entre otras cosas, implicar a las organizaciones multilaterales para que apoyen y amplíen estas vías con el fin de garantizar a las personas beneficiarias una protección duradera y a largo plazo. Con el apoyo del ACNUR, Costa Rica ha logrado importantes avances en el manejo de las dificultades que plantea la migración. Otras mejoras, entre ellas las que se exponen a continuación, beneficiarían sin duda tanto al país como a las comunidades de acogida.

### Al Gobierno de Costa Rica

El Gobierno de Costa Rica debe esforzarse por mejorar el acceso a su sistema de asilo y reforzar la operatividad de este. Para ello, podría tomar las siguientes medidas:

- Derogar el Decreto Ejecutivo n.º 43810 MGP (Reforma al Reglamento de Personas Refugiadas).
- Revisar y poner en práctica las recomendaciones del ACNUR de 2020, que se formularon en el marco de las iniciativas para el aseguramiento de la calidad del asilo (QAI). Entre ellas figuraban

<sup>38</sup> Información facilitada el 30 de mayo de 2024 durante una sesión informativa del Departamento de Estado sobre la iniciativa de Movilidad Segura.

<sup>39</sup> The UN Refugee Agency Global Focus: “Costa Rica”. URL: <https://reporting.unhcr.org/operational/operations/costa-rica>. Acceso: 11 de junio de 2024.

la realización de un análisis detallado de la capacidad de tramitación, la previsión de las necesidades de personal, la elaboración de unos objetivos de desempeño realistas y la creación de un sistema de seguimiento eficaz.

- Cumplir con las disposiciones<sup>40</sup> de la Contraloría General de Costa Rica, que incluyen, entre otras múltiples recomendaciones, las siguientes:
  - Al ministro de Gobernación y Policía: Diseñar y oficializar un plan de continuidad del servicio de otorgamiento de la condición de persona refugiada, tomando en consideración las limitaciones técnicas y la capacidad instalada de la Unidad de Refugio y que el acuerdo con ACNUR es finito, a fin de garantizar la ejecución continua del proceso de otorgamiento de la condición de persona refugiada.
  - A la directora general de Migración:
- Definir e implementar acciones inmediatas para que el acceso al servicio de otorgamiento de la condición de persona refugiada se encuentre conforme con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, instrumentos jurídicos que constituyen el marco para brindar protección a las personas que solicitan refugio
- Ajustar, oficializar e implementar el procedimiento para el proceso de otorgamiento de la condición de persona refugiada que incluya la etapa de acceso al servicio y recepción de la solicitud de refugio, de conformidad con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que considere aspectos mínimos como los establecidos en las “Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, entre otras directrices
- Diseñar, formalizar e implementar un procedimiento diferenciado de otorgamiento de la condición de persona refugiada para las personas identificadas como altamente vulnerables

El Gobierno de Costa Rica debe reactivar y ampliar el programa de regularización de la Categoría Especial Temporal y reducir las trabas que dificultan el acceso a él. Para ello, podría tomar las siguientes medidas:

- Ampliar la elegibilidad temporal para incluir a quienes no pudieron regularizar su condición con el programa anterior.
- Establecer requisitos de documentación flexibles que no obliguen a las personas migrantes con necesidades de protección a entrar en el consulado del país del que han huido.
- Reducir las tasas administrativas y trabajar con asociados de organizaciones internacionales y de la sociedad civil local para crear programas de ayuda para las personas en estado de necesidad económica.
- Elaborar un plan de divulgación para concientizar sobre el programa a las personas migrantes. Dicho plan debe hacer uso de las redes sociales y las personas con liderazgo en las comunidades para garantizar una ejecución eficaz del programa y maximizar su cobertura.
- Establecer una vía hacia la permanencia y la protección duradera y a largo plazo de las personas beneficiarias.

---

<sup>40</sup> División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, “Informe de Auditoría sobre la Eficacia de la Dirección General de Migración y Extranjería en la Gestión del Otorgamiento de la Condición de Refugio”, 10 de mayo de 2024, pp. 29-31. URL: [https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD\\_D\\_2024009382.pdf](https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/05/SIGYD_D_2024009382.pdf).



## A la comunidad internacional de donantes

- Financiar íntegramente las necesidades financieras del ACNUR para Costa Rica en 2024, a fin de seguir apoyando las actividades de protección en el país, lo que incluye el fortalecimiento continuo del sistema de asilo de Costa Rica.
- Consultar al ACNUR todas las opciones disponibles para reducir los retrasos en la tramitación de los casos de asilo, que se estiman en 200 000, y para determinar cómo un aumento considerable de la financiación por parte del Gobierno de los Estados Unidos, otros donantes y asociados multilaterales podría apoyar al ACNUR y al Gobierno de Costa Rica a preservar y fortalecer el sistema de asilo. Entre las posibles opciones figuran el desarrollo de procedimientos para la tramitación simplificada de la determinación colectiva de la condición de persona refugiada de determinados expedientes o perfiles, con miras a reducir la presión sobre el sistema de asilo, al tiempo que se aumentan los recursos humanos dedicados al asilo de Costa Rica (personal de registro, decisorio y de asesoría jurídica) y se realizan labores para aumentar la calidad y la eficiencia de las decisiones sobre los casos que requieren un análisis más exhaustivo (por ejemplo, otras nacionalidades, perfiles no tradicionales, posibles casos de exclusión, etc.). También debería considerarse la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (para la que existe precedente legal a nivel regional y nacional).
- Mejorar el acceso al reasentamiento de personas refugiadas y otras vías de protección complementarias para las personas migrantes en Costa Rica mediante el aumento del acceso a las Oficinas de Movilidad Segura del país, en lo que respecta tanto a las nacionalidades elegibles como a las restricciones relativas a la fecha de ingreso en el país.
- Trabajar con bancos multilaterales de desarrollo para garantizar la continuidad de las subvenciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales con las que cuentan la DGME y otras instituciones pertinentes para gestionar los flujos migratorios y mejorar la inclusión socioeconómica de las personas migrantes, en beneficio tanto de estas como de las comunidades de acogida.