

**¿Qué puede haber dentro de un nombre?**  
**Estudios de caso sobre registro y derecho a la identidad en**  
**América Latina y el Caribe**

**Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo**  
**realizado por Mariclaire Acosta y John Burstein**

**Julio 2006**

*Las opiniones expresadas son de los autores y no representan necesariamente la  
posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.*

## **ÍNDICE**

<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS</b>	<b>2</b>
<b>11. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>4</b>
<b>Componentes principales del derecho de identidad:     Nombre, nacionalidad, filiación y personalidad jurídica</b>	<b>6</b>
<b>Gobernabilidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina y el Caribe</b>	<b>12</b>
<b>III. Estudios de Casos</b>	<b>13</b>
<b>Bolivia</b>	<b>14</b>
<b>Colombia</b>	<b>18</b>
<b>Haití</b>	<b>26</b>
<b>México</b>	<b>28</b>
<b>Perú</b>	<b>36</b>
<b>IV. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>41</b>
<b>Normatividad Legal</b>	<b>42</b>
<b>La Reinstitutionalización</b>	<b>43</b>
<b>La Promoción</b>	<b>44</b>
<b>Elementos Claves de un Sistema Idóneo de Registro Civil</b>	<b>51</b>
<b>Recomendaciones Operacionales</b>	<b>53</b>
<b>Anexos</b>	
<b>1. El derecho a la identidad en Bolivia y la reforma del Estado</b>	<b>55</b>
<b>2. Derecho a la identidad en Colombia</b>	<b>68</b>
<b>3. Derecho a la identidad en Haití</b>	<b>82</b>
<b>4. Derecho a la identidad en México</b>	<b>93</b>
<b>5. Derecho a la identidad en Perú y la Reforma del Estado</b>	<b>125</b>
<b>6. Informe sobre el derecho a la identidad: un análisis jurídico</b>	<b>138</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>183</b>

**¿Qué puede haber dentro de un nombre?**  
**Estudios de caso sobre registro y derecho a la identidad en**  
**América Latina y el Caribe**

**Mariclaire Acosta**  
**John Burstein\***

**I. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS**

Los análisis y resultados de la investigación comisionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que presentamos a continuación fueron obtenidos mediante cinco estudios de caso referidos a diversos proyectos apoyados por éste en los cinco países respectivos: Haití, México, Colombia, Perú y Bolivia. Dichos proyectos abordan de diferentes maneras y con enfoques variables una problemática común a los países de la región: la carencia de documentación de identidad y el subregistro de una porción considerable de la población latinoamericana. Su estudio adquiere especial importancia frente a los objetivos que persigue el Banco en materia de gobernabilidad democrática y combate a la pobreza en América Latina, así como frente a la problemática global del tema del derecho a la identidad.

A los investigadores se nos pidió analizar los proyectos en cuestión respecto a su particular abordaje del tema de la documentación y del registro de personas; identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas en el tema de registros; valorar la pertinencia de los mecanismos utilizados para abordar las problemáticas del subregistro y la falta de documentación; y, finalmente, hacer recomendaciones al Banco sobre cómo tratar el tema con el fin de aumentar el impacto en sus operaciones. De esta manera, la investigación se propone contribuir a un mejor entendimiento de la situación del subregistro y el acceso a documentos de identidad en América Latina y el Caribe, con el objeto de apoyar los programas y las intervenciones para eliminar las barreras al ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía en la región.<sup>1</sup> Así, fueron analizados dos proyectos focalizados en el combate a la pobreza extrema que obligan a sus beneficiarios a contar con documentación de identidad para hacerse acreedores de los beneficios que otorgan: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México y el Programa Familias en Acción, de la Red de Apoyo Social del Fondo de Inversión para la Paz en Colombia. Asimismo, se analizó el proceso de documentación electoral en Haití y su impacto en el registro civil, en el proyecto de organización y realización de elecciones, ejecutado por la Organización de Estados Americanos (OEA). En Perú se

---

\* La Sra. Mariclaire Acosta es ex Secretaria Adjunta de Derechos Humanos y Democracia del Ministerio de Relaciones Exteriores de México. En la actualidad es Socia Fundadora y Directora Ejecutiva de la Consultoría en Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Acosta, Gaitán y Tinajero S.C. El Sr. John Burstein es consultor y Director Ejecutivo del Foro para el Desarrollo Sustentable, A.C., en Chiapas, México. Los autores agradecen a Karla Domínguez y Nicolás Espejo por su contribución en la realización de esta investigación. Sus aportes específicos forman parte del cuerpo de este documento, a la par que constan en los anexos correspondientes.

<sup>1</sup> Términos de Referencia, Derecho a la Identidad en América Latina: Análisis de Intervenciones y Estudios de Caso, octubre de 2005, Fondo de Inclusión Social, División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

estudió el impacto en el tema de la documentación del Programa de Titulación de Tierras (PETT) operado por el Ministerio de Agricultura en colaboración con la agencia oficial de registro RENIEC, la que facilitó la expedición de tarjetas de identidad a las personas elegibles por el Programa. Finalmente, en Bolivia se investigó el proceso de construcción de ciudadanía emprendido por la comunidad donante que implicó, como punto de partida, buscar la solución a los problemas de falta de documentación de amplias capas de la población, especialmente en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas, en dicho país.

Cada uno de estos estudios de caso se encuentra en los anexos correspondientes de este documento. En éstos nos interesa explorar la relación específica que guardan los diferentes proyectos en relación a la estrategia global de los países para asegurar el disfrute del derecho a la identidad, si es que éste existe en la realidad. En el estudio contenido en este documento en particular, pretendemos aportar un enfoque para el abordaje del derecho a la identidad, que sea útil para la banca de desarrollo regional, y en el cual se integren tanto la perspectiva de los derechos ciudadanos como la de las políticas públicas para desarrollo. Es indispensable señalar que para cada uno de los casos analizados fue menester conocer la problemática general de subregistro y falta de documentación de identidad en cada uno de los países estudiados. De otra manera no hubiera sido posible comprender el alcance específico de los proyectos en cuestión en la materia. Sólo comprendiendo estas iniciativas en su contexto es posible aquilatar su impacto y su importancia. En esta medida, los consultores conocimos de cerca y analizamos también otros proyectos e iniciativas encaminados a resolver el problema, sobre todo aquellos aplicados por las agencias especializadas de las Naciones Unidas, entre las que se destaca UNICEF, colocando el tema del derecho a la identidad de los niños, niñas y adolescentes como una de sus prioridades globales.<sup>2</sup>

De esta manera, surgieron en el análisis dos categorías distintivas para colocar las diferencias entre las iniciativas de abordaje de la problemática del registro y la documentación. Éstas son obvias, pero es importante mencionarlas desde el principio, pues algunos de los propósitos del BID en esta investigación consistieron en entender mejor los elementos fundamentales para universalizar el derecho a la identidad, evitar abusos y falsificaciones de los documentos de identidad, evitar violaciones a los derechos humanos como son la trata y el tráfico de personas y, desde luego, abrir la puerta al ejercicio de otros derechos.<sup>3</sup> Ninguna de las iniciativas estudiadas se propone contribuir a resolver, como único fin, la compleja problemática del derecho a la identidad. En realidad, en casi todas ellas se tuvo otros objetivos principales y se abordó el tema en forma casi tangencial: más como un paso previo para el logro de otros propósitos y objetivos –incluyendo el acceso a servicios de educación y salud, legalización de títulos de propiedad y participación electoral– que cómo lograr el disfrute de un derecho. Pese a ello, es posible distinguir, en una especie de *continuum*, entre aquellas iniciativas que consideraron la falta de documentación como un obstáculo a superar para obtener acceso al servicio, en un extremo, y aquellas que lo entendieron mejor como la realización de un derecho fundamental, en el otro. En otras palabras, a lo largo del análisis fue necesario hacer una distinción fundamental entre aquellas iniciativas apoyadas por el BID encaminadas a estimular el acceso de las poblaciones excluidas a algunos documentos de identidad, mediante el incentivo a la demanda de

---

<sup>2</sup> UNICEF, *Excluidos e invisibles, estado mundial de la infancia*, 2006, Nueva York, UNICEF House, 2005, pp. 36-39.

<sup>3</sup> BID, *op. cit.*, p. 2.

éstos como medio para la obtención de beneficios sociales, de las iniciativas dirigidas a asegurar el derecho a la identidad *per se* por medio de la modificación de las instituciones y procesos actuales, encargados de documentar a la población. Si bien no ambicionamos proponer recomendaciones a los actores de la política pública y los gobiernos de los países estudiados, ni mucho menos de la región en general, es importante señalar que (a) los procesos en los cuales los presentes estudios de caso se insertan están en pleno desenvolvimiento, de forma que hay visiones de política pública en cuanto al registro civil propias de cada país, y (b) los autores de este documento hemos formulado nuestro propio abordaje del tema del derecho a la identidad.

Hemos echado mano a algunos criterios de utilidad probada para valorar las iniciativas estudiadas que son los relativos al goce y el ejercicio de los derechos civiles. Para calibrar el impacto de cada una de éstas en el disfrute del derecho a la identidad, se consideró aspectos como: a) el marco legal que regula el derecho a la identidad en el país en cuestión, b) la contribución específica de la iniciativa al avance del registro civil, c) la progresividad, no reversión y sostenibilidad de las acciones implementadas por ella en el logro del derecho a la identidad, d) si la iniciativa contempló o no la interdependencia del derecho a la identidad con otros derechos civiles, e) la asignación de recursos encaminados a la provisión de registros y cédulas de identidad frente a otras prioridades del proyecto, f) las condiciones para lograr la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la identidad propiciadas por el proyecto y g) el grado de participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas contempladas en los proyectos. Cabe aclarar que la información disponible acerca de cada uno de los proyectos estudiados no siempre permitió la aplicación exhaustiva de estos criterios, los cuales sirvieron más como una guía en el análisis de los mismos que como categorías de investigación rígidamente establecidas y aplicadas.

Finalmente, respecto al punto de vista de los autores, el cual informa las recomendaciones propuestas al final de este documento, partimos de un doble enfoque: (a) desde los derechos humanos y (b) desde la política pública del desarrollo socioeconómico. Se desprende de éste, entonces, que es obligación del Estado reconocer a los/as ciudadanos/as mediante su documentación de identificación y, por lo tanto, el registro de éstos es de naturaleza contractual, con obligaciones y responsabilidades explícitas para ambas partes (Estado y ciudadano/a). En ese sentido, se lograría la realización universal del derecho en el contexto de la construcción y operación del Estado mismo, lo cual depende y forma parte de la historia del país. De igual manera, tiene forzosamente que tratarse de una realización sustentable del derecho, que sea irreversible y asegurada para las generaciones futuras. Es así, con mayor razón, una parte íntegra de la política de desarrollo socioeconómico del país en cuestión, cuyos criterios principales son la efectividad y la eficiencia.

## **II. MARCO CONCEPTUAL**

### **Papel del Estado como garante del derecho a la identidad**

Una condición esencial para que las personas puedan gozar de los derechos que poseen es que el Estado reconozca la existencia de tales y otorgue los medios necesarios para que todos tengan la posibilidad de conocer tanto su origen como la conformación primordial de la sociedad de la cual son parte. En este ámbito surge un derecho que

tiene un carácter esencial en la formación de la persona y en el desenvolvimiento de ésta en la sociedad: el derecho a la identidad.<sup>4</sup> El concepto de identidad es de antigua data. Originalmente inscrito en el campo de la filosofía, fue también recogido y elaborado por diversas disciplinas sociales y humanísticas. Una de éstas es el derecho. La conformación del “derecho a la identidad” como derecho fundamental es relativamente reciente.

La identidad incluye aspectos socioculturales y cognitivos que influyen en la vida del hombre y en la construcción de su identidad personal. Es parte esencial de la personalidad, marca las diferencias personales y se constituye en un aprendizaje continuo y de interrelación.<sup>5</sup> En particular, el derecho a la identidad se refiere a dos áreas concretas. En primer lugar, existe el derecho a la identidad, visto desde la perspectiva social y cultural. Éste puede ser definido como un derecho que tienen todas las personas, miradas en su conjunto, con base en el cual organizan su forma de vida desde los más variados ámbitos, que van de su sistema político hasta sus tradiciones religiosas. Es un derecho que camina por las múltiples y diversas vertientes del hombre en sociedad,<sup>6</sup> y que en los países de la región adquiere particular importancia, pues muchas de nuestras sociedades latinoamericanas están conformadas, en mayor o menor medida, por contingentes significativos de pueblos indígenas u originarios. En muchos casos, éstos mantienen sus cosmovisiones y formas de organización social, cuya existencia antecede la creación de los Estados contemporáneos. Recientemente, han reclamado, con cada vez más éxito, el reconocimiento formal de su especificidad en la forma de autonomías diversas.

En segundo lugar, se encuentra el derecho a la identidad personal, el que tienen todas las personas a saber quiénes son, así como a poseer los medios necesarios para ser individualizados en el sistema en que viven. Este derecho implica el deber por parte del aparato estatal de dar el debido reconocimiento a los individuos que lo conforman. Este segundo aspecto del derecho a la identidad es el que contemplan prioritariamente los proyectos que el BID nos ha pedido analizar sobre registro civil.

Partiendo de la definición de identidad personal dada por el jurista peruano Carlos Fernández Sessarego,<sup>7</sup> podemos señalar que ésta es un derecho inherente a toda persona, de preponderante interés existencial y que indudablemente merece una adecuada tutela jurídica. Es decir, el hombre, en la búsqueda de esta identidad y ante la necesidad de que el Estado le reconozca una existencia única e independiente respecto a cualquier

---

<sup>4</sup> Todo el desarrollo del concepto jurídico del derecho a la identidad, así como el análisis de sus componentes y formas de regulación en los diferentes países estudiados, es autoría de Nicolás Espejo, *Informe sobre el derecho a la identidad, “Análisis jurídico”*, cuya versión completa obra en el anexo correspondiente de este documento.

<sup>5</sup> Irene Loo Morales, “La identidad como proceso biológico-psicosocial”, Facultad de Estudios Superiores de Zaragoza, 2003, p. 49, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*

<sup>6</sup> Roberto Laserna, “Cuoteo étnico: no tatay”, en revista *Pulso*, edición de 10 a 16 de diciembre de 2004, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*

<sup>7</sup> Carlos Fernández Sessarego ha definido la identidad personal como “el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. Es todo aquello que hace que cada cual sea uno mismo y no otro. Este plexo de características de la personalidad de ‘cada cual’ se proyecta hacia al mundo exterior, se fenomenaliza y permite a los demás conocer a la persona, a cierta persona, en su ‘mismidad’, en lo que ella es en cuanto específico ser humano.”<sup>7</sup> Carlos Fernández Sessarego, “Derecho a la identidad personal”, Tomo II, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 108, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*

otra persona, debe crear mecanismos tendentes a lograr dichos objetivos, o mejorar los ya existentes en caso de que presenten deficiencias que impidan tan imperiosa protección. Fernández Sessarego interpretó lo anterior diciendo que toda persona tiene derecho a su “verdad personal”, tal cual es, sin alteraciones, desfiguraciones, falseamientos, distorsiones o desnaturalizaciones de sus atributos, que le impidan ser él mismo y no otro.<sup>8</sup> Como conclusión, este autor señala que la identidad está compuesta por diversos elementos que pueden ser clasificados en estáticos y dinámicos. Los *estáticos* son los primeros elementos de la identidad que se hacen visibles en el mundo exterior, mediante los cuales se obtiene una completa e inmediata visión del sujeto. Entre éstos destacan los signos distintivos, como el nombre, el seudónimo, la imagen y otras características físicas que diferencian a una determinada persona de las demás. Los elementos *dinámicos* se constituyen por el “patrimonio ideológico cultural” de la personalidad. Éste es la suma de pensamientos, opiniones, creencias, actitudes y, en general, los comportamientos de cada persona que se explayan en el mundo.

Otro autor, Daniel D’Antonio, sostiene que el derecho a la identidad es un presupuesto de la persona, considerado como bien personal tutelado por el derecho subjetivo. “Es el presupuesto de la persona que se refiere a sus orígenes como ser humano y a su pertenencia abarcando su nombre, filiación, nacionalidad, costumbres, cultura propia y demás elementos componentes de su propio ser.”<sup>9</sup> Por otra parte, Cabanellas expresa que la identidad es el hecho comprobado de ser una persona, constituyendo la determinación de la personalidad individual a los efectos de relaciones jurídicas. Éste define la identificación como el reconocimiento y comprobación de que una persona es la misma que se supone o se busca.<sup>10</sup> Para la argentina Miriam Ferrari el derecho a la identidad es “el derecho subjetivo a la verdad personal, comprensivo del derecho a la verdad de origen y de la prerrogativa individual a la exacta representación de la proyección social singular. En suma, es el derecho al respeto de ser uno mismo”. Señala que la violación del derecho a la identidad se manifiesta cuando se desfigura la imagen que uno tiene frente a los demás.

En realidad, estas importantes definiciones doctrinales se han nutrido de la jurisprudencia, la que ha dado los primeros pasos en la conceptualización del derecho a la identidad. En el anexo correspondiente se analiza algunos fallos de diversos tribunales, tanto nacionales como internacionales, que han contribuido significativamente a esta tarea.<sup>11</sup>

### **Componentes principales del derecho a la identidad: nombre, nacionalidad, filiación y personalidad jurídica**

Del análisis de los diversos conceptos acerca del derecho a la identidad, que tanto la doctrina como la jurisprudencia han desarrollado, surgen muchos elementos comunes que sirven para determinar el alcance de este derecho. En otras palabras, qué derechos

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 115.

<sup>9</sup> Daniel D’Antonio. “El Derecho a la Identidad y protección jurídica del menor”, en artículo titulado “El derecho a la identidad personal”, de Miriam Ferrari Stella, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*

<sup>10</sup> Héctor Peñaranda, “Derecho a la Identidad de la persona natural”, 2001, p. 1, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*

<sup>11</sup> Nicolás Espejo, *op. cit.*, anexo 1.

conforman la identidad. Para el análisis del derecho a la identidad desde el punto de vista del registro es necesario destacar los siguientes derechos: a) el derecho al nombre; b) el derecho a ser inscrito al momento del nacimiento; c) el derecho a la nacionalidad; d) el derecho a la personalidad jurídica. La Convención de Derechos del Niño, firmada por todos los países de la región latinoamericana, agrega a estos derechos el de la filiación, o sea el que tiene cada sujeto de conocer a su familia de origen.

#### A) El derecho al nombre

El derecho al nombre es el elemento fundamental del derecho a la identidad. Se le podría denominar como “el derecho base” de la identidad de una persona. El nombre es una forma externa por la cual podemos distinguir a una persona de la otra y por la cual los individuos conforman sus relaciones sociales con la individualidad necesaria. La doctrina es unánime al sostener que el nombre desempeña la función de servir de “medio de identificación e individualización de las personas.”<sup>12</sup> Es lo que hace que la persona con determinado nombre sea reconocida por los demás o por los órganos del Estado, como distinta a otra, lo que trae como consecuencia un sinnúmero de cargas y derechos que le conciernen por el sólo hecho de tener dicho medio de individualización. Es obvio que por el nombre que se tiene se delimita las funciones y la posición que una persona tiene en la sociedad.

El nombre también es un atributo de la personalidad: uno de los elementos innatos y permanentes que contribuyen a definir al individuo respecto de los demás y respecto de él mismo. Con esto último, queda clara la estrecha vinculación entre el derecho al nombre y el derecho a la identidad, puesto que con el primero se logra concretar el principal objetivo que busca la protección de este derecho: el ser uno mismo y no otro. Este derecho de gran importancia, tanto para el derecho privado como el público, está reconocido en la mayoría de las legislaciones nacionales (a pesar de que existen diferencias en cuanto a los cuerpos normativos que lo consagran, puesto que algunos países lo regulan en leyes y otros le dan el carácter de derecho constitucional). Éstas señalan el deber de los Estados de dar, al momento del nacimiento de una persona, un nombre que la individualice y distinga del resto. Muchos instrumentos internacionales consagran, además, este derecho dándole el carácter esencial de los derechos humanos.<sup>13</sup>

La mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales, sin perjuicio de que puedan existir algunas características particulares en la legislación interna de cada país, concuerdan en que el nombre es inmutable, en el sentido de que no cambia por efectos de voluntad privada, a no ser de los casos en que expresamente la ley de un país permite el cambio de nombre. Es indisponible. No se puede comercializar ni donar. Es imprescriptible, porque no se pierde ni se adquiere con el transcurso del tiempo. Es extra-patrimonial, no susceptible de valoración económica. Es inherente a la persona: ella nace, vive y muere con su propio nombre, salvo en los casos en que éste haya sido cambiado legalmente. Es un derecho absoluto, *erga omnes*, que se opone a todos, imponiendo la obligación a los demás de abstenerse de usar indebidamente el nombre de otra persona. Este derecho también abarca la posibilidad de evitar que alguien utilice el nombre de una persona con

---

<sup>12</sup> Arturo Acuña, *Consideraciones sobre el nombre de las personas*, Ed. Abeledo, Buenos Aires, 1961.

<sup>13</sup> Una relación de estos instrumentos consta en el Anexo 6 de este documento.

finés comerciales, siempre y cuando se pueda probar la titularidad, evitando la apropiación de pseudónimos con cualquier fin, ya sea comercial o artístico.

La forma de nombrar a los miembros de una sociedad está sujeta a múltiples variantes culturales. Por ejemplo, las culturas autóctonas de América Latina lo hacen de diversas maneras. Éstas no siempre coinciden con la modalidad impuesta por la cultura mestiza dominante de matriz ibérica, la fuente que nutre las legislaciones que regulan el ejercicio de este derecho en los cinco países estudiados, situación que dificulta el disfrute pleno del derecho al nombre, como tendremos oportunidad de ver más adelante. Esto muestra en forma elocuente cómo la identidad personal se entrecruza siempre con la colectiva, tema no siempre considerado como debiera en la normatividad de los países de la región.

Es evidente la importancia que posee el derecho al nombre como elemento integrante del derecho a la identidad. Adicionalmente, una de las funciones del nombre de las personas es, entre otras, que el Estado reconozca la existencia e individualidad de éstas, pero para que los Estados tengan noticias acerca de la existencia de una persona es menester contar con un mecanismo adecuado que permita a los organismos estatales saber que esa persona, con ese nombre, existe.

#### B) Derecho a ser inscrito al momento del nacimiento

Muchas veces se hace mención al derecho al registro en la doctrina con ocasión del análisis del derecho al nombre y de los mecanismos para que éste tenga efectos jurídicos vinculantes ante la sociedad. Se puede buscar información acerca de la materia en diversos informes realizados por distintas organizaciones intergubernamentales dedicadas a los derechos humanos (por ejemplo las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, UNICEF, etcétera), o que los países presentan ante estas organizaciones, los cuales tratan el tema a propósito de la adopción de diversas políticas públicas.

Para UNICEF<sup>14</sup> el registro de nacimiento “es la constancia oficial del nacimiento de un niño que en un determinado nivel administrativo del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de un particular ramo del gobierno.” Idealmente, la inscripción de los nacimientos forma parte de un sistema eficaz de registro civil que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece los vínculos familiares del niño y recorre la trayectoria de los acontecimientos fundamentales en el vivir de un individuo, desde su nacimiento hasta su muerte. Al cumplir los Estados con este deber de realizar el registro de los nacimientos que se producen en su territorio se estará garantizando un derecho base de la identidad personal, pues de este hecho queda de manifiesto la existencia legal de la persona y su calidad de titular de sujeto de derechos. Sin embargo, no todos los Estados poseen un sistema de registro civil acorde con las exigencias que implica el respeto al derecho a la identidad y el derecho a ser registrado. Esta deficiencia es la razón fundamental por la cual el derecho a la identidad muchas veces se ve vulnerado, y es justamente el tema de estudio de esta investigación.

La mayoría de los países cuenta con disposiciones legales que regulan la inscripción de los nacimientos dentro de plazos preestablecidos. Sin embargo, en algunos casos estas leyes no son lo suficientemente amplias o no son respetadas. En muchos países en desarrollo los

---

<sup>14</sup> Al respecto consultar investigación de la UNICEF titulada “El Registro de Nacimiento: el derecho a tener derechos”, *Innocent Digest* N° 9, marzo de 2003.

sistemas de inscripción de nacimientos han caído en desuso o simplemente, como en el caso de América Latina, no alcanzan a cubrir a toda la población (véase Duryea, Stone y Olgati, 2006). En algunos casos el letargo burocrático y la falta de control pueden ser la causa, aunque también puede deberse a una falta de fondos, dadas las tarifas aplicadas para inscribir un nacimiento. Mucha gente no dispone de recursos suficientes para realizar los trámites legales que requiere el registro de nacimiento. También se dan problemas prácticos cuando los nacimientos se producen lejos de los lugares de inscripción, sobre todo los que se producen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso. Por todo esto, es de vital importancia que los Estados adopten las políticas públicas adecuadas para así dar cumplimiento a este deber respecto a las personas, pues la inscripción de ellas es el momento en el cual podemos hablar concretamente de un derecho a la identidad en todos los aspectos que éste encierra, tanto los estáticos como los dinámicos.

La protección del derecho a ser inscrito en el momento del nacimiento es la pieza clave para el ejercicio de otros derechos, tanto económicos y sociales como civiles, que requiere que una persona esté registrada ante los órganos del Estado. Así, cumpliendo con el registro de un niño al momento de su nacimiento se puede acceder, entre otras cosas, a los siguientes derechos:

- Posibilidad de que las personas conozcan sus orígenes por medio de las informaciones que proporcione el registro civil (filiación)
- Acceso a los servicios médicos (derecho a la salud)
- Garantía de que se matriculará a los niños y niñas en los establecimientos educacionales en la edad apropiada (derecho a la educación)
- Aplicación de leyes relativas a la edad mínima para ejercer un trabajo. Además se logra concretar los esfuerzos desplegados destinados a impedir el trabajo infantil
- Garantía de que niños y niñas en conflicto con la ley se benefician de una protección especial y no reciban un trato de adulto (física y jurídicamente)
- Protección de los jóvenes para impedir de que sean reclutados para el servicio militar antes de la edad legal
- Protección de niños y niñas, víctimas de trata de blancas, que posteriormente pueden ser repatriados y reunidos con sus familias
- Derecho de acceso a la justicia
- Obtención de documentos como cédula de identidad, pasaporte, cuenta bancaria, créditos, etcétera
- Ejercicio de derechos políticos, como el derecho a voto
- Garantía del derecho a una nacionalidad en el momento del nacimiento o en una etapa posterior

De esta manera, los derechos y las necesidades básicas que se garantizan con el hecho del registro de nacimiento son innumerables, pues las enumeradas son sólo como ejemplificación. Como se ha mencionado, una de las organizaciones que se preocupa por el cumplimiento de este derecho por parte de los Estados es UNICEF. Este organismo procura que la inscripción y la partida de nacimiento sean gratuitas para todos los niños y niñas en todos los países. Exhorta al establecimiento de sistemas de inscripción eficaces, obligatorios, universales, permanentes y que garanticen la confidencialidad de los datos relativos a los interesados.

### C) Derecho a la nacionalidad

Otro de los derechos básicos que va de la mano con el de la inscripción del nacimiento de las personas y que, al igual que éste, es esencial para el ejercicio del derecho a la identidad es el derecho a la nacionalidad, el cual tiene importantes consecuencias para el desarrollo y el futuro de las personas en relación con su desenvolvimiento en la sociedad y sobre todo en relación con el ejercicio de la ciudadanía.

La nacionalidad ha sido definida tradicionalmente como “el vínculo jurídico y político que existe entre una persona y un Estado determinado.”<sup>15</sup> Es de tal importancia este derecho que casi todos los países del orbe tienen una regulación al respecto, la mayoría de ellos en sus constituciones vigentes y con una detallada regulación en cuanto a la obtención, requisitos y pérdida de ésta. Existe un principio de derecho internacional que señala que todo Estado tiene competencia para dictar legislación relativa a la adquisición de la nacionalidad, pero esta competencia está limitada por los tratados de que es parte y por el derecho internacional común (Artículo 1º de la Convención sobre Algunas Cuestiones Relativas a Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad, suscrita en La Haya en 1930).

Ésta ha sido la posición general que ha perdurado en el derecho internacional en cuanto a la regulación interna de la nacionalidad de las personas. No obstante, con el correr de los años y con diversos acontecimientos que han traído como consecuencia que muchas veces este derecho sea vulnerado y no respetado por los Estados,<sup>16</sup> se ha creado instrumentos internacionales (de diversos sistemas de protección de derechos humanos) que de una u otra manera han limitado estas competencias del Estado, que en ocasiones resultaban excesivas y hacían la vista gorda respecto de la garantía de los derechos fundamentales. El tema del derecho a la nacionalidad ha ido más allá, pues diversos tribunales internacionales se han pronunciado al respecto. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

“La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el Derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Santiago Benadaba, *Derecho Internacional Público*, Ed. Universitaria, S. A., 5ª edición, Santiago, 1997, p. 207, Apud, Nicolás Espejo, *op. cit.*.

<sup>16</sup> Caso de grupos minoritarios vulnerables, como los pueblos indígenas de un país, a los cuales el Estado deniega el derecho de ser nacionales; pero muchas veces estos mismos Estados caen en contradicciones al señalar que estos grupos sí son nacionales del Estado, motivo por el cual fundamentan la no aplicación de legislaciones y regulaciones especiales que los favorecen.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Apud. Nicolás Espejo, *op. cit.*

Y agregó:

“La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados ha establecido la posibilidad de que personas que no tenían originariamente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores.”<sup>18</sup>

Así, la perspectiva doctrinaria clásica en que a la nacionalidad se le podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos evoluciona hacia un concepto de nacionalidad que además de ser competencia del Estado reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció en un instrumento de carácter regional como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948, particularmente en su artículo 19 que establece:

“Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.”

La nacionalidad es un derecho que las personas tienen por el hecho de ser tales, pero el goce de éste no es posible si no se respetan los derechos anteriormente mencionados, a saber, el derecho al nombre y el derecho a ser inscrito al momento del nacimiento. Por lo tanto, resulta indispensable hablar de una cadena de derechos a respetar progresivamente, aunque quizá su concreción en el tiempo no es muy distante; la persona que nace se inscribe con un nombre y el hecho de ser inscrita bajo un registro regulado por un Estado hace entender que esa persona es nacional de dicho Estado. Así, las consecuencias de tener la nacionalidad de un país están en relación con la certeza del nacional de dicho país, en cuanto a que sabrá qué leyes lo gobiernan y el sistema de Estado al que está sujeto. La nacionalidad de una persona se torna imprescindible para ser titular del derecho a la identidad, no sólo de la identidad personal (en el sentido de ser uno mismo y no otro individuo), sino también de la identidad cultural o social, pues al tener conocimiento del Estado al que pertenece se puede conocer las costumbres y formas de vida que en él se desarrollan.

#### D) Derecho a la personalidad jurídica

Cabe referirse al derecho a la personalidad jurídica en cuanto componente del derecho a la identidad. Tradicionalmente, el tema de la personalidad jurídica ha sido tratado en relación con entidades, es decir, agrupaciones de personas que se reúnen para la consecución de un fin común (generalmente de carácter económico, cultural o benéfico). En esta área se señala que la personalidad es el estatus que le permite a estas colectividades

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

independizarse de los miembros que las componen y actuar en la sociedad como si fueran una persona distinta de ellos. De esta manera, en el caso de grupos que constituyen una minoría dentro de un Estado, como los pueblos indígenas, diversos órganos internacionales han señalado que el Estado tiene el deber de respetar su personalidad jurídica y su condición de tales.<sup>19</sup> Esto significa que se debe reconocer el actuar de estas colectividades en su condición y carácter de “pueblos indígenas”. Esta posición es adoptada considerando las características que posee el grupo en particular, su forma de vida, su autoidentificación y todos aquellos elementos sociales y culturales que los diferencian del común de la sociedad.

En este sentido, la doctrina señala lo siguiente: “(l)as comunidades indígenas, gentes y naciones son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con sociedades preinvasiones y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de la sociedad que ahora predominan en esos territorios, o partes de éstos, forman, en la actualidad, sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus tierras ancestrales, y su identidad étnica, como la base de su continua existencia como gentes, de conformidad con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales.”<sup>20</sup>

Además, es posible tratar el derecho a la personalidad jurídica como un derecho que también concierne a y del cual goza una persona natural de manera independiente. Incluso, este aspecto es fundamental para el desarrollo del derecho a la personalidad. La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en su artículo 3 dispone que toda persona tiene derecho a que se le reconozca y respete su personalidad jurídica, sin hacer distinción alguna, en cuanto a que sea una colectividad de personas o sólo un individuo considerado de manera individual. De esta manera, el derecho a la personalidad jurídica permite que cada individuo tenga plena capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. El hecho de que al sujeto se le reconozca esta capacidad para exigir que se respete y garantice sus derechos tiene una clara vinculación con el derecho a la identidad personal, pues la persona actúa en nombre propio y con el carácter de único en la sociedad y para el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el derecho a la personalidad jurídica implicará el reconocimiento a la capacidad o habilidad jurídica de las personas y/o entidades para que puedan actuar en su calidad de tales ante los órganos del Estado. Tal derecho es interdependiente de los que antes han sido revisados. No es posible el reconocimiento de la personalidad jurídica de una persona, es decir, no puede ella ser titular de derechos y obligaciones, si carece de las condiciones que el derecho al nombre, a su calidad de registrado y de nacionalidad, plantea.

## **Gobernabilidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina y el Caribe**

De lo anterior se desprende la relación por demás evidente entre el ejercicio del derecho a la identidad y la participación ciudadana. El logro de la gobernabilidad democrática –

---

<sup>19</sup> Ejemplo de esto es la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Mayagna (Awastigani) vs. Nicaragua, de 2001.

<sup>20</sup> Definición dada por M. Martínez Cobo, citado en Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, p. 342.

uno de los objetivos del BID para los países de la región— está íntimamente ligado al ejercicio de la ciudadanía. Esto significa la posibilidad de que cada individuo que vive bajo un régimen democrático pueda convertir sus “derechos” abstractos en realidades tangibles. La “prueba de ácido” de la democracia estaría justamente en su capacidad de asegurar el bienestar y la seguridad de todas las personas que viven bajo ese régimen de gobierno.<sup>21</sup> Pero resulta que las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la prevalencia de añejas estructuras de desigualdad, exclusión y concentración oligárquica de poder, que impiden el ejercicio de la ciudadanía de vastos sectores de la población y obstaculizan, por ende, la sustentabilidad de la democracia.

Justamente, en el centro de este dilema se coloca el problema del subregistro y la ausencia de documentación de una buena parte de los habitantes de escasos recursos de la región, quienes al no poder ejercer su derecho a la identidad viven excluidos de la vida nacional y de los beneficios que ésta conlleva, incluidos los derivados del desarrollo económico en el mundo globalizado de hoy.

La carencia de acceso al registro civil y a la documentación adecuada es el primer obstáculo que enfrenta una persona para pertenecer a un Estado nacional y, en consecuencia, para ejercer la ciudadanía. La exclusión económica y social impide el disfrute del derecho a la identidad y, a la vez, el no ejercicio de éste refuerza la exclusión en un círculo vicioso. Millones de personas se encuentran en esta situación en América Latina en la actualidad.

El tema del acceso al registro es entonces un problema social y económico, pero también eminentemente político, de distribución del poder en una sociedad y en un Estado determinados. Es, entre otras razones, un resultado del grado de desarrollo de las instituciones del Estado y de la democracia en los países de América Latina y el Caribe. Como tal, al encarársele desde el punto de vista del desarrollo democrático, las perspectivas de resolver adecuadamente este acceso se acrecientan. Esto no tiene por qué contraponerse a las estrategias dirigidas al combate de la pobreza estudiadas en este documento, las cuales también tienden a la inclusión de sus beneficiarios, si no en la economía formal al menos en los servicios de educación y salud proporcionados por el Estado. Una política que complementara a ambas, reforzándolas mutuamente —dentro de un enfoque global— sentaría las bases para el goce efectivo del derecho a la identidad de una manera más eficaz que lo hecho hasta ahora. Esta es al menos una de las conclusiones preliminares a las que hemos llegado los autores mediante los estudios de caso, que se encuentran en los anexos correspondientes. Algunas experiencias previas del BID en el abordaje del tema del registro en años pasados, como el fallido intento de modernizar captura y digitalización de los registros en Bolivia, refuerzan esta hipótesis.

### **III. ESTUDIO DE CASOS: BOLIVIA, COLOMBIA, HAITÍ, MÉXICO Y PERÚ**

En este apartado se tocará: (a) la forma en que el registro y el derecho a la identidad están definidos en el ordenamiento jurídico de los países estudiados, y de qué manera se instrumentaliza el ejercicio de este derecho, (b) una descripción del estado en que

---

<sup>21</sup> Una lúcida elaboración de estas cuestiones es realizada por Dante Caputo, “Una agenda para la sustentabilidad de la democracia”, *Foreign Affairs en español en línea* No. 4, octubre-diciembre de 2005, <http://www.foreignaffairs.org/20051001faenepessay050404/dante-caputo/una-agenda-para-la-sustentabilidad-de-la-democracia.html>.

guardan el registro y la documentación de las personas, y (c) algunas estrategias para promover el registro civil universal mediante proyectos e iniciativas financiadas o reconocidas por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Aún cuando están en procesos de modernización, las leyes que protegen el derecho a la identidad en los países estudiados no han terminado de realizar los cambios importantes para poder salir del siglo XIX, en el que la mayoría ha quedado anclada.<sup>22</sup> La modificación del marco normativo e institucional que regula el acceso al registro civil es una de las piedras angulares para lograr el disfrute efectivo del derecho a la identidad, y los demás que se derivan de él, en forma universal y sostenible. La otra sería la incorporación efectiva de vastos sectores de la población excluida a los beneficios del desarrollo socioeconómico.

Para lograr esta modificación, el tema específico de este trabajo, se requiere una buena dosis de voluntad política, pues en la mayoría de los casos estas instituciones generan recursos públicos y ganancias políticas para las burocracias que las controlan, lo que las convierte en “las cenicientas” de las políticas públicas. Esto les ha impedido modernizarse e incluso poner al día sus tecnologías de información.<sup>23</sup> Por eso, en este último aspecto es importante hacer notar –como veremos en los estudios de caso– que tanto en Colombia como en México y Bolivia los proyectos implementados dirigidos a modernizar la captura de datos del registro civil por medio de la digitalización enfrenten enormes retos, precisamente por un problema de voluntad política y la falta de un marco normativo e institucional adecuados.<sup>24</sup>

En los siguientes apartados reseñaremos la situación de acceso al derecho a la identidad en cada uno de los países estudiados, sus posibilidades de exigibilidad y justiciabilidad, los actores que intervienen en la realización o no de este derecho y las formas de intervención para tratar de lograrlo.

## **Bolivia**

La historia política de Bolivia está signada por la inestabilidad y el débil desarrollo del Estado. El primer periodo de su vida republicana, en el siglo XIX, se caracterizó por la inestabilidad política, un fracasado intento de confederarse con el Perú y una sucesión de dictaduras militares. Después vinieron la pérdida del litoral y acceso al mar y el desmembramiento territorial, producto de dos sangrientas guerras con sus vecinos: la del Pacífico (1879) y la Guerra del Chaco (1932), seguidas por otro período de inestabilidad política y social y una nueva cadena de golpes militares. Este período termina con la Revolución de 1952, que implantó una reforma agraria, la nacionalización de las minas, el voto universal y la reforma educativa. Después de poco

---

<sup>22</sup> Opinión calificada expresada por el doctor Antonio Peres Velasco, Director del Departamento de Derecho de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, especialista en derecho a la identidad en América Latina y antiguo vocal de la Corte Nacional Electoral en el equipo del registro civil. Entrevista realizada en La Paz, Bolivia, 15 de diciembre de 2005.

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

<sup>24</sup> Vid, CONPES, Colombia; México (estudio de caso); y Bolivia, evaluación del BID.

más de una década de estabilidad, Bolivia volvió a ver sometida nuevamente a diversos gobiernos de facto, hasta 1982, cuando recuperó la institucionalidad democrática.<sup>25</sup>

En los últimos años Bolivia entró nuevamente en un período de inestabilidad caracterizado por síntomas de agotamiento grave de su modelo económico, social y político, con episodios recientes de eclosión social y violencia.<sup>26</sup> A pesar de esta situación, el país ha logrado mantenerse dentro de los cauces de una frágil institucionalidad democrática, aunque caracterizada por altos niveles de exclusión social y política.

Una de las razones que explican este alto grado de exclusión es el de la incapacidad de vastos sectores de la población boliviana, sobre todo la indígena y rural, de ejercer sus derechos ciudadanos debido, entre muchos factores, al subregistro y la falta de documentación adecuada en la base.<sup>27</sup>

En la legislación boliviana existe regulación que establece que el derecho a la identidad debe ser resguardado por el Estado, pero una gran cantidad de personas carece de los documentos básicos de identificación que les permitan ser titulares de este derecho y de otros derivados de él. Según un informe realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE),<sup>28</sup> de acuerdo con las cifras arrojadas por el Censo de Población y Vivienda realizado en 2001, se estableció que de los 8.274.325 habitantes de Bolivia 792,680 son personas indocumentadas, esto es, el 9.58 por ciento de la población. El informe del INE señala que del total de la población indocumentada, 314.687 son mujeres y 291.349 son varones. En este grupo, el departamento que mayor número de mujeres indocumentadas aglutina es Santa Cruz, con 98.437, seguido por La Paz, con 61.721, y Cochabamba con 39.713 mujeres.<sup>29</sup> Las cifras reportadas por Duryea, Stone y Olgatti excedían el 15% en Bolivia en el año 2005.

Según datos del Programa Nacional de Registro y Certificación por la Corte Nacional Electoral de Bolivia, el campo concentra un poco más de la mitad de la población indocumentada (50.38%). Los menores de 12 años son quienes más sufren la falta de documentación, en un porcentaje del 55.27 de la población total de no registrados (Plan Internacional).<sup>30</sup>

Otros estudios al respecto, realizados por algunas contrapartes de los proyectos financiados por el BID en el país, sostienen que las cifras disponibles de indocumentados son, en realidad, mucho mayores, pues precisamente la situación de subregistro impide conocer con exactitud la verdadera magnitud del problema.<sup>31</sup> Las consecuencias de esta situación han sido motivo de preocupación tanto de actores

---

<sup>25</sup> Plan Internacional (Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay), Estudio de Situación y Bases de un Programa Regional de Apoyo al Registro de Nacimiento de Niños, Parte Especial (IV): Bolivia, pp. 1-2.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>27</sup> Rosario León *et al.*, *Social exclusion, rights and chronic poverty in Bolivia*, marzo de 2003, p. 1.

<sup>28</sup> Informe del año 2002, disponible en el sitio web <http://www.ine.gov.bo>.

<sup>29</sup> Nicolás Espejo, *op. cit.*

<sup>30</sup> Plan Internacional (Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay), Estudio de Situación y Bases de un Programa Regional de Apoyo al Registro de Nacimiento de Niños, Parte Especial (IV): Bolivia, p. 5.

<sup>31</sup> León, *op. cit.*, 2003, p. 8.

gubernamentales como no gubernamentales, así como de la cooperación internacional. En los últimos años se ha aplicado dos importantes iniciativas para encarar el problema de la falta de acceso al registro civil y sus consecuencias en el disfrute de los derechos de los niños, por una parte, y del disfrute de los derechos ciudadanos, por otra. Estas iniciativas, sostenidas por la cooperación internacional –con la participación del BID en la segunda de ellas– han logrado avances significativos en el grado de realización del derecho a la identidad, aunque aún queda mucho por hacer. El análisis pormenorizado de la actuación de éstos en la búsqueda de la solución al problema se encuentra en el anexo con el estudio de caso correspondiente.<sup>32</sup> En esta sección nos limitaremos a delinear sus logros y carencias, atendiendo a los criterios señalados en la primera sección de este documento.

La Constitución Política de la República de Bolivia, reformada en 2004, contiene un capítulo (artículos 36 a 42 de esta Carta Fundamental) destinado a la nacionalidad y la ciudadanía. El artículo 36 de la Constitución dispone que la nacionalidad boliviana es un derecho del cual no solamente son titulares aquellas personas que hayan nacido dentro del territorio nacional, sino también de los nacidos fuera de Bolivia que cumplan las condiciones que la Constitución prescribe. De este derecho se derivan otros derechos civiles y políticos que la Constitución enumera. El Código Civil y el Código del Niño, Niña y Adolescente también regulan una serie de componentes del derecho a la identidad, como el derecho al nombre.

El desarrollo de la normatividad para el registro de personas en Bolivia ha tenido una historia accidentada, reflejo de su proceso de desarrollo político e institucional, también accidentado. La Ley del Registro Civil original data de 1898, pero apenas logró vigencia a partir de 1943. Recién en 1976 esta institución fue incorporada al Código Civil. Después de varios avatares, en 1996 el registro civil pasó al ámbito de la Corte Nacional Electoral mediante el Decreto Supremo No. 24247/1996. Sin embargo, la validez jurídica formal de este decreto es discutible por oponerse en varios aspectos sustantivos a la ley original, que nunca ha sido derogada.<sup>33</sup>

A raíz de las dictaduras militares de la década de los setenta, la cédula de identidad, obligatoria a partir de los 18 años, empezó a ser otorgada por la Policía Nacional. Los fondos que obtienen por el pago de este trámite son para su caja de jubilación. Esto hace que la Policía Nacional quiera seguir encargándose de esta función por tratarse de una importante fuente de ingresos. Más aun, en opinión de algunos expertos, deliberadamente cometen errores, sobre todo en los nombres de las personas, porque esto representa una fuente adicional de ingresos por medio de multas y otros pagos.<sup>34</sup> Éste es el marco en el cual se han desarrollado los proyectos encaminados a asegurar el derecho a la identidad y la participación ciudadana mencionados anteriormente. En los últimos años, gracias a iniciativa de instituciones multilaterales, con el apoyo de algunos gobiernos y de agentes privados, tanto nacionales como internacionales,<sup>35</sup> la regulación del registro civil ha sufrido varias modificaciones, modernizándose para

---

<sup>32</sup> Véase Estudio de Caso de Bolivia, Anexo.

<sup>33</sup> Plan Internacional, estudio de situación y bases de un programa regional de apoyo al registro de nacimiento de niños, Parte Especial (IV): Bolivia, p. 5.

<sup>34</sup> Entrevista con Ernesto Valdés Clavizo, coordinador técnico, Derecho a la Identidad y Participación Ciudadana, Centro de Investigación Social y Trabajo en Equipos Multidisciplinarios, La Paz, Bolivia, 17 de diciembre de 2005.

<sup>35</sup> Véase Estudio de Caso de Bolivia, Anexo.

adaptarse mejor a la compleja realidad socioeconómica de la sociedad multicultural boliviana.<sup>36</sup>

De esta manera, el Código del Niño, Niña y Adolescente fue modificado en 2003 mediante la Ley No. 2616. Estos cambios lograron flexibilizar los requisitos del Registro, haciéndolos más accesibles, sobre todo para la población indígena y de escasos recursos, la cual conforma la inmensa mayoría del país.<sup>37</sup> Entre otras cosas, se obtuvo la gratuidad plena del registro de nacimientos, así como el deber y la función de la Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales de realizar campañas masivas de información y educación para el cumplimiento de las disposiciones relativas a la inscripción obligatoria y la obtención gratuita del primer certificado de nacimiento de niños, niñas y adolescentes.<sup>38</sup> Esto se logró gracias a la acción conjunta de la Corte Nacional Electoral y de UNICEF, las que, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la niñez, organizaron una eficaz campaña de incidencia en la materia con el objeto de conseguir el disfrute efectivo del derecho a la identidad.

Por su parte, la agencia de cooperación internacional del gobierno británico, Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), mediante su oficina en Bolivia, ha puesto en marcha unas iniciativas para avanzar el derecho a la identidad, consistente en proveer documentación a la población de escasos recursos de Bolivia, en especial a las mujeres y a los pueblos indígenas. El proyecto se propone, específicamente, elevar los niveles de registro de esta población y concientizar a las organizaciones de la sociedad civil, a los funcionarios de registro civil y a la Corte Nacional Electoral acerca de la importancia de ampliar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la necesidad de implementar procesos de promoción de la participación ciudadana en los procesos electorales. Busca también incrementar capacidad y eficiencia de la Corte Nacional Electoral y del Registro Civil por medio de una serie de acciones, incluyendo un programa de desarrollo institucional para éstas.<sup>39</sup> Este proyecto, operado por un Consorcio de Participación Ciudadana, ha logrado con éxito la concertación de diversas acciones de educación ciudadana e iniciativas conjuntas entre la sociedad civil y la Corte Nacional Electoral, para incrementar la documentación de las personas mediante brigadas móviles. Para ello, cuenta con el apoyo de una red de organizaciones internacionales.<sup>40</sup>

Una de las claves del éxito del Consorcio en la promoción del derecho a la identidad ha sido su capacidad de movilizar en forma efectiva a la sociedad civil y a las instituciones estatales, en la persecución de este logro común.<sup>41</sup>

El ejemplo boliviano es relevante para nuestro estudio. En primer lugar, porque los proyectos reseñados encararon directamente el problema del subregistro desde una perspectiva de derechos. En otros términos, considerándolo como el obstáculo principal

---

<sup>36</sup> Plan Internacional, *op. cit.*, pp. 6-9.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> *Loc. cit.*

<sup>39</sup> Bolivia, Right to Identity: Promoting Documentation, Registration and Civic Education, Programme Memorando, 24 de mayo de 2004.

<sup>40</sup> Entrevista con Adam Behrendt, Governability Advisor for the Andean Region, DFID, La Paz, Bolivia, 15 de diciembre de 2005.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

a la realización del derecho a la identidad. Eso les ha permitido –por medio de la movilización y el control social, logrado a través de campañas y otras formas de incidencia– generar la voluntad política necesaria para realizar algunos cambios, significativos, pero aún insuficientes, en las instituciones y procesos requeridos para asegurar este derecho plenamente.<sup>42</sup> Se espera que en la Asamblea Constituyente, a realizarse próximamente, se establezcan las instituciones adecuadas para asegurar el disfrute del derecho a la identidad de toda la población boliviana. Es importante resaltar que en el caso boliviano la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto dentro de la sociedad civil como en el campo de la cooperación internacional, resultó una oportunidad empoderadora, una responsabilidad frente los beneficiarios y un reto. En conclusión, el principio de la cooperación ha caracterizado el impulso boliviano a favor del registro civil y el derecho a la identidad con resultados, hasta ahora, alentadores.

## Colombia

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia no es la excepción en cuanto a los problemas que tiene la tutela del derecho a la identidad. Son similares a los analizados en Bolivia, con deficiencias importantes en la actuación de los órganos estatales. Éstas se agravan por el hecho de que este país vive, desde hace más de cuatro décadas, un conflicto armado interno de grandes dimensiones. Este conflicto, que ha producido alrededor de tres millones de personas desplazadas de sus lugares de origen,<sup>43</sup> permea todos los aspectos de la vida en Colombia. En este contexto, es obvio que todo lo relacionado con el registro de la población en Colombia se tiña también de consideraciones relativas a la defensa y seguridad del Estado.<sup>44</sup>

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991 contiene una serie de disposiciones que recogen la protección de derechos estrechamente vinculados con el derecho a la identidad. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, donde el derecho a la personalidad jurídica está consagrado en la legislación civil, en Colombia éste posee consagración constitucional. El artículo 15 de la Constitución colombiana es una disposición que trae aparejado el resguardo de una serie de derechos que se vinculan directamente con el derecho a la identidad. Asimismo, el artículo 44 de la Constitución, referente a los derechos de los niños, contiene los derechos a la nacionalidad y el derecho a un nombre. Además, a diferencia de otras constituciones, reitera el reconocimiento del Estado de los tratados internacionales que versan sobre la materia.<sup>45</sup> Asimismo, la Constitución tiene un

---

<sup>42</sup> Plan Internacional, Estudio de Situación y Bases de un Programa Regional de Apoyo al Registro de Nacimiento de Niños, Parte Especial (IV): Bolivia, pp. 16-22.

<sup>43</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Balance de la política pública de prevención. Protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, agosto 2002 - agosto 2004, Bogotá, D.C., diciembre de 2004 y entrevista a Agni Castro, Representante Adjunto, Aldo Morales, coordinador de Registro e Identificación, ACNUR, 13 de diciembre de 2005.

<sup>44</sup> Consejo Nacional de Política Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3323, Programa de ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la registraduría nacional de estado civil, Bogotá, D.C., 20 de diciembre de 2004, pp. 6-7.

<sup>45</sup> “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión

capítulo destinado a la nacionalidad en el cual se enumera las condiciones para adquirir la nacionalidad colombiana.

El Decreto 1.260 de 1970, por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, reglamenta todo lo relacionado con la obtención de los documentos que deben poseer las personas en el Estado colombiano, como por ejemplo la cédula de identidad y la cédula de ciudadanía.<sup>46</sup> Una de las materias más importantes que abarca el Decreto 1.260 es el del registro de los nacimientos.

No obstante que este país tiene una esfera de resguardo importante para el ejercicio del derecho a la identidad, los problemas existentes en Colombia son evidentes, y el menoscabo a este derecho es muy similar al que priva en el resto de los países de Latinoamérica, con el agravante de los perjuicios causados por la existencia del conflicto armado interno. Una somera descripción de éstos consta en el estudio de caso correspondiente.<sup>47</sup>

En la realidad cotidiana de las personas, el acceso a documentos de identidad en Colombia se encuentra sobrerregulado. Durante su vida una persona debe obtener diversos documentos que respectivamente acrediten su identidad. Además del registro de nacimiento y la obtención del certificado correspondiente, a los 6 años los niños están obligados a obtener un documento de identidad que les permita acceder a la escuela. Éste es presentado a la Registraduría al cumplir los 18 años, y canjeado por una cédula de ciudadanía con la cual la persona acredita su identidad para el resto de su vida, y ejerce sus derechos políticos. Igual que en Bolivia, la función del registro civil y la electoral están juntas en un solo organismo, encargado simultáneamente del registro civil y de la de elecciones. Además se prevé que, a partir de 2006, niños y niñas de 14 años registren sus huellas dactilares en el documento de identidad, con el objeto de facilitar las tareas de los organismos de justicia y de seguridad del Estado,<sup>48</sup> lo cual agregaría un trámite más a una población afectada no sólo por los males endémicos que afectan al registro de personas en América Latina como la pobreza y la falta de acceso a los servicios que la proporcionan, también por la violencia y la inseguridad en vastas regiones del país en donde, por diversas razones ligadas al conflicto armado, el tema de la identidad se convierte en un asunto delicado para sus pobladores.

Esta sobrerregulación se convierte en un obstáculo más a vencer para muchos, a la par que estimula la falsificación de documentos de identidad, lo cual en un ambiente como el colombiano, signado por la violencia e ilegalidad, se ha convertido en un problema de grandes proporciones. Así, un problema de relevancia significativa en Colombia se da a raíz de la falta de obtención de la cédula de ciudadanía. La legislación interna prescribe que éste documento acredita la calidad de ciudadano de las personas, lo que la faculta para ser titular y ejercer los derechos políticos garantizados por la Constitución. Sin embargo, gran cantidad de personas carece de este documento y, en consecuencia, se

---

de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”

<sup>46</sup> Se otorga cédula de ciudadanía a todos los colombianos mayores de 18 años para efectos de ejercer sus derechos políticos, principalmente, a voto.

<sup>47</sup> Ver Anexo 2.

<sup>48</sup> CONPES, *op. cit.*, 2004, p. 12 y entrevista en la Registraduría de Bogotá.

encuentran impedidas del ejercicio de los derechos que la obtención de éste otorga. La falta de información hace que las personas desconozcan que deben poseer la cédula de ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. A esto se suma el relevante factor de la carencia de recursos económicos suficientes para obtenerla, pues acceder a ella no es un trámite gratuito. Además, una causa por la cual se carece de este documento es la falta de actualización de otros documentos de identidad o, simplemente, la carencia de éstos, lo que ocurre comúnmente, especialmente cuando las personas no están registradas en el servicio del registro civil, o cuando, por motivos políticos o de seguridad, han debido abandonar sus lugares de origen y se encuentran desplazados.<sup>49</sup>

Además, hay una serie de requisitos exigidos para obtener la cédula de ciudadanía y en muchas oportunidades las personas carecen de los datos necesarios para obtenerla. Actualmente, se obtiene la cédula de ciudadanía con los siguientes datos, a los cuales se agregará próximamente las huellas dactilares:<sup>50</sup>

- nombres y apellidos
- número de folio
- lugar y fecha de nacimiento
- sexo
- tipo de sangre
- estatura
- lugar y fecha de expedición del documento
- firma del interesado
- firma del registrador

La no posesión de la cédula de ciudadanía implica un desconocimiento de su calidad de persona particular y, en especial, de su condición de ciudadano colombiano. La Corte Constitucional de Colombia en reiteradas decisiones ha destacado la importancia de la cédula de ciudadanía y la directa relación que ésta tiene con el respeto al derecho a la identidad de las personas.<sup>51</sup> Ejemplo de esta tendencia es la sentencia T-532/01, la cual señala:

*La cédula de ciudadanía y el derecho a participar en la conformación del poder político*

*1. En el asunto sometido a revisión se plantea una relación directa entre la cédula de ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos al punto que los actores fundan las peticiones de amparo precisamente en la vulneración del derecho a elegir y ser elegidos por la no entrega oportuna de su documento de identidad por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pues para la*

---

<sup>49</sup> Según el artículo 62 del Código Electoral, para la obtención de la cédula de ciudadanía se requiere la presentación de la inscripción de nacimiento ante el registro civil y el documento de identidad de la persona de que se trate. Véase entrevistas y ACNUR.

<sup>50</sup> Entrevistas realizadas en Bogotá al Departamento Nacional de Planificación, 12 de diciembre de 2005.

<sup>51</sup> Ver al respecto los siguientes fallos: Sentencias: T-1028-01 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, T-1078-01 Dr. Jaime Araujo Rentería, T-1136-01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-532-01 M.P. Jaime Córdoba Treviño, T-964-01 M. P. Alfredo Beltrán Sierra, T-118-02 M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-136-02 M. P. Jaime Araujo Rentería, T-607-02 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-773-03 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*época en que se ejercieron las acciones se encontraba próxima una jornada electoral en todo el país.*

*2. En relación con la cédula de ciudadanía la Corte ha expuesto que se trata de un documento que tiene una dinámica que va mucho más allá de la simple identificación de los ciudadanos, pues, aparte de la determinación de la individualidad de cada persona, es un documento que acredita la mayoría de edad y, en consecuencia, la capacidad civil, y que habilita al ciudadano para el ejercicio de sus derechos políticos.*

El Consejo Nacional Electoral también ha señalado que la cédula de ciudadanía es un documento que cumple una función que trasciende al ejercicio de los derechos políticos de una persona, al resguardar en plenitud la identidad del ciudadano. Cualquier adulteración o falsificación de ésta implica una vulneración al derecho a la identidad, pues se pierde el sentido de mismidad que posee este derecho. En efecto, el Consejo Nacional expresó:

*Como se puede observar, el requisito previo e indispensable para poder acceder a cargos públicos es la calidad de ciudadano en ejercicio. A su vez, es la cédula de ciudadanía el medio idóneo para demostrar dicha condición de ciudadano. Si cualquier persona tuviera dudas sobre la veracidad de la información contenida en una cédula de ciudadanía o sobre una eventual falsa identidad o suplantación, debería acudir ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y solicitar la cancelación de la cédula de ciudadanía respectiva conforme a los artículos 67 y 68 del Código Electoral.<sup>52</sup>*

Aun con estas sentencias, el problema de la falsificación de documentos persiste debido a la enorme complejidad de la situación política colombiana, y porque la identidad no es percibida como un derecho fundamental por parte de la sociedad, especialmente la civil organizada. La falta del registro de los nacimientos ante el servicio de registro civil de Colombia es frecuente. Las normas al respecto, en particular el Decreto N° 1260, relativo a las atribuciones del registro civil, expresan que los niños deben ser inscritos desde el momento de su nacimiento, que éste es un derecho inherente a su calidad de personas y que el hecho del nacimiento debe ser denunciado ante las autoridades directamente en las oficinas del Registro mediante notarías privadas por las personas que están a cargo del menor.

No existen cifras recientes por parte de los órganos encargados del tema que permitan afirmar con certeza cuál es el índice de niños que no son inscritos al nacer. Sin embargo, según estimaciones del DANE,<sup>53</sup> en 1997 éste era del 26.41%. Pero aun así, ese porcentaje no refleja la totalidad de niños que carecen de certificado de nacimiento. La doctora Pilar Rodríguez, coordinadora del Programa de Registro Civil para UNICEF en Colombia, ha señalado que “actualmente en éste país se observa un 27% de subregistro global, pero hay que tener cuidado con este indicador porque sólo cubre el primer año de vida. No hay un indicador construido para otras edades todavía. Sin embargo, se cree

---

<sup>52</sup> Consejo Nacional Electoral, resolución de Petición N° 1406, presentada por la Sra. Anabel María Olivera González, de 26 de julio de 2005.

<sup>53</sup> DANE, Programa Nacional para Mejorar el Registro Civil de Nacimiento y Estadísticas Vitales, Bogotá, 30 de marzo de 2000, *Estimación del subregistro civil de nacimiento por departamento*.

que este subregistro disminuye cuando los niños ingresan a la escuela, pues éstas hacen un esfuerzo muy grande para incentivar la obtención de la tarjeta de identidad de los niños que es obligatoria para ir a la escuela.”<sup>54</sup> Las razones por las cuales se omite la realización de este trámite esencial son las comunes para la región: la pobreza, las dificultades geográficas para acceder a las cabeceras municipales donde están las oficinas del registro civil, la falta de información, la opinión de que no fuera necesario o prioritario el trámite, la cantidad de datos exigidos de los cuales muchas veces las personas carecen, etcétera. Esto se agrega a la otra razón particular por la cual no se realiza el trámite de inscripción de los nacimientos. La mayoría de los nacimientos no registrados son los que se producen en los territorios controlados por las organizaciones armadas existentes en Colombia. Los habitantes de éstos pueden o no inscribir a sus niños, según el caso y las condiciones específicas del lugar. En razón de esto se crea un gran vacío en cuanto a la información de las personas que nacen en Colombia y, como consecuencia, de los registros de ellas mismas ante las autoridades oficiales.

La falta de registro y documentación de los niños en Colombia es un problema muy difícil de erradicar y que ha sido bastante tratado por parte de las autoridades, las cuales despliegan numerosas tareas y campañas con el objeto de, al menos, obtener información concreta del problema a nivel nacional. Al respecto, en un informe presentado por Colombia ante el Comité de Derechos del Niño,<sup>55</sup> el Estado hizo alusión a algunas medidas que han sido tomadas por las autoridades para dar cumplimiento efectivo a la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo que respecta al resguardo del derecho a su propia identidad (artículos 7 y 8). En este informe el Estado reiteró que las medidas de protección al derecho intrínseco a la vida y a los derechos a la identidad, la nacionalidad y la familia, otorgados por la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico colombiano, son de recurrente interés para las autoridades nacionales, y señaló que:

*Por otra parte, con el objeto de avanzar en la protección del derecho del niño a ser inscrito después de su nacimiento, a tener un nombre, una identidad y una nacionalidad, se adelantó en 1997 una Campaña Nacional de Registro Civil y Tarjeta de Identidad. El desarrollo de este programa alcanzó las comunidades más alejadas en el territorio nacional. Actualmente se desarrolla una segunda campaña que cubrirá a los niños indígenas y cuyas primeras jornadas empezaron en enero de 1998.*

*Con el apoyo de UNICEF, la Registraduría Nacional del Estado Civil editó un manual de orientación para la inscripción de menores de comunidades indígenas. Esta misma campaña se amplió a la zona de frontera con Ecuador, donde se distribuyó un manual editado con el apoyo de UNICEF y el ICBF, por parte de Colombia, y el Instituto Nacional del Niño y la Familia y la Registraduría Nacional de Estado Civil, por parte del Ecuador.*

*De igual manera, dentro del plan de modernización del sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales, adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Salud implantaron*

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre de 2005.

<sup>55</sup> Segundo Informe de Colombia ante el Comité de Derechos del Niño, CRC/C/70/ADD.5, 05 de enero de 2000.

*los nuevos formatos de antecedentes –Certificado de Nacido Vivo y Certificado de Defunción– como documentos necesarios para llevar a cabo las inscripciones de nacimiento y defunción. Con ello se busca, entre otras cosas, unificar los certificados médicos y, de este modo, contrarrestar la suplantación y la falsificación de documentos de identidad.*<sup>56</sup>

La realización de campañas como las descritas en el informe ante el Comité de Derechos del Niño son frecuentes en Colombia. La Registraduría colabora con diferentes instancias del gobierno, con las escuelas y con las agencias especializadas de las Naciones Unidas como UNICEF y ACNUR (en el caso del registro de desplazados), en la realización de diversas y reiteradas campañas para documentar a las personas. Una de estas iniciativas, realizada con el apoyo del BID, en el marco del Plan Colombia, es particularmente interesante. Se trata del *Programa Familias en Acción*, una estrategia focalizada de combate a la pobreza realizado por la Alta Consejería de Acción Social de la Presidencia de la República y que a la fecha ha cubierto a aproximadamente 400 mil familias.<sup>57</sup> Este Programa, ejecutado en el marco del Fondo de Inversión para la Paz a través de la Red de Apoyo Social, es financiado principalmente por el Banco Mundial y el BID, con un aporte minoritario del gobierno colombiano. La fase actual del Programa, de una duración de tres años, concluye en 2006. Se espera que en el futuro su costo corra por cuenta de los municipios y el gobierno nacional. El propósito que persigue es estimular la demanda de servicios de educación y salud mediante la entrega de subsidios de nutrición a niños menores de siete años, y subsidios escolares a los de 7 a 18 años de edad. Para ser acreedores de este beneficio, los niños deben pertenecer a las familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios o SISBEN,<sup>58</sup> y no estar inscritos en otros programas de asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como *Hogares Comunitarios*, *Hogares Infantiles* y *Jardines Comunitarios*. Los subsidios son recibidos directamente por las madres de familia de los niños beneficiados, quienes deben garantizar su asistencia a la escuela y a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación.

*Familias en Acción* deberá beneficiar a un millón de niños en el transcurso de los tres años de duración del proyecto, incrementando gradualmente su cobertura hasta alcanzar la meta prevista.<sup>59</sup> El Programa opera por medio de los municipios que reúnen los requisitos de elegibilidad para formar parte del mismo. Actualmente cubre aproximadamente a 500 municipios de 26 departamentos, de un total de 650 elegibles (según datos de la Registraduría Nacional) de los 1,098 municipios que hay en Colombia.<sup>60</sup> Para que un municipio sea elegible deberá cumplir con una serie de

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*, párrafos 107, 108 y 110.

<sup>57</sup> Entrevista con Rita Combariza, Coordinadora Nacional del Programa Familias en Acción, Bogotá, 12 de diciembre de 2005.

<sup>58</sup> Sistema de focalización para asignación del gasto social en el combate a la pobreza, creado por un mandato constitucional. El SISBEN es un orientador del gasto social, una herramienta básica de planeación, un instrumento de medición de la pobreza y el medio para caracterizar a los grupos de la población en situación de pobreza. Clasifica hogares, familias e individuos más pobres en seis niveles por medio de encuestas de clasificación socioeconómica, combinadas con la identificación geográfica de localidades con un porcentaje de pobres mayor que el promedio nacional. Los niveles 1 y 2 del SISBEN reciben atención prioritaria en la asignación de subsidios del Estado.

<sup>59</sup> Programa Familias en Acción, [www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/ColombiaCCT.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/ColombiaCCT.pdf)

<sup>60</sup> Presidencia de la República, Plan Colombia, *Familias en Acción*, [www.herramientasparalapaz.gov.co](http://www.herramientasparalapaz.gov.co).

requisitos detallados en las Reglas de Operación del Programa y contar, además, con servicios bancarios.

Con el objeto de identificar a las familias elegibles por municipio, la Unidad Coordinadora Nacional del Fondo de Inversión para la Paz producirá la lista de familias actualizadas por municipio, a partir de la versión más actualizada del nivel 1 del SISBEN. Esta lista se cruza con la información acerca de los niños beneficiarios de otros programas con el fin de depurarla e identificar a las familias elegibles.<sup>61</sup> Este cruce de información sirve para detectar cuántas familias potencialmente elegibles carecen de documentación. Una vez realizadas estas operaciones, indispensables para incorporar al municipio al Programa, se determina el número de beneficiarios y el municipio nombra a un enlace municipal que se apoya en la estructura administrativa municipal para realizar las funciones relacionadas con la operación del Programa.

Entre las funciones importantes del enlace municipal está la de apoyar en los procesos de difusión, programación e inscripción requeridos para la incorporación de los beneficiarios al Programa. A fin de cobrar los subsidios otorgados por el Programa, las madres de familia titulares deben acreditar su identidad con la presentación de la Cédula de Ciudadanía. De la misma manera, los niños beneficiarios deben exhibir también su certificado de nacimiento. Al tratarse de familias “sisbenizadas” con anterioridad al último día de diciembre de 1999, los actuales beneficiarios necesariamente cuentan con su documentación. Sin embargo, *Familias en Acción* colabora con la Registraduría y las alcaldías de los municipios en donde piensa operar para aplicar campañas móviles de registro de nacimientos y obtención de cédulas de identidad, así como de exoneración de pagos o descuentos en los costos de obtención de documentos en forma extemporánea. *Familias en Acción* promueve la cedulaación a través de medios diversos que van desde el empleo de los medios de comunicación locales como la televisión y la radio hasta reuniones y encuentros con las madres de familia.

La Registraduría tiene delegados en todos los departamentos y municipios, de manera que el Programa promueve que los alcaldes movilicen a los delegados de las registradurías locales para que éstos apliquen las campañas de registro. Éstas han sido realizadas en 700 municipios de todo el país.<sup>62</sup> Estas acciones preventivas han resultado bastante exitosas, aunque aún no se cuenta con indicadores de impacto precisos. Al respecto, según la Coordinación Nacional, las acciones de cedulaación del Programa aún no han impactado en la actuación de la Registraduría en el ámbito nacional. Sólo lo han hecho en el local.<sup>63</sup>

El Programa *Familias en Acción* no es el único que promueve iniciativas para el registro y la documentación de la población. Además de las numerosas campañas de la Registraduría,<sup>64</sup> agencias especializadas de Naciones Unidas como ACNUR, por un

---

<sup>61</sup> En ocasiones la gente no se puede inscribir en el Programa porque la guerrilla y los paramilitares se los impiden. Entrevista con Rita Combariza, *loc. cit.*

<sup>62</sup> Entrevista con Rita Combariza, Coordinadora Nacional del Programa Familias en Acción, realizada en Bogotá el 12 de diciembre del 2005.

<sup>63</sup> *Loc. cit.*

<sup>64</sup> En Bogotá la Registraduría hace campañas en las escuelas para fomentar que los niños obtengan sus tarjetas de identidad. Llevan éstas a los planteles escolares para facilitarles el proceso. Octubre, noviembre y diciembre son los meses para realizar estas campañas, que son

lado, y UNICEF, por el otro, dedican una buena parte de sus esfuerzos al tema. Se calcula que el número total de desplazados en Colombia está entre los 3 y 4 millones de personas.<sup>65</sup> El ACNUR, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y el UNICEF colaboran con la Registraduría Nacional en la documentación de la población desplazada con un programa específico. Desde 1999 a la fecha, han logrado documentar a 320 mil personas.<sup>66</sup> Asimismo, mediante socios operativos y presencia en el terreno en nueve puntos del país, trabajan fundamentalmente con los gobernadores y los alcaldes para incorporar el tema del desplazamiento en las políticas públicas. Una de estas acciones es precisamente la del registro de los desplazados.

Uno de los obstáculos más serios que encuentran en su trabajo consiste en determinar el número preciso de desplazados en el país. La ley exige que, para determinar la condición de desplazado y obtener beneficios sociales del Estado, la persona tiene que acudir al Ministerio Público (personero) y declararse como tal, explicando las circunstancias que lo obligaron a tal desplazamiento. Posteriormente esta declaración será valorada por la Alta Consejería de Acción Social de la Presidencia de la República (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). En consecuencia, hay población desplazada que nunca se declara como tal. Sin embargo, el programa de ACNUR ha logrado que la Registraduría les otorgue la cédula de ciudadanía para que puedan recibir los beneficios sociales del resto de la población.

ACNUR también aplica medidas de acompañamiento preventivo a poblaciones en riesgo de ser desplazadas, entre las cuales está la de dotar a la gente con un documento de identidad, el cual les confiere cierta protección. De esta manera, atienden tanto a la población desplazada como a aquella en peligro de serlo, especialmente las comunidades indígenas, las mujeres y los niños.

También existen iniciativas como las que emprende UNICEF, dirigidas a facilitar el registro de nacimientos en los hospitales e incrementar la capacidad de las registradurías en los municipios, las cuales buscan tener impacto a largo plazo en la solución al problema de la falta de acceso al derecho a la identidad en Colombia.<sup>67</sup>

Una discusión más detallada del impacto de estas iniciativas en la realización del derecho a la identidad obra en el anexo correspondiente, pero podemos adelantar que estas acciones, entre otras, si bien contribuyen a poner al registro civil al alcance de la población, no resuelven cabalmente el problema del derecho a la identidad en forma duradera y sostenible. Con excepción de las iniciativas de UNICEF, tampoco abordan la problemática de hacerlo universal.

---

anuales. Han llegado a expedir hasta 48 mil tarjetas mensuales. Entrevista con Flaminio Caro, Director de la Registraduría Distrital del Estado Civil (Bogotá), 13 de diciembre de 2005.

<sup>65</sup> Existe gran discrepancia en las cifras acerca de desplazados. La CODHES maneja un número dos veces mayor de desplazados que el gobierno, el cual los reduce a la mitad. Entrevista con Agni Castro, ACNUR, Bogotá, 13 de diciembre de 2005.

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> UNHCR/ACNUR (La Agencia de la ONU para los Refugiados), *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, Colombia, agosto 2002-2004.

## Haití

En el ordenamiento jurídico haitiano no existe una norma particular que lo consagre y lo defina de manera expresa. La Constitución de Haití, vigente desde 1987, no contiene disposiciones relativas al derecho a la identidad. Sólo los artículos 10, 11, 12 y 13 se refieren a la ciudadanía, a su regulación y a los requisitos que se exige para ser nacional de dicho Estado. Asimismo, regula la pérdida de la nacionalidad.

Las normas constitucionales de Haití que regulan la nacionalidad y la ciudadanía expresan los diversos derechos que se otorga a las personas que poseen la nacionalidad haitiana. Base para el respeto de una serie de garantías que tienen directa vinculación con el derecho a la identidad es el derecho a ser nacional del Estado (como los derechos políticos, por ejemplo). En Haití existen serios problemas respecto al derecho a la identidad, los cuales no solamente han provocado la preocupación de las autoridades y la sociedad civil nacionales, sino también de gran parte de la comunidad internacional. Por un lado, es serio el problema de la falta de registro y la documentación fundamental de las personas; por otro, es grave el problema de los emigrantes haitianos, la mayoría indocumentados, no sólo en el país al que arriban sino también en el territorio haitiano.

El problema de la falta de la inscripción de los nacimientos en el registro civil se ha incrementado fuertemente en los últimos años. ¡Según estudio realizado por el Instituto Interamericano del Niño, la falta de inscripción en Haití aumenta aproximadamente un 80 por ciento cada año!<sup>68</sup> Frente a estas cifras, y a la falta de institucionalidad con la inestabilidad política crónica del país, se vio en el programa estudiado una iniciativa innovadora (ver anexo). Con la participación de las instancias internacionales presentes en Haití y en particular la Organización de Estados Americanos, el registro civil fue ligado a la construcción del padrón electoral. En números de registrantes nuevos (más de un millón), se puede calificar a la iniciativa de positiva si no totalmente exitosa. Es decir, ni fue totalmente eliminado el rezago (en la forma de indocumentados internos) ni está asegurada totalmente la irreversibilidad/sustentabilidad del logro (el rezago reducido). Sin embargo, el porcentaje de la población documentada es alto en comparación con los otros casos estudiados. Además, uno quiere hablar de la “calidad” del registro. La promoción del registro electoral/civil no pasó por el incentivo positivo (el modelo registro-condicionado en los programas de alivio a la pobreza), aunque sí por la inducción-amenazante (multas aplicables para los que no se registren). Llama la atención el análisis generalizado de que: ¡las/os registrantes se motivaron más por la obtención del Documento Único que por la credencial de elector! Indudablemente la motivación ciudadana, aquí, combina con y quizá está dominada por la promesa de facilitar el acceso a la economía-sociedad globalizada. Los elementos que aportaron al éxito incluyen:

- la universalización del programa, combinada con la focalización de servicios de habilitación especial a las poblaciones marginadas/excluidas;
- la internacionalización del programa, creando confianza entre una población vulnerable, combinada con la incorporación muy mayoritaria de autoridades locales en la implementación del programa; y

---

<sup>68</sup> Instituto Interamericano del Niño, Resumen Ejecutivo, *Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*.

- la sociedad civil nacional y la cooperación internacional incluidas (“stakeholders ownership” del programa).

Los retos sobresalientes incluyen:

- la transición o recuperación del programa por actores nacionales y su institucionalización conservando alta confiabilidad y acceso universal;
- el rediseño de la iniciativa subsiguiente para dar frente a la problemática del subregistro de los indocumentados de menor edad (incluyendo los cambios en la cultura política propicios); y
- el rediseño de la iniciativa para afrontar la problemática de los emigrados.

El segundo problema que vive Haití en relación con el derecho a la identidad se refiere a las personas que emigran del país.<sup>69</sup> Dichas personas en su mayoría no solamente carecen de la documentación necesaria para estar legalmente en el país al que llegan, sino que además son indocumentados en su país de origen. Para los efectos de este análisis estudiaremos el problema de la indocumentación de los haitianos inmigrantes en República Dominicana, pues en este país se observa la mayor cantidad de problemas. La mayoría de los haitianos que salen de su país en busca de mejores condiciones de vida y un futuro más próspero para sus descendientes emigran a la República Dominicana,<sup>70</sup> en donde se observa muchas dificultades para la estadia apacible de los haitianos y el respeto de sus derechos, ya que muchas disposiciones de la legislación interna que prescriben el reconocimiento de los inmigrantes son violadas. Se observa la misma situación respecto de los dominico-haitianos, es decir, de las personas que nacen en República Dominicana, hijos de inmigrantes haitianos. Los principales problemas que presentan estas personas se relacionan con la falta de los documentos de identidad básicos para su residencia y el reconocimiento de los niños de padres haitianos que nacen en territorio dominicano. El problema es más grave si se considera que este estado de indocumentación es doble (adentro y afuera de su país de origen).

En ocasión de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Yean y Bosico,<sup>71</sup> Samuel Martínez, perito antropólogo, expresó en su informe:

*Los dominico-haitianos no sólo están luchando por la ciudadanía legal sino también por la ciudadanía cultural, para que se dé un reconocimiento más amplio de su pertenencia a República Dominicana y para que formen legítimamente parte de dicho país. La ciudadanía cultural es un término amplio que han creado los estudiosos del derecho y los investigadores sociales para describir dichas presuposiciones no declaradas sobre quién, en términos de raza-etnia-clase, pertenece totalmente a la nación y define su identidad fundamental. La exclusión de la ciudadanía cultural puede tener consecuencias*

---

<sup>69</sup> El hecho de tratar el tema de los inmigrantes solamente respecto a Haití no quiere decir que en los restantes países analizados el problema de emigrantes indocumentados no exista, sino que creemos importante tratarlo respecto a Haití pues en ese país la situación es realmente crítica, tanto en número de personas como en las consecuencias.

<sup>70</sup> ACNUR, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, compilación coordinada por Leonardo Franco, San José, Costa Rica, 2004.

<sup>71</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, Sentencia del 8 de septiembre de 2005.

*negativas sociales, económicas y psicológicas para las personas internamente colonizadas o las minorías étnicas-raciales desfavorecidas que se ven relegadas a una duradera condición de ciudadanos de segunda clase o a los que se niega totalmente la ciudadanía.*

*El registro civil tardío es con frecuencia la única vía de que disponen los dominico-haitianos para obtener un certificado oficial. Muchos haitianos en la República Dominicana deciden dar a luz a sus hijos en la casa, en lugar de ir a un centro médico, debido a la escasez de recursos económicos y... debido al temor a que el personal del hospital o los agentes de policía los denuncien, ya que muchos son residentes ilegales. En los últimos años, el personal hospitalario ha negado el certificado de nacimiento incluso a los haitianos que han nacido en hospitales.*

*Con respecto a la educación, un niño sin registro civil no puede matricularse en las escuelas de secundaria ni en la universidad... la denegación del registro civil niega casi inevitablemente a los dominico-haitianos una serie de derechos humanos, cierra la puerta a la prosperidad económica y a la inclusión social, y frustra las posibilidades de que alcancen todo su potencial humano.*

El no contar con el reconocimiento de su calidad de personas hace casi imposible el hecho de que los haitianos puedan alegar el respeto a los derechos que se derivan del reconocimiento de su identidad, como los sociales. La regularización de esta situación pasa por la política económica y social del país, condicionada a llegar a un acuerdo político sobre la normalización del trabajo ilegal. Es una tarea pendiente en todo el mundo globalizado. Pero, mientras se mantenga esta situación de vulnerabilidad y desprotección de los haitianos en la República Dominicana –y en los Estados Unidos también– éstos no podrán ejercer efectivamente sus derechos fundamentales como la salud, la educación, la vivienda digna, el trabajo y los que emanan de su calidad de ciudadanos.

## **México**

En el siglo XIX se estableció en México, así como en la mayoría de los países del mundo, el registro civil. Éste fue creado como una institución del Estado encargada de inscribir los hechos vitales de las personas, a saber, nacimientos, matrimonios y muertes. Anteriormente esta tarea era realizada por la Iglesia.<sup>72</sup> En 1928, el estado de Oaxaca promulgó el primer Código Civil de América Latina, basado en el acervo conceptual del Código Civil francés de 1806, influenciado por las ideas liberales de la época, provenientes de la Revolución Francesa de 1789. Este movimiento fue posible por la separación de la Iglesia del Estado. En el ámbito nacional, el 28 de julio de 1859 el gobierno liberal de Benito Juárez promulgó la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, que sirvió de base para el establecimiento del registro civil en México.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Beatriz Figueroa, “Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un Registro de Población”, *Estudios demográficos y urbanos*, México, El Colegio de México, 2003, Vol. 18, núm. 1, p. 5.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 6.

En México la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica realizada en 1997<sup>74</sup> reveló que el 5.34% de la población no cuenta con acta de nacimiento. Este problema se refleja principalmente en los grupos marginados, pueblos indígenas y habitantes residentes de lugares alejados de difícil acceso a las oficinas del registro civil. Un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>75</sup> mostró que una parte de las regiones central y centro-sur muestra los niveles más altos de no registro para aquellos que nacieron entre 1994 y 1996. Así, en los estados de Chiapas, Puebla, Guerrero, Veracruz y Morelos el porcentaje de hijos actualmente vivos sin registro fluctúa en un rango de 11.3% y 25.0%, mientras que las entidades que muestran los menores porcentajes de registro son Nuevo León, Zacatecas, Yucatán, Jalisco, Tlaxcala, Coahuila, Baja California Sur y Aguascalientes.<sup>76</sup>

Desafortunadamente, no hay certeza real acerca del nivel de subregistro en México debido a la dificultad para hacer un cálculo de los casos en los que nunca se registra a un niño o niña en el país.<sup>77</sup> Las estadísticas varían notoriamente dependiendo de la fuente de dónde se obtienen. La falta de registros de nacimiento afecta la obtención de otro tipo de información, como las tasas de natalidad y mortalidad.<sup>78</sup>

Los niños y niñas del país son los grupos más discriminados en cuanto a su derecho a la identidad. Según datos del INEGI, en 2003 se alcanzó el 33.7% de niños y niñas sin registro durante sus primeros seis años de vida. Asimismo, las diferencias por género son significativas. El 76% de los bebés varones son registrados antes de los seis meses, en el caso de las mujeres el porcentaje disminuye a 71%, evidenciando prácticas discriminatorias, consecuencia de costumbres arraigadas culturalmente en amplios sectores de la población.<sup>79</sup>

Uno de los obstáculos para garantizar este derecho se da a nivel administrativo. El trámite y las interacciones con el personal gubernamental sólo son ofrecidos en español, idioma no hablado por la mayoría de los habitantes de las comunidades indígenas, donde mucho menos lo leen o lo escriben. Por otro lado, en estados como Chiapas la mayoría de las madres no cuenta con su acta de nacimiento y resulta casi imposible que sus hijos la obtengan debido a que el gobierno exige numerosos documentos legales

---

<sup>74</sup> INEGI, *Encuesta nacional de dinámica demográfica*, 1997, citado en UNICEF, *Derechos civiles y libertades y medidas especiales de protección. Derechos civiles y libertades. Nombre, identidad y nacionalidad*, sin publicar, México, 2004, p. 1.

<sup>75</sup> En este estudio se empleó datos de la *Encuesta nacional de dinámica demográfica*, 1997, las *Estadísticas vitales* y los resultados del *Censo General de Población y Vivienda 2000*. Ver INEGI, *El registro de los nacimientos en México*, 2001 citado en UNICEF, *op. cit.*, 2004, p. 1.

<sup>76</sup> UNICEF, *op. cit.*, 2004, p. 1.

<sup>77</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancias mexicanas, rostros de desigualdad. Informe alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas 1999-2004*, México, 2005, p. 57.

<sup>78</sup> En el caso de los datos disponibles acerca de mortalidad infantil, aunque existe información que indica que ésta ha disminuido para los menores de cinco años, otras referencias muestran discrepancias respecto a la reducción de este índice. La falta de estadísticas específicas y las variaciones cuantitativas entre las mismas genera cuestionamientos referentes al verdadero grado en el que la tasa de mortalidad infantil ha mejorado. Esta falta de certeza dificulta comprender la magnitud del problema y analizarlo para darle solución, principalmente en las zonas indígenas y rurales. Ver Minnesota Advocates, *Full rights, Whole Children: A Case Study of Chile Survival and Human Rights in Mexico*, julio de 2001, p. 17.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, p. 56.

como los de bautizo, fe católica y de propiedad o de origen de la madre. Por el lado de la fe de bautismo, es imposible obtenerla para las familias que no son católicas, constituyendo esto una violación a sus derechos humanos debido a que se limita el derecho a tener una identidad legal por causa de su religión. Respecto al documento de propiedad o de origen de la madre, se pide que esté firmado por el médico que realizó el parto, en zonas donde el alumbramiento fue atendido por una partera. Estas dificultades en el procedimiento de registro legal en México impiden que los niños tengan acceso a una identidad obstaculizando así su acceso a la escuela y al sistema de seguridad social.<sup>80</sup>

Pese a todos estos obstáculos para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a nivel institucional existen organismos que se han encargado de buscar la forma de expedir una cédula de identidad que permita garantizar este derecho a la población mexicana. Esto se desarrolla de manera más detallada en el estudio de caso, aunque en este apartado también se hará referencia al respecto. Sin embargo, todos estos esfuerzos fueron posibles gracias al proceso de transición democrática al que se enfrentó el país a finales de los años ochenta. La falta de credibilidad en el sistema electoral en México llevó a que fuera surgiendo una institución confiable en la materia, es decir, el Instituto Federal Electoral (IFE), como resultado de una fuerte participación ciudadana.<sup>81</sup> Además de emitir una credencial para meros fines electorales, ésta se fue convirtiendo en la cédula de identidad por excelencia por medio de la cual se puede realizar diversos trámites, así como acreditar la identidad. Las autoridades del IFE reconocen que la credencial de elector se ha constituido en un instrumento confiable de identidad en lo que el Registro Nacional de Población crea su propio documento.

A continuación se describirá las iniciativas de las distintas instituciones involucradas con el ejercicio del derecho a la identidad. Además se analizará el Programa Oportunidades y se determinará si se debe combatir el subregistro a partir de la ayuda a este tipo de programas sociales o a otro tipo de iniciativas. Para combatir estas cuestiones alrededor del problema del subregistro en México se ha instrumentado diversas iniciativas por parte del gobierno, de organizaciones internacionales, particularmente del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y, aunque de materia no tan notoria, de algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Por parte de las autoridades estatales no se ha observado la adopción de políticas concretas en los últimos años. Sin embargo, en 1998 una comisión especial conformada por algunos miembros de la Cámara de Diputados realizó un estudio acerca de la situación del sistema de registro en México, en donde se publicó un informe que exponía todo el análisis realizado y una serie de propuestas que debían ser adoptadas por los órganos estatales pertinentes. En este informe la crítica se centró, principalmente, en la situación que vivía el país en torno a la alta tasa de personas no inscritas en el registro civil y las consecuencias que de este hecho se produce. Asimismo, se manifestó que el problema se acrecienta por la falta de políticas públicas eficaces por parte de las autoridades estatales encargadas del tema. Consideró, además, que las medidas aplicadas a la fecha habían sido insuficientes para evitar el rezago que se presenta en el servicio de registro civil, sobre todo en las entidades con alto

---

<sup>80</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *op. cit.* (2005), p. 56.

<sup>81</sup> Entrevista al licenciado Santiago Ernesto Aguirre, coordinador, Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Coordinación de Planeación y Evaluación, 28 de diciembre de 2005.

porcentaje de población indígena. Aun cuando en algunos estados se ha ejercido acciones específicas al respecto, las estadísticas indican que aún existe un gran número de individuos no registrados. Aunque también se manifestaron algunos avances, como se puede ver en el estudio de caso de esta investigación, es claro que todavía existen muchos obstáculos.

UNICEF ha sido uno de los organismos que ha mostrado mayor preocupación en torno al derecho a la identidad.<sup>82</sup> En este contexto, ha practicado diversas actividades en México en colaboración con algunas autoridades en el país para fortalecer el registro de nacimiento de los niños. Estos esfuerzos han sido realizados principalmente en el estado de Chiapas y en el Distrito Federal, de manera exitosa mediante campañas y estrategias de promoción. Por un lado, en el estado de Chiapas se colaboró con la oficina del registro civil local en comunidades indígenas al ser éstas los grupos más excluidos. La respuesta de las autoridades fue muy positiva. Se realizó campañas de promoción en idiomas locales y se usó vehículos para implementar el registro móvil. Con un poco de impulso que dio UNICEF, se logró registrar a miles. En Chiapas se logró registrar al 47% de las personas rezagadas. Cabe destacar que esto fue posible mediante el apoyo que brindaron organizaciones no gubernamentales (ONG) como SECODES.<sup>83</sup>

Por otro lado, como parte del programa *Todos los Niños en la Escuela*, UNICEF colaboró con el gobierno del DF para la implementación del *Programa para la Regularización Gratuita de Actas de Nacimiento*. Este proyecto está dirigido a niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, personas en situación de abandono y pueblos indígenas. Es una realidad que estos grupos son los más desfavorecidos dentro de la sociedad. Como ha señalado UNICEF, en la mayoría de los países la tasa de registro es más alta dentro del 20% más rico de la población. Las familias con escasos recursos enfrentan una desventaja social que les impide tramitar su acta de nacimiento por los costos que esto implica. Si bien en México la adquisición del acta de nacimiento es gratuita, los grupos más marginados se enfrentan a costos como el de desplazamiento, que implica perder el salario de un día de trabajo.<sup>84</sup> Por eso, mediante este programa se pretende brindar actas de nacimiento sin costo a los grupos más marginados.<sup>85</sup>

Por el lado de la sociedad civil no existe un trabajo conjunto entre estas organizaciones y el registro civil en México para fomentar el registro de las personas.<sup>86</sup> Son pocas las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con los registros civiles como

---

<sup>82</sup> Prueba de esto son dos publicaciones emitidas por esta instancia al respecto. En estos documentos se reitera la importancia del derecho del niño a registrar su nacimiento de manera oficial como medio para tener acceso a su derecho a la identidad. Asimismo, la organización ha enfatizado que el derecho a la identidad, además de ser fundamental, es necesario para el pleno ejercicio de otros derechos. Ver UNICEF, *The "rights" to start life. A statistical analysis of birth registration*, 2005, p. 1.

<sup>83</sup> Entrevista con Theresa Kilbane, funcionaria del Proyecto Protección a la Infancia, UNICEF, México, 20 de diciembre de 2005.

<sup>84</sup> Entrevista a Dilcy García Espinosa de los Monteros, funcionaria de Reformas Legislativas, Judiciales y Administrativas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 20 de diciembre de 2005.

<sup>85</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Programa para la Regularización Gratuita de Actas de Nacimiento*, p. 1.

<sup>86</sup> Entrevista a María Guadalupe Monter Flores, Directora General del Registro Civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

*Sin Fronteras*, que trabaja particularmente con los hijos nacidos en México de los inmigrantes extranjeros y refugiados provenientes de otros estados. Desafortunadamente, si bien esto representa un paso importante en la cooperación con las OSC en materia de registro, es un esfuerzo aislado frente a la problemática de subregistro a la que se enfrenta México. Por lo tanto, la generación de conciencia en torno a la importancia de registrar a los niños y niñas para el ejercicio de sus derechos no sólo debe ir dirigida a las autoridades de la administración pública sino también a las organizaciones civiles que pudieran tener una fuerte incidencia para resolver esta complicada situación en el país.

La Constitución Política de los Estados Mexicanos, en su artículo 30, contiene disposiciones que regulan todo lo que respecta al derecho de las personas a tener la nacionalidad mexicana. El Código Civil Federal, Título Cuarto, “Del Registro Civil”, se divide en 11 capítulos destinados a la normativización de diversos aspectos para la regulación de las situaciones jurídicas de las personas. De las normas referentes al Registro Civil, el artículo 35 es una disposición de orden general que por los derechos y actos que enuncia tiene una vinculación directa con el derecho a la identidad. Sin embargo, en México lo concerniente al registro civil queda bajo el ordenamiento interno de los estados. El artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades legislativas del Congreso de la Unión en el ámbito federal. Las funciones de los poderes estatales serán las no otorgadas expresamente a la federación.<sup>87</sup> Esto lo establece el artículo 124 constitucional que a la letra reza: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.” Por lo tanto, dado que lo correspondiente al registro civil no está dentro de las facultades legislativas federales, queda bajo jurisdicción estatal. En el Código Civil de cada estado se establece la manera en la que se va a legislar lo relacionado con el registro civil.

Éste es uno de los más grandes problemas a los que se enfrenta el registro civil en México. La diversidad de criterios y procedimientos para el asentamiento de los actos de registros se debe a que dentro del orden federal previsto por la Constitución (artículos 40 y 42) los estados gozan de autonomía respecto a su régimen interior, por lo que los esfuerzos por alcanzar reformas deben multiplicarse por el número de entidades involucradas. Aunado a la falta de homogeneidad entre las legislaciones civiles de los estados, no existe en México una institución autónoma encargada de coordinar a todas las registradurías del país. Mediante la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha intentado instrumentar una coordinación permanente con los registros civiles de todo el país, pero carece la fuerza jurídica necesaria. Ésta se formalizó mediante la celebración de acuerdos de colaboración entre los gobiernos de las Entidades Federativas, para establecer el Programa de Coordinación y Modernización del Registro Civil, instrumentos asignados a partir del 23 de septiembre de 1981 y que entrarían en vigor el 1º de enero de 1982.<sup>88</sup> Sin embargo, a pesar de que por ley las distintas dependencias de la administración pública federal deberían adoptar la Clave Única de Registro de Población (CURP) como elemento de identificación de las personas dentro de sus registros, esto no se ha hecho debido a que prefieren trabajar con sus propios números o claves de registro, pues adoptar alguna otra les implica un costo de

---

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 124.

<sup>88</sup> Secretaría de Gobernación, *Diagnóstico de los Proyectos Institucionales*, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, septiembre de 2002, p. 28.

cumplimiento, como adecuar sus registros o pedir información adicional. Además, por mucho tiempo se pensó que la base de datos de la CURP no era confiable. Sin embargo, el margen de error de ésta es mucho menor de lo que se piensa. Desafortunadamente, no se establece sanción penal frente al incumplimiento de esta obligación.<sup>89</sup>

Asimismo, el RENAPO realiza campañas de regularización del estado civil de las personas enfocadas a abatir el subregistro de los actos del estado civil de las personas para que cuenten con un documento oficial como el acta de nacimiento. El principal objetivo es combatir el subregistro y acercar los servicios del registro civil a los pueblos indígenas, marginados e inmigrantes que carecen de él, pero, no obstante estas acciones, no se puede afirmar que el objetivo del RENAPO sea coordinar a los registros civiles de México. Si bien funciona como un facilitador en la realización de esta tarea, debido a la estrecha relación que mantiene con estas instancias mediante los convenios celebrados, en realidad no se le puede atribuir esta función. Habría que crear un órgano federal autónomo que regule las actividades de los registros civiles a nivel estatal para lograr una homogeneización del sistema, evitando así las disparidades en el acceso al registro civil o dar total autonomía al RENAPO y crear entidades locales del mismo en el ámbito estatal.

La contribución del Instituto Federal Electoral (IFE) al ejercicio del derecho a la identidad reside en que por medio de la credencial de elector que expide esta institución se constituye un medio confiable por el cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos. Además de esta atribución, la credencial ha adquirido el papel de cédula de identidad en lo que este documento es expedido por el RENAPO. Aunque no es el único documento requerido para realizar ciertos trámites, es de los más importantes para acreditar la identidad al momento de, por ejemplo, obtener una licencia de conducir, abrir una cuenta bancaria, presentar una solicitud de empleo o solicitar un pasaporte. Además de lo planteado anteriormente, esto es posible por los elementos de seguridad que contiene y hacen que su falsificación sea casi imposible.<sup>90</sup> A partir del 1º de octubre de 2005 la credencial de elector podrá contribuir al ejercicio del derecho a la identidad al incentivar el acceso al registro civil para la obtención de actas de nacimiento. Desde esta fecha, la Comisión Nacional de Vigilancia<sup>91</sup> ha establecido como obligatorio, dentro del proceso de inscripción, presentar distintos medios de identificación como la copia certificada del acta de nacimiento,<sup>92</sup> la Clave Única de Registro de Población, la Cartilla del Servicio Militar Nacional, el Certificado de Nacionalidad Mexicana, Carta de Naturalización, pasaporte y matrícula consular con fotografía digitalizada, banda magnética y holograma. Se debe enfatizar que el 70% de los que se inscriben están presentando su acta de nacimiento mientras que el 5% se acredita con su CURP.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Entrevista a Ana Correa, Directora del Área de Investigación Jurídica del Registro Nacional de Población, 13 de enero de 2006.

<sup>90</sup> *Loc. cit.*

<sup>91</sup> La Comisión Nacional de Vigilancia es el órgano encargado de coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón electoral. *Ibid.*, Artículo 92.

<sup>92</sup> En el caso del Certificado del Acta de Nacimiento y de la CURP se debe mostrar alguna identificación con fotografía de las autorizadas por el trámite de inscripción. Ver Instituto Federal Electoral, *Identificate desde tu primera visita al módulo. Presenta una identificación y, en su caso, un comprobante de domicilio*, D. F., octubre de 2005.

<sup>93</sup> Entrevista al licenciado Santiago Ernesto Aguirre, Coordinador del Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Coordinación de Planeación y Evaluación, 28 de diciembre de 2005.

Desde este momento se puede decir que al pedir estos documentos para inscribirse en el Registro de Electores y obtener la credencial comienza a construirse una relación de ciudadanía. Ésta comienza con el registro de nacimiento pero concluye con la emisión de una tarjeta de identidad que permite votar y acreditar la identidad. Esta tarea la está comenzando a desempeñar la credencial de elector.

Frente a esta problemática alrededor de la situación del subregistro en México, para el presente trabajo se pretende analizar si programas sociales como Oportunidades pueden contribuir a que la gente se registre. Sin embargo, de la investigación se desprende que si bien ha llegado a incentivar la demanda, debido a que durante sus distintos procedimientos se requiere, entre otros, del acta de nacimiento, esto se ha llevado a cabo sólo de manera tangencial, debido a que la oferta no se ve afectada. A continuación se hará una breve descripción de los diversos trámites de Oportunidades por medio de los cuales los beneficiarios requieren acreditar su identidad.

De acuerdo con las reglas de operación 2005, el proceso mediante el cual se identifica a las familias beneficiarias del Programa consta de dos etapas: a) la selección de localidades y b) la identificación de familias. Por un lado, durante el proceso de incorporación de las familias se verifica la identidad de la titular para la entrega de la cédula de identificación provisional. Para ello, la titular deberá presentar cualquiera de las siguientes identificaciones: credencial de elector expedida por el IFE, acta de nacimiento expedida por el registro civil, CURP, fe de bautismo, credencial con fotografía o constancia de la autoridad local.<sup>94</sup> En el caso de que la identidad de la titular no pueda ser validada o cuando ésta no se presenta, la cédula de identificación provisional no se entrega, quedando bajo resguardo de la Coordinación Estatal. Si al término de un período determinado la titular no acude a solicitar su cédula de identificación provisional, se cancela la documentación de incorporación y se da de baja a la familia. Durante el proceso de incorporación los operadores del programa son bastante estrictos con la entrega de documentos, por lo que, si la titular no entrega alguno de los documentos de identidad mencionados anteriormente, no se incluye a la familia como beneficiaria de Oportunidades.

Por otro lado, para que las titulares puedan recibir sus apoyos monetarios necesitan de la llamada identificación definitiva. Después de la entrega de la cédula de identificación provisional a las titulares comienza el proceso para la transmisión de la identificación definitiva (planilla de hologramas, tarjeta de débito o contrato de apertura de cuenta de ahorro). Ésta les permitirá recibir los apoyos monetarios del programa mediante las instituciones liquidadoras. Para que la titular reciba sus apoyos monetarios, deberá acudir al Módulo de Atención, presentando junto con una identificación personal el medio de entrega de apoyos. Las titulares que recibirán una identificación definitiva deberán presentar cierta documentación para obtener su medio de recepción de apoyos dentro de las que se encuentran la credencial del IFE, pasaporte, credencial del Insen, acta de nacimiento, fe de bautismo, credencial con fotografía (vigente) o constancia de la autoridad local. A partir de julio de 2005, en los casos en los que la titular no presente como identificación personal alguno de los documentos anteriormente citados, se deberá solicitarle una fotografía infantil para expedirle una Credencial de Acreditación de Oportunidades por medio de la cual contará con una identificación personal válida para los trámites del programa. Este documento servirá de identificación, sólo para fines del

---

<sup>94</sup> Reglas de Operación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005, D.F., p. 30.

programa, a aquellas titulares que no cuentan con una identificación oficial. Ésta tendrá una vigencia de seis meses, tiempo suficiente para que tramiten su credencial del IFE, pasaporte o credencial del INSEN. De los tres documentos mencionados, la credencial de elector es el documento que más tramitan las beneficiarias. La relevancia de este procedimiento recae en que a partir del 1º de octubre de 2005 para solicitar la credencial de elector se necesitará presentar el acta de nacimiento.

Frente a este panorama se debe señalar que el objetivo de Oportunidades no es garantizar el pleno ejercicio del derecho a la identidad sino que, de manera indirecta, beneficia a este derecho ya que al validar la identidad de las titulares mediante determinados documentos de las personas, dentro de los cuales se incluye el acta de nacimiento, constituye un requisito fundamental durante varios procesos del Programa. Pero sería erróneo decir que sirve para solucionar el problema del subregistro en México, pues de manera directa no está fomentando el que la gente tenga su acta de nacimiento. El subregistro en México continuará mientras que los operadores del mismo sigan desinteresados en contribuir al registro de sus beneficiarios, ya que ellos mismos establecen que no les corresponde. Incluso existe una gran flexibilidad por parte de los operadores del programa a la hora de recibir los documentos de identidad, ya que incluso se acepta cualquier credencial con fotografía. Asimismo, aunque hayan pasado los seis meses de expedición de la credencial de acreditación, en ocasiones se le sigue renovando, por lo que no garantiza que las beneficiarias obtengan su acta de nacimiento. Por eso es necesario que los operadores del programa cobren conciencia de que, si de manera directa contribuyeran a inscribir a los miembros de su padrón en el registro civil, incrementarían su número de beneficiarios, y a su vez ayudarían a garantizarles otra serie de derechos. Oportunidades debería generar convenios con el registro civil, como los que tiene este último con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Infancia (derecho a la identidad), para que el programa asuma el compromiso de llevar a la potencial persona beneficiaria al registro civil. El costo por obtener el acta debería ser un gasto compartido por los ayuntamientos y por otras instituciones como en este caso sería la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), encargada del programa.<sup>95</sup>

Por lo tanto, los procedimientos mediante los cuales el programa Oportunidades requiere determinados documentos para acreditar la identidad de la titular no pueden ser considerados como contribuyentes al pleno ejercicio del derecho a la identidad. Si llegara a aportar algo, sólo sería de manera marginal, ya que se ve a los documentos de identidad como requisitos para que la gente obtenga su beneficio y en ningún momento las autoridades han tenido como objetivo contribuir al ejercicio de este derecho. Esto aunado al hecho de que su contribución no sería universal al tratarse de un programa focalizado en el que ni siquiera existe garantía de que tendrá cierta sostenibilidad y progresividad.

La contribución del programa Oportunidades en la consolidación del derecho a la identidad en México podría ser mayor. Los operadores deberían eliminar todo tipo de flexibilidad y exigir obligatoriamente el documento de identificación oficial para que las personas obtengan los beneficios. A su vez, podrían ayudar a sus beneficiarios al

---

<sup>95</sup> Entrevistas a María Guadalupe Monter Flores, Directora General del Registro Civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006 y Javier Pérez López, Director de Coordinación Interinstitucional del Registro Civil, Registro Nacional de Población, 10 de enero de 2005.

disfrute de su derecho a la identidad mediante la colaboración con otras instituciones como el Registro Nacional de Población. Si bien durante el año 2003 hubo un proyecto con éste para la generación de CURP, por cuestiones de presupuesto, se le bajó el ritmo a este esfuerzo. Por lo tanto, es indispensable que en cumplimiento de la obligación, bajo el Acuerdo Presidencial para la Adopción y Uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única del Registro de Población, que tiene la Secretaría de Desarrollo Social para colaborar con el RENAPO, continúe expidiendo CURP a los beneficiarios de Oportunidades y que a su vez comparta la información de su padrón con esta instancia para que se pueda contrastar los datos y darle mayor validez a las bases de datos. Este trabajo conjunto agilizará la futura expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

En conclusión, la manera en la que opera Oportunidades mediante las reglas que exigen a las titulares validar su identidad constituye un primer paso para el derecho a la identidad, si éstas llegan a tramitar su acta de nacimiento. Pese a esto, en realidad, su contribución al goce pleno del derecho a la identidad es parcial toda vez que no incentiva al logro de una tarjeta de identidad ciudadana. Es necesario concebir a la documentación y al registro de las personas como un derecho y no como un trámite. Esta tarea la podrían organizar todas las instituciones mencionadas anteriormente en colaboración con la sociedad civil y otras instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## **Perú**

El Documento Nacional de Identidad (DNI) hace efectivo el derecho fundamental a la identidad y el ejercicio de la ciudadanía y, por tanto, de los derechos civiles y políticos que de ella se derivan. Las personas que no cuentan con éste se ven limitadas de poder inscribir el acta de nacimiento de sus hijos (afectando especialmente a las mujeres), realizar trámites y gestiones judiciales, elegir y ser elegidas y participar en organizaciones.

Según el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), el 5% del total de mujeres peruanas entre los 16 y 49 años de edad –aproximadamente 312 mil mujeres– no cuenta con ningún documento de identidad (partida de nacimiento, libreta militar, documento nacional de identidad, etcétera).<sup>96</sup>

Algunos de los factores que impiden que la población peruana realice el trámite de documentos de identidad son la pobreza y el aislamiento físico. En particular, la población que más padece de esta problemática es aquella de difícil movilidad en la sierra andina, que sufre secuelas del conflicto armado interno de décadas pasadas, resultando en comunidades desarticuladas y municipalidades que perdieron sus archivos. A la pobreza se suman creencias culturales, como que la mujer no necesita documentos de identidad, pues el hombre es el representante natural de la familia. El problema de la identificación de las personas en Perú puede ser graficado con las siguientes cifras:

---

<sup>96</sup> Una fuente es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y otra es el Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, DEMUS; Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, DFID. *Alianza por el derecho a la identidad de todas las peruanas y los peruanos*, Lima, 2004.

- En 1998, aproximadamente 312 mil mujeres en Perú no tienen ningún documento de identidad.<sup>97</sup>
- En 2002, se alcanzó a un millón de personas indocumentadas en Perú.<sup>98</sup>
- Cada año, cerca de 94.200 niños y niñas carecen de partida de nacimiento. Es decir, 15% de niñas y niños nacidos en Perú cada son registrados anualmente. Muchos de esos niños y niñas están en el sector rural; muchos provienen de relaciones extramatrimoniales, o de padres indocumentados.<sup>99</sup>

En suma, no obstante varias iniciativas analizadas a continuación, existen indicaciones de que la problemática de la indocumentación en Perú sigue reproduciéndose.

La Constitución Política de 1993 consagra el derecho a la identidad individual y grupal:

Toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece. (Artículo 2.1)

Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. (...) Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. (Artículo 2.19)

Uno de estos cuerpos legales es el Código Civil peruano, vigente desde 1984, el cual en su Libro I (artículos 1 a 139) regula todos los derechos de la persona en cuanto titular de atributos de la personalidad. Al mismo tiempo se puede destacar el Código del Niño y del Adolescente, el cual se encarga de regular una serie de derechos que tienden a la protección de los menores en una amplia gama de ámbitos y, evidentemente, se preocupa por regular el tema de la identidad de éstos por medio del trámite de la identificación y su inscripción al momento del nacimiento.

Ha habido acciones recientes a favor de volver más eficiente y flexible el registro civil. Como una medida adoptada por el gobierno peruano podemos señalar que en agosto de 2004 se aprobó la ley N° 28316, que permite que el DNI pueda ser tramitado con la presentación de la partida de nacimiento. Esta ley busca enfrentar el problema de documentación que afecta especialmente a la población rural.<sup>100</sup> Además, a nivel del Poder Legislativo es fundamental la aprobación del proyecto de ley por el cual, para obtener el DNI, ahora se podrá presentar partida de nacimiento y/o la libreta militar, con lo cual este último documento ya no será un requisito obligatorio. Esta iniciativa cuenta ya con un dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento. Asimismo, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social y la Comisión de Salud deben garantizar que sus dictámenes pendientes sobre la materia faciliten el acceso a la documentación y eliminen la discriminación que aún existe entre hijas e hijos matrimoniales y extramatrimoniales.

---

<sup>97</sup> Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), organismo estatal encargado de la documentación de las personas en Perú. Información actualizada al año 1998.

<sup>98</sup> RENIEC, información actualizada al año 2002.

<sup>99</sup> U NICEF, información obtenida al año 2002.

<sup>100</sup> Más antecedentes en [www.reniec.gob.pe](http://www.reniec.gob.pe).

Son los poderes del Estado y virtualmente todos los ministerios, órganos y programas estatales los que requieren acceso a y aportan iniciativas para superar la falta de registro.

El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) es un órgano descentralizado, operado desde 1995, vinculado al poder electoral. Supervisa a los más de 5,000 registradores civiles que trabajan en los municipios distritales y provinciales, delegando facultades públicas a estos oferentes privados del servicio de registro. Frente a la insuficiencia de presupuesto del RENIEC para emitir los DNI que genera el traslado del costo de este documento de identidad a los ciudadanos, el Congreso también debe estar consciente de esta problemática y contemplar las medidas económicas pertinentes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el RENIEC al momento de aprobar el presupuesto de la república.

La coordinación entre instituciones es compleja. El Ministerio de Economía y Finanzas, coordinando con el RENIEC, las municipalidades y la Defensoría del Pueblo, debe considerar los aspectos económicos y financieros que contribuyan al control y la prevención de los cobros indebidos que obstruyen el acceso a los documentos de identidad por parte de la ciudadanía.

En abril de 2005 el Ministerio de Salud publicó una resolución que declaraba la gratuidad del certificado de nacido vivo en los centros de salud estatal. No obstante, este ministerio sigue buscando mecanismos adecuados para erradicar dos obstáculos en el acceso a la partida de nacimiento: (a) el cobro de multas a las mujeres que no dan a luz en los establecimientos públicos de salud, lo que genera discriminación entre las mujeres y encarece para las que se encuentran en esa situación el acceso al certificado de nacido vivo, requisito para la inscripción de nacimientos y obtención de las partidas respectivas, y (b) los cobros ilegales y arbitrarios para obtener dicho certificado. Se reporta mucho que las inscripciones erróneas son una estrategia para obtener ingresos mediante los cobros caros de corrección. La sugerencia desde organizaciones de la sociedad civil es de instrumentar un sistema de sanciones a los funcionarios o promotores de salud que continúan cobrando por este certificado.

En el plano administrativo existe un conjunto de problemas de organización, gestión y presupuesto en el Sistema Nacional de Identificación y Estado Civil cuya solución involucra a diversas dependencias del Estado. Al RENIEC le corresponde elaborar un presupuesto que le permita poner en práctica este marco normativo y proseguir con las acciones que desarrolla concertadamente con las municipalidades y la sociedad civil como campañas públicas para el acceso al DNI y capacitación de sus funcionarios y funcionarias. Reiteramos que el Congreso debe considerar este marco normativo al momento de aprobar el presupuesto de la república. Gracias a la labor de la sociedad civil (el Centro de Mujeres Flora Tristán) se eliminó la Libreta Militar como requisito del DNI.

Las organizaciones de la sociedad civil deben seguir cumpliendo la labor de vigilancia del ordenamiento jurídico vigente de parte de las entidades públicas involucradas, promoviendo el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, deben continuar desarrollando experiencias y modelos, empleando medios públicos de comunicación, concertados con entidades públicas y privadas que supongan acciones de sensibilización, información y capacitación dirigidos a autoridades, funcionarios y ciudadanos en general, que permitan profundizar el conocimiento y la

elaboración de alternativas de solución en el marco de una alianza por el derecho a la identidad desde un enfoque de inclusión y participación ciudadana.

Además de la sensibilización del derecho y la facilitación del acceso al registro civil, los *programas sociales* pueden incentivar el registro y, en el caso del Programa Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), esto sucede por medio de su condicionamiento para la regularización/privatización de la tenencia de la tierra. Variantes del proyecto de liberalización del sector agrícola se encuentran a lo largo y ancho de Latinoamérica. El bajo rendimiento económico del campesino, en comparación con los otros sectores, ha servido de justificación para el paquete de políticas consistiendo en: (a) la privatización de la agricultura, (b) la desregulación del mercado (incluyendo insumos y asistencia técnica) y (c) la regulación de la titulación. La hipótesis –desarrollada exitosamente entre pobladores urbanos pobres de Perú– supone que la titulación produce confianza y seguridad individual y grupal, condición para la inversión en el desarrollo de la propiedad, mientras convierte el terreno en activo que se puede vender o emplear como garantía para la obtención del crédito.<sup>101</sup>

Frente a esta meta macroeconómica –la formalización y modernización del mercado agrícola– contrasta la meta política de asegurar la paz social. Si bien la modernización liberal del mercado nacional sigue siendo la política nacional, está matizada por la responsabilidad de impulsar una migración *voluntaria* (más en búsqueda de oportunidad que desde la desesperación) hacia los centros urbanos y los sectores de servicios e industria. Se trata de reconocer los términos históricos del contrato social –mientras los renegocie– incluyendo la legalidad de la tenencia colectiva, como parte de los derechos de los pueblos indígenas y, por extensión, los campesinos.

Por lo tanto, en el PETT, financiado por el BID desde 1996, el Ministerio de Agricultura concentra la titulación particular de la tierra agrícola en la zona costera peruana, en situaciones de régimen históricamente privado e individual. Por el contrario, los propietarios de tenencia colectiva (campesinos o “nativos”<sup>102</sup>) reciben una atención limitada del PETT, respetuosa de la tenencia colectiva: el servicio de titulación ofrecido es de los colindantes de la comunidad solamente, a menos que hubiera una voluntad expresa, mayoritaria, a favor de la parcelación-cum-privatización. De hecho, tal privatización está reservada como una opción para las comunidades no tradicionales, de colectivización promovida durante el periodo preneoliberal a partir de la Reforma Agraria de 1968.<sup>103</sup> Por el otro lado, la población indocumentada se concentra en las comunidades campesinas/indígenas tradicionales. Dados estos hechos, existe poco traslape entre (a) los que buscan la titulación privada y (b) los indocumentados.

---

<sup>101</sup> En el estudio del PETT no viene al caso profundizar en esta lógica, ya que el mismo programa no lo hace –como se verá en el siguiente párrafo. Sin embargo, es importante señalar que el incentivo del registro de este modo dependería directamente de comprobar la hipótesis. En realidad, existe mucha literatura que complica el esquema, apuntalando a la falta de acceso al crédito, y a un mercado libre de la tierra, en forma generalizada entre el campesinado latinoamericano y caribeño. Con la poca efectividad del planteamiento básico programático, moriría el incentivo del registro, como efecto secundario.

<sup>102</sup> En realidad, tanto los “nativos” como la mayoría de los “campesinos” son reconocidos como “pueblos indígenas” para los propósitos de la ley internacional.

<sup>103</sup> Autoridades del PETT explican que no ha sucedido más que unas pocas veces.

No obstante, además de la indocumentación, la irregularidad de la documentación –con errores o falta de actualización– ha resultado un problema recurrente en cuanto a la implementación programática. Por eso, el PETT y el RENIEC convinieron coordinarse para la regularización del registro a las personas identificadas con problemas mediante el PETT.

En conclusión, el trabajo así convenido resulta una colaboración positiva y demostrativa de las posibilidades de acciones interinstitucionales valiosas. Sin embargo, la experiencia del PETT no puede arrojar afirmación de la hipótesis de que la titulación de la tierra fuera un incentivo importante para la garantía del derecho a la identidad. Más bien, el estudio del PETT deja entender que, a la fecha, el contrato social peruano “protege” la tenencia colectiva de las comunidades indígenas, y que la situación socioeconómica incluye factores de *push-pull* –expulsando alguna población y manteniendo otra parte en las comunidades– que deja a la mayoría de los indocumentados de comunidades tradicionales sin efecto.

Continúa el análisis del incentivo del registro por programas de transferencia directa. El programa Juntos, emprendido en 2005 en Perú, condiciona el subsidio ofrecido al registro civil y la obtención del documento único. (Esto contrasta con el programa Oportunidades –la inspiración para Juntos– pero éste opera con su propio documento de identificación). Juntos no ha pasado de su etapa de pilotaje inicial; no obstante, se nota que no ha habido desincentivación de participar en el programa por este requisito, a pesar de (¿o por causa de?) operar en una zona con historia de conflicto sociopolítico (Chapari). Valdría la pena dar seguimiento investigativo a Juntos, bajo el marco: “Contando con la facilitación del registro y documentación única, ¿los programas de transferencia directa pueden incentivar la documentación?”

La población relativamente inafectada por los incentivos del PETT ha sido motivada de mejor manera, bajo la lógica del incentivo ciudadano mediante la estrategia de la campaña de la sociedad civil. Con el financiamiento y la orientación de DFID, la organización Oxfam<sup>104</sup> realizó un proyecto de menos de un año (entre 2004 y 2005) de promoción general del registro civil en el cual los actores principales fueron organizaciones de la sociedad civil peruana, con la participación financiera y experta de embajadas nórdicas y otras agencias de la cooperación internacional y la Defensoría del Pueblo.<sup>105</sup>

La naturaleza de la estrategia de campaña es “universal/focalizada”. Es decir, el mensaje recalca la universalidad del documento único, explícitamente como una característica de los derechos humanos; al mismo tiempo, la campaña es una estrategia de focalización en las poblaciones de característica de alta indocumentación. Combina aspectos de (a) “discriminación” o “acción afirmativa” con (b) la “movilización”. Respecto a ésta, las mujeres organizadas han logrado motivar el registro de altas tasas de su población meta

---

<sup>104</sup> Oxfam es una instancia de la cooperación internacional (da donativos) con elementos de una Organización de la Sociedad Civil funcionando en parte en el ámbito internacional y en parte en el ámbito nacional.

<sup>105</sup> Se puede decir que el avance estructural en cuanto al derecho a la identidad es en parte producto de un “capital social” consistiendo en un “grupo” –nunca así formalmente constituido– de (5-10) mujeres comprometidas con el tema en puestos de liderazgo adentro y afuera del gobierno –y alternando entre estas esferas– quienes interactúan en forma de apoyo mutuo.

en un planteamiento de asumir ciudadanía, incidiendo en la política pública a favor de la flexibilización para facilitar el acceso. En este sentido, la inversión en las campañas dirigidas a las mujeres y los otros grupos de alta indocumentación forman acciones afirmativas.

La efectividad de la estrategia puede ser calificada como media-alta por: (a) resultar en el registro de mayorías de poblaciones excluidas (comunidades rurales y población femenina), (b) basarse en parte en la voluntad cívica<sup>106</sup> e (c) instigar un sistema de monitoreo y mejora institucional.

Respecto al punto (c), la Defensoría del Pueblo peruana –institución autónoma que responde a la sociedad civil– sube a sus primeras prioridades la defensa y garantía del derecho a la identidad. Realiza investigaciones y publicaciones acerca de la situación en un plan de sensibilización pública e incidencia política. Revisa la política reglamentaria referente al derecho a la identidad y participa en la capacitación de los registradores, como parte de su función.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La indocumentación, además de ser un problema de incumplimiento de derechos humanos individuales, es uno de exclusión social estructural. La indocumentación en América Latina y el Caribe se concentra en poblaciones caracterizadas por ser grupos marginados o vulnerables, por criterios socioeconómicos. En otras palabras, la indocumentación está directamente relacionada (como causada por y causando, a la vez) a: (i) la pobreza, (ii) la marginalidad rural, (iii) la discriminación étnica (pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes), (iv) la desigualdad de género y (v) la vulnerabilidad de niños, adultos mayores y personas discapacitadas. Por lo tanto, es un problema político estructural. Hay una tendencia en los países latinoamericanos de ver el registro civil como una consideración de índole técnica y de bajísimo perfil, transformada (en términos del derecho a la identidad) en un tema estratégico de la política pública nacional; se relaciona con la revisión crítica de la discriminación y del clientelismo histórico y actual. Evidentemente, la indocumentación estructural afecta en forma negativa la implementación de proyectos de desarrollo socioeconómico. (En la era de la política social mediante los subsidios directos individualizados es más crítico). La superación de la problemática de la indocumentación implica la ampliación y construcción de ciudadanía y la construcción y reforma del Estado; está implícitamente ligada a un proceso de renegociación del “contrato social” en términos compuestos de derechos humanos, participación y ciudadanía.

La problemática de la indocumentación sólo puede ser entendida mediante la historización o contextualización sociopolítica. En ella existen dos ejes transversales: (a) legitimidad o autoridad y (b) relación de la localidad con la nación. Primero, con la politización del Estado –la tendencia de reducir el concepto del Estado a el del gobierno– el registro civil ha quedado huérfano; su función es tan básica que requiere de un desinterés o una legitimidad muy grandes, difícil, hoy en día, de institucionalizar. La

---

<sup>106</sup> La motivación para el documentando es siempre compleja, pues la “voluntad cívica” o “ciudadana” nunca podría funcionar de forma pura; el registro está ligado al acceso al mercado formal y los servicios públicos, pero la *voluntad* cívica individual se invisibiliza parcialmente por el voto obligatorio en Perú.

tendencia en Latinoamérica y el Caribe es subsumir el registro debajo del poder electoral en el contexto de la época moderna democrática (emprendida en los años ochenta) y el enorme esfuerzo por crear instituciones autónomas legítimas electorales. Segundo, en una evolución dialéctica la globalización repentina, profunda de estas tres décadas ha dado lugar a una relocalización –en términos de la administración pública, la “descentralización”– junto con el nuevo fenómeno de multiplicidad y mutabilidad de la identidad. La tendencia en la región se figura de manera que (a) la responsabilidad del registro civil se redeposita en la localidad, pero (b) la regulación de la función estatal está decididamente en manos del Estado central y (c) está evidenciado que es necesaria la centralización/agilización (es decir, la digitalización) de la información. Las transformaciones sociales contemporáneas –desde la migración económica ilegal masiva, la feminización de la familia, hasta los iconoclasismos de identidad como el cambio voluntario de género– recuerdan, retando a la sociedad moderna, considerar a fondo el registro de identidad; es esta responsabilidad en particular la que el Estado central asume. No por eso están ausentes las iniciativas locales frecuentemente tradicionalistas –siempre en los casos estudiados subalternas– que pelean por dominar esta regularización.

La “perspectiva de derechos” (o *rights-based development*) aplicada a la modernización del Estado y al desarrollo, como el concepto está evolucionando en este milenio, hace un aporte fundamental: levanta e instala como criterios primordiales para la política del desarrollo (a) la universalidad, (b) la irreversibilidad y (c) la exigibilidad y justiciabilidad. Así es como se puede entender que el derecho a la identidad –traducido en buena parte a la documentación de la ciudadanía– adquiere una nueva primacía en la política del Estado, en las instancias intergubernamentales (de la ONU y la OEA), en la cooperación internacional y la sociedad civil, frecuentemente con un fervor conmovedor. El análisis del estado de situación de la nueva documentación de identidad se basa en: (a) la jurisprudencia fundamental del país, (b) la institucionalización de la función y (c) la promoción sustentable de la función.

### **Normatividad legal**

En materia de la documentación de la ciudadanía –en contraste con la tendencia mundial en general– la ley internacional está cobrando mayor importancia. Las instancias intergubernamentales, como las Comisiones y Cortes del sistema internacional, se han abierto, en la última década, a la consideración legal del derecho a la identidad. Iniciativas de modernización del Estado en Latinoamérica enfatizan la renovación crítica del Poder Judicial desde hace varios años, incluyendo la aceptación formal de la hegemonía de la ley internacional, inclusive en el contexto de nuevas constituciones nacionales en una docena de países de la región durante los últimos 20 años.

La modificación/modernización de la normativa legal, generalizada a la región, tiende a motivarse por la flexibilización y actualización de la identidad operacionalizada. Por ejemplo, los pueblos indígenas con sistemas particulares de nomenclatura serán formalizados con el Estado. El avance en la revisión crítica del sistema legal bajo criterios de la equidad de género es alentador: por ejemplo, madres solteras pueden ejercer funciones totales de jefes de familia, desde hace pocos meses o años. Los derechos de las niñas/os han impactado legalmente en la mayoría de países estudiados, como por ejemplo el derecho de ellos/as de saber de su filiación. Esta transformación

básica está lejos de haberse cumplido en la región; al contrario, hay ejemplos dispersos en los diferentes países y hace falta sistematizarlos.

Se ve una tendencia dentro de las diversas iniciativas de modernización del sistema de registro civil de revisar –y muchas veces crear– una clara diferenciación entre los atributos de la normatividad administrativa y la judicial. Obviamente, la tendencia progresista es de pasar mayores responsabilidades a las instancias administrativas. De la mano, la tendencia progresista es de pasar mayores responsabilidades a las instancias de gobierno local para la determinación de demandas y corrección de errores –¡siendo los errores en el registro de poblaciones vulnerables su talón de Aquiles en general! Aunque, claro, hay un acuerdo implícito a favor del número o el documento único de identidad como un mecanismo a favor de la universalización y fortalecimiento del registro civil. Sin embargo, falta la revisión del sistema de registro civil con una mirada hacia su *simplificación* en el aspecto legal. Tiende a la dispersión y la excesiva frondosidad, dando pie a la arbitrariedad y la discrecionalidad en el manejo de la ley. Por ejemplo, la ley puede complicar la vida de los no conformistas con el requisito de una fe de bautismo, igual que a los pacifistas con el requisito de un libreto militar. Vemos que este aspecto tiende a desestimular la adecuada documentación.

Si bien el registro civil está legalmente reconcebido, ya no como un *servicio público* sino como una *función pública*, sigue como norma en la región cobrar a los que se documentan. La gratuidad total de la función es un reclamo generalizado entre los activistas del derecho a la identidad.

Finalmente, a diferencia con los países del norte del Continente, en Latinoamérica no se perfilan mayormente en la promoción de los documentos únicos de identidad las consideraciones de abusos de la privacidad como una preocupación pública articulada. Sin embargo, esta consideración crítica se perfila claramente en el futuro próximo en el contexto de la digitalización de la tecnología del registro civil.

### **La reinstitucionalización**

Con el fin del período colonial, la función del registro civil pasó de la Iglesia Católica al Estado y normalmente a su ministerio político, llamado del interior, o de gobernación. Este ministerio hacía, y sigue haciendo, en muchos países frente a la función de mantener la seguridad pública. La función fiscal nunca prevaleció como criterio fundamental para la identidad. En los países estudiados (Haití, Perú, Bolivia, México) la función electoral –la sumisión de la identidad a la ciudadanía democrática– es hoy el criterio que prevalece para determinar en dónde centrar el registro civil. Curiosamente, la función de “estadística e informática” –presente en todos los países estudiados– no figura como candidato rival en el discurso político.

Juntando las funciones del Poder Electoral y del registro civil, se crea un interés confundido, pues el registro civil no solamente sigue siendo un servicio pagado sino que (en Perú y Bolivia) genera ingresos importantes para el presupuesto *general* de las instancias del Poder Electoral o de la Policía, en el caso de Bolivia. Es natural que funciones del registro civil fueran dispersadas entre instituciones públicas –desde seguridad, defensa, hacienda, hasta educación, salud, agraria y la electoral hegemónica ahora– ya que es la “función madre” de la política y la administración pública. Aunque no generase ingresos –que en muchos casos sí lo hace– el registro civil, con sus

variantes de información, sigue siendo vital para múltiples instituciones; y se tiende a construir como un tema de contención interinstitucional.

Las instituciones de política social de la presente generación, especializándose en el monitoreo y la representación de intereses de poblaciones vulnerables, han sido factores positivos fuertes en cuanto a la modernización y eficiencia del registro civil. Los institutos de las mujeres y de los pueblos indígenas han sido voces claras a favor de sus intereses. Los *ombudsmen*, o Defensores del Pueblo, han asumido funciones complejas y sumamente constructivas: la defensa de casos, y la incidencia en políticas en su expresión legislativa y operacional, que funcionan estructuralmente como enlace, con funciones de facilitación de la interlocución y a veces de coordinación de iniciativas que juntan actores de la sociedad civil con los del sector gubernamental. Igualmente, pueden enlazar a éstos con la cooperación internacional. En suma, estas instituciones de promoción de la participación ciudadana son clave para la legitimación, reforma y operación del registro civil.

### **La promoción**

La focalización es una estrategia básica del desarrollo, sustentada primeramente en la escasez de recursos del Estado (como alimentación de los niños pobres, no de toda la niñez), pero está fundamentada implícitamente en un valor redistributivo y una política de aculturación. El Estado designa recursos públicos a la alimentación de los niños de familias pobres porque éstas no cuentan con recursos o porque no priorizan el valor cultural de la “alimentación sana”. Sin embargo, las políticas públicas rechazan o reducen a su mínima expresión la función del tutelaje estatal. Lo sustituyen por una ciudadanía activa y participativa, y por la focalización como puente que conduce del tutelaje, como reparación por los daños causados socialmente en el pasado, a la participación ciudadana en la vida social y política del Estado moderno.

La focalización se conflictúa conceptualmente con la universalidad de los derechos humanos, en particular si es vista ahistóricamente. Pero aunque se sitúe dentro de las políticas de reparación de daños históricos, abre huecos en cuanto a la obligación a la universalidad y sostenibilidad de los derechos humanos: siempre existirán bolsillos de población, o individuos, con características de exclusión estructural, que no caben dentro de una estrategia de focalización. Adicionalmente, la focalización es de naturaleza temporal, la cual, por consiguiente, corre un alto riesgo de contravenir el criterio de sostenibilidad. No por eso los autores dejamos de recomendar la focalización de los programas sociales como una estrategia para coadyuvar a lograr el registro universal, considerado como un derecho, pero no hay que considerar a estos programas como evidencia en sí del cumplimiento del Estado de su obligación de garantizar el derecho a la identidad.

Es común la estrategia de incentivar –frecuentemente por medio de los programas sociales focalizados– el registro civil. Ésta asume la forma de condicionamiento del acceso al beneficio del programa social en cuestión, a la obtención de documentación personal. Esta estrategia muestra efectividad parcial, ya que, en todos los casos analizados, se contabiliza a personas registradas, antes indocumentadas, a consecuencia directa del funcionamiento del programa. Aunque su contabilización precisa no sea posible, existe, en todos los países analizados, una población que se queda sin los beneficios de los programas, precisamente por la carencia de registro. ¿En qué momento

está justificado, o aun indicado, identificar a esta población como de individuos que *optan* por no registrarse? Una exclusión voluntaria iguala a una inclusión social. Sin embargo, a normatividad analizada y el derecho internacional de los derechos humanos, aceptado por casi todos los Estados estudiados, éstos tienen precisamente la obligación de registrar a todos los niños y las niñas. Estos últimos no pueden ejercer tal voluntad de decidir si se registran o no, y tampoco una obligación derogarle de sus padres o madres.

La estrategia de incentivar el registro con la “zanahoria” del beneficio es, entonces, más eficiente que efectiva desde la perspectiva del cumplimiento básico de las obligaciones del Estado. El programa en cuestión interesa a la indocumentada/o, y normalmente le facilita el proceso de documentación, pero sin pretender garantizar directamente la documentación de toda la población necesitada de ello.

La situación especial –y no por eso infrecuente– de ubicar históricamente al gobierno y su política social y de registro civil dentro de un contexto de construcción fundamental del Estado es una consideración de fondo. No sólo requiere la identificación de los incentivos necesarios para hacer frente a las causas de la condición de indocumentación, sino también que en el diseño y la operación de las políticas públicas para superar el problema se manifieste sensibilidad a la naturaleza específicamente *contractual* –incorporación o reincorporación del individuo a la ciudadanía– del registro civil. En lo concreto, esto se traduce en la flexibilización de los requisitos para el registro civil, así como en la institucionalización de prácticas que acaben con las suspicacias de persecución o amenaza por parte de los sujetos en cuestión, y contribuyan a cimentar la confianza en las instituciones del Estado.

En términos teóricos, la documentación incentivada/interesada complica la entrada libre y consciente al proceso de ciudadanización del que se documenta. Esto tiene importancia práctica cuando reconocemos que la ciudadanización es un proceso, en términos históricos, tanto personal como social. Por consiguiente, los programas, contemplados en su calidad incentivadora del registro civil, no deben confundirse con el cumplimiento de esta obligación estatal, sino ubicarse como iniciativas que aportan al registro civil y a la ciudadanización en tanto derechos.

Por el contrario, el programa que incentiva el registro en forma parcial, sin formar parte de una política global de registro progresivo y completo, parece abrogar la obligación estatal implícito en el derecho a la identidad. Es bueno recordar aquí que la obligatoriedad del derecho está esencialmente ligada a la efectividad de los programas de desarrollo, pues éste está basado en la *agencia* ciudadana de todos y la construcción de ésta en los antes excluidos. Las intenciones empoderadoras de cualquier gobierno pueden ser, y siempre son, debatidas; por lo tanto no pueden ser aseguradas en forma absoluta, ni en forma de condicionamientos del BID. Deben de reflejarse, sin embargo, como indicadores de medición del cumplimiento de estas intenciones de empoderamiento ciudadano (que siempre existen en los planteamientos políticos).

El incentivo familiar está comúnmente ligado al registro civil. Los programas de la última generación de alivio a la pobreza se caracterizan por la transferencia de recursos monetarios directos (*direct cash transfers*) a la madre de familia, asumiendo su priorización natural y/o como condición del programa el empleo de los recursos para el desarrollo del infante o la niña/o –educación y salud– y normalmente la salud de la madre (incluyendo a la embarazada). El programa mexicano Oportunidades ha sido

retomado como un modelo de esta política pública, en particular porque los resultados de índole social –incremento en la tasa de retención en el sistema educativo, etcétera– han sido muy positivos. No ha sido en el programa Oportunidades sino en aquellos inspirados en éste en los cuales se ha incorporado incentivos/condicionamiento del registro civil (como el peruano Juntos y el colombiano Familias en Acción). Sin contar con datos definitivos,<sup>107</sup> el condicionamiento del registro civil a programas focalizados de subsidios directos a familias parece eficaz para incrementar el registro entre poblaciones con altas tasas de indocumentación. Construyendo sobre este éxito básico, deja como tarea subsiguiente del Estado la promoción del ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de esta población de recién documentación.

En Perú, con el programa de titulación de la tierra (PETT) y su vínculo condicionante con el registro civil, se aprecia la estrategia del incentivo para el registro civil dirigida a la figura del padre de familia en un planteamiento dentro de la modernización económica de comunidades de tenencia colectiva (donde puede haber concentraciones de indocumentados). El estudio de caso nos permite observar lo siguiente:

- Aunque hay programas de promoción de la parcelación y privatización de tierras comunitarias en la mayoría de los países latinoamericanos, estas iniciativas tienden a ser bastante autorrestringidas. Es decir, refrendan el derecho de la tierra colectiva o comunitaria mientras declaran el fin de los repartos agrarios, y construyen incentivos de servicios, créditos, etcétera, a manera de incentivar la privatización voluntaria de las tierras campesinas. Más allá de canalizar la migración marginal (sin embargo abundante), no han resultado instrumentos efectivos para la privatización. Por lo tanto, estos programas fácilmente pueden resultar irrelevantes para los fines de afrontar poblaciones concentradas de indocumentados.
- Las respuestas a la estrategia de privatización de tierras de tenencia colectiva varían de forma que las poblaciones de cultura tradicional más fuertes son menos propensas a acogerse a los servicios ofrecidos, y son las que concentran la indocumentación.
- En suma, el condicionamiento del registro civil para acceder a los servicios asociados a la titulación de tierras no es una estrategia poderosa para la universalización del derecho a la identidad.

El documento principal de identidad es la credencial electoral en Perú, Bolivia, México y Haití. Esta simple identificación de la votación con ser ciudadano/a ha sido efectiva, en particular en este período democrático en la región. Vista en el marco del incentivo del registro civil, resulta ambigua. ¿Cómo funciona?: (a) la voluntad cívica motiva el registro o (b) el documento de identidad requerida en la vida cotidiana motiva al ciudadano/a a votar. No hay contradicción, claro, pero provoca diferencias de calidad en la participación.

Consideremos el documento de elector/identidad en el caso de la votación obligatoria. Es un incentivo negativo, o amenaza (remediable con pagar multa), a fin de obligar la actividad cívica primordial. Trae como consecuencia que hace inoperante la clase de

---

<sup>107</sup> Juntos apenas se ha lanzado a nivel de un proyecto piloto, y Familias en Acción no pretende cubrir a toda la población marginada.

consideración sobre el abstencionismo fundamental en el discurso político en países de votación voluntaria (como México). En otras palabras, concibe la votación no tanto como derecho ciudadano sino como obligación ciudadana. Por extensión, el registro civil pierde relevancia como derecho a la identidad por moldearse como obligación – con pago obligatorio irrespectivo a la capacidad económica del individuo. Por el otro lado, aún en la situación del voto obligatorio –y mucho más en la situación del voto voluntario– es interesante considerar cómo las campañas públicas (en particular cuando son realizadas desde la sociedad civil) tienen la posibilidad de modificar el significado del acto del registro-tardío-delincuente en un proceso de registro-reivindicativo-de-autogestión.

Esta observación da constancia de la naturaleza fundacional del registro civil y del peligro de corromper el acto cívico a través de su obligatoriedad. En esta veta, se puede decir que el acto cívico fundacional se basa en establecer la confianza entre ciudadana y Estado. De la misma manera que el Poder Electoral, independizado, ha animado el proceso de democratización latinoamericana, hay que identificar el peligro o riesgo que atiende la probable “corrección” de desprestigio relativo, en particular relacionado con el desprestigio generalizado de los partidos políticos.

Ha llegado el momento de desligar el registro civil del Poder Electoral. Ya existen dos clases de crítica: una teórica y otra práctica. Primero es la crítica de la sobre-identificación de la ciudadanía con la función electoral, ya que no todos los ciudadanos son votantes (como en el caso de los Testigos de Jehová) y la ciudadanía de los menores de edad de votación queda anexada de manera no elegante. En la práctica, la sujeción del financiamiento del sistema electoral al pago por el registro civil es una situación insostenible, considerando la cobranza para el ejercicio de un derecho como ilegítimo. Así, el registro está mal concebido como un servicio público confundido aún con un impuesto disfrazado para financiar el sistema electoral, cobrando regresivamente más a las familias más grandes.

Las diversas instituciones del *ombudsman* creadas en los últimos 30 años, prácticamente universales en los Estados americanos –han sido los motores de la vigilancia, modificación, corrección y autorización del registro civil universal en Perú y Bolivia. Este fenómeno de la “inversión” de parte de las “defensorías del pueblo” en el tema del derecho a la identidad se nota en particular en Perú y Bolivia (de los casos estudiados). Es posible que la correlación corresponda a la sumisión del registro civil al sistema electoral. Sin embargo, la función especial de los *ombudsmen* en la universalización del registro civil obviamente está relacionada con el papel que éste tenga en los procesos de reconciliación y/o superación de las exclusiones sociales estructurales y en la construcción del Estado.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han sido motores efectivos y eficientes del registro civil universal. Su papel específico ha sido: (a) la motivación y (b) el servicio a los grupos en desventaja. Así, la tarea de motivar a los indocumentados para registrarse se desglosa en (a) informar y concientizar, (b) reforzar la confianza y (c) superar barreras prácticas.

Las OSCs aprovechan su “capital social” producido por años de trabajo con poblaciones en desventaja, con el conocimiento, la confianza y la autoridad que este trabajo normalmente genera. Normalmente, trabajan con sus propios enfoques; los que han sido

más efectivos en el registro civil universal son (a) los derechos de la niñez y (b) la equidad de género, con énfasis en el empoderamiento de las mujeres.

Existe una tendencia histórica en la sociedad civil organizada hacia la incorporación de la “incidencia en políticas públicas” en sus estrategias. Los términos de la “incidencia” y de la colaboración (incluyendo la confrontación constructiva) de la sociedad civil con el gobierno están en plena conformación y el registro civil universal ha resultado ser un tema prominente en algunos de los países en los cuales hemos realizado la investigación. Las estrategias incluyen: (a) motivación con mensajes dirigidos (*pinpointed*) según los contextos sociopolíticos en los cuales trabajan; (b) la superación de barreras prácticas por medio de (i) llevar a los indocumentados a los servicios y (ii) llevar a los registrantes a los indocumentados; (c) coordinar servicios con las instancias gubernamentales; (d) realizar estudios; y (e) generar propuestas y abogar por su aceptación a nivel legal y en los programas gubernamentales.

Las OSCs tienden a contar con una alta capacidad de colaboración estratégica y construcción de alianzas. Es decir, mantienen identidades particulares en su trabajo mientras identifican nichos de esfuerzo especial concebidos de forma integral hacia objetivos generales (en este caso el registro civil universal). La sociedad civil –en el caso del registro civil como tema de trabajo, en particular– trabaja en relación estrecha con la cooperación internacional. La cooperación internacional realiza un papel impulsor del registro civil. Por razones culturales da la particularidad de que las instituciones británicas están entre algunas que se han destacado en el área. Tanto el gobierno (DFID) como las organizaciones británicas privadas de asistencia internacional (incluyendo Oxfam y Plan Internacional) han desarrollado la teoría y las capacidades de promoción del registro civil. La cooperación internacional y la sociedad civil funcionan en una dialéctica estrecha, impulsándose mutuamente. Para el logro de la universalización del registro civil, la cooperación internacional es un actor fundamental estratégico.

Los pueblos indígenas son actores ciudadanos colectivos en una dinámica de reconfiguración en muchos países de la región. Sus poblaciones están estructuralmente excluidas del registro civil, por discriminaciones diversas, tanto económicas y sociales como políticas y culturales. Frente a la *megaestrategia* de modificación y flexibilización del sistema de registro civil para la inclusión de indocumentados, las consideraciones culturales referentes a los derechos de los pueblos indígenas son fundamentales. En todos los casos estudiados se encuentran esfuerzos de modificación y flexibilización de esta índole. Por tanto, es evidente la carencia de estructuras y de una definición de los términos generales para una negociación cabal para lograr una modificación/flexibilización sistemática y suficiente. Estas estructuras no pueden ser independientes ni definidas de forma anticipada de los procesos de reivindicación autónoma de los pueblos indígenas de varios países de Latinoamérica.

Otra tendencia general es a favor de la “descentralización” de la política y la administración gubernamental, con el “empoderamiento” de instancias locales (municipios e instancias federativas o regionales). El registro civil era una función tradicionalmente asociada con instancias locales gubernamentales, pero esta asociación se había debilitado seriamente como consecuencia de la dominancia progresiva de los gobiernos centrales y el predominio de las obligaciones (fiscales, electorales, etcétera) del ciudadano frente al gobierno central. Esta situación sólo se ha agravado por la

poderosa tendencia de la modernidad a una mayor movilidad de la población, dentro y fuera del país, haciendo más difícil la actualización constante requerida en la función del registro civil. Sin embargo, la estrategia de la descentralización domina en el modelo del desarrollo hegemónico actualmente, aunque el reclamo de autonomía elicitte reservaciones. En cuanto al registro civil en comunidades rurales, la descentralización resulta tan importante para facilitar el acceso a la función como para robustecer el significado de ciudadanía. Ante todo, no existe la posibilidad de sacrificar la centralización de la información básica, en particular en esta era del combate internacional al terrorismo. Frente el conjunto de estos factores, la modernización-cum-descentralización relativa del registro civil lleva a consideraciones de tecnología y privacidad, comentados en los dos puntos contemplados a continuación.

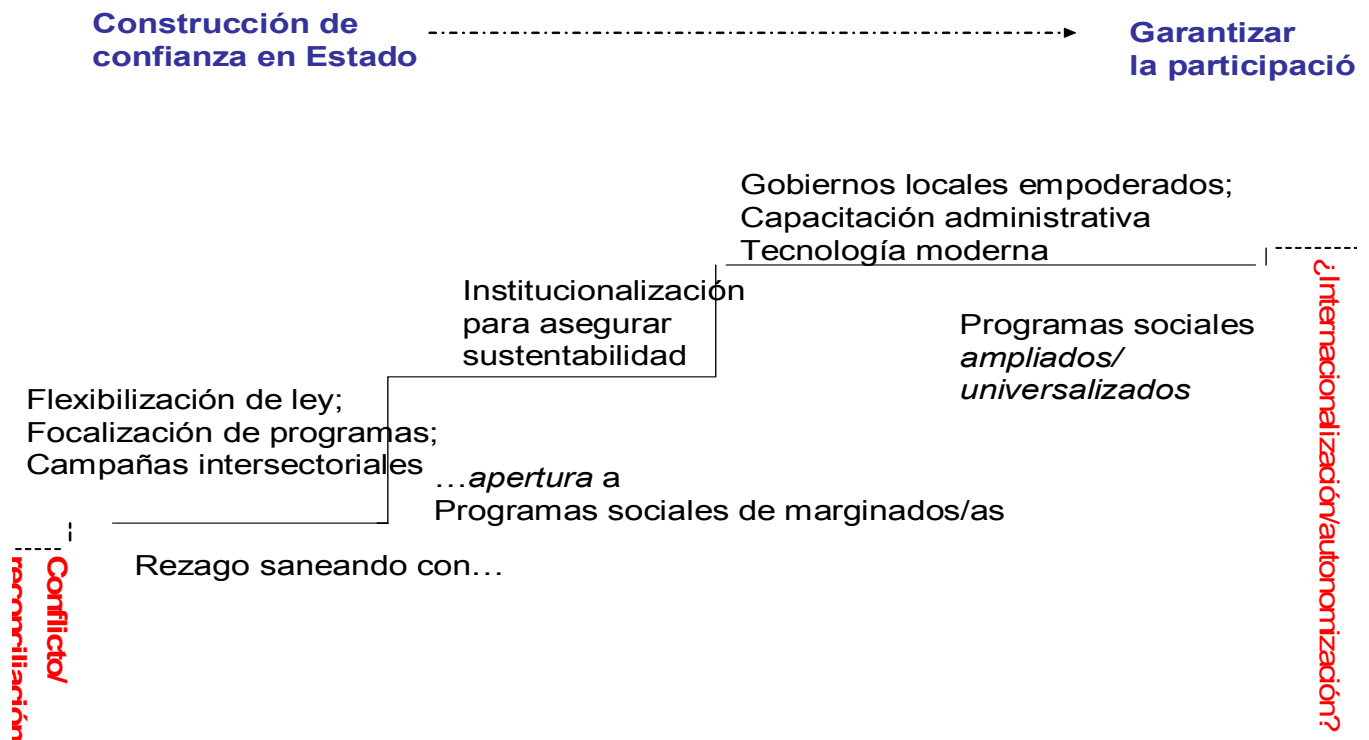
En su aspecto tecnológico, el registro civil es un tema de punta. Las bases de datos pueden remplazar a los archivos del cabildo municipal; el documento escrito a mano, notariado, arrugado y carcomido, o de otra manera tan difícil de leer como fácil de falsificar, puede resultar caduco frente a un sistema de acceso público con la información básica, incluyendo fotos y huellas digitales; el doble registro en un libro que se queda en la municipalidad y otro que vaya a dar en una instancia gubernamental central, con traslados costosos y sujetos a errores humanos múltiples, podría sustituirse por la comunicación electrónica. Si bien no faltan soluciones técnicas, tampoco ha habido una experiencia suficiente para haber definido un *state of the art* estándar.

Un obstáculo a la tecnificación adecuada del registro civil es *presupuestal*. Frente a un aspecto de gobernanza normalmente invisible, y considerado algo pedestre, no puede nacer la voluntad política ni el apoyo de la opinión pública necesaria fácilmente. Al contrario, el registro civil tiende a ser de las funciones de déficit inversionista crónico. Otro obstáculo a la tecnificación adecuada es la falta de confianza y autoridad necesarias, considerando la opinión pública. A pesar de los espectros de *hackers*, terroristas y asesores “alquimistas” de la política electoral, hay consenso entre los y las expertas en el campo de la comunicación e informática de la seguridad aceptable para un sistema de registro confiable. No se sabe –al igual que en los países “desarrollados”– cómo se podría superar la falta de confianza cultural o instintiva. Sin embargo, el obstáculo principal a la adecuada tecnificación es, como dijimos en el cuerpo del texto, de orden institucional. Sin un marco normativo e institucional adecuado, los procesos de tecnificación han resultado estériles o han fracasado.

La opinión pública en varios países desarrollados (como el caso de Canadá) incluye en forma prominente una oposición al documento único de identidad por razones del derecho a la privacidad y consideraciones sobre los límites a los poderes del Estado. Aunque esta consideración no forme parte de la discusión pública en los países latinoamericanos en este momento, sí está implícita en la discusión del registro civil como un elemento en la reconciliación y construcción del Estado.

Para entender los proyectos analizados aquí y las tendencias e iniciativas percibidas a nivel regional, se debe considerar que el registro civil es apenas un elemento dentro de los procesos sociopolíticos de *consolidación del Estado*. En consecuencia, las características deseables o recomendables del registro civil institucionalizado como función pública dependen, en parte, del momento y la caracterización del proceso de consolidación del Estado. A continuación ofrecemos un esquema que señala la lógica del cambio en el registro civil en el contexto de la consolidación del Estado:

## Visión:



- Proyectamos dos momentos en el debate público respecto al registro civil y, por lo tanto, acerca del derecho a la identidad. La caracterización del primer momento es conocida por ser común en los países estudiados. Se trata de la creciente discusión pública sobre la exclusión estructural de sectores o grupos de la sociedad. Un primer paso para lograr su inclusión es la documentación de su identidad mediante el saneamiento del rezago en la materia. El segundo momento de “politización” es proyectado como posible y a prever. Sería un resultado de la inclusión de sectores y grupos relativamente numerosos de beneficiarios frente a las estimaciones originales de programas sociales, que podría provocar una crisis presupuestaria y una revisión de la política pública y la política social en particular.
- En realidad, es la previsión de tal crisis la que los gobiernos enfrentan ya con proyecciones nuevas de costos de programas sociales. Ése es un tema importante de nueva negociación con las instituciones financieras internacionales. Por tanto, como aseveración general subyacente en este estudio, factores ineludibles de la globalización afectan la efectuación y hasta la misma misión del registro civil. No obstante las grandes iniciativas por modernizar el sistema de registro civil, adecuándolo a esta realidad, es previsible que pronto revisemos de nuevo el derecho a la identidad perfilando retos de nueva índole. En la actualidad las iniciativas se ubican en la consolidación del Estado, muchas veces aprovechando momentos de posconflicto interno; el avance principal es un reconocimiento de la feminización de las estructuras familiares y comunitarias –aunque falta mucho para superar esta problemática recientemente reconocida. La integración de poblaciones de migración interna provenientes del campo y de (sub)nacionalidades indígenas o afrodescendientes está similarmente reconocida en las iniciativas contemporáneas.

Falta proyectar las modificaciones en el registro civil que pudieran atender cambios más estructurales en el Estado de obtener éxito los movimientos autonómicos en Latinoamérica.

- Pero es en la esfera internacional donde se están dando estos procesos de modificación de la identidad –haciéndola más compleja– sin similar reconocimiento todavía. Los factores principales son: (a) los inmigrantes ilegales (mejor dicho cuasi-legales), (b) el “terrorismo” del siglo XXI, (c) el mercado informal internacional (principalmente de narcóticos), (d) la tecnología y (e) la recesión del Estado-nación como actor determinante en el control social. Los inmigrantes forman una clase de “personas sin Estado” de proporciones enormes, fácil de imaginar como un factor de cambio radical en el sistema de Estados en el futuro. La reformulación del proyecto de bloque comercial del Continente en términos de defensa y seguridad social, frente al terrorismo, disminuye la opción de evolucionar el aspecto político de este bloque. El control político de éste está igualmente –o más– asediado por el enorme mercado informal/ilegal operando en la sombra. La revolución tecnológica, tanto en su aspecto informático como en el productivo, está generando nuevos esquemas de poder. El Estado-nación, como construcción de la modernidad, puede haber pasado de la cercenadura saludable pos Guerra Fría a la irrelevancia relativa a su historia del último medio milenio. Sin embargo, ni hay espacios internacionales importantes para reflexionar, mucho menos coordinar, el fenómeno del impulso al registro civil/derecho a la identidad, ni ha figurado mucho el tema en los espacios internacionales existentes –con la notable excepción de la iniciativa BID/DFID/*et al.*, para la cual este estudio es un aporte.

### **Elementos Claves de un Sistema Idóneo de Registro Civil**

Proponemos la consideración de un *sistema idóneo de registro civil*, delineado en los siguientes puntos, en la que se concibe al registro civil como un elemento básico en la consolidación del Estado:

- El goce individual del derecho a la identidad se obtiene mediante la participación en el Estado, cuya puerta de entrada es el registro civil: una función administrativa estatal. El Estado es, a su vez, garante, promotor y defensor de los derechos de sus ciudadanos y de cuantos viven en él.
- El registro civil debe ser gratuito.
- Un número o un documento *único* de identidad tienen la ventaja de agilizar la inclusión plena de la población en los sistemas de registro estadístico y, por lo tanto, es recomendable. También pueden potenciar el uso de controles indebidos por parte de los órganos de seguridad del Estado. Sin embargo, en las actuales condiciones prevalecientes en América Latina y el Caribe éste presenta más ventajas que desventajas.
- El registro civil amerita convertirse plenamente en una *función administrativa autónoma*, centralizadora y difusora de información a los recipientes legalmente indicados, así como supervisora y coordinadora de la función descentralizada del registro de los acontecimientos relevantes (nacimiento, casamiento, filiación y defunción de la población).

- Esta institución autónoma debe incorporar a los actores de la *sociedad civil*. Por su naturaleza, el registro civil es una función de comunicación y compromiso fundamental entre actores privados (individuo, familia) y el Estado. La “sociedad civil” contiene un conjunto de actores de la esfera pública (organizaciones religiosas, voluntarias, grupos de interés social y público). Es lógico que éstos tengan participación en la dirección del registro civil y/o participen de forma orgánica, estructural en la operación de sus funciones.
- La institución autónoma del registro civil debe incorporar a otras instancias autónomas del Estado pertinentes para la garantía del derecho a la identidad. Las “defensorías de los derechos humanos”, los “institutos de la mujer”, instancias de representación del interés de los pueblos indígenas y, claro, las instituciones electorales, son de esta índole.
  - Los “recipientes legalmente indicados” de la información del registro civil son, en primer lugar, otras dependencias gubernamentales que pueden manifestar enfoques diferenciados con requisitos de información acotables (la política social, política económica, ciudadanía y gobernación, etcétera), e incluyen: hacienda, defensa y seguridad nacional, educación, salud, relaciones exteriores, agraria, etcétera. La función de obtención de información acerca de la población y el análisis estadístico está íntimamente relacionada con el registro civil. Por otro lado, el funcionamiento de la economía formal también requiere de sistemas ágiles de identificación de las personas, con requisitos de información diferentes a los de la función pública. Sin embargo, este acceso debe estar sujeto a controles para evitar su mal uso y la ciudadanía debe tener acceso a esta información en forma transparente y expedita.
- El registro civil es una materia importante en la relación entre el Estado y los sistemas internacionales: los instrumentos de protección de los derechos humanos y las agencias especializadas de las Naciones Unidas (UNICEF, ACNUR, PNUD, etcétera). La estructura y operación de la función del registro deben engarzarse con las estructuras y los programas internacionales. La cooperación internacional (bilateral, multilateral, privada o de la sociedad civil internacional) es una fuente de financiamiento y conocimiento, y es un instrumento de coordinación de otros actores y de legitimizar procesos. Su aporte es de naturaleza temporal con transferencia de poderes a actores nacionales necesaria.
- El derecho a la identidad se plasma primeramente en la ley nacional. Ésta debe establecer, uniformemente, la universalidad, progresividad irreversible y la sostenibilidad del derecho. Cada Estado define tanto el marco legal como la institucionalización de la función, atendiendo a diversas características socio-históricas y geográficas, pero la legislación que lo regula debe permitir la adecuada exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la identidad. En este sentido, es fundamental mantener el balance entre los poderes judiciales y administrativos para maximizar el acceso al servicio

público, así como la seguridad de la imparcialidad de la justicia frente al ciudadano/a.

- Otro equilibrio delicado y complejo es el que existe entre la tecnología del registro, el proceso presupuestal del Estado y la legitimidad/confianza en el Estado. La revolución tecnológica informática –en pleno desarrollo todavía– impacta en forma considerable al sistema del registro civil. Puede producirse una gran *agilización* de los sistemas del registro civil; ésta puede resultar “cara” en términos del proceso de reasignación de los recursos públicos. También puede resultar más alto el costo político que su beneficio, si dicha “agilización” resultara en gran pérdida en la confiabilidad del sistema en la opinión pública.

## V. RECOMENDACIONES OPERACIONALES

Se recomienda que el Banco Interamericano de Desarrollo considere un abordaje de derecho a la identidad en su operación específicamente en las siguientes áreas:

- El BID puede asumir un papel de interrelación estratégica y de liderazgo con otros actores de la cooperación internacional y de las Naciones Unidas/OEA. El registro civil, como elemento de garantía del derecho a la identidad, es un compromiso político internacional cuya realización requiere de coordinación y alguna especialización de funciones. Primordialmente, refuerza la capacidad de los Estados y sus gobiernos en sus iniciativas. También participa en espacios de políticas públicas internacionales (por ejemplo diseñar y convocar reuniones internacionales de expertas/os en el tema). La iniciativa global –de garantía del derecho a la identidad– consiste en dos estrategias: (a) saneamiento del rezago y (b) universalización del registro.
- La forma más directa en la cual el BID aporta al saneamiento del rezago es mediante la habilitación del incentivo de convertirse en beneficiario de programas de la política social y la aseguración de la sustentabilidad de los mismos.
- Asegura que los programas en política social sean considerados para la población estimada a documentarse.
- Ofrece instrumentos técnicos de proyección de gastos de los programas tomando en cuenta los incrementos *spike* de beneficiarios con características propias (lejanía de centros urbanos, etcétera).
- Aporta a la universalización y sustentabilidad del registro civil mediante apoyos directos (con los instrumentos de la cooperación técnica y el préstamo) para la modernización tecnológica y eficientización de la operación de la función pública. Desarrolla líneas de investigación, de servicios profesionales y de políticas de préstamo correspondientes.
- Ve con buenos ojos la institucionalización autonómica de la función de registro civil.
- Se convierte, o apoya a la instancia más indicada a convertirse, en acervo de información de punta acerca del aspecto tecnológico-informático del registro civil.

- Analiza las inversiones correspondientes de modernización tecnológica con características apropiadas (en los idiomas requeridos, con capacidades de comunicación electrónica requerida). Se puede comparar costos totales, *per capita*, del registro ofrecido como servicio universal.
- Ofrece asistencia técnica a los Ministerios de Hacienda, entre otros, para calcular los costos asociados a la universalización del servicio (considerando la gratuidad a nivel individual y sus implicancias presupuestales).
- Promueve, o aporta a la promoción de, espacios internacionales de intercambio y consideración política de los temas asociados al derecho a la identidad, ciudadanía y el desarrollo socioeconómico.
- Se especializa en el desarrollo del tema de la migración internacional y el derecho a la identidad considerando los factores de (il)legalidad de residencia y participación en economías a nivel global, nacional y local.

## ANEXO 1

### EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN BOLIVIA Y LA REFORMA DEL ESTADO

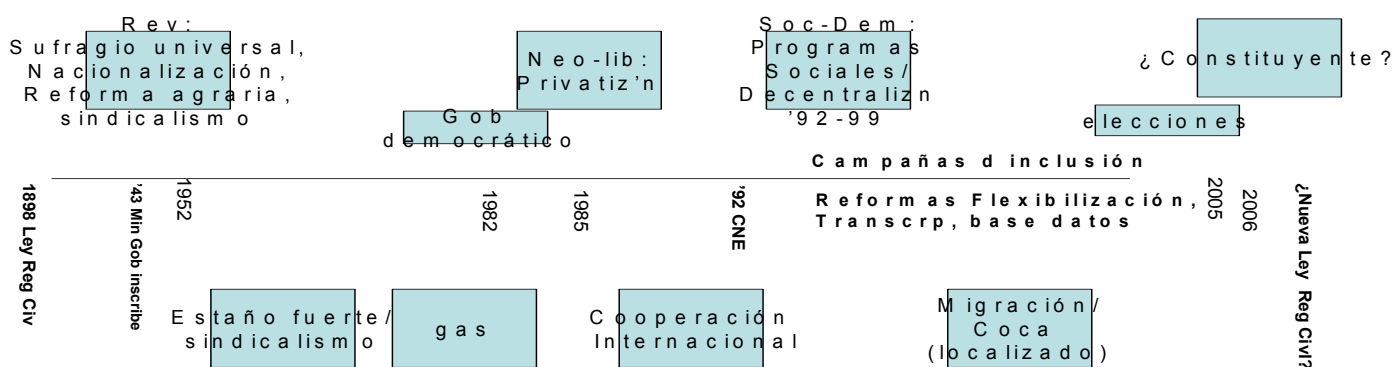
John Burstein W.

Diciembre de 2005

#### I. INTRODUCCIÓN

En Bolivia, la población vulnerable, o excluida por falta de identidad ciudadana, es la rural, femenina y/o indígena. En este contexto, el derecho universal a la identidad asume aspectos particulares en la política pública boliviana, como resultado de la difícil comunicación en grandes zonas del país y de que un alto porcentaje de sus ciudadanos/as proviene de zonas rurales y/o poblaciones indígenas. En términos de la evolución sociopolítica de Bolivia, el derecho a la identidad ha sido registrado como un fenómeno de iniciativa pública, tanto por el gobierno como por actores no gubernamentales. Es un elemento de la visión social de reivindicación al acceso de los servicios, tanto comprometido en leyes de aprobación en la última década como establecido en programas públicos coincidentes, los cuales se concentran en servicios diversos de salud.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue uno de los actores claves en la iniciativa de la cooperación internacional de apoyo focalizado en Bolivia, en el contexto de una serie de reformas a partir de mediados de la década de los ochenta. En este sentido, se hará referencia más adelante a la Cooperación Técnica Reembolsable del BID “Proyecto para la Implantación del Registro Único Nacional de Población en Bolivia (1996-2001)”, que fue una asistencia enfocada directamente en el registro civil.<sup>108</sup> A continuación, se menciona algunos acontecimientos relevantes para señalar el contexto en el cual el derecho a la identidad se desarrolló en el país:



<sup>108</sup> La Cooperación Técnica (CT) tiene las identificaciones BO-0170 y 954-SF-BO. El objetivo principal de la CT, por el monto de US\$12 millones, fue subsanar la dispersión y la contradicción de información en el sistema del registro civil mediante su centralización en una base de datos. Cito, más adelante, el Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

Para los fines del estudio del derecho a la identidad nos basamos en el esbozo anterior de la evolución política del país. En el contexto de pérdida territorial y acceso marítimo mediante guerras con países fronterizos y una economía marcada por una polarización histórica de exportación/autosubsistencia, una tradición de gobierno de cúpulas es ahora contrastada por una de gestores de apoyo de bases organizadas desde mediados del siglo XX. Los movimientos reivindicativos indígenas (minero o campesino) han sido una especie de “tercera vía”. Del aislamiento rural (de la sierra y la Amazonía) ha resultado una política cultural localista, pues el gobierno central no ha contado con la capacidad – ni voluntad perenne– de una presencia permanentemente fuerte.

En la actualidad, las iniciativas de promover el crecimiento capitalista y de cumplir con los servicios del Estado, recientemente asumidos en su aspecto de “derechos humanos”, se enfrentan y conviven. Esto se complica por la reivindicación de poderes regionales autónomos, contrastada con el planteamiento de una nueva Asamblea Constituyente en 2006.<sup>109</sup> El reclamo por el derecho a la identidad encuentra más consonancia con éstos, los neoconstitucionalistas. La Asamblea Constituyente fue aprobada, constitucionalmente, en 2004, junto con la política de realizar un referéndum para institucionalizar iniciativas ciudadanas.

Tradicionalmente, el establecimiento de la identidad/ciudadanía ocurría, formalmente, según la Iglesia (bautizo, matrimonio, defunción, certificados, etcétera) y, efectivamente, con normas consuetudinarias comunitarias. Después de la Independencia, el Estado asoció al registro civil con las funciones de la Policía Nacional y a la fecha el Ministerio de Gobierno expide el “carnet de identificación”, fundamental para el acceso a servicios públicos. Como parte de las reformas sociales<sup>110</sup> y de descentralización en los noventa –incluyendo la avanzada Ley de Participación y Constitución de Gobiernos Municipales– el Estado diferenció la identificación personal y el registro civil (nacimientos, matrimonios y defunciones). En 1992 a la Corte Nacional Electoral (CNE) le fueron encargados el registro civil y la expedición de los documentos relevantes, además del carnet de elector.<sup>111</sup> Este vínculo entre la función de registro civil con la del sistema electoral permite el autofinanciamiento completo de éste, ya que los ingresos derivados de la oferta de este servicio solventan aproximadamente un 90% de los costos del sistema electoral.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> A contracorriente de la intuición, el discurso acerca de la “autonomía” está primeramente en las bocas de regiones y sectores que aportan más a la economía (como Santa Cruz), mientras el discurso neoconstitucionalista está en las de los líderes del movimiento indígena, confiando en ganar hegemonía política.

<sup>110</sup> Con el programa de Bonosol, ciudadanos mayores de 65 años reciben 1.800 Bolivianos mensualmente, servicios médicos y 20% de descuento en luz, agua y compraventa. Con SEMI, mujeres e infantes reciben atención médica. Además, hubo una reforma del sistema educativo, dando lugar al biculturalismo.

<sup>111</sup> (A propósito, el voto es obligatorio.) Para que la CNE conceda el carnet de elector, la ciudadana tiene que presentar su certificado de nacimiento (concedido por la misma institución) y el carnet de identificación, concedido por la Policía Nacional/Ministerio de Gobierno (y válido por seis años). En rigor, el solicitante podría sustituir con el carnet de identificación su pasaporte o su libreta de servicio militar –los dos requiriendo previamente el mismo carnet de identificación.

<sup>112</sup> El doctor Salvador Bombero Ballivián, vocal de la CNE, estima que el sistema actual del registro civil podría costar alrededor de US\$10 millones al año.

El anhelado *documento único* de identidad ha sido un tema polémico. En los noventa el gobierno boliviano instituyó el Registro de Identidad Nacional (RIN), transformado en Registro Único Nacional (RUN), con la justificación de simplificar el sistema y volver más eficiente al gobierno, pues no tendría que sostener dos sistemas paralelos (de la Policía Nacional y el electoral). Frente a consideraciones de seguridad y declinación por cada una de las partes de ceder responsabilidades, se abortó el proyecto del documento único. Sin embargo, el enfoque (casi) único en cuanto a la politización del tema del derecho a la identidad –las iniciativas públicas y gubernamentales– ha sido acerca del registro civil, no la cédula de identidad,<sup>113</sup> tanto por la barrera mayor que puede significar como por la casi globalidad de su abordaje. Es decir, es mucho más complicado, legalmente, obtener/corregir un certificado de nacimiento que un carnet de identificación, pues se impone la condición de no tener antecedentes penales pendientes. Y el registro civil abarca la vida de la ciudadanía, desde su nacimiento hasta su defunción.

Hay dos actores colaterales del Estado: el Instituto Nacional de Estadística levanta los censos y analiza información pública, incluyendo a la CNE y la Policía Nacional. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo da seguimiento al tema y emite recomendaciones respecto al derecho a la identidad.

Hay aproximadamente 2.300 registradores distribuidos por el país; son servidores públicos (seleccionados y capacitados), pero en lugar de salario perciben ingresos “arancelarios” (aproximadamente US\$1 por registrado). En las oficinas independientes los registradores escriben a mano en dos libros oficiales; uno queda en el lugar de origen y el otro se remite a las direcciones departamentales del registro civil.<sup>114</sup> La información está digitalizada en una base de datos nacional, accesible a las oficinas departamentales. La estructura goza de una descentralización pero padece disyuntivas entre los niveles de las direcciones del registro civil: para comunicarse formalmente con las direcciones departamentales la Dirección Nacional tiene que pasar por las salas plenarios de las cortes nacional o departamentales. El principio de eficiencia entra en contradicción con el de descentralización.

La problemática de la indocumentación fue elevada a motivo de acción y reorientación de políticas como consecuencia del Censo de Población y Vivienda de 2001. Se incluyó una pregunta acerca de la documentación; el gobierno arrojó una cifra global del 10% de la población indocumentada. Desde 1998 hubieron campañas y brigadas de promoción de la documentación que incluían el incentivo de la gratuidad del registro de los niños. A finales de 2003 el Congreso aprobó en forma de ley que el certificado de nacimiento fuera gratuito para solicitantes de entre 0 y 18 años (a reducirse de 18 a 12 años en el futuro). La CNE ha instituido políticas especialmente dirigidas a la población indígena (estimada en 60%). En ausencia de documentación preexistente, los adultos pueden apoyarse en dos testigos para obtener el equivalente al certificado de nacimiento. La solicitante declara el nombre de su gusto.<sup>115</sup> Aunque debe haber dos

---

<sup>113</sup> Al respecto, se vislumbra que el sistema de identificación de la Policía Nacional puede ser discriminatorio y engorroso. Requiere, por ejemplo, de cuatro a 12 semanas para obtener el carnet. Las oficinas de la Policía Nacional se ubican a distancias de uno o más días de traslado. SIDA, la cooperación sueca, incluye el tema de la obtención del carnet de identificación en su plan de trabajo para 2006.

<sup>114</sup> Hay nueve departamentos en el país y más de 2,000 municipios/distritos.

<sup>115</sup> En otros países se emplea listas de nombres aceptables para el registro.

apellidos, existe la opción del “convencional” –uno inventado– cuando no hay tradición cultural del doble apellido, o cuando el padre no reconoce al hijo o no está en el país durante su registro.<sup>116</sup>

Ese 10% de indocumentados, cuando es desglosado en grupos vulnerables, claramente señala la precariedad de las poblaciones rural, indígena, femenina, infantil, joven y adulta mayor. Por ejemplo, con aproximadamente 750.000 adultos mayores indocumentados<sup>117</sup> (el 16% de la población arriba de 65 años de edad), 60% vive en el sector rural y 70% son mujeres.

Desde los años noventa funciona una estrategia-mancuerna: (1) hacer más eficiente, moderno y profesional al sistema de registro y (2) promover la documentación de los indocumentados/as, reconociendo el rezago histórico. Este rezago pega primordialmente a los grupos vulnerables y su saneamiento es una reivindicación fuerte de organizaciones de la sociedad civil y también de la cooperación internacional.

Importantes reformas al sistema en la última década incluyen: (1) la selección con criterios de profesionalismo de los oficiales del registro civil; (2) la normatividad permitiendo definir y diferenciar lo administrativo de lo judicial en la modificación de documentos; (3) la gratuidad del certificado de nacimiento de niños; y (4) la reversión de la prueba de paternidad.<sup>118</sup>

Este sistema de registro civil reformado y modernizado aplicó iniciativas de saneamiento del rezago en cuanto a los indocumentados y de establecimiento de prácticas y políticas a favor del ejercicio universal del derecho en el futuro, tales como:

- La transcripción masiva de los libros de registro, con información desde 1940, a base de datos (unos 18 millones de entradas)
- La Campaña Nacional de Gratuidad para Niños y Niñas de 0 a 12 años y brigadas asociadas

## **II. SOCIEDAD CIVIL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

En Bolivia la sociedad civil organizada parte de la historia de los sindicatos (mineros y campesinos), influyentes desde mediados del siglo XX y vinculados con partidos políticos, que a su vez son espacios de participación y órganos de movilización masiva. En el último lustro la organización social comunitaria tradicional ha dado pie, en parte, a una expresión, llegando al ámbito nacional de reivindicación y propuesta política con la conceptualización y el discurso acerca de los derechos y la ciudadanía indígena.

---

<sup>116</sup> Madres solteras no pueden reproducir su doble apellido en el nombre de su hijo, pero sí seleccionar otro. Puede haber una reforma permitiendo a la madre ofrecer el apellido del padre en estos casos, siempre con la anotación “sin efectos filiatorios”.

<sup>117</sup> Es importante señalar que 50% de los indocumentados/as es clasificado así por fallas administrativas, no por falta absoluta de documentación.

<sup>118</sup> Es parcial la reversión: la madre tiene el derecho de elegir el apellido del padre presunto aunque no fuera reconocido el hijo. En una reversión completa, correspondería al hombre pagar la prueba de ADN (estimada en US\$300 en Bolivia). La categoría de “hijo ilegítimo” fue suprimida desde los años setenta.

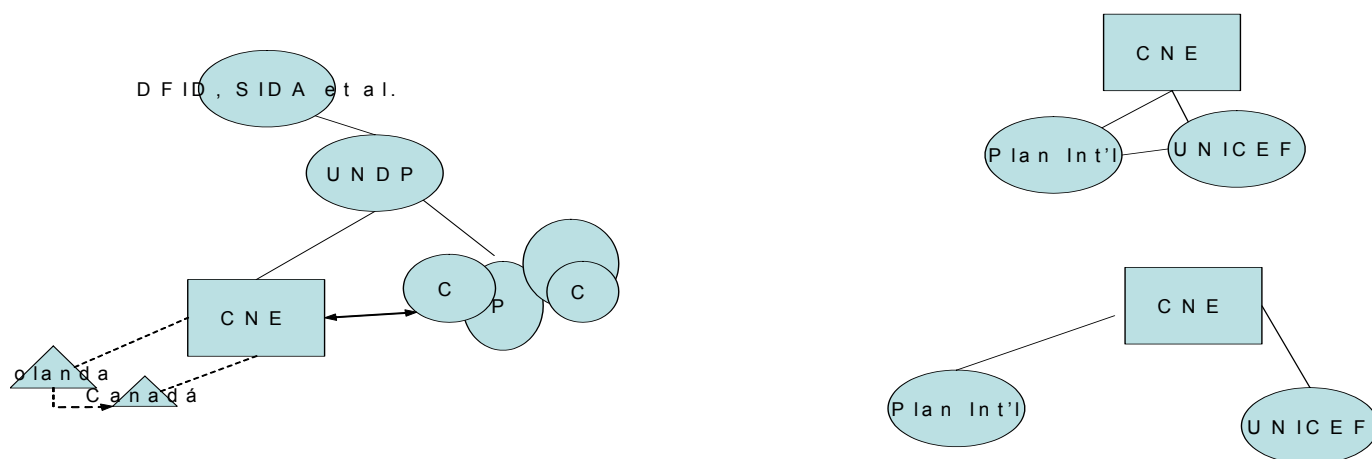
Considerada Bolivia como uno de los países más pobres del continente, la cooperación internacional<sup>119</sup> lógicamente privilegia a aquellos que son beneficiarios y, acatada la opción de entrar plenamente en una reforma/modernización guiada por la visión y los lineamientos del “neoliberalismo” del “consenso de Washington” a mediados de los ochenta, la cooperación internacional ha llegado a ser uno de los actores principales en los ámbitos de la sociedad civil y el gobierno, ejerciendo el papel de enlace, mediador y referente en muchos procesos económicos, sociales y políticos, entre ellos en las reformas y las iniciativas propositivas alrededor del registro civil.

La cooperación entre actores tanto de la sociedad civil como de la cooperación internacional es tanto una oportunidad empoderadora, como una responsabilidad frente a los beneficiarios y un reto; este principio ha caracterizado al impulso boliviano a favor del registro civil y el derecho a la identidad. Actores principales son:

- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) bolivianas, en particular las asociadas en red, como el Consorcio de Participación Ciudadana (CPC)
- Las agencias de cooperación de Gran Bretaña (DFID), Suecia (SIDA), Dinamarca, Canadá y Estados Unidos
- UNICEF y PNUD
- Proyectos internacionales/nacionales de ayuda (PVOs), especialmente bajo el modelo de patrocinio para niños en pobreza

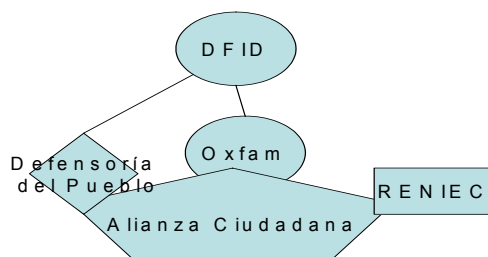
La Corte Nacional Electoral (CNE), como una institución del Estado independiente, se ha caracterizado por ser interlocutora y colaboradora en el proceso, sin dejar de ser objeto de la incidencia en política pública.

La cooperación internacional y la sociedad civil han experimentado con iniciativas basadas en los siguientes esquemas:



<sup>119</sup> “Cooperación internacional” se usa como término genérico, abarcando tanto donativos como préstamos y, obviamente, incluyendo *expertise* y compromiso de participación. Se desglosa en: (a) las instituciones financieras internacionales, (b) asistencia bi y multilateral internacional (programas de países donantes, Naciones Unidas y OEA), (c) las fundaciones financieras internacionales, y (d) las Organizaciones Privadas Voluntarias (Private Voluntary Organizations - PVOs) y ONGs de desarrollo y de derechos humanos que donan a y/o operan en el país.

DFID, agencia de cooperación británica, definió, a principios de siglo, una línea de trabajo, en el ámbito global, de defensa del derecho a la identidad, con estrategias complementarias, incluyendo apoyos a las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) para la concepción y diagnósticos respecto al tema.<sup>120</sup> En la región andina emprendió su trabajo con un proyecto en Perú en 2004-2005<sup>121</sup> con el esquema a continuación:



La instancia Oxfam-Gran Bretaña, con personal peruano, recibió fondos para administrar y trabajar dentro de una red/coalición de OSCs peruanas que incluyó al RENIEC y a la Defensoría del Pueblo (que por aparte recibió un apoyo de DFID), todo para trabajo para el derecho a la identidad.

En Bolivia el PNUD administra recursos pero no pertenece al Consorcio de Participación Ciudadana (CPC), coordinado por CERES, una OSC peruana, en Cochabamba. La misión del CPC es influir en la política pública y promover el registro a través de campañas y actividades relacionadas.

Por otra parte, partiendo de un enfoque respecto a la problemática de la niñez, Plan Internacional (PI, ONG británica de ayuda al exterior con oficinas en Asia, África y Latinoamérica) emprendió un trabajo de promoción del registro, tanto de niños como de padres y todos los indocumentados, conjuntamente, con base en un convenio con la CNE. UNICEF, igualmente, comenzó su defensoría de los derechos del niño y su registro, en convenio bilateral con la CNE, y a partir de 2004 en un esquema de coordinación tripartita. Adicionalmente, Plan Internacional (PI) ha introducido el tema del derecho a la identidad y el RC entre otras organizaciones internacionales trabajando con patrocinios,<sup>122</sup> mediante un espacio de intercambio y coordinación propio. El trabajo de campo es de promoción del registro en el ámbito de la comunidad, con facilitadores voluntarios también de las comunidades, que acompañan a los usuarios a las oficinas del registro civil y organizan conjuntamente con éstas el proceso de documentación. Esta iniciativa es altamente profesional, dirigida por abogados, con materiales de sensibilización y capacitación atractivos y en diferentes idiomas

<sup>120</sup> La presente investigación es financiada por el BID, dentro de una iniciativa de derechos y desarrollo con financiamiento de DFID.

<sup>121</sup> El proyecto de Perú está analizado en otro estudio de caso de esta investigación.

<sup>122</sup> Incluye miembros de la familia de Save the Children, World Vision y otras PVOs.

bolivianos. Siendo el enfoque un trabajo de base, el PI lo ha complementado comisionando al doctor Antonio Péres Velasco a realizar una investigación y un análisis con recomendaciones de las condiciones jurídicas en el tema del RC en Bolivia y países en las regiones latinoamericana y caribeña. La intención es aportar al debate público en Bolivia y afuera con recomendaciones acerca de la promoción del intercambio entre países.<sup>123</sup>

El intercambio entre actores –principalmente de las Cortes de Distritos Electorales– es una estrategia también realizada por DFID y el CPC.

### III. EL ASPECTO TECNOLÓGICO Y PRONAGOB

Aunque sea temprano para dictaminar que los últimos serán los primeros, en la tecnología del registro civil puede ser una ventaja que un país con áreas grandes de difícil acceso esté comprometiéndose con la ampliación del servicio a la población de manera universal.<sup>124</sup> En el caso que nos ocupa, en 1995 la recién constituida Dirección Nacional de Informática de Registro Civil, bajo el control de la CNE, negoció el Proyecto para la Implantación del Registro Único Nacional de Población en Bolivia con el BID,<sup>125</sup> con la intención de superar las barreras principales de acceso al registro civil (distancia, costos, falta de confiabilidad y la gran parte de los errores humanos de la transcripción de datos) acogiendo plenamente la tecnología digital.

El proyecto sufrió desaciertos de orden político-administrativo, ampliamente reconocidos tanto por el gobierno de Bolivia como por el BID,<sup>126</sup> pero también emprendió un proceso innovador de reingeniería tecnológica. El sistema, en proceso de implementarse –aunque sin financiamiento totalmente definido– se basa en la comunicación de los datos del registro civil mediante la construcción de redes (LAN, MAN y WAN) permitiendo comunicación por “túneles” cibernéticos de internet, hasta con los cantones rurales, en el sistema llamado “telmático” por la Dirección de Registro Civil. (La red telefónica en el país es muy amplia; donde no hay electricidad, se emplea generadores solares o de petróleo.) Con un sistema de cuatro filtros/candados, se considera que se cuenta con “muy alta seguridad”. Se podrá practicar el proceso de registro en el ámbito de la comunidad (eliminando los costos asociados). El producto será una cédula-carnet (similar a una tarjeta de crédito), sumamente protegida contra la falsificación (con identificación láser y otras), con la información básica de la identidad personal, incluyendo la huella digital.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> PI coauspició una conferencia mundial en Bangkok en 2004.

<sup>124</sup> Panamá y Nicaragua son considerados entre los países más avanzados técnicamente en sus sistemas de registro civil.

<sup>125</sup> El director nacional de Informática, el doctor Miguel Serrano, estuvo presente. La Cooperación Técnica Reembolsable, BO-0170, de US\$ 12 millones, se ejecutó entre 1997 y 2001.

<sup>126</sup> Del proyecto de Coperación Técnica pasó a institucionalizarse como Programa Nacional de Gobernabilidad (Pronagob), con redesignaciones presupuestarias periódicas entre las entidades activas: la CNE, el Congreso y las prefecturías. Se fue reduciendo tanto las metas como los dineros destinados a la reingeniería propia y en la PCR el Banco determinó la clasificación final de la implementación del proyecto con la categoría más baja (muy insatisfactoria). Sin embargo, el proyecto aportó en forma significativa al análisis de la problemática y propuestas de mejora del sistema de registro civil y a la transcripción de datos en una base de datos central.

<sup>127</sup> El tema en sus aspectos técnico y político forma la agenda de la Red Interamericana de Tecnología Electoral de la Organización de Estados Americanos: <http://www.oea-rite.org/>

Reconociendo el problema real de falta de seguridad que un sistema computarizado genera en la mayoría de los seres humanos –aun con el carnet físico– la tecnología permite manejar las imágenes, escaneadas, como parte del archivo electrónico de los ciudadanos.

En lugar de cobrar el registro como tal, se podría recaudar ingresos gubernamentales comparables mediante un impuesto (calculado en unos 10 centavos bolivianos) a las consultas al sistema realizadas por las instancias que requieren el servicio, sean bancos, empresas, escuelas u otras instituciones públicas.

Como todo lo tecnológico, este aspecto implica consideraciones sociopolíticas, de seguridad, de propiedad intelectual, un compromiso financiero y, sobre todo, la voluntad política para la concientización popular, el equipamiento, la capacitación profesional y la redefinición de funciones entre las instituciones interesadas (el CNE, Instituto de Estadística, la Policía Nacional, entre otros). Por tanto, se requiere colocar el tema del registro civil en la agenda estratégica de la política del Estado.<sup>128</sup>

#### IV. PROBLEMÁTICA Y RESPUESTAS

Las iniciativas relevantes en defensa y promoción del derecho a la identidad enfrentan una problemática preexistente y generan retos y problemas a superar en el transcurso de la experimentación, como se puede apreciar a continuación.

##### A. Motivación

En una población rural caracterizada por desconocer al Estado en gran medida, o no confiar en él, la construcción de una motivación para documentarse y documentar a sus hijos requiere de una estrategia compleja (identificando múltiples factores y asociando las iniciativas enfocadas en cada uno).

Motivación basada en ciudadanía y derechos humanos.<sup>129</sup> Tanto organismos internacionales, sociedad civil como gobierno y Estado acogen el discurso acerca de la documentación/identificación como la esencia del ejercicio de los *derechos humanos* y ciudadanos. Los mensajes motivadores se dirigen a individuos por su pertenencia a grupos marginados o excluidos. En Bolivia tales mensajes son difundidos entre: mujeres, campesinos, indígenas (especialmente de etnias minoritarias, como los

---

<sup>128</sup> Ésta es una de las conclusiones de la investigación del Plan Internacional y su autor, el doctor Antonio Peres Velasco, contextualizada con la observación de que el registro civil, hoy en día, sin ser considerado un tema de la política del Estado, sigue siendo “desvalorado” tanto financieramente como políticamente.

<sup>129</sup> El binomio “derechos humanos/ciudadanía” amerita una reflexión de fondo. Los derechos humanos se fundan en conceptos y cartas magnas internacionales y universales con apelaciones directas a individuos y su monitoreo a gobiernos; la *ciudadanía* apela directamente a la nación (como colectividad) y al Estado (como institucionalidad), basada en la soberanía y, en las Américas, en una carta magna específica. Su enfoque suele ser desconocido (y a veces difícil de comprender su efectividad) por parte de poblaciones marginadas, mientras que es éste el que anima, en muchos casos, a la sociedad civil urbana y las ONGs.

guaraní), adultos mayores. Sobre todo, el mensaje se basa en los derechos del niño y la responsabilidad de los padres de familia.

La motivación ciudadana de votar no resulta discernible, en abstracto; la obligatoriedad de la votación se vuelve un incentivo para evadir un castigo. Sin embargo, esta motivación reformulada en forma partidista –“quiero votar por mi partido o candidata”– podría traducirse en un *driver* para la documentación.<sup>130</sup>

Como consideración política y de seguridad, autoridades del gobierno boliviano identifican la iniciativa de documentación entre grupos vulnerables como una estrategia básica para “contrastar el conflicto social”, lo cual significa una apuesta a que el Estado y la sociedad respondan a la inclusión de estos sectores (ver abajo).

Motivación basada en el acceso a programas públicos. Bolivia emprende, con algunos reflejos de la Revolución de 1952, una reinención del Estado como garante de seguridad social (*social safety net*) en los años noventa (Bonosol, SEMI<sup>131</sup>), mediante programas enfocados en grupos vulnerables y de cobertura universal.<sup>132</sup> Expertos informan que éstos motivan la documentación de la identidad para obtener los beneficios –concebidos seguramente más como subsidios que derechos. Sin embargo, las estadísticas de nuevos registros no necesariamente muestran una capacidad de motivación (*driver capacity*) poderosa. La interpretación más segura de las causas es: (a) la ineficiencia del sistema de registro, y (b) las barreras económicas y culturales que prevalecen en los sectores de mayor exclusión política.

Al mismo tiempo, se enfrenta, con esta ampliación (tanto numérica y en cuanto a su participación) de la ciudadanía repentina y masiva, potencialmente, las limitaciones reales del Estado y sus programas sociales tanto por escasez de recursos como por insuficiente capacidad institucional. La probabilidad de que el Estado requiriese más recursos para satisfacer el incremento en demanda potencial prefigura un debate político nacional más reñido acerca del costo/beneficio y la teoría del desarrollo.

La sospecha y la realidad de la *corrupción* es un peso negativo, prefigurado en el debate sobre la continuidad y ampliación de los programas sociales. En diciembre de 2005, por ejemplo, la prensa publicó un escándalo relacionado con la falsificación de las cédulas de identidad para cobrar repetidas veces el Bonosol, en el cual la policía estuvo vinculada. Sería difícil exagerar el impacto del tema de la corrupción en la propia legitimidad de los programas públicos.

Se escuchó un análisis político de la reconfiguración del Estado socialdemócrata desde los noventa hasta la fecha, como un reflejo del diálogo entre el Estado boliviano y la cooperación internacional, con presión política dominante –y asistencia técnica directa– de ésta para la aplicación de un modelo socialdemócrata.

---

<sup>130</sup> La campaña de MAS/Evo Morales (recién cerrada en el momento de escribir este texto) fue, de los partidos que participaron, la que más directamente tocó el tema del derecho a la identidad, pero siempre con un enfoque más dirigido a promesas de campaña –de reformar el sistema– que con el enfoque de promover el registro para ganar las elecciones.

<sup>131</sup> El tema de la titulación de tierras es tan apremiante como en Perú, por ejemplo, donde hay un programa (PETT). El gobierno boliviano no toca este tema.

<sup>132</sup> Contrastar con México.

## **B. Legalidad**

La ley fundamental data de 1898. En 2005, la CNE elaboró una nueva ley de Registro Civil,<sup>133</sup> cuyos contenidos seguramente formarán parte del debate del Constituyente programado para 2006. Desde los años noventa se han aplicado reformas legales que han modificado directa e indirectamente el sistema y el funcionamiento del registro civil boliviano, incluyendo las siguientes:

- Ley de Participación
- Ley de Gratuidad
- La policía

## **C. Descentralización**

El Estado boliviano está en pleno proceso de debate acerca de la descentralización. Si bien desde el principio del proceso las localidades (municipios) adquirieron funciones y presupuesto para realizar el “desarrollo local” conjuntamente con la elección de la alcaldía y las prefecturías (de los nueve departamentos del país), fueron electos por primera vez en diciembre de 2005.

La “autonomía” regional, de una forma u otra, es uno de los puntos fundamentales a concretizar en el Constituyente; no hay manera de saber cómo la autonomía boliviana afectará el sistema de registro civil en el país.

Las nacionalidades indígenas y originarias –reconocidas constitucionalmente desde esta década– son actores colectivos ciudadanos a la expectativa de que se acuerde funciones nuevas en la Constitución a discutir, pues posiblemente se incluya algunas relacionadas con el registro civil.

El sistema de Oficialías del Registro Civil (ORC) exhibe una descentralización ligada a la cuasi-privatización. Existen más de 2.300 ORC, como instancias independientes de servidores públicos concesionados para realizar el servicio, con una distribución nacional pero algo aleatoria.

## **D. Administración**

La flexibilización de requisitos. La adecuación de la normatividad para maximizar el acceso al servicio de grupos vulnerables, además de abrir mayores posibilidades a la documentación, señala la importancia que le da el Estado al derecho a la identidad.

La sensibilización cultural de los requisitos. Las agrupaciones intersectoriales (CNE, cooperación internacional y sociedad civil) han editado materiales en idiomas indígenas. La designación de nombres ha sido flexibilizada para introducir más opción de coincidencia entre los sistemas consuetudinarios indígenas y el oficial del registro civil.

Testigos. Más indocumentados pueden establecer su identidad con dos testigos.

---

<sup>133</sup> El proceso de elaboración de la ley ha sido practicado a puerta cerrada; la CNE no ha querido incluir este tema en las agendas con las distintas agrupaciones, incluyendo la CPC.

La gratuidad del registro de niñas/os. Esto pasó de ser la base de una estrategia válida para las campañas de saneamiento del rezago documentario a una política del Estado. En esencia, ahora es reconocida como un derecho humano. Se reconoce ampliamente que los costos asociados al registro de nacimiento en particular (de traslado, etcétera) constituyen una barrera alta –tal vez la principal– al registro universal. En Bolivia se ha instituido políticas compensatorias, de orden temporal, en forma de proyectos gubernamentales e intersectoriales. La cooperación internacional ha subvencionado los costos de las ORC. Además, se aplica proyectos intersectoriales de acompañamiento (y “todo pagado”) a las poblaciones marginadas y de campañas *in situ* (en las comunidades alejadas) para la expedición de cédulas de identidad por parte de las ORC y, en menor grado, de la Policía Nacional. Sin embargo, la gratuidad asociada a las campañas desalentó –sin intención– el registro del nacimiento para la gente de bajos recursos cuando no habían campañas.

Asimismo, la gratuidad del registro de nacimiento no se extiende a la expedición de copias certificadas (originales), a pesar de que éstas son requeridas en casi toda transacción en la sociedad boliviana (inscripción en la escuela, trámites bancarios, etcétera), a tal punto que unos argumentan que el derecho a la identidad, prácticamente, no se cumple con la mera expedición del certificado de nacimiento. Las copias resultan relativamente caras. ¿Deberían ser gratuitas también?

Otro problema administrativo con la documentación que enfrenta la población boliviana son los errores en la documentación y que es cara su corrección tanto en dinero como en tiempo. Muchos bolivianos asocian la alta tasa de erratas con una especie de corrupción: la intencionalidad de cobrar para servicios futuros. Para muchos, la gratuidad del primer paso hace más atractiva esta estrategia irregular.

Por otro lado, los ingresos recaudados mediante el registro civil son entradas tanto para las ORC como para el sistema electoral en su conjunto. Extender la gratuidad pone en crisis el financiamiento del sistema electoral y, por lo tanto, entra en el debate político nacional y en la negociación con la cooperación internacional.

La migración. La migración, en particular en el campo, aumenta. Ésta afecta la universalización del derecho frente a indocumentados adultos y, aun más, para el registro de niños, sobre todo cuando el padre no está presente.

## **E. Cooperación Internacional**

La cooperación internacional ejerce una gran influencia económica en la sociedad boliviana, basada en su contribución a la economía, su influencia en la construcción de políticas públicas y su creciente capacidad de coordinación interinstitucional.<sup>134</sup>

La primera causa del fenómeno de la iniciativa pública alrededor del registro civil y el derecho a la identidad se encuentra en la cooperación internacional. La sociedad civil boliviana, el gobierno y la cooperación internacional han venido trabajando en la construcción de su recogimiento, análisis e interpretación y la operatividad de la iniciativa. Identificamos dos enfoques, en cuanto a su concepción y operación, como caminos paralelos, con interacción limitada: (a) los derechos y el desarrollo de los *niños*

---

<sup>134</sup> En un análisis político de la Organización de Mujeres Aymara se observó que la opinión pública considerará la capacidad de los candidatos de negociar fondos de la cooperación internacional como criterio principal en las elecciones de prefecturas en diciembre de 2005.

y (b) el registro *electoral* en promoción de la ciudadanía y la participación de grupos marginados. El primero asume su expresión socio-institucional en los acuerdos entre CNE, UNICEF y Plan Internacional. El segundo asume su expresión en el Consorcio de Participación Ciudadana apoyado por DFID y otros., en coordinación con la CNE.

El tema ha sido manejado en forma coordinada: flujos de financiamiento racionales y racionalizados, focalización de regiones permitiendo una cobertura territorial amplia, diferenciación complementaria de enfoques (acerca de la niñez, la población rural e indígena, los adultos mayores, etcétera) y coordinación en la realización de estrategias (campañas de concientización, acompañamiento a poblaciones marginadas y abogacía).

En menor grado, el fenómeno (el registro civil en la mirada pública) ha resultado una duplicación del esfuerzo para la contención entre actores de la cooperación internacional-sociedad civil: principalmente, la “capitalización” del tema implica ciertos límites objetivos en cuanto a una población meta; no existe contradicción entre una votante que se preocupa por el registro de sus niños pero que a la vez en su actividad ciudadana prácticamente iría con una iniciativa de registro u otra. Igualmente, la abogacía, según cada uno de los dos enfoques, en parte se realiza de forma independiente.

No obstante la conformación de “canastas” de apoyo de la cooperación internacional, siguen múltiples iniciativas de financiamiento y asistencia internacional que aún no logran la coordinación óptima entre oferentes de la asistencia internacional. (Analistas de la CNE comparten esta visión.)

Entrevistado/as hacen notar que diferencias en las culturas institucional/sectorial a veces entorpecen la operación de iniciativas y proyectos. Se expresa una queja genérica por parte de organizaciones de la sociedad civil contra la burocratización de las instancias multilaterales del sistema de las Naciones Unidas y otras.

## **F. Tendencias “modernizadoras”**

Factores de modernización relevantes para esta investigación son: (a) incremento en número, y aceptación, de madres solteras; (b) migración (nacional e internacional), en particular de campesinos y otros trabajadores, temporal, semi-permanente o permanente; (c) interpenetración cultural (y múltiples identificaciones<sup>135</sup>) entre nacionalidades indígenas y entre ellas y la criolla; (d) incremento en participación de poblaciones marginadas en economías informales o ilegales.

La *flexibilización* del sistema de registro es la estrategia de preferencia para afrontar las dificultades que surgen de las tendencias modernizadoras. Por ejemplo, ya se han definido mecanismos apropiados para el registro de hijos de madres solteras o de padres ausentes en los primeros meses después del nacimiento.<sup>136</sup> Los sistemas para facilitar esta flexibilización –sin afectar la confiabilidad del registro– son políticos, en el sentido de funcionar con base en la abogacía.

---

<sup>135</sup> Personas que pertenecen a nacionalidades indígenas pueden tener doble residencia (con identificaciones políticas complejas) y vivir también en las ciudades (por ejemplo El Alto). ¿Dónde se registran? ¿Dónde votan?

<sup>136</sup> La ley internacional exige el registro inmediato de los recién nacidos.

La *descentralización* de la función del registro civil no es más que una estrategia de reflexión, con altas posibilidades de realización parcial en el futuro próximo. Ésta obliga a construir sistemas que implican alta autoridad y legitimidad/legalidad mientras aprovechan el funcionamiento de normatividades locales.<sup>137</sup>

## V. RECOMENDACIONES

1. En el sistema boliviano, la CNE expide el certificado de nacimiento y la cédula de elector, y la Policía Nacional expide la cédula de identidad. Es recomendable consolidar el sistema y simplificarlo de manera que quede un documento de identidad único. Las dificultades de concertar este sistema único han llevado a su incumplimiento como meta en el pasado. Indudablemente, la revisión y la reforma total del Estado, a considerarse en el Constituyente a formarse en 2006, presenta una oportunidad para volver a afrontar este problema.
2. El servicio de registro civil financia, en parte, al sistema electoral en general, como costo para garantizar el derecho a la identidad, por lo que debe ser asumido por el Estado.
3. La oficialía del registro civil debe profesionalizarse y volverse más eficiente. Si hoy existen 2.300 oficiales reconocidos, expertos calculan que aproximadamente 1.000 registradores, ubicados por criterios geopoblacionales, podrían realizar su función causando menos gasto a la población usuaria. La racionalización de este recurso institucional hará más factible el equipamiento apropiado y la capacitación de los registradores.
4. Se debe seleccionar a los registradores mediante criterios profesionales y doblemente certificados: (a) por la instancia gubernamental responsable (CNE) y (b) por la población servida (la alcaldía o una instancia popular). La certificación de usuarios funcionará para controlar prácticas tanto de discriminación como de corrupción, además de efectividad.
5. En Bolivia la modernización del sistema de comunicación es un imperativo para ofrecer un servicio localizado a la población rural y rebajar costos tanto del usuario como del gobierno a largo plazo.
6. Los poderes responsables, principalmente el legislativo y el ejecutivo, deben instituir un proceso de franca apertura, debate y redeterminación de presupuestos e institucionalidad, en particular de los programas de la política social, frente a la incorporación de poblaciones/usuarios anteriormente excluidos.

---

<sup>137</sup> El sistema de registro civil colombiano, en contraste con el boliviano, permite a los notarios privados y locales cumplir la función de registro.

## ANEXO 2

### EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN COLOMBIA

Mariclaire Acosta

Diciembre de 2005

#### I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso aborda la contribución específica del *Programa Familias en Acción* del Fondo de Inversión para la Paz, Plan Colombia, dependiente de la Alta Consejería para la Acción Social de la Presidencia de la República de aquel país, a la realización del disfrute al derecho a la identidad.<sup>138</sup> Este Programa, financiado por el BID, promueve el registro civil y la obtención de documentos de identidad entre sus beneficiarios a través de la concertación con las alcaldías de las localidades en donde opera.

El estudio de caso comienza con una breve descripción de la dimensión general del problema, seguida por un somero diagnóstico de las causas que subyacen al mismo. Delinea, después, las diferentes iniciativas desplegadas en Colombia para abordarlo, especialmente aquellas emprendidas con el apoyo de la cooperación internacional. En este contexto, presta especial atención a las acciones realizadas por *Familias en Acción* al respecto, con el objeto de calibrar su impacto en la realización del derecho a la identidad. Esta sección busca también responder a algunas interrogantes planteadas por el BID al respecto, y que constan en los términos de referencia. Concluye con una sección sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas a partir de estas iniciativas, enmarcadas siempre en el contexto sociopolítico actual del país.

#### II. DISFRUTE DEL DERECHO A LA IDENTIDAD EN COLOMBIA

El artículo 15 de la Constitución colombiana es una disposición que trae aparejado el resguardo de una serie de derechos que se vinculan directamente con el derecho a la identidad. Asimismo, el artículo 44 de la Constitución, referente a los derechos de los niños, contiene los derechos a la nacionalidad y el derecho a un nombre. A diferencia de otras constituciones, reitera el reconocimiento del Estado de los tratados internacionales que versan sobre la materia.<sup>139</sup> Igualmente, la Constitución tiene un capítulo destinado

---

<sup>138</sup> El Plan Colombia originalmente fue ideado por el gobierno de Clinton en los Estados Unidos y se instrumentó a partir del año 2000. Consiste en la dotación de un paquete considerable de ayuda militar y política destinada a combatir a la guerrilla en varios frentes, principalmente por medio de la vigilancia electrónica y la obtención de inteligencia sobre sus posiciones y rutas, como de la fumigación de los cultivos de coca en las regiones controladas por la guerrilla. Este Plan ha convertido a Colombia en uno de los principales países receptores de ayuda militar estadounidense en el mundo. James Rochlin, *Vanguard Revolutionaries in Latin America, Peru, Colombia, Mexico*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA, 2003, p. 90.

<sup>139</sup> "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia".

a la nacionalidad en el cual se enumeran las condiciones para adquirir la nacionalidad colombiana.

El Decreto 1.260 de 1970, por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, reglamenta todo lo relacionado a la obtención de los documentos que deben poseer las personas en el Estado colombiano, como por ejemplo la cédula de identidad y la cédula de ciudadanía.<sup>140</sup> Una de las materias más importantes que abarca el Decreto 1.260 es el del registro de los nacimientos. Este registro, así como el de matrimonios y defunciones, es realizado por la Registraduría Nacional del Registro Civil, que forma parte del Consejo Electoral, toda vez que ambas funciones, la del registro civil y la electoral, dependen de un sólo organismo.

A pesar del hecho de que este país tiene una esfera de resguardo importante para el ejercicio del derecho a la identidad, los problemas existentes en Colombia son evidentes, y el menoscabo a este derecho es muy similar al que priva en el resto de los países de Latinoamérica, con el agravante de los perjuicios causados por la existencia de un conflicto armado interno de larga duración.<sup>141</sup>

Colombia ha entrado en la quinta década de un conflicto armado interno. De hecho, a partir de su independencia de España en el siglo XIX, el país sólo ha conocido un periodo de paz relativa que abarcó la primera mitad del siglo XX: después de la Guerra de los Mil Días (1899-1902) hasta 1948. En esta fecha el asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán provocó un levantamiento popular conocido como el “Bogotazo”, que dio lugar posteriormente al conflicto conocido como “La Violencia”, el cual devino, con el paso del tiempo, en una guerra civil entre diversos grupos armados, tanto guerrilleros como paramilitares, algunos de ellos aún activos y poderosos.

En ocasiones se ha querido presentar a Colombia como una democracia operante pero afligida por una “cultura de la violencia”, perpetua e inmutable. Pero esta es una percepción falsa. La violencia en dicho país es un producto histórico, resultado de comportamientos, relaciones y decisiones políticas concretas. Sus raíces son profundas y complejas y desde luego han producido pautas de comportamiento que se repiten, pero que ciertamente no están esculpidas en piedra. Pueden y deben modificarse, entre otras razones, porque así lo desea la inmensa mayoría de los colombianos.

En términos generales, se puede afirmar que a lo largo de su historia como país independiente, Colombia se ha caracterizado por una notable dispersión del poder político, manifestada en niveles extremos de localismo y regionalismo. Aunado a ello, la noción de espacio político en Colombia aún difiere de la de los estados nacionales modernos en cuanto sigue estando asociada a la noción de control sobre parcelas territoriales. Esta concepción premoderna del espacio político, la ausencia de un estado

---

<sup>140</sup> La cédula de ciudadanía se otorga a todos los colombianos mayores de 18 años, para efectos de ejercer sus derechos políticos, principalmente, el derecho a voto.

<sup>141</sup> De hecho la historia colombiana de los últimos dos siglos ha estado marcada por la existencia casi permanente de diversos conflictos y guerras civiles de magnitud e intensidad variables. Curiosamente, a pesar de esto, es considerada como una de las democracias más antiguas y más estables de América Latina.

fuerte o Leviatán, así como de una ideología nacionalista, han contribuido a la dispersión de identidades y “verdades” políticas, la mayoría de ellas excluyentes.<sup>142</sup>

Estos rasgos del desarrollo político colombiano tienen una relación directa con el nivel desproporcionado de violencia prevaleciente en el país. Además de las dificultades de su geografía, Colombia se caracteriza, como otros países de la región, por una marcada inequidad económica, política y social, resultado de relaciones de dominación y sometimiento a las élites regionales.

Las diferentes regiones e identidades políticas fragmentadas han tenido dificultad para coexistir en forma pacífica, y son proclives a la confrontación violenta. La frecuencia e intensidad de las guerras civiles en Colombia sugieren que la violencia ha sido una forma históricamente aceptable de dirimir disputas políticas y regionales sin que las débiles instituciones del Estado hayan logrado proporcionar un medio adecuado para la resolución pacífica de los conflictos. Por añadidura, la noción de equilibrio está notoriamente ausente en la cultura política colombiana. Jamás ha habido equilibrio entre las diversas fuerzas políticas y a la fecha ningún actor ha logrado la hegemonía, ni siquiera reunir la fuerza suficiente como para predominar sobre los demás.<sup>143</sup> En virtud de esto, las implicaciones de la falta de documentación en todos los ámbitos de la vida del país y en los derechos de los ciudadanos colombianos son enormes, y trascienden incluso a las observadas en otros países con problemas serios de subregistro.<sup>144</sup>

En la realidad cotidiana de las personas, el acceso a documentos de identidad en Colombia se encuentra sobrerregulado. A lo largo de su vida, una persona debe obtener diversos documentos que respectivamente acrediten su identidad. Además del registro de nacimiento y la obtención del certificado correspondiente, a los 7 años los niños están obligados a obtener una tarjeta de identidad que les permita acceder a la escuela. Para obtenerla, el interesado debe acudir a la oficina más cercana de la Registraduría Nacional del Estado Civil y presentar su registro civil de nacimiento, una fotografía con ciertas especificaciones, y conocer su RH o grupo sanguíneo. Además de los trámites y requisitos descritos anteriormente, se prevé que a partir de 2006 los niños y niñas de 14 años registren sus huellas dactilares en el documento de identidad, con el objeto de

---

<sup>142</sup> Cfr., UNDP, *El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Colombia - 2003, Entender para cambiar las raíces locales de conflicto*, Bogotá, 2003, 514 p., pp.21-45 y James Rochlin, *op. cit.*

<sup>143</sup> James Rochlin, *op. cit.*

<sup>144</sup> Un ejemplo dramático de esto lo proporcionó recientemente la Procuraduría de la Nación cuando exteriorizó su preocupación por los problemas de identificación de los paramilitares desmovilizados en el proceso de pacificación del país, impulsado por el actual gobierno. Al parecer, muchos de ellos fueron reclutados por las Autodefensas Unidas de Colombia (la principal organización paramilitar) cuando eran niños, y recibieron “nombres de guerra”. Ahora, ellos mismos no saben quiénes son realmente: Algunos recuerdan los nombres que sus madres les dieron pero nada más. Esto hace imposible que la Fiscalía los identifique, dejándolos en la impunidad. Esta situación abre grandes interrogantes sobre las posibilidades para Colombia de resolver la impunidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos a lo largo de cuarenta años de conflicto armado, ya que por esta razón ni la Ley 782, ni la Ley 795 de Justicia y Paz promovida recientemente, se pueden aplicar correctamente. Entrevista con Liliana Valiña, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Colombia, Bogotá, 14 de diciembre de 2005.

facilitar las tareas de los organismos de justicia y de seguridad del Estado.<sup>145</sup> El trámite de obtención de la tarjeta es gratuito, pero su duplicado y/o su rectificación tienen un costo de veinte mil pesos colombianos.<sup>146</sup>

Al cumplir los dieciocho años de edad, se presentan a la Registraduría la tarjeta de identidad (o en su defecto, el certificado del registro civil), más tres fotografías de determinadas especificaciones, y nuevamente el RH y grupo sanguíneo de pertenencia. Esto se realiza con el fin de obtener una cédula de ciudadanía con la cual la persona acreditará su identidad para el resto de su vida, y podrá ejercer sus derechos políticos. La reposición de esta cédula o la corrección de errores de la misma o de cualquiera de los documentos anteriormente descritos, causa un gravamen para el interesado.<sup>147</sup>

Actualmente, la cédula de ciudadanía contiene los siguientes datos:<sup>148</sup>

- nombres y apellidos
- número de folio
- huella digital
- lugar y fecha de nacimiento
- sexo
- tipo de sangre
- estatura
- lugar y fecha de expedición del documento
- firma del interesado
- firma del registrador

La toma de las huellas dactilares de los niños y niñas de 14 años agregará un trámite más a una población afectada no sólo por los males endémicos que afectan al registro de personas en América Latina como son la pobreza y la falta de acceso a los servicios que la proporcionan, sino también por la violencia y la inseguridad que asolan a vastas regiones del país en donde, por diversas razones ligadas al conflicto armado, el tema de la identidad se convierte en un asunto delicado para sus pobladores.<sup>149</sup> Por ejemplo, en algunas zonas dominadas por la guerrilla ésta no permite que sus pobladores se registren, o bien, las oficinas del registro civil no existen.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> CONPES, *op. cit.*, 2004 y entrevista en la Registraduría Distrital del Estado Civil de Bogotá, 13 de diciembre de 2005.

<sup>146</sup> Registraduría Nacional del registro civil. Instrucciones para la Tarjeta de Identidad, 2005.

<sup>147</sup> *Ibíd.*

<sup>148</sup> Entrevistas realizadas en Bogotá al Departamento Nacional de Planificación, 12 de diciembre de 2005.

<sup>149</sup> En el caso de la población desplazada se ha encontrado que muchos no quieren tener papeles de identidad porque han sido gravemente amenazados y no quieren que se les rastree a través de sus números de identidad que están en todas partes (SISBEN, etc.). Este problema abarca también a las poblaciones indígenas, que también han sufrido mucho con el conflicto armado. Entrevista con Liliana Valiña, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Bogotá, 14 de diciembre de 2005.

<sup>150</sup> Como sucede con las instituciones de justicia, las instituciones civiles son inaccesibles para mucha gente. Pero lo que sí está en todo el país es el conflicto armado, hasta en las grandes ciudades como en las comunas de Medellín o en los suburbios de Bogotá, como Ciudad Bolívar. Entrevista con Liliana Valiña, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Bogotá, 14 de diciembre de 2005.

Esta sobrerregulación se convierte en un obstáculo más a vencer para muchos, a la par que estimula la falsificación de documentos de identidad, lo cual en un ambiente como el colombiano, signado por la violencia e ilegalidad, se ha convertido en un problema de grandes proporciones.<sup>151</sup> La falsificación de documentos es extendida debido a la enorme complejidad de la situación política colombiana, pero también porque el reconocimiento de la identidad aún no es percibido como un derecho fundamental por parte de la sociedad. Por añadidura, la sociedad civil organizada hace poco, todavía, para promoverlo y defenderlo.

La legislación interna prescribe que la cédula de ciudadanía acredita la calidad de ciudadano de las personas, lo que las faculta para ser titulares y ejercer los derechos políticos garantizados por la Constitución. En virtud de que una gran cantidad de personas carece de este documento, se encuentran impedidas del ejercicio de los derechos que la obtención de éste otorga. La falta de información es un motivo que hace que las personas desconozcan que tienen que poseer la cédula de ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. A esto se suma la carencia de recursos económicos suficientes para obtenerla. Finalmente, otra causa por la cual se carece de este documento es la falta de actualización de otros documentos de identidad o, simplemente, la carencia de éstos, lo que ocurre comúnmente, especialmente cuando las personas no están registradas en el servicio del registro civil, o cuando, por motivos políticos o de seguridad, han debido abandonar sus lugares de origen y se encuentran desplazados.<sup>152</sup>

La falta del registro de los nacimientos ante el servicio de registro civil de Colombia es frecuente. Las normas al respecto, en particular el Decreto N° 1.260, relativo a la atribuciones del registro civil, expresan que los niños deben ser inscritos desde el momento de su nacimiento, que éste es un derecho inherente a su calidad de personas, y que el hecho del nacimiento debe ser denunciado ante las autoridades directamente en las oficinas del Registro por las personas que están a cargo del menor.

El registro civil de Nacimiento, así como el de Matrimonio o el de Defunción, se obtiene en las registradurías especiales, municipales y auxiliares, en las inspecciones de policía y corregimientos autorizados, en las notarías<sup>153</sup> y en el exterior son obtenidas en los consulados. La inscripción del niño/a de menos de un mes de nacido se obtiene al presentarlo/a ante el registro civil para que se le tome la información sobre el nombre, huellas, fecha de nacimiento y nombre de los padres. Para ello, se deberá presentar el certificado de nacido vivo expedido por el personal médico o de salud autorizado del hospital donde ocurrió el nacimiento, o bien en su defecto, contar la declaración bajo juramento ante el registro civil de dos testigos hábiles, con cédula de ciudadanía, que hayan tenido noticia o hayan presenciado el nacimiento del menor.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> Hay millones de cédulas falsas en el país, problema que se agrava con el conflicto armado, *Ibíd.*

<sup>152</sup> Según el artículo 62 del Código Electoral, para la obtención de la Cédula de Ciudadanía se requiere la presentación de la Inscripción de Nacimiento ante el registro civil y el documento de identidad de la persona de que se trate.

<sup>153</sup> Las notarías hicieron el 40% de los registros civiles en 2004. Hay muchas y son menos formales y elitistas que en otras partes. Se otorgan muchas veces por favores políticos.

<sup>154</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Loc. cit.*

Si la persona es registrada después de un mes de nacida, los requisitos varían. El certificado de nacido vivo se suple por una partida de bautizo expedida por la iglesia o congregación en donde se realizó el bautismo, debidamente certificada por la arquidiócesis o con las anotaciones de origen religioso para otras iglesias y credos, siempre y cuando estén acompañadas de una copia del convenio de derecho público interno de éstas con el Estado colombiano.<sup>155</sup>

Asimismo, todas las personas registradas deben tener un Número Único de Identificación Personal (NUIP), o en su defecto, un Número de Identificación Personal (NIP). Estos deben solicitarse en las oficinas de la Registraduría. El NIP se conservará hasta cumplir los 18 años, y el NUIP será el mismo número de la Tarjeta de Identidad y de la Cédula de Ciudadanía.

La pobreza, las dificultades geográficas para acceder a las cabeceras municipales donde están las oficinas del registro civil, la falta de información, la creencia en la innecesariedad del trámite, la cantidad de datos exigidos de los cuales muchas veces las personas carecen, son razones poderosas para omitir el registro de nacimiento. A esto se agrega otra razón particular por la cual no se realiza el trámite de inscripción de los nacimientos. Es probable que la gran mayoría de los nacimientos que no son registrados sean aquellos que se producen en los territorios controlados por las organizaciones armadas existentes en Colombia. Los habitantes de éstos pueden o no inscribir a sus niños, según el caso y las condiciones específicas del lugar. Consecuentemente, se crea un gran vacío en cuanto a la información de las personas que nacen en Colombia y, como resultado, de los registros de ellas mismas ante las autoridades oficiales.<sup>156</sup>

No existen cifras recientes por parte de los órganos encargados del tema que permitan afirmar con certeza cuál es el índice de niños que no son inscritos al nacer. Sin embargo, según estimaciones del DANE<sup>157</sup> para el año 1997, éste era 26.41%. Pero aún así, ese porcentaje no refleja la totalidad de niños que carecen de certificado de nacimiento. La doctora Pilar Rodríguez, Coordinadora del Programa de Registro Civil para UNICEF en Colombia, ha señalado que, “actualmente en éste país se observa un 27% de subregistro global, pero hay que tener cuidado con este indicador porque sólo cubre el primer año de vida. No hay un indicador construido para otras edades todavía. Sin embargo, se cree que este subregistro disminuye cuando los niños ingresan a la escuela pues éstas hacen un esfuerzo muy grande para incentivar la obtención de la tarjeta de identidad de los niños que es obligatoria para ir a la escuela.”<sup>158</sup>

### **III. INICIATIVAS ENCAMINADAS A RESOLVER EL PROBLEMA DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS Y LA CARENCIA DE DOCUMENTOS DE IDENTIDAD EN COLOMBIA**

La falta de registro y documentación de los niños en Colombia es un problema muy difícil de erradicar y que ha sido bastante tratado por parte de las autoridades, las cuales despliegan numerosas tareas y campañas con el objeto de, al menos, obtener información concreta del problema a nivel nacional. Al respecto, en un Informe

---

<sup>155</sup> *Ibíd.*

<sup>156</sup> Nicolás Espejo, *op. cit.*, p. 172.

<sup>157</sup> DANE, Programa Nacional para Mejorar el registro civil de Nacimiento y Estadísticas Vitales, Bogotá, marzo 30, 2000, *Estimación del subregistro civil de nacimiento por departamento*.

<sup>158</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre de 2005.

presentado por Colombia ante el Comité de Derechos del Niño<sup>159</sup> el Estado hizo alusión a algunas medidas que han sido tomadas por las autoridades para dar cumplimiento efectivo a la Convención sobre los Derechos del Niño, en los que respecta al resguardo del derecho a su propia identidad (artículos 7 y 8). En este informe el Estado reiteró que las medidas de protección al derecho intrínseco a la vida y a los derechos a la identidad, la nacionalidad y la familia, otorgados por la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico colombiano, son de recurrente interés para las autoridades nacionales, y señaló que:

*Por otra parte, con el objeto de avanzar en la protección del derecho del niño a ser inscrito después de su nacimiento, a tener un nombre, una identidad y una nacionalidad, se adelantó en 1997 una Campaña Nacional de Registro Civil y Tarjeta de Identidad. El desarrollo de este programa alcanzó las comunidades más alejadas en el territorio nacional. Actualmente se desarrolla una segunda campaña que cubrirá a los niños indígenas y cuyas primeras jornadas empezaron en enero de 1998. (párrafo 107)*

*Con el apoyo del UNICEF, la Registraduría Nacional del Estado Civil editó un manual de orientación para la inscripción de menores de comunidades indígenas. Esta misma campaña se amplió a la zona de frontera con Ecuador, donde se distribuyó un manual editado con el apoyo del UNICEF y el ICBF, por parte de Colombia, y el Instituto Nacional del Niño y la Familia y la Registraduría Nacional de Estado Civil, por parte del Ecuador. (párrafo 109)*

*De igual manera, dentro del plan de modernización del sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales, adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Salud implantaron los nuevos formatos de antecedentes -Certificado de Nacido Vivo y Certificado de Defunción- como documentos necesarios para llevar a cabo las inscripciones de nacimiento y defunción. Con ello se busca, entre otras cosas, unificar los certificados médicos y, de este modo, contrarrestar la suplantación y la falsificación de documentos de identidad. (párrafo 110)<sup>160</sup>*

La realización de campañas como las descritas en el informe ante el Comité de Derechos del Niño son frecuentes en Colombia. La Registraduría colabora con las escuelas, con las agencias especializadas de las Naciones Unidas como UNICEF y ACNUR –con esta última agencia para buscarle solución al registro de los desplazados por el conflicto armado– en la realización de diversas y reiteradas campañas para documentar a las personas.

La iniciativa particular que nos concierne, el programa *Familias en Acción*, también realiza campañas de registro de la población que atiende. Este programa, ejecutado en el marco del Fondo de Inversión para la Paz a través de la Red de Apoyo Social, es financiado principalmente por el Banco Mundial y el BID, con un aporte minoritario del gobierno colombiano. La fase actual del programa, de una duración de tres años, concluye en 2006. Se espera que en el futuro el costo del programa corra por cuenta de

---

<sup>159</sup> Segundo Informe de Colombia ante el Comité de Derechos del Niño, CRC/C/70/ADD.5, 05 de enero de 2000.

<sup>160</sup> *Apud*, Nicolás Espejo, *op. cit.*, p. 178.

los propios municipios y el gobierno nacional. El propósito que persigue el programa es estimular la demanda de servicios de educación y salud a través de la entrega de subsidios de nutrición a niños menores de siete años, y subsidios escolares a los de 7 a 18 años de edad. Para ser acreedores de este beneficio, los niños deben pertenecer a las familias del nivel 1 del Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN),<sup>161</sup> y no estar inscritos en otros programas de asistencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como *Hogares Comunitarios*, *Hogares Infantiles* y *Jardines Comunitarios*. Los subsidios son recibidos directamente por las madres de familia de los niños beneficiados, quienes a su vez deben garantizar su asistencia a la escuela y a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación.

*Familias en Acción* deberá entregar subsidios a cerca de 340.000 familias pobres y beneficiar a un millón de niños en el transcurso de los tres años de duración del proyecto, incrementando gradualmente su cobertura hasta alcanzar la meta prevista.<sup>162</sup>

El programa opera a través de los municipios que reúnen los requisitos de elegibilidad para formar parte del mismo. Actualmente cubre aproximadamente a 500 municipios de 26 departamentos, de un total de 650 municipios elegibles (según datos de la Registraduría Nacional) de los 1.098 municipios que hay en Colombia.<sup>163</sup> Para que un municipio sea elegible, debe contener un alto número de personas inscritas en el nivel 1 del SISBEN; tener menos de 100.000 habitantes; no ser capital de departamento, y no estar siendo beneficiado por otros programas.<sup>164</sup> Asimismo, los municipios dispuestos a participar en el programa deberán contar con una Unidad Coordinadora Regional del Fondo de Inversión para la Paz del Departamento quien evaluará su capacidad de oferta de servicios de educación y salud, para formar parte del mismo. A partir de esta evaluación, los municipios se clasificarán en tres categorías, según la oferta en educación y salud que posean. Los de la primera categoría, o sea aquellos que cuentan con la capacidad de oferta suficiente para atender a las familias beneficiarias, pueden ingresar al programa sin imposición de condiciones; a diferencia de los pertenecientes a la segunda categoría, quienes deberán adecuar su oferta en servicios de educación y salud a los seis meses de ingreso condicional al programa. Finalmente, aquellos municipios pertenecientes a la tercera categoría, quienes carecen de la capacidad de

---

<sup>161</sup> Sistema de focalización para asignación del gasto social en el combate a la pobreza, creado a través de un mandato constitucional. El SISBEN es un orientador del gasto social, una herramienta básica de planeación, un instrumento de medición de la pobreza y el medio para caracterizar a los distintos grupos de la población en situación de pobreza. Clasifica a los hogares, familias e individuos más pobres en 6 niveles por medio de encuestas de clasificación socioeconómica, combinadas con la identificación geográfica de localidades con un porcentaje de pobres mayor que el promedio nacional. Los niveles 1 y 2 del SISBEN reciben atención prioritaria en la asignación de subsidios del Estado.

<sup>162</sup> Programa Familias en Acción, [www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/ColombiaCCT.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/ColombiaCCT.pdf).

<sup>163</sup> Presidencia de la República, Plan Colombia, *Familias en Acción*, [www.herramientasparalapaz.gov.co](http://www.herramientasparalapaz.gov.co).

<sup>164</sup> Las alcaldías operan y actualizan el SISBEN, lo cual representa un problema muy serio ya que éste tiene muchos errores. Si los alcaldes no entregan el SISBEN actualizado, no entran al Programa. En realidad éste también funciona como un incentivo para que actualicen el SISBEN, aunque con problemas. El BID ha financiado el proceso de actualización del SISBEN por parte de las alcaldías, pero éste sigue teniendo defectos, de manera que mucha gente sigue quedando fuera del Programa. Entrevista con Rita Combariza, Coordinadora Nacional del Programa Familias en Acción, Bogotá, 12 de diciembre de 2005.

oferta necesaria y por lo tanto “están lejos de los estándares en salud y educación” requeridos por el mismo, se excluyen del programa.<sup>165</sup> Un requisito adicional para formar parte de *Familias en Acción* es que el municipio cuente con servicios bancarios a través de los cuales se realizan los pagos de los subsidios.

Con el objeto de identificar a las familias elegibles por municipio, la Unidad Coordinadora Nacional del Fondo de Inversión para la Paz producirá la lista de familias actualizadas por municipio, a partir de la versión más actualizada del nivel 1 del SISBEN. Esta lista se cruzará, a su vez, con la información sobre los niños beneficiarios de otros programas con el fin de depurarla e identificar a las familias elegibles.<sup>166</sup> Este cruce de información también sirve para detectar cuántas familias potencialmente elegibles carecen de documentación. Una vez realizadas estas operaciones, indispensables para incorporar el municipio al programa, se determina el número de beneficiarios del mismo, y el municipio nombra a un Enlace Municipal quien se apoya en la propia estructura administrativa municipal para realizar las funciones relacionadas con la operación del programa. Este Enlace debe participar también en el Consejo Municipal de Política Social para tratar todos los temas relacionados con el buen funcionamiento de la oferta de servicios de educación y salud.<sup>167</sup> El funcionario designado para realizar esta función de enlace es pagado por el municipio.

Entre las funciones importantes del Enlace Municipal está la de apoyar en los procesos de difusión, programación e inscripción requeridos para la incorporación de los beneficiarios al programa.

A fin de cobrar los subsidios otorgados por el programa, las madres de familia titulares, deben acreditar su identidad a través de la presentación de la Cédula de Ciudadanía. De la misma manera, los niños beneficiarios deben exhibir también su certificado de nacimiento. Al tratarse de familias “sisbenizadas” con anterioridad al último día del mes de diciembre de 1999, los actuales beneficiarios necesariamente cuentan con su documentación. Sin embargo, *Familias en Acción* colabora con la Registraduría y las alcaldías de los municipios en donde piensa operar para llevar a cabo campañas móviles de registro de nacimientos y obtención de cédulas de identidad, así como de exoneración de pagos o descuentos en los costos de obtención de documentos en forma extemporánea.

*Familias en Acción* promueve la cedulaación a través de medios diversos que van desde el empleo de los medios de comunicación locales, como la televisión y la radio hasta reuniones y encuentros con las madres de familia.

La Registraduría tiene delegados en todos los departamentos y municipios, de manera que el programa promueve que los alcaldes movilicen a los delegados de las registradurías locales para que éstos lleven a cabo las campañas de registro. Estas acciones se han llevado a cabo en 700 municipios de todo el país.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*

<sup>166</sup> En ocasiones la gente no se puede inscribir en el programa porque la guerrilla y los paramilitares se los impiden, Entrevista con Rita Combariza, *Loc. cit.*

<sup>167</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*

<sup>168</sup> Entrevista con Rita Combariza, Coordinadora Nacional del Programa Familias en Acción, realizada en Bogotá el 12 de diciembre de 2005.

En la opinión de la Coordinadora Nacional del programa, estas acciones han sido muy útiles para promover los registros de nacimiento y las cédulas de identidad, sobre todo de las mujeres y niños en los municipios elegidos. Sin embargo, aún les hace falta conocer con precisión el impacto que han tenido éstas en la cedulación de la gente, ya que esa no es propiamente su misión, sino un medio para lograrla. No se ha podido medir este impacto porque el programa no fue hecho para ello. Habría que incorporar este componente a su diseño mismo porque los datos sobre el número de cedulados a raíz de las acciones del programa obran en poder de la Registraduría. Este sería un buen momento para hacerlo, ya que actualmente están trabajando en la institucionalización del programa con el Departamento Nacional de Plantación, pues forman parte del Plan Colombia, el cual tiene una duración determinada.<sup>169</sup>

En su estimación atienden a aproximadamente 400 mil familias del SISBEN 1, así como a algunas familias de personas desplazadas. Tienen más éxito con los “sisbenizados” que con los desplazados. El próximo año se contempla realizar un estudio serio sobre esta población de la cual saben poco, salvo que mucha de ella es itinerante. Por el momento los desplazados reciben sus apoyos sólo si reúnen dos condiciones: a) declararse desplazados (lo cual implica un trámite judicial) y b) registrarse, libre de costo, en un módulo especial de la Registraduría.<sup>170</sup>

Estas acciones preventivas han resultado ser bastante exitosas, a pesar de que aún no se cuenta con indicadores de impacto precisos. Al respecto, según la Coordinación Nacional, las acciones de cedulación del programa aún no han impactado en la actuación de la Registraduría a nivel nacional. Sólo lo han hecho a nivel local. Esta es una razón adicional, en su opinión, para realizar un estudio para medir el impacto del programa en los niveles de cedulación de la gente, ya que podría incentivar a la Registraduría a mejorar.<sup>171</sup>

El programa Familias en Acción no es el único que promueve iniciativas para el registro y la documentación de la población. Además de las numerosas campañas llevadas a cabo por la propia Registraduría,<sup>172</sup> agencias especializadas de las Naciones Unidas como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) por un lado, y UNICEF por el otro, dedican una buena parte de sus esfuerzos al tema.

Se calcula que el número total de desplazados en Colombia está entre los 3 y 4 millones de personas.<sup>173</sup> Actualmente ya casi no se producen los desplazamientos masivos de antes porque han cambiado las características del conflicto armado. Ahora los desplazamientos son en grupos más reducidos, pero siguen siendo frecuentes.

---

<sup>169</sup> *Loc. cit*

<sup>170</sup> *Loc. cit.*

<sup>171</sup> *Loc. cit.*

<sup>172</sup> En Bogotá la Registraduría hace campañas anuales en las escuelas para fomentar que los niños saquen sus tarjetas de identidad. Llevan éstas a los planteles escolares para facilitarles el proceso. Los meses de octubre, noviembre y diciembre son los meses para realizar estas campañas, a través de las cuales se han llegado a expedir hasta 48 mil tarjetas mensuales. Entrevista con Flaminio Caro, Director de la Registraduría Distrital del Estado Civil (Bogotá), 13 de diciembre de 2005.

<sup>173</sup> Existe una gran discrepancia en las cifras que se manejan sobre desplazados. La CODHES maneja un número dos veces mayor de desplazados que el gobierno. Entrevista con Agni Castro, ACNUR, Colombia, Bogotá, 13 de diciembre de 2005.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y el UNICEF colaboran con la Registraduría Nacional en la documentación de la población desplazada con un programa específico. Desde 1999 a la fecha han logrado documentar a 320 mil personas.<sup>174</sup> Asimismo, a través de socios operativos y presencia en el terreno, en nueve puntos del país, trabajan fundamentalmente con los gobernadores y los alcaldes para incorporar el tema del desplazamiento en las políticas públicas. Una de estas acciones es precisamente la del registro de los desplazados.

En la opinión de los oficiales entrevistados de ACNUR,<sup>175</sup> en muchas regiones de Colombia el goce de derechos fundamentales, como el derecho a la vida y la integridad de las personas, está directamente vinculado a la propiedad de un documento de identidad. El programa conjunto de documentación de desplazados se originó en una investigación sobre el tema realizada en 1999 sobre la problemática del registro civil en este tipo de población. Sus resultados se encuentran en el sitio web de la oficina de [ACNUR](#). Se encontró, además, que sin cédula de identidad los servicios del Estado son inaccesibles para las personas. A partir de entonces ACNUR facilita que la Registraduría llegue a esta gente a través de unidades móviles. La Registraduría tiene bastante cobertura en las cabeceras municipales, pero es estática. A la gente le cuesta pagar el transporte, las fotografías, el examen de sangre y el tiempo de desplazamiento y espera. Si este costo se multiplica por el número de personas en la familia, se vuelve francamente inaccesible. Por estas razones ACNUR ha hecho un intenso cabildeo para sensibilizar a la Registraduría al respecto. Un tema importante es que no se le cobre a las personas la reposición de sus documentos, situación muy frecuente entre los desplazados que huyen de masacres o de incursiones de grupos armados en sus pueblos y territorios, que queman sus casas, cultivos, etc. En la actualidad, ACNUR cuenta con una unidad dentro de la Registraduría en la que se sensibiliza y capacita a sus funcionarios. Con el tiempo, la Registraduría se ha ido apropiando del proceso, hasta llegar a financiarlo. Trabajan también con los alcaldes y gobernadores con el objeto de institucionalizar la práctica de la registraduría móvil.

Uno de los obstáculos más serios que encuentran en su trabajo consiste en determinar el número preciso de desplazados en el país. La ley exige que, para determinar la condición de desplazado y obtener beneficios sociales del Estado, la persona tiene que acudir ante al Ministerio Público (Personero) y declararse como tal, explicando las circunstancias que lo obligaron a tal desplazamiento. Posteriormente, esta declaración es valorada por la Alta Consejería de Acción Social de la Presidencia de la República (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada). En consecuencia, hay población desplazada que nunca se declara como tal. Sin embargo, el programa de ACNUR ha logrado que la Registraduría les otorgue la cédula de ciudadanía para que puedan recibir los beneficios sociales del resto de la población.

ACNUR también lleva a cabo medidas de acompañamiento preventivo a poblaciones en riesgo de ser desplazadas, entre las cuales está la de dotar a la gente con un documento de identidad, el cual les confiere cierta protección. De esta manera, atienden tanto a la población desplazada como a aquella en peligro de serlo, especialmente a las comunidades indígenas, a las mujeres y a los niños.

---

<sup>174</sup> *Loc. cit.*

<sup>175</sup> *Loc. cit.*

Finalmente, también existen iniciativas como las que emprende UNICEF, dirigidas a facilitar el registro de nacimientos en los hospitales y a incrementar la capacidad de las registradurías en los municipios, las cuales buscar tener impacto a largo plazo en la búsqueda de una solución al problema de la falta de acceso al derecho a la identidad en Colombia.<sup>176</sup>

#### IV. LAS LECCIONES APRENDIDAS

La Registraduría Nacional, conjuntamente con otras estructuras del gobierno actual, incluyendo al SISBEN, y con el apoyo de la cooperación internacional multilateral, están haciendo un esfuerzo muy grande por mejorar el grave problema del registro en Colombia, pero todavía falta mucho por hacer.

Las iniciativas reseñadas en este estudio de caso buscan resolver en formas diversas y por demás creativas, el problema de la falta de documentación y del subregistro, sobre todo entre las poblaciones más pobres y marginalizadas de Colombia. En un país marcado por la exclusión y la guerra, se han dado pasos muy importantes que contribuyen a poner al registro civil al alcance de la población. Sin embargo, por sí solas no pueden resolver el problema del derecho a la identidad en forma duradera y sostenible. Tampoco, con la excepción quizá de las iniciativas de UNICEF, abordan la problemática de cómo hacerlo universal, pues están dirigidas a sectores muy focalizados.

En este sentido, conviene echar una mirada, así sea superficial, a uno de los problemas que enfrenta el registro civil y que es la enorme dispersión en su manejo. La descentralización del registro civil representa un gravísimo problema. Existen 1.098 municipios en el país y no todos tienen una oficina de registraduría. Tampoco suelen usar los mismos formatos ni los mismos criterios para identificar las cédulas de registro. A la fecha, no existe un formato estándar para el registro civil. Cada uno de los municipios o departamentos del país tiene el suyo propio. Apenas se ha logrado implantar, recientemente, un formato estándar para obtener la cédula de ciudadanía.<sup>177</sup>

A lo anterior hay que añadir la sobrerregulación y el constante cambio de normas que, más que simplificar el registro para ponerlo al alcance de todos, lo complican aun más. A pesar de que se ha hecho un enorme esfuerzo para realizar acuerdos con las registradurías locales en los diferentes municipios para registrar a todos, lo cierto es que las condiciones del país fomentan la exclusión. Un porcentaje considerable de la población, sobre todo la más pobre, teme documentarse y ser identificada.<sup>178</sup>

Esto se agrava con la situación de conflicto armado interno y la ausencia del Estado en muchas partes del territorio nacional. Las consideraciones de seguridad están siempre presentes y obstaculizan seriamente, y de diversas formas, el acceso al derecho a la identidad. Una ilustración dramática es el que el Departamento Administrativo de

---

<sup>176</sup> UNHCR ACNUR, *La agencia de la ONU para los Refugiados, Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*, Colombia, agosto 2002 - agosto 2004.

<sup>177</sup> Entrevista con Diana Cárdenas, Directora de Calidad de Vida, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 12 de diciembre de 2005.

<sup>178</sup> *Ibíd.*

Seguridad (DAS) haya allanado en varias ocasiones algunas de las bases de datos del SISBEN que están al resguardo de los gobiernos municipales.<sup>179</sup>

Hay un problema serio con la confidencialidad de la información, que todos tienen la responsabilidad de resguardar. Existen normas y estándares en la materia, y se ha avanzado sobre el tema, pero estas normas y estándares no están claras para todos pese a que existen jurisprudencias de la Corte Constitucional al respecto. Hay hasta una propuesta de ley para reglamentar la confidencialidad de la información, pero en la práctica existen grandes vacíos como en el caso del DAS.<sup>180</sup> Recientemente, a partir de un estudio realizado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la Registraduría, la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento de Planeación generó un documento con lineamientos para salvaguardar la confidencialidad de la información de las personas, llamado programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional. Estos lineamientos aún no se han implementado.

A los problemas de seguridad, hay que agregar los derivados de la defectuosa recolección de la información. La Registraduría carece de reglas del juego claras y válidas para recabar información útil y estandarizada de los registros de las personas y de los municipios, para efectuar todos los trámites y beneficios que se pueden obtener del Estado. Si así fuera, tendría un sistema de clasificación universal de los individuos. Un ejemplo de ello es que, desgraciadamente, existen muchos casos de números duplicados en las cédulas de las personas. Esto obliga a la gente a hacer una solicitud a la Registraduría para que se aclare el asunto y se corrija la situación. Este es un trámite tardado y difícil que dura entre 6 y 8 meses, durante el cual la Registraduría le da al interesado un comprobante de trámite (contraseña), pero que carece de validez legal en muchas partes, lo cual representa un problema muy serio en las condiciones actuales del país. Todo esto abona a favor de la falsificación de documentos. La “clonación” de cédulas es muy frecuente. A la fecha, sólo 10 millones de personas cuentan con una cédula segura, es decir, con medidas de seguridad incorporadas a ella.<sup>181</sup>

Pese a todo esto, el SISBEN promueve también campañas de cédularización y va ganando la confianza de la gente, al insistir en que ésta es un medio para acceder a derechos sociales. De esta manera, le pide a los municipios que cuando detecten sectores de población sin cédula, se lo hagan saber para que se emprendan las campañas de cédularización conjuntamente con la Registraduría.<sup>182</sup>

El Departamento de Planeación, del cual depende el SISBEN, es un órgano de la Presidencia de la República. Es transversal y cuenta con un comité de información, el

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> *Ibíd.*

<sup>182</sup> En Cartagena el SISBEN y la Registraduría hicieron una campaña de registro civil con la alcaldía. Pese a las reservas de la gente, la campaña de cédularización funcionó. Significó sensibilizar a la gente sobre el valor de tener una cédula para poder así reclamar sus derechos sociales. Se insistió en que el trámite debía ser gratuito. Se utilizó el tema del subsidio para la salud para motivar a la gente, y luego se enviaron unidades móviles a las comunas para hacer el proceso de registro ahí. Funcionó muy bien. Muchas veces la gente pobre no se registra por temor al costo y porque no le ven utilidad a hacer ese gasto y ese esfuerzo, ya que no perciben los beneficios de hacerlo, *Ibíd.*

COINFO (Comité Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública). Este carece de la fuerza política y jurídica como para imponerse a un órgano autónomo del Estado como es la Registraduría, la cual también tiene a su cargo el registro electoral. La Registraduría depende del Consejo Electoral, y es la única con las atribuciones legales para la cédularización. Nadie más las tiene.

Sólo separando a la Registraduría del Consejo Electoral y dotando de mayores capacidades normativas y de coordinación al SISBEN, podría empezar a vislumbrarse una parte de la solución al problema.

En conclusión, Colombia adolece de un sistema de registro civil caracterizado por una excesiva normatividad y el control de demasiadas variables (incluyendo el NUIP, tipo de sangre, huellas dactilares, etc.) combinadas con una operación dispersa y desigual en cobertura, recursos y profesionalismo. Las características socio-demográficas y geográficas del país, aunadas a las dificultades administrativas causadas por la operación descentralizada del registro civil –en manos de alcaldías y notarías– hacen de éste un sistema poco consistente en lo que se refiere a la calidad y confiabilidad de la información recabada.<sup>183</sup> A esto debemos agregar la existencia de un conflicto armado interno de casi cincuenta años, que ha provocado el desplazamiento de más de tres millones de personas y la presencia de numerosos grupos armados a lo largo y ancho de grandes porciones del territorio nacional que escapan al control de la ley, así como graves distorsiones en el manejo de la información que es empleada en numerosas ocasiones para fines de seguridad y contra-insurgencia. El panorama resultante es uno en el que la ausencia de documentos de identidad es frecuente, y su falsificación es la regla y no la excepción.

Qué duda cabe que la verdadera solución al problema del derecho a la identidad, como para los demás derechos en Colombia, pasa por encontrar una solución justa y duradera al conflicto armado que ha asolado a ese país desde la década de los 1960? Esta solución consiste, entre otras cosas, en hallar una fórmula que incorpore a todos los sectores de la población colombiana a la vida de la nación, con un estado vigoroso por ser realmente incluyente y estar presente en la vida de todos.

Es necesario insistir en que el conflicto armado colombiano sí tiene salida, y que ésta también es política, no sólo militar. Así lo ha expresado con toda claridad un vasto sector de la sociedad colombiana consultado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el *Informe nacional de desarrollo humano, Colombia - 2003*, en el que se indica que el conflicto sí tiene salidas, y que uno de los caminos más eficaces para remediar la terrible violencia que aflige a Colombia está en la profundización de la democracia y el respeto a los derechos humanos.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> El subregistro en Colombia tiene implicaciones graves en muchas áreas. Por ejemplo, el censo está detenido, entre otras razones, porque se exige que las personas presenten su tarjeta o cédula de identidad para ser censadas. Colombia tiene un enorme problema con la ausencia de datos confiables. Hay grandes contradicciones en las estadísticas oficiales y verdaderas guerras de cifras, Liliana Valiña, *Loc. cit.*

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 382.

**ANEXO 3**  
**EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN HAITÍ**  
**John Burstein W.**  
**Octubre de 2005**

El presente estudio de caso está basado en una visita realizada a Puerto Príncipe en octubre de 2005 con el propósito de efectuar una revisión de documentación y realizar entrevistas con funcionarios apropiados. El consultor tuvo la fortuna de recibir durante su visita un gran apoyo proporcionado por la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Haití y por la Misión Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA),<sup>185</sup> lo que le permitió familiarizarse con el Programa de Asistencia Técnica Electoral, una actividad que apoya el trabajo del Consejo Electoral Provisional (CEP) y que es ejecutada por la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití. Asistencia técnica electoral complementaria es proporcionada por la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), el BID y otras instituciones. La presente ayuda memoria se fundamenta en entrevistas realizadas en Puerto Príncipe del 22 al 29 de octubre de 2005.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La relación entre el Estado y los ciudadanos que lo integran se fundamenta en la debida identificación de estos por medio de diversas categorías: votantes, contribuyentes, terratenientes, conductores de vehículos, demandantes de programas de apoyo, etc. El nacimiento es la categoría identificadora fundamental (basada ya sea en el territorio geográfico o en la nacionalidad de los padres), mas no es la única. Tanto los gobiernos como las sociedades suelen observar la costumbre de privilegiar ya sea una o dos formas de registro. (En México es el registro electoral o el registro fiscal, mientras que en Estados Unidos es el permiso de conducir o el registro fiscal.) En Haití, aunque tradicionalmente ha sido la partida de nacimiento, actualmente está programada para ser el registro de votantes, como paso intermedio hacia la obtención de una tarjeta de identidad nacional.

Haití es una excepción en la región, bien que, lamentablemente, respecto a virtualmente todos los factores de excepción pertinentes: es el país más pobre del hemisferio, su población es rural en un 60%, presenta una densa población dotada de escasos recursos naturales, tiene un elevado índice de emigración, y en lo político es sumamente inestable. Se ha calculado que un 40% de la población no tiene partida de nacimiento. Aun dentro del universo de los casos presentados en este estudio –principalmente zonas indígenas de Perú, Bolivia, México y Colombia– el nivel de subregistro es excepcionalmente alto, aunque debe recalarse que las mencionadas características son, para este universo, normales, es decir, compartidas.

Como respuesta gubernamental (a nivel nacional e internacional) a la falta de registro de ciudadanos, el proyecto haitiano es innovador, basado en una hipótesis elegantemente

---

<sup>185</sup> Quiero agradecer en particular a la Jefa de Enlace de la OEA, Bernice Robertson, la Representación del BID en Haití, así como a Philippe Allouard, consultor que apoyó las operaciones de una cooperación de asistencia técnica proporcionada por la oficina del BID en Haití relacionada con ciertos aspectos del registro civil.

sencilla: el registro civil puede construir la “estatidad”. (No tiene por qué ser relegado a un servicio que se espere sea proporcionado por un estado constituido, ni como producto de un gobierno en pleno proceso de funcionamiento.) Expresado con un menor grado de excepcionalismo, el proyecto haitiano demuestra la innovadora estrategia de utilizar el registro *electoral* como punta de lanza para la construcción del registro civil.

Como base del presente estudio, el programa de asistencia técnica electoral, actualmente en su fase final, ya ha demostrado su excepcional eficacia, al haber logrado la inscripción de más de 3.2 millones de los aproximadamente 4 millones de votantes potenciales. ¿Cuáles son las lecciones que pueden aprenderse?

## II. EXPOSICIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA

El Presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide,<sup>186</sup> abandonó el país el 29 de febrero de 2004 (actualmente se encuentra en exilio en Sudáfrica, como resultado de lo cual el aparato del partido Lavalas ha quedado en gran medida desarticulado); el ejecutivo interino es el Primer Ministro Gerard Latortue. La Misión Especial de la OEA inició operaciones en junio de 2002 y actualmente tiene la principal responsabilidad por la Asistencia Técnica Electoral. (Los países de CARICOM no apoyaron el “acompañamiento” internacional de base militar luego de la partida de Aristide, y aún conservan su reserva.) El ejército se disolvió, el gobierno interino solicitó apoyo militar, y la MINUSTAH inició operaciones en febrero de 2004. Los donantes internacionales (Canadá, Estados Unidos, Unión Europea, Taiwán), juntamente con los bancos multilaterales, han coordinado sus esfuerzos, por medio del marco interino (*Cadre de Cooperation Interiminaire* –CCI), comprometiendo en julio de 2004 US\$1.000 millones de ayuda a desembolsarse sobre un período de dos años (cabe mencionar que se han presentado problemas en los desembolsos y las operaciones).<sup>187</sup>

En el ámbito cultural en Haití, el nombre de una persona, más que algo que corresponde al dominio público, es un asunto más bien privado, y su divulgación indebida es, para muchos, no sólo motivo de vergüenza sino también una posible fuente de peligro (provocando en los tradicionalistas el temor de la brujería o incluso una preocupación generalizada por cuestiones de seguridad). Al mismo tiempo, en el ámbito social un grupo grande de individuos (en particular los niños y muy especialmente las personas del sexo femenino), con frecuencia complicado por su migración reciente a zonas urbanas nacionales o internacionales, puede encontrarse sujeto a susceptibilidades especiales debido a su falta de documentos de identidad. Por ejemplo, existen muchos trabajadores domésticos no remunerados (denominados *restavek*, término que significa “quedarse con”) a quienes, sin la existencia de documentos de identidad, resulta imposible comprobar su minoría de edad. Las madres no pueden presentar demandas de asistencia alimenticia o realizar otras cuestiones relacionadas con las responsabilidades para con los menores de edad si no pueden establecer la paternidad de los padres (en ausencia de leyes adecuadas). Asimismo, el tráfico de personas –para propósitos de prostitución, venta de órganos, adopción ilegal– es reconocido como problema social.

---

<sup>186</sup> Aristide fue elegido en 1990, se desempeñó como Presidente hasta 1991, fue derrocado y enviado al exilio de 1991 a 1994, y volvió de 1994 a 2000, año en que fue elegido como Presidente por segunda vez.

<sup>187</sup> El Fondo de Población de las Naciones Unidas calcula que hasta el 95% de los fondos gubernamentales para servicios sociales proviene de donantes internacionales.

Existe una falta de confianza generalizada en la eficiencia y en la responsabilidad misma del Estado debido, entre otras cosas, a: (a) la repetición constante de golpes militares, y (b) la carencia de servicios públicos<sup>188</sup>. Por ejemplo, más del 80% de la población matriculada en escuelas asiste a colegios privados. Más al grano, el gobierno mismo consideraba que el NIF (*Nombre d'Identification Fiscale*, una tarjeta de identidad fiscal que servía como una especie de tarjeta de identidad nacional) estaba ampliamente viciado: hasta 400.000 de los 1.5 millones emitidos presentaban anomalías. Además de los aproximadamente 1 millón de haitianos que no tienen partidas de nacimiento, se sabía que muchos otros portaban partidas falsificadas. (Las partidas de nacimiento constituyen el documento de identidad corriente.) Aproximadamente el 60% de la población haitiana habita en zonas rurales. Finalmente, debe mencionarse que la práctica que imperaba en Haití exigía que los votantes se registraran en cada una de las contiendas electorales para poder votar.

Dado que bastante más de la mitad de todos los partos (unos 250.000 anuales) ocurren en el hogar, su registro es optativo, siendo dicha opción fuertemente influenciada por (a) los costos —en términos de finanzas/distancia/tiempo— de desplazarse a una oficina de registro, y (b) la falta de incentivo de portar una tarjeta de identidad. En vista de que este ha sido el caso durante muchas generaciones, casi la mitad de la población nunca ha tenido documentación de este tipo.

Este último punto (falta de incentivo), presumiendo que era el caso anteriormente, en la actualidad es precisamente lo contrario. El consenso que surgió de las entrevistas realizadas es que la *motivación principal* por adquirir la tarjeta de identificación/registro electoral es poder contar con una tarjeta de identidad —mucho más así que para ejercer el derecho de votar. Este fenómeno está vinculado con la urbanización de la población, la monetarización de la economía y las presiones sociales ejercidas por los jóvenes.

Existen unos 2 millones de personas que residen ya sea temporal o permanentemente fuera del país en la “diáspora” haitiana (principalmente en la República Dominicana y los Estados Unidos, con algunos en Europa), quienes constituyen aproximadamente el 20% de todos los haitianos. La economía está siendo “globalizada” como resultado de los trabajadores haitianos emigrados y las remesas del exterior. Las relaciones familiares —en las cuales está basada el capital social— se extienden desde las aldeas rurales hasta el ámbito urbano nacional (la población de Puerto Príncipe asciende a aproximadamente 2 millones), y de allí a Santo Domingo, Miami y Nueva York. Ni Haití ni Estados Unidos reconoce la doble ciudadanía con base en la nacionalización, lo cual crea un interrogante en materia de identidad respecto a si los ciudadanos estadounidenses nacionalizados renuncian a su ciudadanía haitiana. Los haitianos que residen en la República Dominicana también encaran dificultades, incluyendo algunas relacionadas con la identidad. A principios de octubre de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso 12.271) reconoció una violación de los derechos humanos en el caso de haitianos a quienes no se les permitía inscribir a sus recién nacidos en la República Dominicana.

---

<sup>188</sup> El término haitiano *dechocaje* se refiere a un fenómeno reconocido y temido de movilización masiva destinado a destruir la institucionalidad y la infraestructura gubernamental.

Aristide se desempeñó como Presidente desde el 7 de febrero de 2001 hasta su exilio en febrero de 2004. El gobierno de transición tiene programado celebrar elecciones a finales de 2005, para lo cual una abrumadora mayoría de los actores políticos en Haití consideró precisa una nueva y permanente lista electoral. Este proyecto es responsabilidad del CEP, con un fuerte apoyo proporcionado principalmente por la OEA (de índole técnica y operativa) y la ONU (infraestructura, negociación política). (Asimismo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas de Haití (MINUSTAH) ha enviado a dicho país unos 7.000 soldados, quienes colaboran con aproximadamente 4.000 policías haitianos con el objeto de garantizar la seguridad pública.) Se ha calculado que el costo total del proyecto combinado de registro electoral/civil ascenderá a unos US\$30 millones (aproximadamente US\$10 por tarjeta o por persona registrada).

El marco legal se estableció en 2005 por medio de un decreto electoral (de fecha 11-02-05), con su reforma posterior (de fecha 07-07-05) para extender el plazo, y el decreto con el cual se estableció la tarjeta de identidad nacional, con lo cual se institucionalizó el redimensionamiento de la tarjeta de registro electoral para que funcionara como tarjeta de identidad nacional, convertida actualmente en un documento uniforme único para la realización de toda transacción oficial o formal, incluidas las relacionadas con la recepción de remesas, etc. Asimismo, en lo relacionado con la puesta en vigencia de esta iniciativa, la autoridad política de la presencia coordinada de la OEA-ONU (con apoyo multilateral canadiense-francés-estadounidense y de los bancos multilaterales de desarrollo) logró disminuir un poco los efectos de los incipientes conflictos políticos entre los nacionales (incluido un dividido partido popular Lavalas) al mismo tiempo de autorizar/legitimizar el Consejo Electoral Provisional (CEP), al mantener como punto focal de su misión el objetivo concreto de que el registro se utilizara para propósitos electorales y de identidad. El PNUD es el ente administrador de los fondos financieros destinados a la iniciativa de la tarjeta de identidad. (Legalmente, tanto el equipo como la información revierte al PNUD a la finalización del proyecto, siendo la meta la de entregar todo al organismo gubernamental indicado, una vez que el mismo haya sido identificado por el gobierno constitucional que se espera entre en funciones en el año 2006.) UNICEF también representa una voz fuerte y altamente legitimizada, que enfoca sus iniciativas principalmente en el registro como derecho de los niños.

Una coalición de organizaciones de la sociedad civil, a través de una *Campagne pour la Réforme du Système d'Etat Civil en Haïti* lanzada en 2004, dio una legitimidad temprana e independiente a la iniciativa del registro civil como acto de cumplimiento de un derecho humano básico. En particular, las mujeres necesitaban contar con tarjetas de identidad para facilitar su participación en proyectos microfinancieros. Las organizaciones de la sociedad civil –o al menos Oxfam<sup>189</sup>– contribuyeron con alimentos y albergue para aquellos que deseaban registrarse y que necesitaban tal servicio. La agenda de la sociedad civil incluye:

- una sola entidad *autónoma* responsable del registro civil;<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Seis instituciones de la familia Oxfam internacional tienen un programa conjunto para apoyar el proceso electoral.

<sup>190</sup> Actualmente se propone una Oficina Nacional de Identidad –*Office National de Identité* (ONI)– como registro para la emisión de tarjetas de identidad y otra para registros civiles, como las relacionadas con los nacimientos, los matrimonios, los divorcios y los poderes. Asimismo, los subfinanciados *Archives Nationales* –lentamente en vías de digitalizar el registro civil– mantienen la documentación. Los *Archives* forman parte del Ministerio de Cultura. Las oficinas

- un renglón presupuestario para cubrir los costos de mantenimiento del registro civil;
- el uso total y equitativo del idioma criollo; y
- la aceptación de la doble ciudadanía.

### III. ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE MODELOS

El proyecto de medio año, actualmente en vías de finalizarse,<sup>191</sup> consiste en desarrollar un registro permanente de votantes, el cual deberá formar la base de un registro nacional de identidad. Centros de inscripción fueron dotados de lo necesario e iniciaron operaciones en localidades rurales y urbanas, con el respaldo de unidades de inscripción móviles; un equipo *ad hoc* de 2.165 criollo-parlantes debidamente adiestrados, con coordinación proporcionada por la OEA, recolectó los datos, tanto escritos como en forma digital. Aunque el proyecto tuvo un arranque lento –y aunque se vio afectado por un escepticismo endémico y temores de inseguridad– surgió una respuesta altamente positiva gracias a una campaña multimedia y el desarrollo de apoyo por parte de organizaciones sociales (especialmente iglesias) y partidos políticos, además de organismos del gobierno interino con el acompañamiento de instituciones internacionales.

*Iniciativas enfocadas en el desarrollo de registros electoral y civil fueron combinadas como parte de las actividades esenciales de desarrollo del Estado. (La institucionalización de cada registro seguirá con el tiempo.) Las tarjetas son bilingües (criollo y francés), e incluyen información básica (nombre y apellido, lugar y fecha de nacimiento, residencia y tipo sanguíneo); son de tipo digital y tienen una validez de 10 años.*

---

de registro civil anteriormente mencionadas forman parte del Ministerio de Justicia. La “autonomía” que se propone es la de una institución descentralizada del gobierno federal; algunos proponen su continuación bajo la égida del Ministerio de Justicia. Se ha presentado una contrapropuesta para consolidar el registro civil en el Consejo Electoral Permanente. Aunque esta alternativa es contraria a la decisión del Sr. Gerard Latortue, Primer Ministro en funciones, de abrir la ONI, queda bastante claro que aún se encuentra encaminado un debate público que tiene pocas probabilidades de ser resuelto por el gobierno interino.

<sup>191</sup> El Día Nacional de Inscripción fue el 24 de julio de 2005. La inscripción se clausuró el 15 de septiembre, excepto en el caso de algunas localidades rurales y urbanas respecto a las cuales se considera que aún existe una necesidad no atendida. Las tarjetas aún deben distribuirse; la empresa privada estadounidense-mexicana (Digit) que fue contratada constituye un obstáculo, al no cumplir oportunamente con su compromiso. A la fecha, el CEP no ha terminado de definir las mesas electorales, las que deberán indicarse en la tarjeta; existe controversia respecto a quiénes serán reconocidos como candidatos presidenciales, particularmente en lo relacionado con la identidad nacional de un individuo con doble ciudadanía. Así es que el proyecto no sólo aún se encuentra en pleno proceso de desenvolvimiento sino también encara fuertes posibilidades de crisis. Los donantes y la comunidad internacional basan su compromiso de apoyo en la promesa de un gobierno constitucional que entre en funciones no más tarde que el 7 de febrero de 2006, pero el gobierno interino aún no ha fijado una fecha para las elecciones, las cuales “deben” realizarse antes del fin de año. Este cronograma de por sí ya limita las posibilidades de un debate público a profundidad antes del inicio de la contienda o campaña electoral.

Se requería la creación de un organismo político supergubernamental de alto prestigio. En su diseño, el Consejo Electoral Provisional (CEP) incluía representantes de tres partidos políticos, otro de la organización Lavalas,<sup>192</sup> tres dirigentes religiosos (uno católico, otro protestante y un tercero anglicano), un representante del poder judicial (Corte Suprema) y un representante de las organizaciones de derechos humanos.<sup>193</sup> Aunque los miembros del Consejo son nombrados por las instituciones anteriormente mencionadas, no las “representan”; es de esperarse que ejerzan sus funciones con base en su integridad como ciudadanos privados (es decir, en su condición de *notables*).

*Internacionalización de la inscripción:* este elemento es un “arma de doble filo”. Resulta positivo, dada la falta de institucionalidad sociopolítica, al haber contado con la presencia y el apoyo de la comunidad internacional, lo cual proporcionó confianza en el profesionalismo y la independencia del proceso de registro, así como en la seguridad relativa del mismo. La internacionalización del proceso de inscripción fue un factor negativo por cuanto ha conducido, o podría conducir en el futuro, a críticas basadas en el nacionalismo, en el sentido de que le resta legitimidad al registro. (Se observó una tendencia sentidote esto durante la misión de consultoría, pero apenas se tomó nota de su impacto.)

Los *mensajes* que motivaban la participación y facilitaban la inscripción fueron los siguientes:

- la inscripción es gratuita;
- existirá un documento identificador único para todas las transacciones oficiales y formales (incluso para la afiliación a un partido político);
- la campaña “está haciendo historia” al establecer un registro permanente de votantes y un sistema de identificación nacional;
- se trata de un sistema computarizado “moderno”;
- la campaña ejecutada por la sociedad civil en pro de un registro civil se apoyó en el tema del bicentenario de la revolución haitiana (2004);
- el procedimiento podría realizarse ya sea en criollo o francés;
- las huellas digitales serían sustitutos válidos de las firmas; y
- los testigos servirían de sustitutos válidos de las partidas de nacimiento.

Las siguientes son importantes observaciones a nivel operativo: (a) los plazos resultaron enormemente influyentes: el número de personas que esperaban inscribirse aumentó vertiginosamente al aproximarse la(s) fecha(s) de cierre, y las fechas de cierre se extendieron de manera flexible varias veces; (b) los centros se mantuvieron abiertos los siete días de la semana, garantizando así que las personas podrían inscribirse después del trabajo y también después de los servicios religiosos los días domingo; y (c) la radio fue el principal medio de publicidad en las áreas rurales, utilizándose además la televisión y los micrófonos públicos en las ciudades.

Retos a considerarse en el desarrollo de modelos en Haití:

---

<sup>192</sup> Aunque Lavalas se abstuvo de participar, este hecho no ha resultado fatal para el proyecto. En efecto, la OEA reporta que organizaciones afiliadas a Lavalas han solicitado que unidades móviles cubran ciertas zonas geográficas de interés.

<sup>193</sup> El Consejo Permanente deberá ser integrado por candidatos propuestos por los gobiernos departamentales y seleccionados por los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo (tres consejeros cada uno).

- Motivación basada en la disponibilidad de servicios: Cuando el gobierno ofrece pocos servicios públicos (educación, salud, comunicación), la motivación de inscribirse es mínima.
- Preocupaciones<sup>194</sup> en torno a la biometría:
  - las huellas digitales no son identificadores confiables (pueden borrarse, especialmente entre los que realizan trabajos manuales);
  - la información computarizada fácilmente puede manipularse o perderse; y
  - el sistema biométrico forma parte de la imposición de un control globalizado estadounidense, fuera del control de los haitianos.
- Nexos con la tenencia de tierras: Las consideraciones en torno a la tenencia de tierras se manejan con la aplicación del derecho común local y las instituciones locales. El sistema de identidad que actualmente se encuentra en vías de establecerse no puede más que ayudar en la futura formalización, bajo el gobierno oficial, de las diversas consideraciones en torno a la tierra.
- Uso fraudulento: Existe la preocupación de que las tarjetas sean “alquiladas”, pagando interesados a los dueños por su uso temporal para participar en elecciones.

#### IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Esta revisión de la iniciativa de un registro electoral-civil haitiano es limitada, ya que se realizó al punto medio del proceso de reestablecimiento del gobierno constitucional. Es en el *éxito* del proyecto de registro hasta la fecha que basamos muchas de las lecciones aprendidas: por lo menos el 70% del electorado respondió, ¡incluidas unas 600.000 personas anteriormente indocumentadas!<sup>195</sup> Aun así, cuando se mide desde la perspectiva de lo negativo, casi uno de cada tres votantes potenciales aún no se ha inscrito. Será interesante comparar este porcentaje con los que se observan en otros países del continente. Haití tenía un problema de subregistro mucho mayor y logró niveles comparativamente altos de registrados nuevos. Se presentarán en el futuro importantes obstáculos que deberán ser superados, definidos éstos por (a) las elecciones, (b) la “nacionalización” y la constitución independiente del registro civil y su posterior expansión hasta abarcar toda la población, y (c) el proceso de desarrollo del Estado dentro del cual actualmente se ejecuta la iniciativa de registro civil.

---

<sup>194</sup> Las preocupaciones listadas han sido clasificadas como “mitos” por los ejecutores del proyecto, para ser superados principalmente “al hacerles caso omiso”, ya que con frecuencia resulta imposible comprobar lo negativo. (Por ejemplo, ¿cómo puedo “probar” que las huellas digitales nunca pueden ser ofuscadas?) Desde el punto de vista de los críticos, este argumento tiende a interpretarse como la deslegitimización de sus preocupaciones.

<sup>195</sup> Cifras de la OEA: en las 450 oficinas establecidas, el 18% se inscribieron con el respaldo de testigos, en tanto el 50% utilizaron otros documentos de registro civil, el 25% presentaron el NIF fiscal, el 2% su pasaporte y el 2.5% su permiso de conducir. Aproximadamente el 35% de los registrados eran analfabetos.

“Aprovechando” una crisis, la iniciativa haitiana de registro electoral-civil aborda el planteamiento de una renovación del contrato social con base en el reconocimiento voluntario de la identidad nacional de los ciudadanos. En ausencia del funcionamiento normal de un Estado, el organismo colectivo establecido para el propósito de realizar el registro logró asegurar la confianza de la mayor parte de la población. Dicho organismo consiste en: (a) el CEP, cuyos miembros son nombrados por actores sociales predominantes (partidos, iglesias), no precisamente como representantes sino más como ciudadanos notables,<sup>196</sup> y (b) finanzas, apoyo y, de modo práctico, operación internacional aportada por la OEA (como proponente regional de la democracia) y la ONU (como garante de la seguridad pública).

Al haber aprovechado el interés público en las próximas elecciones (y, desde luego, viceversa), la iniciativa de registro civil ahora debe negociar su *institucionalización permanente*, lo cual implica, entre otras cosas, verse sujeta a posibles impactos negativos y a la politización del proceso político-electoral. Existe competencia a nivel intrainstitucional del gobierno (encontrándose argumentos contrarios respecto a la ubicación del registro civil en el Ministerio de Justicia, la Junta Electoral, los Archivos Nacionales, etc.) con relación al siguiente interrogante clave: ¿quién controla la base de datos del registro civil nacional? Sea cual fuere el resultado, la cobertura universal del proceso de registro para los no votantes será la nueva dimensión y el reto básico de la institución permanente. La justificación voluntaria a base de incentivos de la inscripción de los menores de 18 años enfrenta ciertas complicaciones, a saber:

- En lugar de realizarse un beneficio directo (por ejemplo, cuando la tarjeta de identidad le permite a uno cambiar un cheque de remesa), la motivación de inscribir a un menor de edad proviene de un padre o una madre responsable, lo cual puede no ser un obstáculo de importancia, siempre y cuando el proceso de inscripción no sea exorbitante (ya sea en términos financieros o en lo relacionado con los riesgos físicos).
- Desincentivos políticos/normas sociales: aproximadamente el 80% de las parejas son del tipo “unión libre”, y en más de la mitad de los hogares la jefa de familia es una madre soltera. El reconocimiento de la paternidad es voluntario en las partidas de nacimiento (no así la maternidad). Necesitan reformarse las leyes que rigen las consideraciones relacionadas con las herencias y la pensión alimenticia, para que se conviertan en incentivos para el registro civil.
- El proceso de institucionalización requerirá la referencia cruzada y la uniformización –incluida la digitalización– de los sistemas de registro existentes

---

<sup>196</sup> Inevitablemente, el CEP es un ente políticamente dinámico y deliberativo; posiciones y declaraciones públicas poco constructivas han sido atribuidas a sus miembros de cuando en cuando. Se reportó que la operación de registro casi se cerró en agosto de 2005 a causa de diferencias de opinión entre los diversos integrantes del Consejo. La composición misma del CEP podría haber sido más controvertida si no hubieran predominado consideraciones estratégicas relacionadas con el desarrollo del Estado: el escaño correspondiente a Lavalas aparentemente se adjudicó a un individuo cuyas simpatías eran contrarias a esa tendencia política. El protector de los derechos humanos (*Protecteur de Citoyen*) –que no gozaba de mucho prestigio– no fue incluido, como tampoco se incluyó una representación del vudismo, que en la actualidad goza de reconocimiento oficial en Haití. Asimismo, no se contó con representación de los 20 y tantos partidos políticos más pequeños.

(tanto en lo relacionado con los sistemas fiscales como los que operan en los Archivos Nacionales).

Un factor clave en el debate político es el tema de la *nacionalidad* en un país con una emigración tan extensa y un movimiento tan grande entre países. ¿Quién es un haitiano? Actualmente, este tema es sujeto de acalorados debates con relación a la posible candidatura a la presidencia de un haitiano-americano con doble ciudadanía, oponiendo de esta manera a la Corte Suprema con el CEP. Así, la respuesta ha caído por el lado electoral del binomio registro electoral-civil. “Respetuosos” de la actual crisis de Estado, los integrantes de la diáspora haitiana –entre ellos actores económica y políticamente influyentes– han aceptado temporalmente excluir este tema de los debates, pero eso inevitablemente cambiará con el tiempo.

*Dimensión de género:* El CEP-OEA desarrolló directrices de política para una revisión periódica de los resultados del proceso de inscripción, de modo que al determinarse una subrepresentación de la mujer los coordinadores investigaban los motivos, tomando acciones especiales orientadas a defender la igualdad de género. Según se reporta, la inscripción de mujeres ascendió del 24% al 49% del total.<sup>197</sup>

Naturalmente, la “nacionalización” de la responsabilidad del registro civil dependerá del complejo proceso político del cual forma parte. Siendo la seguridad pública aún un tema de mucha urgencia, pocos se quejan de la presencia o “acompañamiento” internacional en la actual iniciativa de registro; algunos, aunque no todos, lo reciben como una “receptoría” parcial, o cogobierno, básicamente respetuoso. Se observan fuertes presiones para fijar plazos estrechos para la duración del acompañamiento internacional (especialmente por parte de los donantes internacionales). Tal como ya se explicó ampliamente en el presente estudio, el registro civil es un elemento de alta visibilidad del acompañamiento internacional, debido quizás un poco a la casualidad de su vinculación con el registro de votantes. Suponiendo la conveniencia de la presencia internacional en la primera etapa, ¿puede en efecto ser “despolitizada” al mismo tiempo de permanecer institucionalizada y altamente legítima?

En muchas regiones del continente, el registro civil es una corresponsabilidad/función de los gobiernos locales (operado, naturalmente, en coordinación con el gobierno central). Dada la tendencia hacia la centralización en un país relativamente pequeño, y dada también la actual crisis del Estado, este reclamo compensatorio por parte del gobierno local se encuentra hasta la fecha virtualmente ausente de los debates políticos en Haití. Podría aparecer, sin embargo, en algún momento del futuro.

La institucionalización de esta campaña focalizada y estrechamente administrada de emisión de tarjetas de identidad en el contexto haitiano presenta enormes retos. El gobierno local se encuentra prácticamente ausente y la legitimidad del Estado (acompañado) radica en el nivel central. Una campaña corta e intensa, indicativa de una fuerte demanda popular y basada en una moderna tecnología manejada por organismos extranjeros, permitió una extraordinaria tolerancia –o elegancia– en términos de aceptar la autoidentificación como prueba suficiente. El censo de 2003 no fue de cumplimiento obligatorio; no se requirieron direcciones exactas de domicilio ni tampoco testigos.

---

<sup>197</sup> Información del Consejero Duchemin, 27-10-05. Una pregunta interesante: si los hombres tienen una mayor tendencia que las mujeres de emigrar para trabajar fuera del país, no deberían la tasa de inscripción de mujeres ser proporcionalmente mayor?

Existían fondos y la voluntad de contar con una organización correctamente administrada y con una cultura impulsada netamente por los resultados. Más que denunciar los errores (particularmente en las tarjetas de identidad), éstos fueron corregidos. Una vez institucionalizada esta atractiva y eficaz organización de mandato inequívoco, el (débil) sistema judicial será responsable de la adjudicación de los reclamos, entre ellos los que denuncien errores en los resultados de la campaña de inscripción. Debería realizarse una revisión de las leyes, políticas y programas públicos a fin de responder a este probable aumento en la carga laboral de los poderes judicial y ejecutivo. En efecto, debido a que el registro civil forma la base de la relación entre el ciudadano y el Estado, será necesaria una amplia coordinación entre instituciones (incluidos los Ministerios del Interior, Salud, Educación, Finanzas y Justicia, así como el Departamento del Censo). Debe darse la debida consideración a los derechos a la privacidad<sup>198</sup>.

Validación e incorporación de la práctica común, culturalmente establecida, en el caso haitiano:

Política respecto a los idiomas: Se han observado grandes adelantos en países de todo el continente hacia el reconocimiento como idiomas oficiales aquellos que históricamente han gozado de poco prestigio; Haití es un país líder en ese respecto en defensa del criollo. Aun con el reconocimiento formal del criollo, son muchos los problemas relacionados con su uso oficial efectivo, y solamente pueden mencionarse algunos aquí. (Aun en el caso bajo estudio, se observaron múltiples errores en el idioma criollo, e incluso en los breves textos incluidos en la tarjeta.<sup>199</sup>) De especial importancia para el tema de registro civil, el idioma oficial se torna crucial en términos de determinar la forma de deletrear el nombre de la persona.<sup>200</sup> En efecto, parecería existir el derecho del individuo de deletrear su nombre como él o ella desee. Pero si el ciudadano que busca inscribirse es analfabeto, no ofrecerá tal información. Y el costo de tal política aumenta a medida que consideramos la dificultad de ubicar la información computarizada en ausencia de la uniformidad. Una posible solución consistiría en exigir la utilización del inequívoco deletreado fonético del criollo.

Testigos: Para los que no tenían documentos de ningún tipo, fue suficiente la presentación de dos testigos que corroboraran la identidad del solicitante, siempre y cuando dichos testigos tuvieran documentos (especialmente recibos correspondientes a sus propias tarjetas de identidad o de electores) para comprobar sus propia identidad<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> En Canadá, así como en los Estados Unidos, se ha rechazado el concepto de documentos de identidad nacionales, alegándose que constituirían una violación de las libertades civiles. En efecto, en Haití también una iniciativa del gobierno militar en 1987 de crear un registro de identificación enfrentó resistencia por la población y pronto se dio por terminada.

<sup>199</sup> Philippe Allouard, comunicación personal. En la tarjeta sencilla que yo recibí, el termino *kote* estuvo mal empleado.

<sup>200</sup> "...pour une même famille, Sainvil peut s'écrire de plusieurs manières: Sinvil, Saint Vil, St. Vil, etc. Cette réalité est souvent source de graves conflits au sein des familles particulièrement lorsque arrive le moment de partager des biens laissés en héritage, et alimente la corruption au sein du système de l'Etat Civil." "*Diagnostic de l'Etat Civil en Haïti*", GARR, febrero de 2003.

<sup>201</sup> Es probable que una persona sin documentos sea conocida principalmente por otras personas sin documentos. El experto electoral de la OEA Félix Ortega explicó que las personas empleaban una estrategia para organizarse de modo que las primeras personas que lograran obtener una tarjeta de identidad luego servirían de testigos para otros.

Liderazgo tradicional: Los coordinadores de la campaña establecieron contacto con dirigentes “naturales” locales, así como con los que operaban dentro de estructuras religiosas, con el propósito de dar publicidad a la campaña. La Iglesia Católica tiene registros de bautizo, los Protestantes tienen registros de “presentación”, y los Vuduistas tienen la ceremonia de iniciación *wongam* –todas las cuales son fuentes potenciales para la construcción de la identidad.

El desarrollo de registros civiles (biométricos) puede costar hasta US\$10/registrado. Puede preverse la improbabilidad de que dicha inversión constituya una prioridad del gobierno en un país en vías de desarrollo y, por lo tanto, su financiamiento a través de la cooperación internacional, con fondos de donación, no sólo es atractivo sino también podría ser resultar crucial.

**ANEXO 4**  
**EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN MÉXICO**  
**Mariclaire Acosta**  
**Karla Domínguez**  
**Enero de 2006**

**I. INTRODUCCIÓN**

Como parte de la presente consultoría sobre el derecho a la identidad, el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México es relevante para entender la manera en la que este tipo de acciones de política social pueden contribuir a combatir el problema del subregistro. Para ello se dará respuesta a ciertas inquietudes del Banco sobre el mismo, a saber las razones por las cuales el programa decidió expedir su propia tarjeta de identidad, la manera en la que ésta ha funcionado, la forma en la que ésta ha servido como documento de identidad fuera del marco del programa y la percepción que tienen las autoridades de los registros nacionales y de los ciudadanos frente a esta acción paralela, para finalmente analizar las lecciones aprendidas y recomendaciones para el BID.

Sin embargo, tal como se manifestó en la parte introductoria de este documento, estas preguntas no pueden contestarse sin antes tener un conocimiento general del problema del subregistro en el país a estudiar. Para ello, en el caso de México, se planteará, en primer lugar, la situación general de esta problemática en el país, sobre todo alrededor de la fallas estructurales a las que éste se enfrenta para garantizar de manera universal el derecho a la identidad. En segundo lugar, se describirán las instituciones involucradas en el país, ya sea de manera directa o tangencial, con el disfrute de este derecho en México. En tercer lugar, como parte de las instituciones que afectan el derecho a la identidad de manera indirecta se realizará el estudio del programa Oportunidades. Para ello, se comenzará con una descripción general del programa, haciendo hincapié en los diferentes documentos de identidad que éste expide durante sus propios procesos, terminando con un análisis sobre la forma en la que éstos tienen o no una contribución en el combate del subregistro en México. Finalmente, a partir de todo lo anterior, se señalarán las lecciones aprendidas y las recomendaciones para el BID.

**II. EL PROBLEMA DEL SUBREGISTRO EN MÉXICO: CONTEXTO GENERAL**

En México, la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica realizada en 1997<sup>202</sup> reveló que el 5.34% de la población no cuenta con acta de nacimiento. Este problema se ve reflejado principalmente en los grupos marginados, pueblos indígenas y habitantes residentes de lugares alejados de difícil acceso a las oficinas del registro civil. Un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>203</sup> mostró que una parte de la región central y centro-sur muestra los niveles

---

<sup>202</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica*, 1997, citado en UNICEF, *Derechos civiles y libertades y medidas especiales de protección. Derechos civiles y libertades. Nombre, identidad y nacionalidad*, sin publicar, México, 2004, p. 1.

<sup>203</sup> En este estudio de emplearon datos provenientes de la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica 1997, las Estadísticas Vitales y los resultados del Censo General de Población y

más altos de falta de registro para aquellos que nacieron entre 1994 y 1996. Así, en los estados de Chiapas, Puebla, Guerrero, Veracruz y Morelos el porcentaje niños actualmente vivos sin registro fluctúa en un rango de 11.3% y 25% mientras que las entidades que muestran los menores porcentajes de registro son Nuevo León, Zacatecas, Yucatán, Jalisco, Tlaxcala, Coahuila, Baja California Sur y Aguas Calientes.<sup>204</sup>

Desafortunadamente, no hay certeza real sobre el nivel de subregistro en México debido a la dificultad para hacer un cálculo de los casos en los que nunca se registra a un niño o niña en el país.<sup>205</sup> Las estadísticas varían notoriamente dependiendo de la fuente de dónde se obtienen. La falta de registros de nacimiento afecta la obtención de otro tipo de información, como las tasas de natalidad y mortalidad.<sup>206</sup>

Los niños y niñas del país son los grupos más discriminados en cuanto a su derecho a la identidad. Según datos del INEGI, para el 2003, se alcanzó el 33.7% de niños y niñas sin registro durante sus primeros seis años de vida. Asimismo, las diferencias por género son significativas. El 76% de los bebés varones son registrados antes de los seis meses, mientras que en el caso de las mujeres el porcentaje disminuye a 71%, evidenciando prácticas discriminatorias, consecuencia de costumbres arraigadas culturalmente en amplios sectores de la población.<sup>207</sup>

Uno de los obstáculos para garantizar este derecho se da a nivel administrativo. El trámite y las interacciones con el personal gubernamental sólo se ofrecen en español, idioma que no es hablado por la mayoría de los habitantes de las comunidades indígenas, en donde mucho menos lo leen o lo escriben. Por otro lado, en estados como Chiapas, la mayoría de las madres no cuenta con su acta de nacimiento y resulta casi imposible que sus hijos la obtengan, debido a que el gobierno exige numerosos documentos legales difíciles de conseguir, como el documento de bautizo, de fe católica y documentos de propiedad o de origen de la madre. Por el lado de la fe de bautismo, ésta es imposible de obtener para las familias que no son católicas, constituyendo esto una violación a sus derechos humanos debido a que se limita el derecho a tener una identidad legal por causa de su religión. Respecto al documento de propiedad o de origen de la madre, se pide que éste esté firmado por el médico que realizó el parto, en zonas en donde el alumbramiento fue atendido por una partera. Estas dificultades en el procedimiento de registro legal en México impiden que los niños tengan acceso a una

---

Vivienda 2000. Ver INEGI, *El Registro de los Nacimientos en México*, 2001, citado en UNICEF, *op. cit.*, 2004, p. 1.

<sup>204</sup> UNICEF, *op. cit.*, 2004, p. 1.

<sup>205</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancias mexicanas rostros de desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas 1999-2004*, México, 2005, p. 57.

<sup>206</sup> En el caso de los datos disponibles sobre mortalidad infantil, aunque existe información que indica que ésta ha disminuido para los menores de cinco años, otras referencias muestran discrepancias sobre la reducción de este índice. La falta de estadísticas específicas y las variaciones cuantitativas entre las mismas genera cuestionamientos sobre el verdadero grado en el que la tasa de mortalidad infantil ha mejorado. Esta falta de certeza hace difícil comprender la magnitud de problema y analizarlo profundamente para darle solución, principalmente en las zonas indígenas y rurales. Ver Minnesota Advocates, *Full Rights, Whole Children, A case study of Chile Survival and Human Rights in Mexico*, July 2001, p. 17.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 56.

identidad legal, obstaculizando así su acceso a la escuela y al sistema de seguridad social.<sup>208</sup>

El derecho de los niños y las niñas de tener una identidad está plasmado en la Convención de los Derechos del Niño. En sus artículos 7 y 8 se establecen los derechos a ser inscrito inmediatamente después del nacimiento, a un nombre, a una nacionalidad y a que el niño conozca sus orígenes como parte del derecho a la identidad. México es parte de esta Convención desde 1990 y por lo tanto queda obligado a garantizar este derecho. Sin embargo, en palabras del Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento de la Convención por los Estados Parte, “aunque México ha hecho considerables progresos en lo que respecta al registro de nacimientos, el Comité opina que es preciso hacer un esfuerzo mayor para obtener la inscripción en el registro civil de todos los niños, en especial de los que pertenecen a los grupos más vulnerables. El Comité recomienda que el Estado Parte refuerce sus disposiciones para lograr el registro inmediato del nacimiento de todos los niños, en especial de los que viven en zonas rurales y remotas y pertenecen a grupos indígenas.”<sup>209</sup>

En el *Informe de México al Comité sobre los Derechos de los Niños: Medidas adoptadas en el período de 1998-2004*, el gobierno sostiene que aunque el artículo 55 del Código Civil Federal establece que “tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquel”, se destaca que esta disposición constituye una norma imperfecta en la legislación mexicana. Esto surge como consecuencia de la inexistencia de una sanción específica en caso de que esta norma no se cumpla, pues en la práctica se ha visto que un niño puede ser registrado ante el registro civil, local o federal, en cualquier momento a lo largo de su vida, incluso después de los seis meses estipulados en dicha disposición.<sup>210</sup> Sin embargo, esta respuesta del gobierno mexicano carece de claridad ya que no se especifica, de darse la situación planteada, a quién se debe sancionar, ni se da mayor explicación sobre la razón por la que esta disposición constituye una norma incompleta.

En el artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes se establecen los componentes del derecho a la identidad.<sup>211</sup> Para que

---

<sup>208</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *op. cit.*, 2005, p. 56.

<sup>209</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México. 10/11/99, CRC/C/15/Add.112, 22º período de sesiones, (Concluding Observations/Comments), párr. 21.

<sup>210</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de México al Comité sobre los derechos de los Niños, Medidas adoptadas en el período 1998-2004*, p. 11.

<sup>211</sup> El derecho a la identidad está compuesto por: A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito en el registro civil, B. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban, D. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes, costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos. Ver Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes, Artículo 22.

las niñas y los niños puedan ejercer plenamente este derecho, las normas de cada estado podrán disponer de lo necesario para que la madre y el padre los registren.<sup>212</sup>

En el siguiente apartado se describirán las instituciones encargadas de garantizar el derecho a la identidad en México, ya sea a través de campañas, cooperación internacional, la expedición de un acta de nacimiento, de una cédula de identidad, del condicionamiento de beneficios de programas sociales a los documentos oficiales de identidad, o cualquier otro incentivo que fortalezca este derecho de manera directa o indirecta. Las instituciones a tratar serán los Registros Civiles, la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población, el Instituto Federal Electoral (IFE) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

### III. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL PROBLEMA DEL SUBREGISTRO EN MÉXICO

#### Instituciones involucradas en el ejercicio del derecho a la identidad en México

##### A. Registro Civil

El análisis de la constitución del registro civil en México, así como de la manera en la que éste opera a nivel nacional, es fundamental para esta investigación. Como ha establecido con anterioridad el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el registro de los niños y las niñas al nacer, entendido como “la constancia oficial del nacimiento de un niño que un determinado nivel del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de un particular ramo de gobierno”<sup>213</sup>, es la manera de brindarles “una tarjeta de afiliación” de la sociedad que los identifica legalmente y les abre el camino al disfrute de una serie de derechos que van desde el acceso al sistema educativo y de salud, hasta la participación ciudadana vía el voto.<sup>214</sup>

En el siglo XIX se estableció en México, así como en la mayoría de los países del mundo, el registro civil. Éste se creó como una institución del Estado encargada de inscribir los hechos vitales de las personas, a saber nacimientos, matrimonios y muertes. Anteriormente, esta tarea era realizada por la Iglesia.<sup>215</sup> En 1928, el estado de Oaxaca promulgó el primer Código Civil de América Latina. Éste se basó en el acervo conceptual del Código Civil francés de 1806, influenciado por las ideas liberales de la época provenientes de la Revolución Francesa de 1789. Cabe destacar que este movimiento fue posible por la separación de la Iglesia del Estado. En el ámbito nacional, el 28 de julio de 1859, el gobierno liberal de Benito Juárez promulgó la *Ley sobre el Estado Civil de las Personas*, que sirvió de base para el establecimiento del registro civil en México.<sup>216</sup>

---

<sup>212</sup>Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de México al Comité de los Derechos del Niño. Medidas adoptadas para el período 1998-2000*, México, 2005, p. 20

<sup>213</sup> UNICEF, *El Registro de Nacimiento. El Derecho a Tener Derechos*, *Innocent Digest*, No 9, marzo de 2002, p. 2.

<sup>214</sup> *Ibíd.*, p. 1.

<sup>215</sup> Beatriz Figueroa, *Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un Registro de Población*, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México: El Colegio de México, 2003, Vol. 18, núm. 1, p. 5.

<sup>216</sup> *Ibíd.*, p. 6.

En México, lo concerniente al registro civil queda bajo el ordenamiento interno de los estados. El artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades legislativas del Congreso de la Unión a nivel federal. Las funciones de los poderes estatales serán las no otorgadas expresamente a la Federación.<sup>217</sup> Esto se establece en el artículo 124 constitucional que a la letra reza: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.” Por lo tanto, dado que lo correspondiente al registro civil no está dentro de las facultades legislativas federales, queda bajo jurisdicción estatal. En el Código Civil de cada estado se establece la manera en la que se va a legislar lo relacionado con el registro civil.

En términos generales, en materia civil, se ha tomado como modelo el Código Civil del Distrito Federal.<sup>218</sup> En el artículo 35 del Código Civil para el Distrito Federal se enuncia que son los jueces<sup>219</sup> del registro civil los que pueden autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las delegaciones del Distrito Federal, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.

Las declaraciones de nacimiento se harán presentando al niño ante el Juez del Registro Civil en su oficina o en el lugar en el que hubiera nacido.<sup>220</sup> Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél. Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna. Si el nacimiento tuviere lugar en un sanatorio privado o del Estado, la obligación de enunciar el nacimiento estará a cargo del Director o de la persona encargada de la administración. Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento.<sup>221</sup>

En cuanto a los requisitos necesarios para levantar un acta de nacimiento se necesita de dos testigos. Ésta contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del

---

<sup>217</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 124.

<sup>218</sup> Entrevista con Dilcy García Espinosa de los Monteros, Oficial de Reformas Legislativas, Judiciales y Administrativas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 20 de diciembre de 2005.

<sup>219</sup> En México, en algunos estados a los jueces del registro civil se les llama oficiales. Este último debería ser el término general en toda la República Mexicana debido a que es incorrecto llamarle jueces debido a que no dependen del Poder Judicial sino de Poder Ejecutivo de cada Estado, generalmente la Secretaría de Gobierno. Entrevista con Ana Correa, Directora del Área de Investigación Jurídica del Registro Nacional de Población, 13 de enero de 2006.

<sup>220</sup> *Código Civil Federal*, Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928, reformado el 31 de diciembre de 2004, artículo 54.

<sup>221</sup> *Ibíd.*, artículo 55. En las poblaciones en que no haya Juez del registro civil, el niño será presentado a la persona que ejerza la autoridad delegacional o municipal en su caso, y éste dará la constancia respectiva que los interesados llevarán al Juez del Registro que corresponda, para que asiente el acta. Ver *Ibíd.*, artículo 57.

presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto y la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el Juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta.<sup>222</sup> Cuando el nacido fuere presentado como hijo de matrimonio, se asentarán los nombres, domicilio y nacionalidad de los padres, los nombres y domicilios de los abuelos y los de las personas que hubieren hecho la presentación.<sup>223</sup> Para que se haga constar en el acta de nacimiento el nombre del padre de un hijo fuera del matrimonio, es necesario que aquél lo pida por sí o por apoderado especial constituido en la forma de un mandatario especial para el acto cuyo nombramiento conste por lo menos en instrumento privado otorgado ante dos testigos,<sup>224</sup> en el que se haga constar la petición.<sup>225</sup>

Si bien se podría decir que éstas son las reglas generales que aplican en los estados respecto al funcionamiento de los registros civiles en cada uno de éstos, cabe destacar que debido al esquema descentralizado de funcionamiento de estas instituciones, puede haber variantes entre estados. Éste es uno de los más grandes problemas a los que se enfrenta el registro civil en México. La diversidad de criterios y procedimientos para el asentamiento de los actos registrales se debe a que dentro del orden federal previsto por la Constitución (artículos 40 y 42) los estados gozan de autonomía respecto a su régimen interior, por lo que los esfuerzos por alcanzar reformas deben multiplicarse por el número de entidades involucradas.

Aunado a la falta de homogeneidad entre las legislaciones civiles de los estados, no existe en México una institución autónoma encargada de coordinar a todas las registradurías del país. A través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha intentado instrumentar una coordinación permanente con los registros civiles de todo el país, pero carece la fuerza jurídica necesaria. Ésta se formalizó mediante la celebración de acuerdos de colaboración entre los gobiernos de las Entidades Federativas para establecer el Programa de Coordinación y Modernización del Registro Civil, instrumentos asignados a partir del 23 de septiembre de 1981 y que entraron en vigor a partir del primero de enero de 1982.<sup>226</sup>

Sin embargo, no se puede afirmar que el objetivo del RENAPO sea coordinar a los registros civiles de México. Si bien funciona como un facilitador en la realización de esta tarea, debido a la estrecha relación que mantiene con estas instancias mediante los convenios celebrados, en realidad no se le puede atribuir esta función. Habría que crear un órgano federal que regule las actividades de los registros civiles a nivel estatal para lograr una homogeneización del sistema, evitando así las disparidades en el acceso al registro civil.

---

<sup>222</sup> *Ibid.*, artículo 58.

<sup>223</sup> *Ibid.*, artículo 59.

<sup>224</sup> En los casos de matrimonio o de reconocimiento de hijos, se necesita poder otorgado en escritura pública o mandato extendido en escrito privado firmado por el otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario Público, Juez de lo Familiar, Menor o de Paz. Ver *Ibid.*, artículo 44.

<sup>225</sup> *Ibid.*, artículo 60.

<sup>226</sup> Secretaría de Gobernación, *Diagnóstico de los Proyectos Institucionales, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal*, septiembre de 2002, p. 28.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 quedó plasmada la importancia de las acciones para propiciar la modernización integral del registro civil cuyo objetivo específico es: “...Fortalecer el funcionamiento del registro civil, incrementando los espacios de comunicación e intercambio para fortalecer los acuerdos y mantener su actualización permanente...”<sup>227</sup>

El programa tiene dos objetivos fundamentales. En primer lugar, busca “obtener información de manera confiable, homogénea y oportuna, que permita certificar fehacientemente la identidad de las personas y conformar el Registro Nacional de Población.”<sup>228</sup> En segundo lugar, pretende “coadyuvar a elevar la calidad en la prestación de los servicios que el registro civil proporciona a la sociedad en su conjunto.”<sup>229</sup>

A través del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil ha sido posible lograr avances en la modernización integral del registro civil. Este Consejo está integrado por los titulares estatales del registro civil, por el Director General del Registro Nacional de Población e Identidad Personal (RNP) en su carácter de Coordinador del Consejo y por los Directores de Área del RNP en su calidad de Secretario Técnico.<sup>230</sup> A continuación se enuncian algunos de los logros alcanzados bajo este programa.

*La captura y digitalización del archivo histórico de los actos registrales de 1930-2004* tiene el objetivo de contar con información confiable y homogénea de las personas. Mediante la captura histórica se pasa a archivos magnéticos y medios automatizados la información de las actas registrales que aportan la identidad del individuo, las cuales se tienen en papel y son elaboradas y archivadas manualmente. Así se realiza la captura exhaustiva de todos los actos del estado civil de las personas del acervo histórico del registro civil relativos al periodo señalado. Mediante la captura histórica se garantiza la agilización de trámites como la solicitud de copias certificadas de actas de nacimiento, y se facilita el análisis y el conocimiento de las distintas tendencias poblacionales y sus variaciones en el tiempo. A la fecha se han capturado un total de 116.8 millones de registros de aproximadamente un total de 220 millones. Esto representa un avance del 53% de la información misma que se encuentra ya almacenada en medios magnéticos.<sup>231</sup>

*El equipamiento de oficinas y direcciones estatales del registro civil* busca la modernización tecnológica de los sistemas y procedimientos con los que actualmente opera este organismo. Por lo mismo, se creó un modelo operativo integral orientado a incrementar la eficiencia y eficacia de las Unidades Coordinadoras Estatales (UCE's) y sus oficinas y juzgados. Dentro de este desarrollo tecnológico se incluye la incorporación de equipo de cómputo de acuerdo al volumen registral. La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal definió los criterios para la automatización de los registros civiles, en coordinación con las áreas de informática de las 32 entidades federativas. Primero, se le daría preferencia en equipamiento a aquellas oficinas o juzgados del registro civil en las entidades

---

<sup>227</sup> Secretaría de Gobernación, *Marco conceptual, 26ª Reunión del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil*, Nuevo León, noviembre de 2005, p. 1.

<sup>228</sup> *Loc. cit.*

<sup>229</sup> *Loc. cit.*

<sup>230</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>231</sup> *Ibíd.*, p. 3.

federativas que cuentan con una mayor carga y volumen de actos registrales, los cuales representan un 80% del total nacional. Segundo, en cuanto al 20% restante, que comprende las oficinas pequeñas, ubicadas en lugares apartados o que presentan una baja demanda de actos registrales, consolidarán manualmente sus registros, debiendo acudir a la oficialía ya equipada más cercana, para que efectúe la captura de los registros. A la fecha se ha logrado el equipamiento de un total de 1.854 oficialías y/o juzgados del registro civil, lo que significa haber alcanzado un 75.4% de avance de un total de 2,460 oficialías con mayor movimiento registral.<sup>232</sup> Sin embargo, la tarea aún no está resuelta debido a que existen oficialías en donde el equipo tecnológico es insuficiente para la cantidad de trámites que se tienen que realizar.<sup>233</sup>

Actualmente, mediante la *interconexión de las direcciones estatales del registro civil con sus Oficialías y con el Registro Nacional de Población* se crean los enlaces de comunicación necesarios que hacen posible que la información generada en el registro civil del poblado más apartado se mande a través de la infraestructura de interconexión a la Unidad Coordinadora Estatal, y ésta a su vez la transmita al Registro Nacional de Población. De esta manera se podrán desarrollar sistemas de interconexión que permitan la migración de las bases de datos de los actos registrales de las personas, así como renovar constantemente los sistemas de comunicación.<sup>234</sup>

Por medio de la *automatización, sistema de inscripción y certificación (SIC)*, el Registro Nacional de Población e Identificación Personal ha planteado como elemento técnico básico el homogeneizar la información y la sistematización de los procesos del registro civil, además de “detener” el rezago registral en cuanto a su captura a partir de 2001. Para octubre de 2005 se había puesto en marcha un sistema automatizado para la inscripción y certificación del registro del estado civil de las personas (SIC) en 1.515 oficialías operando de manera automatizada en 31 entidades federativas.<sup>235</sup>

La implementación de un *formato único para la certificación de los actos del estado civil de las personas* fue consecuencia de la existencia de una gran diversidad de formatos en uso en el ámbito nacional para la certificación del estado civil de las personas. Esta diferencia en los formatos ocasionaba el rechazo por parte de las diversas instituciones federales y estatales hacia las copias certificadas por desconocer los diseños y características de muchos de ellos. Esto causaba molestias, pérdida de tiempo y de dinero a los interesados. Actualmente, el Formato Único de Certificación de los actos del estado civil de las personas se ha implementado en 31 entidades federativas y se encuentra operando en 3.825 oficialías.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>233</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 48.

<sup>234</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2005, p. 6.

<sup>235</sup> En enero de 2000, el Registro Nacional de Población e Identificación Personal adquirió los derechos de autor del software denominado Sistema de Inscripción y Certificación de los Actos del Estado Civil de las Personas (SIC), del cual ha promovido su uso y aplicación en todo el país. Ver *Ibíd.*, p. 6.

<sup>236</sup> Entre los propósitos para llevar a cabo la implantación de este formato único se encuentran el eliminar la actual diversidad de formatos utilizados por los registros civiles del país, evitar el uso de formatos fácilmente falsificables y facilitar la presentación de estos documentos para que la ciudadanía realice sus trámites. Ver *Ibíd.*, p. 7.

La *capacitación y actualización en materia registral a oficiales y/o jueces del registro civil* constituye un medio indispensable para afrontar los retos que ésta genera, como son el crecimiento de la productividad; alcanzar la autosuficiencia económica y tecnológica; y contar con recursos humanos perfectamente capacitados para desempeñar las actividades que corresponden al sector público. Por ello, la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación ha promovido que los estados se instrumenten acciones de capacitación y profesionalización de personal. La capacitación se imparte con el propósito de proporcionar los conocimientos teóricos y prácticos basados en el marco jurídico y administrativo de los Registros Civiles junto con los elementos necesarios para el desempeño de su función registral.<sup>237</sup> Sin embargo, tal como se establece en el *Diagnóstico sobre los procesos institucionales del RENAPO de 2002*, la formación y capacitación de jueces, oficiales y personal del registro civil todavía es insuficiente para combatir de manera eficaz los constantes retos a los que se enfrenta esta institución.<sup>238</sup>

Las *campañas de regularización del estado civil de las personas* están enfocadas a abatir el subregistro de los actos del estado civil de las personas para que cuenten con un documento oficial como el acta de nacimiento, que les proporcione identidad y certeza jurídica para el pleno ejercicio de sus derechos. Por ello, las entidades federativas han implementado campañas de regularización del estado civil de las personas con el principal objetivo de combatir el subregistro y acercar los servicios del registro civil a pueblos indígenas, marginados y migrantes que carecen de él. Entre 2004 y 2005, los beneficiarios han sido 773.923.<sup>239</sup>

En el caso específico de los migrantes, el Estado mexicano garantiza el derecho a la identidad de distintas formas. En primer lugar, respecto a los mexicanos que radican en los Estados Unidos, el gobierno mexicano expidió la matrícula consular. En segundo lugar, a nivel interno, el Estado tiene la obligación de contribuir a la inscripción de los hijos de los inmigrantes y refugiados provenientes de otros países en el registro civil.<sup>240</sup>

A través de la matrícula consular, se le da identidad como nacionales mexicanos a aquellos que se encuentran en los Estados Unidos. Sin embargo, este documento no siempre representa una garantía para el acceso a servicios de salud y de educación porque depende de la legislación de cada uno de los estados que conforman este país. En cuanto a los hijos de los inmigrantes y refugiados en territorio mexicano, el Estado deberá facilitar el registro de los hijos nacidos en México, de los inmigrantes y refugiados que residen en el país. Desafortunadamente, se han dado casos en donde si los padres no cuentan con sus documentos legales no se registra al niño, violándole así su derecho a la identidad al negarle el derecho al registro, a la nacionalidad, al nombre y

---

<sup>237</sup> *Ibíd.*, p. 9.

<sup>238</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 48. Por ejemplo, para el 2006, el registro civil del Estado de México prevé tener contacto con profesionales de alto nivel académico con el fin de impartir conferencias magistrales sobre diversos aspectos jurídicos y de desarrollo personal. Asimismo, se continuará con la tarea de unificar los criterios jurídicos propios con el fin de englobar un servicio de calidad para la población mexicana. Ver Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del registro civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

<sup>239</sup> *Ibíd.*, p. 10

<sup>240</sup> Entrevista con Karina Arias Muñoz, Coordinadora de Vinculación y Promoción, Sin Fronteras, 12 de enero de 2005.

a la personalidad jurídica. Cuando se llega a otorgar el registro a los hijos de padres indocumentados, se pone tanto en el acta, como en el expediente, una nota aclaratoria en donde, a pesar de que se le está dando identidad a la persona, se dice que sus padres no pudieron comprobar su estadia legal en el país. En consecuencia, frente a cualquier trámite en el que el individuo tenga que presentar su acta de nacimiento, queda estigmatizado.<sup>241</sup>

Los estados analizaron la “Reseña Histórica de Propuestas de Legislación en materia de Registro Civil”, así como el Estudio Comparado de Legislaciones Estatales en materia de Registro Civil preparado por el RENAPO, para avanzar en la *homologación del marco jurídico normativo en materia del registro del estado civil* de las personas. Se logró, en el seno del Consejo Nacional, avanzar en el acuerdo para homologar lo relativo a registros extemporáneos, aclaración, rectificación de actas, así como los datos esenciales que deberán contener las copias certificadas de las actas.<sup>242</sup>

Por lo que se refiere al “sistema para la solicitud, trámite y obtención de copias certificadas de las actas del registro civil” (Actas Foráneas), en el mes de diciembre de 2002 se inició la implantación del sistema de trámite de actas a través de Internet en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), mediante la página [Tramitanet](#). Este proyecto se inició en el Estado de Zacatecas, con el objeto de probar el sistema, procesos y procedimientos necesarios para su buen funcionamiento para extrapolarlo a nivel nacional. Hasta el mes de agosto de 2005, los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Baja California, Sonora, Tamaulipas, Coahuila, y Estado de México ya contaban con su propia página Web, a través de la cual se brinda el servicio de obtención de actas.<sup>243</sup>

La coordinación entre estados y el gobierno federal, formalizada a través de la firma de convenios de colaboración respaldados con el aporte de recursos económicos por parte de ambas instancias de gobierno, ha sido una piedra angular para alcanzar los logros descritos anteriormente.<sup>244</sup> En estos acuerdos, la Secretaría de Gobernación de los estados y del Distrito Federal se comprometen, en el ámbito de sus respectivas competencias, a capturar y digitalizar imágenes del archivo histórico de los actos del estado civil de las personas; equipar las principales oficinas y/o juzgados y la Unidad Coordinadora Estatal; automatizar la operación y procesos del registro civil; interconectar a la Dirección Estatal del Registro Civil con sus principales oficinas y/o Juzgados y, a su vez, con el Registro Nacional de Población; capacitar y profesionalizar al personal de la institución registral; promover la regulación del estado civil de las personas y el acercamiento de los servicios que presta el registro civil en las regiones que carecen de él favoreciendo a los pueblos indígenas, grupos marginados y migrantes; instrumentar el servicio del Sistema Nacional para la Solicitud, Trámite y Obtención de Copias Certificadas de Actas del Registro Civil; implantar el uso de formatos únicos

---

<sup>241</sup> *Loc. cit.*

<sup>242</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 11.

<sup>243</sup> *Loc. cit.*

<sup>244</sup> Se renovaron 30 Acuerdos de Coordinación y 30 Anexos de Ejecución y 22 Anexos de Transferencia de recursos para el Ejercicio Fiscal 2003 así como 13 Anexos de Transferencia de recursos para el Ejercicio Fiscal 2004 y 7 para el Ejercicio Fiscal 2005 con entidades federativas para impulsar el Programa de Modernización Integral del registro civil, con el objeto de incorporar nuevas necesidades y compromisos a los establecidos en los primeros acuerdos suscritos entre 1997 y el año 2000. Ver *Loc. cit.*

con altas medidas de seguridad para inscribir y certificar los actos del estado civil de las personas; y fomentar la incorporación de la Clave Única de Registro de Población en la inscripción y certificación de los actos del estado civil, así como la adopción y uso de la clave por parte de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.<sup>245</sup> Pese a estos compromisos, las especificaciones técnicas de varias oficialías no reúnen aún las características para establecer sistemas de comunicación e interconexión entre oficialías y el Registro Nacional de Población.<sup>246</sup>

Todo lo anterior se ha venido coordinando y evaluando entre los Registros Civiles y el Registro Nacional de Población, a través de mecanismos de seguimiento. Éstos han sido contemplados en los propios convenios de colaboración. Aunado a estos esfuerzos, se han realizado trabajos para la construcción del “Portal del Registro Civil” cuyo objetivo es constituirse en un foro para la consulta de los avances en el Programa de Modernización Integral del Registro Civil a nivel nacional. En este espacio se podrán consultar los acuerdos suscritos en cada una de las reuniones celebradas, Catálogos de Oficialías, sellos y firmas de oficiales, envíos de bases de datos, estadísticas, marcos legales, entre otros.<sup>247</sup>

A pesar de estos avances aún hay muchos retos por resolver en lo que a la institución del registro civil se refiere. Aún se presenta una marcada diversidad de criterios y procedimientos para el asentamiento de los actos registrales, así como de formatos para la certificación de los actos del estado civil de las personas utilizados por los Registros Civiles del país.

Es complicado fortalecer el sistema del registro civil en México sobre todo cuando, en términos de recopilación de datos, se carece de un censo a nivel nacional, así como de la identificación y ubicación precisa de los lugares en los que se presentan los mayores índices de subregistro. Finalmente, hay una carencia de registros de nacimiento y defunciones de un segmento determinado de la población, a saber los pueblos indígenas y marginados en general.<sup>248</sup>

Otro de los elementos que socava la eficacia que podría tener el registro civil es que para muchas familias resulta muy costoso registrar a su hijos y prefieren no hacerlo. En el caso de algunos estados de la República Mexicana se les cobra determinada cantidad cuando el registro se hace durante un plazo posterior al establecido en la ley o cuando se requiere copia certificada.<sup>249</sup> Para combatir este problema, anualmente se llevan a cabo campañas en donde se registra a un grupo determinado de la población, por ejemplo a los ancianos, y no se les cobra. En entrevista con las autoridades del registro civil del Estado de México se enfatizó que ellos están dispuestos a darle el registro a grupos que no lo han hecho dentro del plazo definido, siempre y cuando medie una orden del ayuntamiento al registro civil para otorgar el servicio gratuitamente. Asimismo, estas acciones incluyen campañas móviles para registrar a aquellos que se encuentran en las

---

<sup>245</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>246</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 48.

<sup>247</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2005, p. 13.

<sup>248</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 48.

<sup>249</sup> Por ejemplo, en el Estado de México cuando el registro es extemporáneo se cobra 7 pesos por año en el que no se registró. Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del Registro Civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

zonas más aisladas, independientemente de si estas comunidades están conformadas por migrantes o indígenas.<sup>250</sup>

Como establece UNICEF en un informe de 2002, uno de los más grandes obstáculos para lograr que la gente se registre es que se le da poca prioridad al acto de registrarse en todos los niveles.<sup>251</sup> Se le considera como una formalidad legal de poca trascendencia en el desarrollo del niño. Aunado a esto, en el caso de México, el factor cultural tiene cierto peso. Han existido ocasiones en donde la gente no quiere tramitar su acta de nacimiento porque cree que va a ser controlada por el gobierno.<sup>252</sup> Dentro de este factor cultural, las campañas llegan a resultar contraproducentes debido a que las personas prefieren esperar a que éstas lleguen a sus localidades a acercarse por sí mismas al registro civil.<sup>253</sup>

Finalmente, hay que subrayar que el derecho a la identidad en México no es justiciable. Frente a una violación a este derecho se puede actuar de tres formas. Primero, a través del derecho de petición, “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del mismo, siempre que éste se formule de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”<sup>254</sup> Segundo, a través de un recurso administrativo, las dependencias de la administración pública que hayan vulnerado un derecho deberán, con base a lo establecido en la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, responder y dar resolución expresa sobre las peticiones que se le formulen. El plazo de respuesta por parte de la autoridad correspondiente no deberá exceder un período de tres meses.<sup>255</sup> Tercero, el individuo cuyo derecho fue vulnerado podrá recurrir a un proceso judicial mediante el recurso de amparo.<sup>256</sup>

Con base en lo planteado, en México sí existen recursos para restituir el derecho a la identidad una vez que ha sido violado. Sin embargo, no se les puede considerar como recursos sencillos, adecuados, rápidos y efectivos, tal como se establece en la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>257</sup> Esto se debe, por un lado, a que no se puede hacer justiciable el derecho a la identidad de manera directa debido a que ni siquiera está contemplado como tal a nivel constitucional. Por otro lado, aunque el recurso administrativo se presente de manera inmediata con la instancia que vulneró el

---

<sup>250</sup> *Loc. cit.*

<sup>251</sup> UNICEF, *op. cit.*, 2002, p. 12.

<sup>252</sup> Entrevista con Javier Pérez López, Director de Coordinación Interinstitucional del Registro Civil, Registro Nacional de Población, 20 de diciembre de 2005.

<sup>253</sup> Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del registro civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

<sup>254</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 8.

<sup>255</sup> *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, Artículos 12-17.

<sup>256</sup> *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 107.

<sup>257</sup> “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.” Ver CIDH, *Convención Americana de Derechos Humanos, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, DC: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2005, Artículo 25.

derecho, no habría parcialidad debido a que el mismo órgano del Estado que lo violó sería juez y parte. Finalmente, respecto al recurso judicial, tampoco es eficaz ni eficiente debido al plazo que emplea para resolver los casos. En términos generales, no puede ser considerado como razonable, siendo un proceso que implica dinero y tiempo, por lo que gente prefiere no ejercer su derecho.<sup>258</sup>

Las problemáticas desarrolladas en este apartado nos llevan a concluir que, en el caso de México, se deben brindar recursos económicos suficientes a los Registros Civiles a partir de la definición de ciertos criterios en los que se considere el grado de avance de las distintas vertientes del programa de modernización. Así se podrá impulsar las entidades con mayor rezago sin desproteger a las entidades que avanzan gradualmente. Se deberá adoptar y usar efectivamente el Formato Único para la Certificación así como la correspondiente inscripción. Es indispensable continuar con la homologación de los instrumentos jurídicos y normativos que regulan la operación del registro civil para garantizar que todos los estados trabajen bajo los mismos criterios. Se deberán impulsar programas y campañas de registro extemporáneo y seguir desarrollando esquemas de capacitación para continuar la actualización de jueces, oficiales y personal del registro civil. Para esto último se tendrán que elaborar nuevos mecanismos, módulos e instrumentos didácticos que permitan ofrecer al personal elementos que eleven la calidad de su desempeño laboral y, por lo tanto, el servicio ofrecido a la población. Es necesario que se promueva la incorporación de la Clave Única de Registro de Población (CURP) en las certificaciones de las actas.<sup>259</sup> Finalmente, hace falta concientizar a la población sobre el derecho a la identidad a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Este último elemento es indispensable para generar un efecto positivo en la inscripción de la población en el registro civil. De esta manera, la adopción de la CURP se volverá una llave para que la población inscrita en el registro civil pueda ejercer su derecho a la identidad y así abrir la puerta de entrada a sus demás derechos, como se explicará a continuación a través del análisis del Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

## **B. Secretaría de Gobernación**

El 20 de agosto de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial por medio del cual se creaba la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal como dependencia de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo era registrar e identificar a todos los individuos residentes en el país así como a los nacionales que vivieran en el extranjero.<sup>260</sup> Este fue el primer precedente para el establecimiento de un registro de población en México que trajo consigo una mejora en el registro civil mexicano mediante la coordinación de los registros civiles de los estados de la República y la homogeneización de los aspectos normativos, de organización y de operación básica del registro civil.<sup>261</sup> Fue en agosto de 2000 cuando se especificaron las atribuciones de la Dirección General del Registro Nacional de

---

<sup>258</sup> Entrevista con Ana Correa, Directora del Área de Investigación Jurídica del Registro Nacional de Población, 5 de enero de 2005.

<sup>259</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, p. 49.

<sup>260</sup> Figueroa, *op. cit.*, 2003, p. 8.

<sup>261</sup> *Loc. cit.*

Población e Identificación Personal, cuyo objetivo era el de consolidar un registro de población en México.<sup>262</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como una de sus estrategias “el registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.” Para alcanzar este propósito propone crear la infraestructura y servicios, así como la definición de estándares para establecer normas, procedimientos técnicos y sanciones en materia de registro de población e identificación personal, que permita la identificación fehaciente de la identidad de los mexicanos y de los extranjeros radicados en México, así como la expedición de documentos de identidad.”<sup>263</sup>

En la Ley General de Población se le atribuye a la Secretaría de Gobernación el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.<sup>264</sup> El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.<sup>265</sup>

En el Registro Nacional de Población se inscribirá: a) a los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad y b) a los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.<sup>266</sup> El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años;<sup>267</sup> el Registro de Menores de Edad se conforma con los datos de los mexicanos menores de 18 años que se recaben a través de los registros civiles,<sup>268</sup> y el Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana se integra con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación.<sup>269</sup>

El artículo 91 de la Ley General de Población establece que al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población (CURP), la cual servirá para registrarla e identificarla en forma individual. Pese a lo establecido en esta disposición, el procedimiento se está llevando a cabo de manera inversa, es decir, primero se le está dando a las personas su CURP y posteriormente se le incorporará al Registro Nacional de Población. Esto se ha debido a factores como la falta de presupuesto y al hecho de que sólo se constituirá el Registro Nacional de Población hasta que se compruebe fehacientemente que los datos de la CURP corresponden indudablemente a la de la persona en cuestión.<sup>270</sup>

---

<sup>262</sup> Ver <http://www.gobernación.gob.mx> citado en *Loc. cit.*

<sup>263</sup> Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población*, 8 de octubre de 2004.

<sup>264</sup> *Ley General de Población*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974 (última reforma aplicada el 4 de enero de 1999), Artículo 85.

<sup>265</sup> *Ibid.*, Artículo 86.

<sup>266</sup> *Ibid.*, Artículo 87.

<sup>267</sup> *Ibid.*, Artículo 88.

<sup>268</sup> *Ibid.*, Artículo 89.

<sup>269</sup> *Ibid.*, Artículo 90.

<sup>270</sup> Entrevista a Ana Correa, Directora de Investigación, Planeación y Evaluación, Registro Nacional de Población, 26 de diciembre de 2005.

La seguridad jurídica de la CURP radica en el hecho de que para asignarla se requiere de un documento irrefutable como fuente de identidad, como el acta de nacimiento para las personas de nacionalidad mexicana por nacimiento; documento migratorio para los extranjeros; y carta de naturalización para los extranjeros que obtuvieron nacionalidad mexicana.<sup>271</sup> En este sentido, la CURP puede convertirse en un instrumento que garantice la identidad de las personas,<sup>272</sup> debido a que uno de los requisitos para obtenerla es tener un acta de nacimiento, pudiéndose considerar este documento como fundamental para garantizar el derecho a la identidad ya que a través del registro se tiene acceso al derecho a un nombre reconocido, al derecho a la nacionalidad y al derecho a la personalidad jurídica. A su vez, es por medio de la inscripción en el registro civil que se le da existencia legal al niño permitiéndole así el acceso a otros derechos como la educación, los cuidados médicos, la participación y la protección.<sup>273</sup>

Asimismo, la CURP resulta relevante debido a que busca agilizar los diversos trámites que realizan los ciudadanos, debido a que las dependencias y entidades de la administración pública federal asignan sus propias claves para el ejercicio de sus funciones, aplicando métodos muy diferentes de integración. Esto conlleva a que los particulares cuenten con números distintos según el trámite o servicio que solicitan.<sup>274</sup> Para esto, mediante el *Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población de 1996*, las dependencias y entidades de la administración pública federal “que en virtud de sus atribuciones lleven o en el futuro hayan de integrar algún registro de personas, deberán adoptar el uso de la Clave Única de Registro de Población como elemento de identificación de las personas en dichos registros.”<sup>275</sup>

Pese a lo anterior, se han presentado varios problemas alrededor de la asignación de la CURP. El Programa de Asignación y entrega de la clave tomó como estrategia inicial la participación de cinco vertientes: Nuevo Sistema de Pensiones, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Entidades Federativas y Municipios, Organismos Privados y Población Abierta. Esto trajo altos porcentajes de asignación de claves, pero con inconsistencias como duplicidades, errores en la captura de los datos, constancias rechazadas, etc. Además, la mayoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no han adoptado la CURP como llave principal para acceso a sus bases de datos y generación de servicios. Ante esta situación, se debe dar cumplimiento al Acuerdo Gabinete Pinos, que establece que, antes del 31 de diciembre de 2003, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adopten y usen la CURP como elemento de identificación de las personas.<sup>276</sup>

---

<sup>271</sup> Secretaría de Gobernación, *Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única del Registro de Población*, Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, D.F. agosto de 2002, p. 8.

<sup>272</sup> Entrevista a Carlos Anaya, Director del Registro Nacional de Población, 21 de diciembre de 2005.

<sup>273</sup> UNICEF, *El Registro de Nacimiento. El Derecho a Tener Derechos*, *Innocent Digest*, No 9, marzo de 2002, p. 2.

<sup>274</sup> *Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población*, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de octubre de 1996.

<sup>275</sup> *Ibíd.*, Artículo 4.

<sup>276</sup> Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, 2002, pp. 20, 21.

Dentro de los retos por vencer, también está el de promover las acciones necesarias ante la Secretaría de Relaciones Exteriores para asignar la CURP a los mexicanos que radican en el extranjero. Por otro lado, se tendrá que dar mayor continuidad a los trabajos de validación y depuración de la Base de Datos de la CURP. Finalmente, se deberá descontinuar el uso de otras claves de registro de personas.<sup>277</sup>

Además, mediante el Acuerdo de 1996, se creó la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la CURP. El objetivo de esta instancia es apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>278</sup> Es de suma importancia que el impulso del registro de las personas se lleve a cabo a través de la cooperación interinstitucional, debido a que de esta manera se podrá tener mayor seguridad en la información recopilada mediante el contraste de ésta entre instituciones. Es necesario que a nivel nacional se genere conciencia de la importancia de tener información veraz de los habitantes del país, en primer lugar, para garantizar, mediante el registro, la existencia legal de las personas, lo cual les da acceso a una serie de derechos y, en segundo lugar, para que todas las entidades de la administración pública puedan formular políticas públicas adecuadas para el beneficio de la población. En relación a este último punto, la información demográfica que provee el registro civil permitirá que en el país se mantenga el control de las estadísticas y de los diferenciales dentro de su población.

A través del Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro Nacional de Población e Identidad Personal busca expedir la Cédula de Identidad Ciudadana. Esto es considerado un servicio de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación.<sup>279</sup> Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.<sup>280</sup> Para cumplir con esta obligación, los ciudadanos deben presentar la solicitud de inscripción correspondiente y entregar copia del acta de nacimiento o, en el caso de las personas nacidas fuera del país, del certificado de nacionalidad o la carta de naturalización.<sup>281</sup> El Registro Nacional de Población deberá certificar plenamente la identidad de las personas mediante documentos que acrediten que ésta es la misma a la que se refiere la copia certificada del acta de nacimiento. Entre estos documentos se encuentran la cédula profesional, el pasaporte, el certificado o constancia de estudios, constancia de residencia emitida por la autoridad de residencia del interesado, credencial de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social y Servicios Sociales de los trabajadores del

---

<sup>277</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>278</sup> *Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población*, op. cit., 1996, Artículo 7. La Comisión se integrará con un representante de cada una de las siguientes secretarías: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, y de la Reforma Agraria, así como con sendos representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Deberán tener un cargo o rango de Subsecretario o equivalente. La presidencia de la Comisión estará a cargo del representante de la Secretaría de Gobernación. No se designarán representantes suplentes. Ver *Ibíd.*, Artículo 8.

<sup>279</sup> *Ley General de Población*, op. cit., 1974, Artículo 97.

<sup>280</sup> *Ibíd.*, Artículo 98.

<sup>281</sup> *Ley General de Población*, op. cit., 1974, Artículo 99.

Estado. A su vez, deberán presentar el testimonial de personas que hayan obtenido su Cédula de Identidad Ciudadana, de la autoridad tradicional indígena, y de la autoridad municipal o de la delegación del lugar.<sup>282</sup>

Lo anterior ilustra lo señalado en el informe de UNICEF de 2002 titulado “El Registro de Nacimiento. El Derecho a tener Derechos”, en donde se señala que el acta de nacimiento sirve para suministrar las pruebas documentales necesarias para la expedición de un carnet de identidad más sofisticado.”<sup>283</sup> En este caso, el acta de nacimiento permitirá que el ciudadano mexicano obtenga su Cédula de Identidad Ciudadana que, además de acreditar su identidad, le dará acceso a una serie de derechos. La Cédula de Identidad Ciudadana<sup>284</sup> es el documento oficial de identificación, el cual constituye plena prueba sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.<sup>285</sup> Esta cédula será el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.<sup>286</sup> Los mexicanos y mexicanas menores de 18 años de edad quedarán identificados bajo la Cédula de Identidad Personal. Este documento podrá ser solicitado por los padres o tutores del menor, o cuándo éste haya cumplido los catorce años podrá solicitarla personalmente.<sup>287</sup>

Pese a los esfuerzos que se están realizando para el establecimiento de un Registro Nacional de Población e Identidad Personal, así como para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y la Cédula de Identidad Personal, aún no es posible concretar estos objetivos mientras que no se acredite fehacientemente la identidad de la persona. Para ello, es necesaria la estrecha colaboración con otras instancias, incluyendo los registros civiles, otras dependencias de gobierno que cuentan con sus propias bases de datos y tarjetas de identificación de beneficiarios como el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como con programas sociales como el Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades que ha creado su propio padrón. Aunque por ley, las instancias de gobierno están obligadas a incorporar la CURP como medio de identificación de las personas, esto no se ha logrado debido a que prefieren trabajar con sus propios números o claves de registro ya que adoptar alguna otra les implica un costo de cumplimiento, como podría ser el adecuar sus registros o pedir información adicional. Además, por mucho tiempo se pensó que la base de datos de la Clave Única de Registro de Población no era confiable. Sin embargo, el margen de error de ésta es mucho menor de lo que se piensa. Desafortunadamente, no se establece sanción penal frente al incumplimiento de esta obligación.<sup>288</sup>

---

<sup>282</sup> *Ibíd.*, Artículos 59 y 60.

<sup>283</sup> UNICEF, *op. cit.*, 2002, p. 7.

<sup>284</sup> La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación: 1) apellido paterno, apellido materno, nombre(s), 2) Clave Única de Registro de Población, 3) fotografía del titular, 4) lugar de nacimiento, 5) fecha de nacimiento, 6) firma y huella dactilar. Ver *Ley General de Población, op. cit.*, 1974, Artículo 107.

<sup>285</sup> *Ibíd.*, Artículo 104.

<sup>286</sup> *Ibíd.*, Artículo 105.

<sup>287</sup> *Ibíd.*, Artículo 53.

<sup>288</sup> Entrevista con Ana Correa, Directora del Área de Investigación Jurídica del Registro Nacional de Población, 13 de enero de 2006.

Mientras tanto, cabe preguntarse si la credencial de elector, en ausencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, se está consolidando como el documento que acredita la identidad del individuo a nivel nacional. Este punto será discutido en el siguiente apartado sobre el Instituto Federal Electoral y su contribución al derecho a la identidad.

### C. Instituto Federal Electoral

Hasta finales de los años ochenta el sistema electoral mexicano estaba dominado por el aparato estatal y por el partido único en el poder. El cambio vino en los años noventa con las reformas electorales aprobadas en 1990, 1993, 1994 y 1996. El eje de estas reformas fue la instauración de una institución permanente y autónoma de organización electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE). Pero fue en 1996<sup>289</sup> cuando finalmente se pudo hablar de una ciudadanización de este organismo cuando los partidos nombraron una nueva generación de consejeros independientes con el título de consejeros electorales. Mediante esta reforma, los consejeros asumieron el control del Consejo General del IFE –“órgano superior de dirección”<sup>290</sup>– mediante su derecho de voto exclusivo. Los partidos y el Congreso mantuvieron a sus representantes pero sólo con un papel deliberativo mediante el cual tenían voz, pero no voto.<sup>291</sup>

Los consejeros electorales comenzaron sus funciones con un gran logro: la organización de las elecciones intermedias del 6 de julio de 1997 en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió tanto la capital como su mayoría en la Cámara de Diputados.<sup>292</sup> Este resultado incrementó la credibilidad en el proceso electoral tanto en la sociedad en general como en los representantes de la oposición, que de manera reiterada manifestaron su profunda confianza en el Consejo General del IFE.<sup>293</sup>

La constitución del IFE sirvió para generar credibilidad en el sistema electoral en México ya que tanto su organización como la valoración del proceso tuvieron una calificación positiva por parte de los votantes.<sup>294</sup> Así, el instrumento empleado por este organismo para el logro de uno de sus objetivos,<sup>295</sup> es decir, garantizar procesos

---

<sup>289</sup> En la reforma electoral de 1996 se plantearon dos demandas alrededor de las cuales había venido insistiendo la oposición: a) hacer del IFE un órgano autónomo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, excluyendo al Secretario de Gobernación de la dirección del IFE, en el que había descansado la organización electoral desde 1946, e b) incorporar el tribunal electoral al Poder Judicial, dándole plena autonomía. Ver Silvia Gómez Tagle, *Instituciones Públicas y Transparencia Electoral*, Documento preparado para conferencia sobre “Dilemas de Cambios en la Política Mexicana”, San Diego: *Center for US-Mexican Studies*, Universidad de California, EE.UU, 1999, p. 8.

<sup>290</sup> El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. Ver Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, Secretaría Ejecutiva, D.F., septiembre de 1999, Artículos 73 y 74.

<sup>291</sup> Andreas Schedler, *Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral*, *Política y Gobierno*, vol. VII. núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 385-387.

<sup>292</sup> *Ibíd.*, p. 388.

<sup>293</sup> Gómez Tagle, *op. cit.*, 1999, p. 12.

<sup>294</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>295</sup> La organización y funcionamiento del IFE apunta al cumplimiento de los siguientes fines: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el

democráticos veraces en el país, a saber la credencial de elector, también recibió la confianza de la ciudadanía mexicana. Por tanto, para los fines de este trabajo es preciso analizar si esta credencial se ha constituido en una cédula de identidad que permita a la población mexicana ejercer sus derechos.

Para poder ejercer el voto, los ciudadanos deberán satisfacer, además de los criterios fijados por la Constitución bajo el artículo 34,<sup>296</sup> los siguientes requisitos: a) estar inscritos en el Registro Federal de Electores y b) contar con la credencial de elector correspondiente.<sup>297</sup> El Registro Federal de Electores es de interés público y de carácter permanente. Tiene como finalidad cumplir con el artículo 41 constitucional en lo referente a generar el padrón de electores. Los documentos que los ciudadanos aporten al Registro Federal de Electores en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales serán estrictamente confidenciales y no podrán darse a conocer salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en los que el IFE fuese parte y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano.<sup>298</sup> La credencial de elector es un documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto.<sup>299</sup>

Aunque es un medio por el cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos, la confiabilidad que adquirió la credencial de elector como parte del proceso de transición democrática a través de las reformas del IFE permitió que este documento se fuera consolidando como la identificación por excelencia en México.<sup>300</sup> Cabe retomar los elementos que contendrá la Cédula de Identidad Ciudadana expedida por el Registro Nacional de Población, es decir 1) apellido paterno, apellido materno, nombre(s), 2) Clave Única de Registro de Población, 3) fotografía del titular, 4) lugar de nacimiento, 5) fecha de nacimiento, 6) firma y huella dactilar. Fuera de la CURP, la credencial de elector cuenta con todos estos elementos. Asimismo, aunque no es el único documento requerido para realizar ciertos trámites, sí es de los más importantes para acreditar la identidad al momento de, por ejemplo, obtener una licencia de conducir, abrir una cuenta bancaria, presentar una solicitud de empleo o sacar un pasaporte. Incluso el IFE hizo acuerdos con el sector financiero y dependencias públicas para que se le considere como la identificación oficial. Además de lo planteado anteriormente, esto es posible

---

ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. Ver Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, 1999, Artículo 69.

<sup>296</sup> El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que son ciudadanos de la República los hombres y mujeres que, reuniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

<sup>297</sup> Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, 1999, Artículo 6.

<sup>298</sup> El Registro Nacional de Electores está compuesto por el catálogo general de electores y el padrón electoral. En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los hombres y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total. En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1º del artículo 143 de este código. Ver *Ibíd.*, Artículo 136 y 137.

<sup>299</sup> *Ibíd.*, artículo 140.

<sup>300</sup> Entrevista al Licenciado Santiago Ernesto Aguirre, Coordinador del Instituto Federal Electoral: Registro Federal de Electores. Coordinación de Planeación y Evaluación, 28 de diciembre de 2005.

por los elementos de seguridad que contiene y que hacen que su falsificación sea casi imposible.<sup>301</sup> Aunque no era su función original, en ausencia de la Cédula de Identidad Ciudadana del Registro Nacional de Población, ha venido adquiriendo este papel.

A partir del 1° de octubre de 2005, la credencial de elector podrá tener otro tipo de contribución para garantizar el derecho a la identidad al incentivar el acceso al registro civil para la obtención de actas de nacimiento. Antes de esta fecha, la credencial de elector era considerada como un documento de buena fe, es decir no era necesario presentar un documento oficial que acreditara la identidad del solicitante. Bastaba, por ejemplo, con presentar a dos testigos o cualquier credencial.<sup>302</sup> Desde esta fecha, la Comisión Nacional de Vigilancia<sup>303</sup> ha establecido como obligatorio, dentro del proceso de inscripción, presentar distintos medios de identificación, como la copia certificada del acta de nacimiento,<sup>304</sup> la CURP, la Cartilla del Servicio Militar Nacional, el Certificado de Nacionalidad Mexicana, Carta de Naturalización, Pasaporte, y Matrícula Consular con fotografía digitalizada, banda magnética y holograma. Se debe enfatizar que el 70% de los que se inscriben están presentando su acta de nacimiento mientras que el 5% se acredita a través de su CURP.<sup>305</sup>

Con estos nuevos requisitos para inscribirse en el Registro Federal de Electores y obtener por primera vez la credencial de elector se puede crear un incentivo para que la gente obtenga su acta de nacimiento. Esta nueva disposición puede impulsar una mejoría en cuanto al subregistro en México, sobre todo si consideramos que aunque la gente no llegara a considerar relevante el hecho de votar, muchas veces sólo proceden a obtener este documento porque saben que les es de utilidad para realizar una serie de trámites.<sup>306</sup> De la información analizada se ha visto que hay una costumbre muy arraigada en obtener un acta de nacimiento sólo cuando ésta se requiere para algún tipo de procedimiento.<sup>307</sup>

Desde este momento se puede decir que al pedir estos documentos para inscribirse en el Registro de Electores y obtener la credencial de elector comienza a construirse una relación de ciudadanía que empieza con el registro de nacimiento pero que concluye con la emisión de una tarjeta de identidad que permite votar y acreditar la identidad. Esta tarea la está comenzando a desempeñar la credencial de elector.

Sin embargo, en términos de ser un documento que garantice los derechos que daría una cédula de identidad, falta mucho por hacer. No se puede afirmar que la credencial de elector podría reemplazar a la Cédula de Identidad Ciudadana. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, el Registro de Población cuenta con una base legal más sólida

---

<sup>301</sup> *Loc. cit.*

<sup>302</sup> *Loc. cit.*

<sup>303</sup> La Comisión Nacional de Vigilancia es el órgano encargado de coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral. Ver *Ibíd.*, Artículo 92.

<sup>304</sup> En el caso del Certificado del Acta de Nacimiento y de la CURP se debe mostrar alguna identificación con fotografía de las autorizadas por el trámite de inscripción. Ver Instituto Federal Electoral, *Identificate desde tu primera visita al módulo. Presenta una identificación y, en su caso, un comprobante de domicilio*, D.F., octubre de 2005.

<sup>305</sup> Entrevista al Licenciado Santiago Ernesto Aguirre, Coordinador del Instituto Federal Electoral: Registro Federal de Electores. Coordinación de Planeación y Evaluación, 28 de diciembre de 2005.

<sup>306</sup> *Loc. cit.*

<sup>307</sup> Figueroa, *op. cit.*, 2003, p. 17.

ya que se fundamenta en el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I y en la Ley General de Población, capítulo VIII. El Registro Federal de electores se funda en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En segundo lugar, en cuanto a las funciones y atribuciones, el Registro de Población no sólo emite un documento oficial de identificación, sino que además asigna una CURP a todas las personas domiciliadas en el territorio nacional y a todos los mexicanos que tienen su domicilio en el extranjero.<sup>308</sup> “Esta clave permitirá elaborar un Registro de Población con múltiples propósitos de servicio.”<sup>309</sup> Por su parte, el Registro Federal de Electores tiene como fin específico que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos electorales, aunque el número de la credencial de elector, distinto a la CURP, es reconocido por muchas instancias como documento de identificación.<sup>310</sup> Finalmente, mientras que en el Registro Nacional de Población se requiere copia certificada de nacimiento desde sus inicios, el Registro Nacional de Electores lleva relativamente poco tiempo pidiendo un documento probatorio de identidad por lo que es difícil validar la información adquirida por éste último. En estas condiciones, es difícil que la credencial de elector se constituya realmente como un elemento probatorio de identidad.<sup>311</sup>

#### **D. Organismos internacionales**

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha sido uno de los organismos que ha mostrado mayor preocupación en torno al derecho a la identidad. Prueba de ello son dos publicaciones emitidas por esta instancia al respecto.<sup>312</sup> En estos documentos se reitera la importancia del derecho del niño a registrar su nacimiento de manera oficial como medio para tener acceso a su derecho a la identidad. Asimismo, la organización ha enfatizado que el derecho a la identidad, además de ser fundamental, es necesario para el pleno ejercicio de otros derechos.<sup>313</sup>

UNICEF reconoce la relevancia del papel que desempeña el registro de nacimiento en su plan estratégico de mediano plazo en cual establece que:

“En todos los países en donde el registro del nacimiento no es casi universal se deberán promover sistemas de registros más efectivos, asegurando la equidad en el registro entre niños y niñas, con un enfoque particular en el registro de los niños pertenecientes a los grupos más desfavorecidos.”<sup>314</sup>

En este contexto, UNICEF ha llevado a cabo diversas actividades en México en colaboración con algunas autoridades en el país para fortalecer el registro de nacimiento de los niños. Estos esfuerzos se han realizado principalmente en el estado de Chiapas y en el Distrito Federal (D.F.) de manera exitosa.

---

<sup>308</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>309</sup> *Loc. cit.*

<sup>310</sup> *Loc. cit.*

<sup>311</sup> *Loc. cit.*

<sup>312</sup> Consultar UNICEF, *El Registro de Nacimiento. El Derecho a tener derechos*, *Innocent Digest*, No. 9, marzo 2002 y UNICEF, *The “rights” to start life. A statistical analysis of birth registration*, 2005.

<sup>313</sup> UNICEF, *The “rights” to start life. A statistical analysis of birth registration*, 2005, p. 1.

<sup>314</sup> *Loc. cit.*

Por un lado, en el estado de Chiapas se colaboró con la oficina del registro civil local en comunidades indígenas al ser los grupos más excluidos. La respuesta de las autoridades fue muy positiva. Se hicieron campañas de promoción en idiomas locales y se usaron vehículos para implementar el registro móvil. Con un poco de impulso que dio UNICEF se logró registrar a miles. En Chiapas se logró registrar al 47% de las personas que estaban rezagadas. Cabe destacar que esto fue posible mediante el apoyo que brindaron ONGs como SECODES.<sup>315</sup>

Por otro lado, como parte del programa *Todos los Niños en la Escuela*, UNICEF colaboró con el gobierno del D.F. para la implementación del *Programa para la Regularización Gratuita de Actas de Nacimiento*. Este proyecto está dirigido a niñas y niños, a adultos mayores, a personas con discapacidad, a personas en situación de abandono e indígenas. Es una realidad que estos grupos son los más desfavorecidos dentro de la sociedad. Como ha señalado UNICEF, en la mayoría de los países la tasa de registro es más alta dentro del 20% más rico de la población. Las familias con escasos recursos se encuentran inmersas dentro de una desventaja social que les impide tramitar su acta de nacimiento por los costos que esto implica. Si bien en México la adquisición del acta de nacimiento es gratuita, los grupos más marginados se enfrentan a costos como el desplazamiento, que a su vez implica la pérdida del salario de un día de trabajo.<sup>316</sup> Por ello, mediante este programa se pretende brindar actas de nacimiento sin costo a los grupos más marginados.<sup>317</sup>

La manera en la que trabaja este programa es que la institución ante la cual la persona solicite su acta de nacimiento entregará los expedientes al registro civil y acudirá a la Tesorería del Distrito Federal para tramitar la exención del pago. Asimismo, se coordinará con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para realizar las gestiones necesarias. Los requisitos para el individuo que solicite su acta de nacimiento mediante este programa son los siguientes: que no haya tenido nunca acta de nacimiento, que resida en el D.F. y que al acudir presente los documentos de identificación con los que cuente, como fe de bautizo, acta de nacimientos de sus hijos, credencial de trabajo u otros, para que la institución responsable afilie a la persona y genere un expediente.<sup>318</sup>

Asimismo, desde UNICEF se han impulsado algunas iniciativas de ley a favor del derecho a la identidad. El derecho a la identidad como tal no se encuentra tipificado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, UNICEF propuso una reforma al artículo 4to constitucional que a la letra rezaría: “Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes: A. Respetar el derecho a la identidad de los niños y las niñas. Entendiéndose para este efecto la identidad como el derecho del niño a ser inscrito después de su nacimiento, así como tener derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser

---

<sup>315</sup> Entrevista con Theresa Kilbane, Oficial de Proyecto Protección a la Infancia, UNICEF, México, 20 de diciembre de 2005.

<sup>316</sup> Entrevista con Dilcy García Espinosa de los Monteros, Oficial de Reformas Legislativas, Judiciales y Administrativas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 20 de diciembre de 2005.

<sup>317</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Programa para la Regularización Gratuita de Actas de Nacimiento*, p. 1.

<sup>318</sup> *Ibíd.*, p. 1-2.

cuidado por ellos.”<sup>319</sup> Este tipo de propuestas son fundamentales para garantizar el cumplimiento de este derecho, sobre todo si buscamos su justiciabilidad. Como se desarrollará más adelante, no existe en México un recurso rápido y efectivo para reestablecer el derecho a la identidad en caso de ser vulnerado, lo cual es más difícil por no estar si quiera contemplado en el texto constitucional.

### **E. Organizaciones de la sociedad civil (OSC)**

Realmente no existe un trabajo conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil y el registro civil en México para fomentar el registro de las personas.<sup>320</sup> Son pocas las ONGs que trabajan con los registros civiles. Una organización que ha realizado esfuerzos con las instituciones encargadas del derecho a la identidad es *Sin Fronteras*.

El trabajo de *Sin Fronteras* está enfocado principalmente a contribuir al disfrute del derecho a la identidad de los hijos nacidos en México de los inmigrantes extranjeros y refugiados provenientes de otros Estados. Esto lo ha realizado mediante talleres impartidos a los registros civiles en donde se les capacita para que conozcan la situación migratoria en general, así como las obligaciones que tiene México en materia de los derechos del niño. Hasta el momento, este trabajo se ha realizado en el D.F. y en el Estado de México en colaboración con UNICEF, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). A través de talleres prácticos en los cuales se exponen casos particulares a las autoridades del registro civil, se intenta sensibilizarlos sobre la importancia de que los hijos de inmigrantes y refugiados tengan acceso a los documentos que acrediten su identidad.

Desafortunadamente, si bien esto representa un paso importante en la cooperación con las OSC en materia registral, es un esfuerzo aislado frente a la problemática de subregistro a la que se enfrenta México. Por lo tanto, la generación de conciencia en torno a la importancia de registrar a los niños y niñas para el ejercicio de sus derechos, no sólo debe ir dirigido a las autoridades de la administración pública, sino también a las organizaciones civiles que podrían tener una fuerte incidencia para resolver esta complicada situación en el país.

## **IV. EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES EN EL CONTEXTO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD EN MÉXICO**

### **Introducción**

En su informe sobre el estado mundial de la infancia para 2005, *La infancia amenazada*, UNICEF dedica unas páginas al programa *Oportunidades* como ejemplo de “un programa de reducción de la pobreza que funciona.”<sup>321</sup> En la breve reseña que hace de sus efectos, a los que califica de “sostenidos y uniformes”, destaca la impresionante ampliación de la cobertura del programa que, en unos cuantos años, ha duplicado su alcance para abarcar a más de 5 millones de familias y ha logrado incrementar en un

---

<sup>319</sup> UNICEF, Dilcy García, et. al., *Propuesta de Reforma al artículo 4to constitucional*, Reunión 8 de noviembre de 2004.

<sup>320</sup> Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del registro civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

<sup>321</sup> UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2005, La infancia amenazada*, Nueva York, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2004, pp. 31-33.

57% las visitas a clínicas y centros de salud de sus beneficiarios en las zonas rurales - con la consecuente reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad infantiles- así como impulsar significativamente la asistencia a la escuela y la terminación del ciclo escolar tanto de niñas como de niños.<sup>322</sup>

*Oportunidades* busca el desarrollo de capacidades y la ampliación de alternativas para buscar mejores niveles de bienestar entre las familias que viven en condición de pobreza extrema por medio del mejoramiento de opciones para que puedan acceder a los servicios de salud, educación y alimentación. *Oportunidades* otorga transferencias de ingreso a hogares de municipios en extrema pobreza en el que sus ingresos están por debajo del nivel necesario para cubrir las necesidades básicas en materia de alimentación, salud y educación, a cambio de que envíen a los niños a la escuela y a los centros de salud. *Oportunidades* exige que las escuelas y las clínicas sanitarias certifiquen que los niños estén asistiendo a clases y que los miembros de la familia estén utilizando los servicios de atención de la salud. Asimismo, el programa evalúa continuamente su efectividad y resultados,<sup>323</sup> el cual cubre más de cinco millones de familias. Actualmente, su costo asciende a 0.2% del PIB.<sup>324</sup>

El programa expide su propia tarjeta de identidad para que las familias incorporadas puedan obtener sus beneficios. ¿Pero realmente contribuye este documento al combate del subregistro en México? Para contestar a esta pregunta, se hará una descripción general del programa y la manera en la que se expide y funciona la llamada “identificación definitiva”, así como un análisis alrededor de la misma respecto a si favorece o no al disfrute del derecho a la identidad.

### **Descripción general del programa Oportunidades**

De acuerdo a las Reglas de Operación 2005, el proceso mediante el cual se identifica a las familias beneficiarias del programa consta de dos etapas: a) la selección de localidades y b) la identificación de familias. La selección de localidades, tanto en el ámbito rural como urbano se realiza con base en el índice de marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como información estadística disponible a nivel de las localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's), colonias y/o manzanas, generadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), siempre dando prioridad a la selección y atención de aquellas zonas en donde la concentración de hogares en pobreza es mayor.<sup>325</sup> Para la identificación de familias se aplica una cédula individual por casa hogar a través de la cual se recopilan datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas de todos sus miembros. A partir de la información recopilada en estas cédulas, se utiliza una metodología de puntajes para identificar a la familia. Los datos de la cédula se capturan y guardan en archivos electrónicos para su procesamiento. A cada hogar y a cada uno de sus miembros se les asigna un número de identificación, que muestra que la familia ha entrado en el programa, y a su vez permite mantener la confidencialidad de la información.<sup>326</sup>

---

<sup>322</sup> *Ibíd.*

<sup>323</sup> UNICEF, *Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia*, 2005, p. 32.

<sup>324</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005, p. 79.

<sup>325</sup> *Reglas de Operación Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005*, D.F., p. 10.

<sup>326</sup> *Ibíd.*, pp. 10, 25.

La incorporación de las familias es la inclusión al programa de aquellas identificadas como beneficiarias. Mediante su incorporación se formaliza su registro en el Padrón de Beneficiarios. Con el fin de incorporar a la familia por municipio y por localidad, la Coordinación Nacional prepara e imprime los documentos de identificación provisional de las familias beneficiarias, así como los formatos básicos para el registro de éstas en las unidades de salud y la certificación de la inscripción de niños y jóvenes en las escuelas.<sup>327</sup>

En las Asambleas Comunitarias, en zonas rurales, y en los eventos de incorporación en zonas urbanas, organizadas por el personal operativo, se explica a los participantes los objetivos y apoyos del programa, así como las responsabilidades que tienen las familias beneficiarias para recibir los apoyos. Para los fines de esta investigación, cabe señalar que en estas asambleas se verifica también la identidad de la titular para la entrega de la cédula de identificación provisional. Para ello, la titular deberá presentar cualquiera de las siguientes identificaciones: credencial de elector expedida por el IFE, acta de nacimiento expedida por el registro civil, CURP, fe de bautismo, credencial con fotografía o constancia de la autoridad local.<sup>328</sup>

En el caso de que la identidad de la titular no pueda ser validada o cuando ésta no se presenta, la cédula de identificación provisional no se entrega, quedando bajo resguardo de la Coordinación Estatal. La titular podrá solicitarla al personal de Coordinación Estatal dentro del período de incorporación autorizado y señalado en el Acta de Incorporación, acreditando su identidad mediante los documentos señalados anteriormente. Si al término de este período la titular no acude a solicitar su cédula de identificación provisional, se cancela la documentación de incorporación y se da de baja a la familia.<sup>329</sup> Durante el proceso de incorporación, los operadores del programa son bastante estrictos con la entrega de documentos, por lo que si la titular no entrega alguno de los documentos de identidad mencionados anteriormente, no se le incluye a la familia como beneficiaria de Oportunidades. Esta es una contribución del programa Oportunidades al derecho a la identidad debido a que se está vinculando el interés material de obtención de la ayuda al hecho de que estén registrados. Por lo tanto, el proceso de incorporación puede funcionar para promover dentro de la potencial población de beneficiarios su inscripción en el registro civil.<sup>330</sup> Sin embargo, la contribución del programa al derecho a la identidad no resulta tan relevante si tomamos en cuenta que para ser incorporado al programa la presentación de alguno de los documentos mencionados es indistinta y no se requiere forzosamente de un acta de nacimiento o de otro documento que la necesite para tramitarse, como la CURP, sino que cualquier credencial con foto sirve para acreditar la identidad.

### **Entrega de Identificación Definitiva a titulares beneficiarias: ¿documento de identidad nacional?**

Después de la entrega de la cédula de identificación provisional a las titulares, comienza el proceso para la transmisión de la identificación definitiva que le permitirá a éstas

---

<sup>327</sup> *Ibíd.*, pp. 10, 30.

<sup>328</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>329</sup> *Loc. cit.*

<sup>330</sup> Entrevista con Luis Pérez Resa, Director de Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 28 de diciembre de 2005.

recibir los apoyos monetarios del programa, a través de las instituciones liquidadoras.<sup>331</sup> De acuerdo al numeral 6.4.1 de las Reglas de Operación 2005, en cada familia beneficiaria se identifica a una titular, generalmente la madre de familia, quien es la persona que directamente recibirá los apoyos monetarios. Durante el evento de incorporación, las titulares beneficiarias reciben un documento de identificación que las acredita para la recepción de apoyos monetarios. Según el numeral 6.6.1 de las mismas Reglas, para la entrega de apoyos monetarios, la titular acude al Módulo de Atención a recibir los apoyos correspondientes, presentando junto con una identificación personal el medio de entrega de apoyos (planilla de hologramas, tarjeta de débito o contrato de apertura de cuenta de ahorro) que le fuera proporcionado.<sup>332</sup>

La identificación definitiva es el instrumento que permite a las titulares recibir los apoyos monetarios del programa. Existen dos modalidades de entrega de apoyos monetarios. La primera es la entrega directa, por medio de la cual se le otorga a la titular beneficiaria directamente en efectivo y ensobretado el monto de los apoyos monetarios que le corresponde, a través de las instituciones liquidadoras Telecom y Bansefi-Entrega Directa. En esta modalidad, la Planilla de Hologramas es la identificación definitiva que permite a las titulares recibir apoyos monetarios. La segunda modalidad es el abono en cuenta mediante la cual los recursos de los apoyos monetarios se depositan a una cuenta de ahorro a nombre de la titular beneficiaria, los cuales retira utilizando una tarjeta de débito en cajeros automáticos, o acudiendo a la sucursal correspondiente a retirar sus apoyos, presentando su contrato de apertura en Bansefi. Esta modalidad de entrega de apoyos monetarios favorece el ahorro por parte de las beneficiarias.<sup>333</sup> Tanto la planilla de hologramas como el contrato bancario funcionan como los documentos de identidad definitiva.

La identificación definitiva se emite durante varios procesos del programa. Primero, en la incorporación se emite una identificación definitiva a cada familia que se incorpora. Segundo, bimestralmente se emiten las identificaciones definitivas a las titulares que deben reponérseles, quienes solicitaron alguno de los movimientos del padrón como cambios de titular, cambio de localidad, corrección de datos, robo o extravío, deterioro o reactivaciones. Tercero, cuando hay un cambio de institución liquidadora se emite una identificación definitiva para cada una de las titulares de las localidades a las que se reasigna la institución liquidadora. Cuarto, frente a un cambio de conclusión de vigencia, las Planillas de Hologramas utilizadas en la modalidad de Entrega Directa se renuevan cada tres años.<sup>334</sup>

Las titulares que recibirán una identificación definitiva deberán presentar cierta documentación para recibir su medio de recepción de apoyos dentro de las que se encuentran la credencial del IFE, pasaporte, credencial del INSEN, acta de nacimiento, fe de bautismo, credencial con fotografía (vigente) o constancia de la autoridad local.<sup>335</sup>

A partir de julio de 2005, en los casos en los que la titular no presente como identificación personal alguno de los documentos anteriormente citados, se deberá

---

<sup>331</sup> SEDESOL, *Entrega de Identificación Definitiva a Titulares Beneficiarias. Manual Operativo*, Dirección General de Padrón y Liquidación, 8 de julio de 2005, p. 3.

<sup>332</sup> *Loc. cit.*

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>335</sup> Numeral 6.4.2 de las Reglas de Operación del Programa 2005 citado en *Ibid.*, p. 19.

solicitarle una fotografía infantil para expedirle una Credencial de Acreditación de Oportunidades por medio de la cual la titular contará con una identificación personal válida para los trámites del programa y para la recepción de los apoyos monetarios.<sup>336</sup> Es importante destacar que este documento servirá de identificación, sólo para fines del programa, a aquellas titulares que no cuentan con una identificación oficial. Ésta tendrá una vigencia de seis meses, tiempo suficiente para que tramiten su credencial del IFE, pasaporte o credencial del INSEN.<sup>337</sup> De los tres documentos mencionados, la credencial de elector es el documento que más tramitan las beneficiarias.<sup>338</sup> La relevancia de este procedimiento recae en que, como se mencionó anteriormente, a partir del 1º de octubre de 2005, para solicitar la credencial de elector se necesitará presentar el acta de nacimiento. En ese sentido, se dará un efecto dominó en donde para recibir el beneficio se necesita credencial del IFE y, para ello, estar inscrito en el registro civil para poder obtener el acta de nacimiento.

La identificación definitiva otorgada a las titulares del programa Oportunidades no puede ser considerada como un documento que acredite su identidad como lo haría una cédula de identidad. Es decir, su función exclusiva es acreditar a la beneficiaria como titular, no como persona, y por lo tanto darle acceso a los distintos medios de ayuda que otorga el programa. No es un documento que le sirva a la titular para realizar trámites como abrir una cuenta en el banco, sacar una licencia de conducir, votar, u obtener un pasaporte, como lo sería la Cédula de Identidad Ciudadana y, actualmente, la Credencial de Elector. Aunque para adquirir la identificación definitiva y para obtener los apoyos monetarios la titular deba acreditar su identidad mediante otro documento, el acta de nacimiento no se constituye como el documento central que se debe mostrar, ya que existen otros sustitutos como la fe de bautismo o una credencial con fotografía. Por su parte, si bien la Credencial de Acreditación busca suplir a documentos de identificación oficiales, como la credencial de elector, esto sólo es temporal en lo que las titulares tramitan algún otro documento de identificación personal, pero no es obligatorio que el documento que tengan que tramitar sea el acta de nacimiento. La relevancia de que las titulares acrediten su identidad con un documento además de la identificación permanente del programa recae sobre todo en una cuestión de seguridad, es decir que los operadores del programa estén completamente seguros que a quién le están entregando el apoyo es la que fue identificada como beneficiaria y así evitar errores durante la transferencia de ayuda.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> *Ibíd.*, p. 21. Esta credencial de acreditación permitirá identificarse a las titulares menores de edad renovándoseles hasta su mayoría de edad; a titulares de avanzada edad que no cuentan con ningún documento oficial que las identifique, en cuyos casos se renovará permanentemente; y a titulares que no cuentan con una identificación oficial se les emitirá la credencial por una vigencia de seis meses, tiempo suficiente para que tramiten su credencial del IFE, pasaporte o credencial del INSEN. Ver Secretaría de Desarrollo Social, *Atención de Solicitudes de Mantenimiento al Padrón (Fichas de Atención y Avisos de Asistencia). Manual Operativo v1.0*, Dirección General de Padrón y Liquidación, agosto de 2005, pp. 21-22.

<sup>337</sup> Oportunidades, *Atención de Solicitantes de Mantenimiento al Padrón, Manual Operativo v1.0*, agosto de 2005, p. 21.

<sup>338</sup> Entrevista con Luis Pérez Resa, Director de Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 28 de diciembre de 2005.

<sup>339</sup> Entrevista con Luis Pérez Resa, Director de Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 28 de diciembre de 2005.

## **Identificación definitiva para beneficiarios del programa Oportunidades: incentivo para el fortalecimiento del derecho a la identidad**

Ni los documentos de identidad definitiva (planilla de hologramas y contrato bancario), ni la Credencial de Acreditación, pueden ser considerados como documentos de identidad, si bien contribuyen indirectamente en la lucha contra el subregistro en el país. Esto se ve reflejado tanto en el proceso de incorporación como durante la entrega de apoyos monetarios a través de la identificación definitiva.

Como se mencionó anteriormente, durante el proceso de incorporación es necesario que la titular presente alguna identificación (credencial de elector expedida por el IFE, acta de nacimiento expedida por el registro civil, CURP, fe de bautismo, credencial con fotografía o constancia de la autoridad local). “Si no presentan alguno de estos documentos, se les da de baja o no se les inscribe dentro de Oportunidades.”<sup>340</sup> Esta rigidez es importante para generar así un incentivo, ya que por medio del interés de ser beneficiario se genera un estímulo para que las titulares presenten un documento de identificación oficial. Sin embargo, la contribución de este proceso para que la gente se registre es mínima si consideramos que pueden presentar, además del acta, otro tipo de documentos como una credencial con fotografía vigente.

Lo mismo ocurre cuando alguna de las titulares carece de un documento de identificación oficial como la credencial del IFE. Si bien se les da la Credencial de Acreditación, ésta expira en un plazo de seis meses, que es considerado el tiempo suficiente para que se tramite el documento. En este sentido, cabe recordar que a partir del 1º de octubre de 2005, para obtener la credencial de elector, es necesario presentar el acta de nacimiento. Por lo tanto, la necesidad de tener una identificación como la credencial del IFE para recibir los apoyos monetarios generará un efecto dominó debido a que para sacar ésta última se requiere de un acta que a su vez le abrirá a las titulares la puerta a una serie de derechos que quedan garantizados por medio de la inscripción en el registro civil y la obtención del certificado de nacimiento. Pese a esto, se debe subrayar que en esta etapa de recepción de ayuda, las autoridades de Oportunidades aún no muestran la firmeza necesaria en cuanto a la presentación de un documento oficial de identificación. Es decir, se han dado varios casos en donde una vez terminado el plazo de seis meses, si la titular no obtuvo algún documento que acreditara su identidad de manera oficial, no se le da de baja y se le renueva la Credencial de Acreditación.<sup>341</sup> En este sentido, la presencia de esta flexibilidad hace que el interés por obtener la Credencial de Elector, por ejemplo, quede eliminado.

La contribución del programa Oportunidades en la consolidación del derecho a la identidad en México podría ser aún mayor. Los operadores del programa deberían eliminar todo tipo de flexibilidad y exigir obligatoriamente el documento de identificación oficial para que las personas obtengan los beneficios. A su vez, podrían ayudar a sus beneficiarios al disfrute de su derecho a la identidad mediante la colaboración con otras instituciones como el Registro Nacional de Población. Si bien durante el año 2003 hubo un proyecto con éste para la generación de la CURP, por cuestiones de presupuesto, se le bajó el ritmo a este esfuerzo. Por lo tanto, es indispensable que en cumplimiento de la obligación, bajo el Acuerdo Presidencial para

---

<sup>340</sup> *Ibíd.*

<sup>341</sup> *Loc. cit.*

la Adopción y Uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única del Registro de Población, que tiene la Secretaría de Desarrollo Social para colaborar con el Registro Nacional de Población, continúe expidiendo la CURP a los beneficiarios de Oportunidades y que a su vez comparta la información de su padrón con esta instancia para que se puedan contrastar los datos y darle mayor validez a las bases de datos. Este trabajo conjunto agilizará la futura expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Además, el personal de Oportunidades considera que no les corresponde a ellos auxiliar a los beneficiarios de programa a expedir su acta de nacimiento ya que es una acción que tienen que realizar ellos mismos. Por ello es necesario que los operadores del programa cobren conciencia de que si de manera directa contribuyeran a inscribir a los miembros de su padrón en el registro civil, incrementarían su número de beneficiarios, y a su vez contribuirían a garantizarles otra serie de derechos. El programa Oportunidades debería generar convenios con el registro civil, como los que tiene éste último con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Infancia (DIF), para que Oportunidades asuma el compromiso de llevar a la potencial persona que va a recibir el beneficio al registro civil. El costo por obtener el acta debería ser un gasto compartido por los Ayuntamientos de los municipios y por otras instituciones como en este caso sería la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), encargada del programa.<sup>342</sup>

Es así que, en este contexto, es claro que programas sociales como Oportunidades, a partir de la expedición de su propia tarjeta de identidad, no son la solución al problema del subregistro y de falta de documentación en el país, sino un complemento. Para que tenga una contribución real en este tema, será necesario que el programa coopere de manera más activa con otras instituciones y que implemente con mayor rigidez sus propias reglas de operación.

Una vez descrito lo concerniente al programa Oportunidades, se hará un recuento de todo lo analizado. De esta manera, se identificarán las buenas prácticas y lecciones aprendidas en el tema del registro en México así como una serie de recomendaciones al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que a través de la cooperación internacional contribuya al ejercicio del derecho a la identidad en el país.

## **V. LAS LECCIONES APRENDIDAS**

Recapitulando lo planteado dentro de este documento, salta a la vista que en México el derecho a la identidad tiene su afectación desde la raíz, es decir, el derecho ni siquiera está tipificado como tal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde este punto de vista, el exigir que se haga justicia cuando éste es vulnerado se vuelve más complicado. Si bien existen recursos para exigir el reestablecimiento del derecho cuando éste es violado por alguna autoridad, éstos no pueden ser considerados ni sencillos, ni rápidos, ni efectivos. Por lo tanto, el individuo queda desprotegido en el caso de que sea afectado en cuanto a su derecho a la identidad. Se tiene que empezar por introducir el derecho a la identidad a nivel constitucional, tal como se propone por UNICEF, este derecho tiene cabida dentro del artículo 4to.

---

<sup>342</sup> Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del registro civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006 y Entrevista con Javier Pérez López, Director de Coordinación Interinstitucional del registro civil, Registro Nacional de Población, 10 de enero de 2005.

Específicamente, por el lado del subregistro, es indispensable fortalecer la institución del registro civil. Si bien hay convenios celebrados entre las distintas registradurías del país con el Registro Nacional de Población, aún no existe una instancia que coordine a todas estas instituciones.

De la situación institucional descrita en este documento, sale a la luz la falta de coordinación entre los distintos órganos de gobierno que facilitan algún tipo de tarjeta de identidad a sus beneficiarios. Por ley, todas las dependencias de gobierno deben adoptar la CURP para identificar a las personas con las cuales mantienen algún tipo de tramitología. Sin embargo, esto no se ha llevado a la práctica. Aunque hay intentos esporádicos de colaboración entre los órganos involucrados de alguna manera con el registro de las personas,<sup>343</sup> aún no se han dado resultados concretos. El que todas las instituciones de gobierno exigieran la CURP, constituiría una llave para garantizar el derecho a la identidad, ya que el acta de nacimiento es un documento necesario para tramitar dicha clave.

Sería falso afirmar que en México no existe una cédula de identidad. En ausencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, cuya creación depende del Registro Nacional de Población, las funciones atribuidas a ésta han sido adquiridas por la Credencial de Elector del Instituto Federal Electoral. Con esta credencial, no sólo se acredita la identidad del ciudadano y se ejerce el derecho político del voto, sino que sirve también para realizar una serie de trámites como obtener una licencia de conducir, abrir una cuenta bancaria, e incluso recibir los apoyos monetarios de programas sociales como Oportunidades. En este sentido, asegurar el disfrute pleno del derecho a la identidad que comienza en el registro civil y culmina con la expedición de una cédula más compleja que le permite al individuo ejercer ciudadanía a través del voto.

La fortaleza de la Credencial de Elector proviene del marco institucional que la respalda y del contexto político en el que se creó que, en general, generan la plena confianza dentro de la sociedad para utilizarla como documento de identidad. Por lo tanto, si la Cédula de Identidad Ciudadana quiere algún día llegar a suplir en sus atribuciones a este documento, deberá generar la suficiente confianza en la sociedad mediante campañas para que ésta esté dispuesta a adquirirla y a utilizarla. Asimismo, de manera tangencial, la credencial de elector está contribuyendo, a partir del 1º de octubre de 2005, al sistema del registro civil en México, debido a que para obtener la credencial se está requiriendo, entre otros, el acta de nacimiento.

El efecto dominó, por medio del cual para obtener un documento se necesita del acta de nacimiento, no sólo se ve reflejado en el procedimiento de adquisición de la credencial de elector, sino también en los requisitos para tramitar la Clave Única de Registro de Población, la Cédula de Identidad Ciudadana o para quedar inscrito en el Padrón de Oportunidades, así como para obtener la ayuda monetaria de este programa.

Específicamente en el caso de Oportunidades, las Reglas de Operación sólo fungen como un incentivo para que la población beneficiaria busque algún documento de identidad, ya que es la única manera en la que pueden ser incorporados y recibir sus

---

<sup>343</sup> Por ejemplo, actualmente el Registro Nacional de Población y el Instituto Federal Electoral están en negociaciones para incorporar la Clave Única de Registro de Población a la Credencial de Elector y así darle mayor validez como cédula de identidad.

apoyos. Sin embargo, el documento requerido no se centra únicamente en el acta de nacimiento o en alguno otro que requiera de ésta para su tramitación, sino que en el proceso de incorporación se puede presentar incluso una credencial con fotografía. Al momento de recibir los apoyos, podría haber mayor contribución por parte del programa debido a que los tres documentos requeridos para acreditar la identidad (credencial del IFE, credencial del INSEN o pasaporte), junto con la identificación permanente del programa, sí necesitan de un acta de nacimiento para su tramitación. Desgraciadamente, la flexibilidad de las autoridades del programa respecto a la credencial de acreditación provoca que la gente no esté lo suficientemente estimulada para querer obtener alguna identificación personal que requiera del acta de nacimiento. Esto se debe a que la credencial de acreditación continúa funcionando aunque haya pasado el plazo de seis meses para reemplazarla.

Por lo tanto, es claro que el programa no ayuda de manera directa a que la gente se inscriba en el registro civil o a que tramite su credencial de elector. Además, el hecho que Oportunidades sea un programa social focalizado implica que sólo estaría aportando al registro de su padrón de beneficiarios y no al resto de la población del país. Esto iría en contra del principio de universalidad que caracteriza a todos los derechos del hombre, incluyendo el derecho a la identidad. Este es el mismo caso de la credencial de elector que sólo cubre la identidad de los ciudadanos mexicanos.

En este contexto, el BID deberá abordar el tema del derecho a la identidad a partir de un apoyo con recursos a las instituciones que tienen una contribución directa, sostenible y universal al fortalecimiento de este derecho, a saber los registros civiles y el Registro Nacional de Población mediante la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y de Identificación Personal.

Como se mencionó con anterioridad, uno de los grandes obstáculos para incrementar el registro de la población es que muchas veces las familias no pueden afrontar los costos que implica inscribirse. Por ello, instituciones como el BID deberían aportar parte de los recursos para que aquellos que no tienen actas puedan tramitarla. El resto lo deberían contribuir los ayuntamientos municipales o instituciones como la SEDESOL, el DIF o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Para esto es de suma importancia que a nivel gubernamental se comprenda la importancia de que la población esté registrada. Asimismo, la forma en la que el BID deberá apoyar económicamente a programas sociales como Oportunidades será mediante el fomento de la colaboración con otras instancias, por ejemplo, ayudando a sus miembros a tramitar su acta de nacimiento y su credencial de elector y a generar Claves Únicas del Registro de Población.

Principalmente, en el caso de México, se deben fomentar campañas que lleguen a las poblaciones más discriminadas del país y que no tienen acceso al registro como son los grupos indígenas y los migrantes. Sin embargo, cabe destacar que hay ocasiones en las que las campañas resultan contraproducentes, debido a que la gente prefiere esperar a que éstas lleguen a su localidad a acercarse al registro civil.<sup>344</sup> Se deberá sensibilizar a estos grupos sobre cómo el estar registrado es indispensable para tener acceso a sus derechos, ya que muchas veces son las barreras culturales las que obstaculizan que se

---

<sup>344</sup> Entrevista con María Guadalupe Monter Flores, Directora General del Registro Civil en el Estado de México, 10 de enero de 2006.

acerquen a las instituciones encargadas del derecho a la identidad.<sup>345</sup> Asimismo, el esfuerzo deberá estar dirigido también hacia las autoridades del registro civil para que entiendan la relevancia del registro de las personas para garantizar el derecho a la identidad como canal de acceso al resto de sus derechos al ser reconocidos oficialmente dentro del territorio mexicano. Por otro lado, debe fomentar la cooperación interinstitucional para que, mediante el intercambio de información, la identidad de las personas quede comprobada de manera fehaciente. También se tiene que movilizar a las OSC para que ayuden a generar voluntad política para encarar el problema del subregistro como una violación de derechos humanos y ciudadanos, y no como un trámite.

En resumen, la ayuda material del BID debe servir para que las autoridades en México ataquen el problema del subregistro desde dos frentes. Primero, se tendrán que realizar campañas de promoción y de sensibilización para atraer a las personas al registro civil enfatizándoles el acto de registrarse como un derecho. Es aquí donde programas como Oportunidades, que tienen contacto directo con la gente, podrían aportar en esta tarea no sólo fomentando la relevancia de inscribirse en el registro civil, sino llevando a las personas a esta institución. Una vez que los diversos grupos hayan tenido un acercamiento con las oficinas del registro civil, el BID podría contribuir a solventar los costos que implica el registro, en conjunto con determinadas autoridades de gobierno. De este modo, a través del fortalecimiento del registro civil mediante la cooperación interinstitucional, será posible garantizar el derecho a la identidad y, consecuentemente, el acceso a otros derechos como educación, salud y el ejercicio de la ciudadanía.

---

<sup>345</sup> Entrevista con Javier Pérez López, Director de Coordinación Interinstitucional del Registro Civil, Registro Nacional de Población, 21 de diciembre de 2005.

## ANEXO 5

### EL DERECHO A LA IDENTIDAD EN PERÚ Y LA REFORMA DEL ESTADO

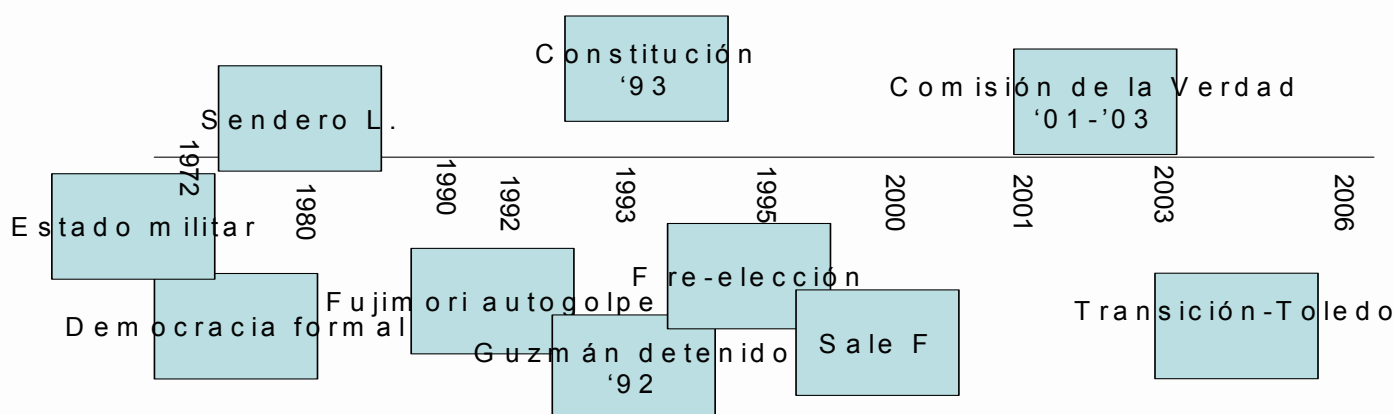
John Burstein W.

Diciembre de 2005

#### I. INTRODUCCIÓN

El Estado peruano enfrenta y responde a propuestas y exigencias de la sociedad civil a favor del “derecho a la identidad”, el cual es interpretado de varias maneras. En el contexto sociopolítico la interpretación de “derecho a la identidad” tiene significado y efectos particulares en términos de “derechos ciudadanos”. La experiencia de esta reforma parcial del Estado, aún en pleno desenvolvimiento, perfila algunos términos de análisis y ofrece lecciones relevantes para otros procesos nacionales en el continente.

A continuación, se señala algunos acontecimientos para mostrar el contexto en el cual el derecho a la identidad se desarrolló en el país:



Para los fines del estudio del derecho a la identidad señalamos los siguientes hechos de la evolución política del país. La Constitución de 1993, elaborada durante la presidencia de Fujimori (aprobada por referéndum, pero no sin cuestionamientos como Carta Magna legítima<sup>346</sup>), plantea la institucionalización del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC)<sup>347</sup> como una de tres dependencias del sistema electoral (con los ingresos por el ejercicio del servicio designados a aportar a su presupuesto, tanto al Jurado Electoral como a la dependencia de operacionalidad de elecciones). La

<sup>346</sup> Temas de crítica incluyen la división de los derechos humanos en: (a) “fundamentales” y (b) económicos, sociales, culturales, las cuales sean posiblemente no exigibles.

<sup>347</sup> La función del registro civil pasó al Estado, heredado de la Iglesia católica con la Independencia. Antes de la Constitución de 1993 el sector judicial se encargó de tal servicio.

Constitución, por otra parte, dio origen a la Defensoría del Pueblo (DdP), con funciones de *ombudsman*. Con el derrumbe de Fujimori, ésta ejerció un papel político relevante en la recomposición de la nación y el Estado posviolencia. La intersectorial Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación (CVR) fue designada a afrontar la realidad histórica de la violencia política hacia la consolidación de una nueva etapa de recomposición social y del Estado. La sociedad civil –mas no los sectores políticos implicados en su informe final<sup>348</sup>– apoyó el trabajo de la Comisión, con la Defensoría del Pueblo como encargada de su seguimiento. Esta instancia autónoma del Estado ha invertido recursos y prestigio en el tema del derecho a la identidad.<sup>349</sup> Ante la difusión pública del alto porcentaje de indocumentados (estimación de 3 millones de un total de más de 26 millones de peruanos), se integró una comisión intersectorial –incluyendo Defensa, Ministerio de Mujeres, de Salud, DdP y miembros de la Alianza Ciudadana– de formulación de un plan estratégico para su documentación.

Por otro lado, los factores sociopolíticos señalados a continuación son clave para situar el caso de defensa y promoción del derecho a la identidad en Perú:

- la regionalización geográfica-económica extrema del país (Costa, Sierra y Selva) con su expresión social (criollo, campesino<sup>350</sup> y nativo);
- el conflicto armado interno (guerra civil), la violencia o el terrorismo/tendencia histórica al pretorianismo militar y un movimiento fuerte de derechos humanos;
- migración a las zonas urbanas, tanto al interior como al exterior; y
- el Estado mínimo afuera de la zona costera.

## II. ENLACES SOCIALES CLAVES

Se atribuyó doble origen a la configuración del derecho a la identidad como demanda y enfoque de trabajo social:

### 1. Desplazados y regularización del Estado y la ciudadanía

La sociedad peruana se vio obligada a establecer un proceso de reconciliación como parte de la reconstrucción y la evolución de las relaciones sociales en el contexto de la pacificación postterrorista. La Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación (CVR) fue el instrumento fundamental para su realización. Conformada por 12 representantes de instituciones del Estado y líderes morales, recuperó historias de violencia contra civiles –tanto por el lado de Sendero Luminoso como por el de las Fuerzas Armadas constitucionales– publicando la información y, al cerrar sus funciones en 2003, formulando recomendaciones, entre ellas las fundacionales (citadas en parte a continuación):

---

<sup>348</sup> Incluyendo APRA, fujimoristas y Fuerzas Armadas.

<sup>349</sup> En noviembre de 2005 la DdP elaboró una prepropuesta al BID con tres componentes, uno de los cuales es el derecho a la identidad (incluyendo la posibilidad de dar seguimiento a la integración del registro civil por el RENIEC).

<sup>350</sup> La población serrana, o “andina”, es culturalmente indígena (quechua, aymara, etcétera). Sin embargo, su identidad política es mucho más expresada y concebida en términos de su clase “campesina”.

- **Programa de restitución de derechos ciudadanos**

Su objetivo general es restablecer el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos a la población afectada por acción u omisión del Estado durante el conflicto armado interno, buscando su rehabilitación jurídica, incluyendo la regularización de la situación jurídica de los desaparecidos y la situación de los indocumentados.

La CVR recomienda el establecimiento de un programa masivo de documentación y regularización de ésta, con el cual se pretende autorizar a municipios y oficinas del registro civil en las zonas afectadas a que efectúen inscripciones y “reinscripciones” de los documentos destruidos o inexistentes, solicitando requisitos mínimos de sustento probatorio, coordinen las acciones de las instituciones responsables pertinentes (RENIEC, municipalidades, oficinas del registro civil y Electoral y del Registro Militar) e informen a desplazados y pobladores de zonas de violencia acerca de sus *derechos a la identidad* y las modalidades de acceso al programa de documentación.<sup>351</sup>

Cabe señalar que Sendero Luminoso había desarrollado una acción estratégica de asalto al Estado mediante la destrucción de los archivos gubernamentales municipales como rechazo simbólico y real a la legitimidad del Estado peruano, lo que canceló la posibilidad de recuperar, aun en forma de copias, los documentos básicos de una gran parte de la población rural de aquellas zonas.

## 2. Equidad de género

En Perú existen organizaciones comprometidas con la promoción de la equidad de género, pro-mujer, de larga trayectoria y alto profesionalismo, entre ellas el Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, que analizó el factor de la titulación de tierras como clave en la problemática rural posviolencia. El ejercicio del derecho a la propiedad de mujeres rurales se revirtió en la tarea previa de reivindicar el derecho a la identidad. Probablemente alrededor de la mitad de las mujeres de campo no cuenta con “partidas de nacimiento” ni de documentos subsecuentes para establecer su identidad en el contexto político (para propósitos, por ejemplo, de votación) y civil (para tenencia de propiedad, entre otros).

Adicionalmente, se extendió la concepción de las organizaciones peruanas respecto a la defensa de la ciudadanía desde la perspectiva de género a la reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por medio de la exigencia al acceso a los servicios gubernamentales, en particular en materia de salud y educación.

Para todo eso era necesario promover el registro civil de mujeres y hombres, especialmente en condiciones de vulnerabilidad estructural (campesinos y desplazados), mediante la concientización pública (tanto de las poblaciones vulnerables como de la opinión pública en general y del gobierno) y la revisión y el planteamiento estratégico de reformas de la estructura y el funcionamiento del Estado.

---

<sup>351</sup> *Plan Integral de Reparaciones: Informe Final de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación* (versión resumida), Asociación Pro Derechos Humanos, Lima, 2003, pp. 23-24 (énfasis añadido).

### III. DESCRIPCIÓN DEL REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS

Los documentos principales, en orden progresivo, de comienzo a final, del registro civil son:

- certificado de nacido vivo
- partida de nacimiento
- libreta militar (ahora suprimida como requisito<sup>352</sup>)
- libreta electoral
- matrimonio
- certificación de defunción

La función del registro civil está asumida por el RENIEC, encargado de expedir el Documento Nacional de Identificación (DNI) y que forma parte del sistema electoral, con autonomía de los otros ramos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). El gobierno del país está centralizado (no federado), con regiones y distritos, cuyos gobiernos son municipalidades, las que incluyen registradores bajo su autoridad (con cambios frecuentes y capacidades profesionales bajas), cobrando con discreción el servicio (ahora alrededor de S22 o US\$7).

Sin embargo, al costo real calculado para personas del campo hay que agregar transporte, fotos y notarización de documentos, por lo que hay consenso acerca de que el costo completo se incrementa a un monto promedio de alrededor de S100-S300. (Esto alcanza el equivalente aproximado de un mes de salario mínimo.)

Los comentarios más comunes de los analistas, tanto de la sociedad civil como del gobierno, respecto a las barreras que debe librar la población femenina rural, resaltan dos puntos: (1) las normas culturales van en contra del registro civil de las mujeres y (2) el costo-beneficio aboga en contra de la inversión, en particular frente a la falta de servicios del Estado para las y los ciudadanos rurales.

Otras barreras, dificultades y críticas al sistema actual son:

- La madre que registra a su niña/o tiene prohibido anunciar el nombre del padre, si él no elige asumir su paternidad. El niño no tiene el derecho de llevar el patronímico ni de demandar la realización de obligaciones paternales legales.
- La reproducción de la indocumentación: ésta es fomentada por la periodicidad corta (de seis años, renovable) del DNI y por el requisito de que los padres tengan su DNI en orden para poder registrar a sus hijos/as.
- El elemento de desincentivo resultante del fusionar el DNI con el registro electoral. La votación es obligatoria; quien no vota paga multas (aproximadamente \$120), de lo contrario, su documento queda sin validez para trámites oficiales y comerciales.
- La obligación de la interesada/o a impulsar la actualización del récord judicial: una persona sigue identificada como retenible aunque fuera exonerada judicialmente si no impulsa la actualización de su expediente penal. Igualmente, la identificación de cambio de domicilio resulta engorrosa.
- El fenómeno de la migración –por razones políticas, económicas o una combinación– existe en gran escala, no sólo a los centros urbanos del país sino

---

<sup>352</sup> La eliminación de este requisito resultó de una estrategia de incidencia en política pública liderada por Flora Tristán.

también al exterior (España, Estados Unidos, etcétera) en formas legal y extralegal, pero el registro civil de los emigrantes resulta mal levantado.

- Los sistemas educativo y de salud frecuentemente no admiten a las personas que no cuentan con su DNI.
- Discriminación regional: durante la época de violencia los habitantes de Ayacucho, una zona de mayor influencia de Sendero Lumino, sufrieron discriminación social al trasladarse a Lima. Como consecuencia, muchos obtuvieron, ilícitamente, partidas de nacimiento de otras partes de Perú.

#### IV. PROCESO HISTÓRICO DE REFORMAS DEL SISTEMA

Aunque el derecho a la identidad sea al que siguen todos los demás derechos, apenas en los últimos años se ha conformado como un foco de atención en sí. En el caso peruano el reclamo social/estatal para el derecho a la identidad está conformado por la interacción virtuosa entre las iniciativas de reconciliación posviolencia y las de equidad de género. Respecto a ésta, la ruta crítica, de forma inductiva, comenzó con un proyecto de incidencia en política pública con monitoreo ciudadano del Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) por parte del Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, concluyendo con la determinación de la estrategia –previa a la incidencia frontal en el tema de tenencia de terreno– de luchar por la facilitación del DNI para campesinas.

Definida esta estrategia, la organización civil feminista emprendió una campaña: la eliminación de la libreta militar como requisito para obtener el DNI. (En Perú los dos géneros tenían que enlistarse en el Registro Militar.) Lograron su objetivo. Los requisitos de la comprobación del ciudadano fueron flexibilizados –permitiendo a veces el testimonio definitivo de dos conocidos. El gobierno redujo o eliminó los pagos normalmente requeridos y en ocasiones hasta el precio de las fotografías.

Tanto la sociedad civil como el gobierno recurren a las campañas con frecuencia. Las dedicadas a favor del derecho ciudadano cobraron importancia en el país y los promotores de éstas –en coordinaciones– incluyeron personal de RENIEC, Defensoría del Pueblo, Oxfam-DFID, y Alianza (con liderazgos por parte del Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”, IDS, DEMUS y otras organizaciones), incluyendo participación intersectorial entre el sector público y la sociedad civil.

La Alianza Ciudadana amerita un análisis detallado. De hecho, todas las partes enlistadas anteriormente forman parte de ésta. Su formación es resultado de un encuentro afortunado entre iniciativas de organizaciones de la sociedad civil peruana y la cooperación internacional (con un protagonismo interesante por parte de los británicos). El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID),<sup>353</sup> instancia de cooperación internacional del gobierno británico, habiendo definido el derecho a la identidad como una línea de trabajo en el ámbito global, dispuso de recursos mediante la oficina de Oxfam y con sus contrapartes en el país.<sup>354</sup> Este grupo se amplió rápidamente a unas 15 organizaciones trabajando con el enfoque de los derechos y el

---

<sup>353</sup> Al punto de cerrar su oficina en Perú, DFID (Department for International Development) invirtió 150,000 libras en un periodo de medio año para este proyecto.

<sup>354</sup> Por razones logísticas, el PNUD asumió la responsabilidad fiscal del proyecto.

desarrollo de la niñez (incluyendo UNICEF), algunas con enfoque a favor de los discapacitados y, claro, otras hacia los derechos humanos, en parte por medio de la Coordinadora de Organismos de Derechos Humanos y con el involucramiento directo de miembros destacados.<sup>355</sup>

Paralela como interrelacionadamente, algunas instancias públicas han participado en la gran campaña a favor del derecho a la identidad. El RENIEC coordinó una Comisión Especial de Alto Nivel encargada de elaborar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad<sup>356</sup> y la Defensoría del Pueblo dedica recursos importantes a la protección y promoción de tal derecho.

La Defensoría y el RENIEC forman parte de la Alianza, con otras dependencias gubernamentales como los ministerios de la Mujer y de Desarrollo Social, de Salud, de Defensa, entre otras. La definición de la estrategia a acatar fue discutida por la Alianza; en su primera fase, Oxfam y organizaciones de la sociedad civil discutieron la propuesta de invitar al RENIEC –siendo el objeto de la incidencia pública– a formar parte de ésta, con la aprobación de la propuesta mediante la lógica de que es la manera efectiva de afectar sus objetivos. Posteriormente, expertos en publicidad e incidencia aconsejaron la sustitución de “derecho a la identidad” por “derecho ciudadano” como marca o lema de la iniciativa; la propuesta fue de nuevo discutida y finalmente asumida.<sup>357</sup>

El programa Juntos, en etapa piloto desde el segundo semestre de 2005, cuya función es efectuar pagos directos a jefas de familia en extrema pobreza,<sup>358</sup> inmediatamente enfrentó el dilema de una gran parte de destinatarias que no pudieron cumplir con el requisito de comprobar su recibo de ayuda con el DNI. Así, instituyó, en plan motivador/condicionante, el objetivo de promoción y facilitación –mediante convenio con el RENIEC– del registro civil de sus beneficiarias. Según su director ejecutivo, Alejandro Jiménez, unas 16 mil madres de áreas rurales no cuentan con DNI, por lo que no han obtenido los beneficios, pues no pueden acreditar su identidad. Jiménez señaló que se trata de 39% de beneficiarias potenciales que no han firmado convenio por tal razón.<sup>359</sup>

---

## Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)

---

<sup>355</sup> La Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) y el Instituto de Defensoría Legal (IDL) son dos. Notamos una cultura de colaboración y práctica desarrollada de toma de decisiones por consenso entre las organizaciones de derechos humanos peruanas que seguramente constituye una base de “capital social” rindiendo efectos en las campañas coordinadas para el derecho a la identidad.

<sup>356</sup> *Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009*, RENIEC, 2005.

<sup>357</sup> Como otro ejemplo de importancia y dificultad, atendiendo la incidencia pública, se ha observado que el tema, formulado por las organizaciones feministas como discriminación a las madres solteras, pudo ganar el apoyo pleno de los ministerios de la Mujer y de Desarrollo Social cuando el enfoque fue dirigido hacia los derechos de los niños.

<sup>358</sup> El programa proyecta apoyos mensuales de S/.100 para alimentación y control médico. La condición contractual es que los niños acaben la primaria. Los pagos los realiza el Banco de la Nación, que obliga la identificación del usuario con su DNI, aunque existe un acuerdo con la institución bancaria para flexibilizar este requisito durante tres meses.

<sup>359</sup> Declaración citada en el periódico *El Comercio*, 12 de diciembre de 2005.

La tenencia de la tierra no ha dejado de ser un pilar de la política pública del país desde la Revolución de 1968 hasta las reformas neoliberales de 1991, vigente en la construcción del Estado con desarrollo económico y político (construcción de ciudadanía). En la región de la Costa la agricultura modernizada y de exportación es un factor prominente en la política macroeconómica; la normalización del catastro, su registro y la promoción de la “cultura del padrón”<sup>360</sup> han sido motivos de inversión importante, principalmente desde el Ministerio de Agricultura. La parcelación/privatización de las tierras, de tenencia colectiva, de las comunidades campesinas indígenas concentradas en la Sierra y consagradas entre los pueblos originarios de la Selva es bien vista por el gobierno y promovida pasiva o voluntariamente, reconociendo el compromiso del Estado, basado en la Reforma Agraria y las limitaciones de la economía nacional por absorber la mano de obra no calificada del sector rural tradicional.<sup>361</sup>

A principios del siglo se estimaba que, de los 4 millones de predios en el sector rural, 1 millón estaban situados en comunidades campesinas y nativas, y los otros 3 millones fueron identificados como “predios rurales individuales”, de los cuales 2 millones aún no estaban registrados; de estos últimos, el PETT<sup>362</sup> identificó 700,000 como meta para titulación e inscripción en el Registro de Propiedad Inmueble. (La mitad del presupuesto del PETT, de los US\$46.7 millones, provino de un préstamo del BID.)

Lecciones aprendidas del primer ejercicio del proyecto de titulación incluyen:

- La titulación fue presentada como inscripción al “derecho de posesión” y operada como regularización de la propiedad rural *masiva y proactiva*.
- Las “comunidades indígenas” (las más tradicionales de la Selva) no mostraron interés en la titulación individual de sus tierras.
- Dificultades del proceso de notificación de la inscripción en el predio resultaron en prolongaciones de efecto negativo en la entrega del título, como resultado de las dificultades para interconectar las bases de datos del catastro y el registro.
- La falta de una “cultura del padrón” hace reversible el proceso. Hay que incentivar el registro subsiguiente de transacciones como ventas, subdivisiones, consolidaciones y herencias (obligar y bajar costos).
- Falta de uniformidad en la aplicación de la norma y dificultades en la corrección de discrepancias (solución: capacitación a registradores).
- La seguridad jurídica no es suficiente para garantizar el incremento en la inversión agrícola, pero el registro en el PTRT1 muestra señales de haber incrementado el

---

<sup>360</sup> Programa de Titulación y Registro de Tierras Segunda Etapa (PTRT2), (PE-0107), Informe de Proyecto, BID.

<sup>361</sup> La doble lógica señalada es: (1) titulación de comunidades como “derecho de la comunidad” y (2) protección de la cultura de las comunidades (*Ibíd.*, 1.31). Este último permite ver el tejido conceptual de los argumentos de: (a) derechos y (b) desarrollo (económico). En (1) la garantía del derecho es el *medio* hacia el *fin* desarrollista del proyecto.

<sup>362</sup> El préstamo en operación da seguimiento al PTRT, Préstamo 906/OC-PE, de 1996 a 2000, de US\$21 millones (y una inversión total de US\$36.5 millones). Su objeto formal es: (1) saneamiento físico legal de los predios rurales expropiados y adjudicados con fines de la reforma agraria, (2) saneamiento físico legal de los predios rurales pertenecientes a particulares y (3) de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado para su transferencia al sector privado (del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre RENIEC y PETT).

valor de la tierra, de su productividad y de la labor invertida en los terrenos registrados.<sup>363</sup>

- Incremento del registro de mujeres productoras por respetar los “derechos de la sociedad conyugal”.<sup>364</sup>
- Se redujo el costo de registro por predio rural, de US\$205 a US\$47, gracias al PTRT1, y se proyectó su reducción (en parte debido a la descentralización de los servicios técnicos) hasta US\$4 o 5.<sup>365</sup>

El PETT(2) tiene como objetivo finalizar el catastro nacional y titular parcelas privadas en el país. Las normas programáticas obligan al matrimonio a realizar la co-titulación de propiedad y, cuando no cuente con su DNI, el proceso de titulación será congelado –en el estatus de “observación”– hasta resolver la irregularidad. (Ésta es una situación común.)

El 25 de octubre de 2004 el PETT y el RENIEC celebraron un Convenio de Cooperación Interinstitucional para agilizar los trámites de registro civil, incentivando a indocumentados/as interesados/as respecto a los beneficios del primero. El convenio se limitó a crear un canal de información interinstitucional, concediendo una clave (*password*) para usar el PETT mediante consulta a la base de datos del RENIEC, sin exceder 50 consultas diarias.<sup>366</sup>

Es decir, la iniciativa interinstitucional se restringió al intercambio de información, sin llegar a actividades de promoción conjunta del registro civil. No obstante, las concentraciones más densas de indocumentadas/os –las comunidades campesinas y nativas– quedaron fuera de la focalización del PETT.

En suma, lo débil de la respuesta, o la falta de poder motivador del PETT para el registro civil de indocumentados, se debe a:

- las barreras identificadas anteriormente en su conjunto (cultura machista, costos altos, inseguridad del tránsito, monolingüismo en castellano de los registradores, etcétera).
- la falta de coincidencia entre la focalización del PETT y la concentración de indocumentados
- la mayoría de las comunidades campesinas y nativas no fue focalizada en el PETT<sup>367</sup>

---

<sup>363</sup> *Ibíd.*, párrafos 1.23 y 1.24.

<sup>364</sup> Si el censo agropecuario peruano es correcto, el 20% de productores son mujeres y el registro de tierras por parte de ellas pasó del 4% al 15% durante el PTRT1 (*Ibíd.*, 3.31).

<sup>365</sup> *Ibíd.*, 5.16-7.

<sup>366</sup> Un oficio de Chota (14 de septiembre de 2005) hace referencia a 10,000 recién documentados; por tal demanda solicitaron incrementar el límite a 200 consultas diarias.

<sup>367</sup> Las comunidades asumen una tenencia de la tierra formalmente colectiva y en la práctica parcelada en buena parte. El PETT formaliza el territorio formal de las comunidades. Existe cierta flexibilidad para privatizar, titulando parcelas que anteriormente conformaban comunidades a nombres individuales. Autoridades del PETT señalaron que en las comunidades fundadas con fines prácticos en la época de la reforma agraria existe cierto interés en la parcelización/privatización. Según la experta del BID Odette Zamalloa, hubo contradicciones entre un estudio de GRADE, una consultora peruana y el Ministerio de Agricultura, con aquél

- las mujeres rurales presentan tasas altas de indocumentación, pero bajas de tenencia agraria

No por eso es el PETT irrelevante contra el problema de indocumentación, pues resulta ser un programa que afecta directamente intereses individuales: su tenencia de la tierra. En la eventualidad de abrir acceso a un servicio cotizado, ¿qué clase de respuesta se ha notado de los indocumentados? Primero, las autoridades del PETT observaron que el incentivo por parte de miembros de comunidades es a favor del registro colectivo, no tanto de la parcelación particular y, no obstante las premisas del proyecto, se ve que el incentivo es poco fuerte entre los comuneros campesinos (no tradicionales), beneficiarios históricos del reparto agrario peruano.

---

## V. TÉRMINOS DE ANÁLISIS Y LECCIONES

Si la indocumentación como condición estructural de grupos sociales es señal de un Estado fallido, su reconocimiento en la política pública es una indicación del pleno proceso de construcción de éste. Dependiendo de un diagnóstico detallado, el remedio será más o menos determinado según el replanteamiento del pacto social. Es decir, en nuestra región el subregistro estructural de las mujeres dentro de las culturas tradicionales y/o rurales es casi universal. Su solución requiere redimensionar las esferas pública y privada con la reubicación de la familia como unidad/entidad básica de la ciudadanía social y del individuo como la entidad básica de la ciudadanía política. Mientras el diagnóstico del subregistro estructural subraya factores relacionados con el desarrollo socioeconómico –por ejemplo inaccesibilidad a servicios por falta de comunicación frente a grandes distancias, analfabetismo, etcétera– las soluciones serán más programáticas en lugar de político-legales (como las reformas de Estado).

En esos términos, el caso de Perú es complejo, pues una bipolaridad socioeconómica produce los factores del subdesarrollo. Los “andinos”, clasificados y autoclassificados como “campesinos” (quechuas, aymaras, etcétera) de la sierra, son excluidos de la ciudadanía plena por su pobreza. Por tanto, se impulsó remedios afirmativos programáticos porque el Estado está considerado bajo obligaciones en el contexto de los derechos humanos universales. Los programas afirmativos se basan en: (a) una simplificación de procedimientos y (b) la inversión de recursos etiquetados para la subvención de los gastos, de la orden que sean, de los ciudadanos en condiciones de exclusión por pobreza (socioeconómica).

Cuando los factores sociopolíticos cobran prioridad, las soluciones contra la exclusión enfatizan reformas más estructurales, o más directamente referentes a los conceptos primordiales del pacto social. Las constituciones de nuestros países son de naturaleza secular-liberal, con la particularidad de manifestar, en la mayoría de las naciones-estados americanos, una voluntad política de transformar, en particular a los pueblos indígenas, de la categoría de encargados (*in trust*) a la de autónomos dentro de un concepto de Estado *plurinacional* o *pluriétnico*. La ciudadanía se extiende (o se reextiende en el caso iberoamericano) –fragmentándose a la vez– para otorgar estatus de

---

concluyendo que había más interés en la privatización que éste. (Habría que investigar más el asunto.)

ciudadanías colectivas debajo de la unidad nacional. Un punto intermedio es el empleo de “pueblos indígenas” como categoría de membresía de individuos autorizados para obtener beneficios especiales temporales (*acción afirmativa*), principalmente en aras de la reconciliación frente a abusos sociopolíticos históricos. Esto describe el abordaje político peruano de los campesinos serranos, identificados ahora por grupos-víctimas de la violencia terrorista de los ochenta.

El cumplimiento respecto al derecho a la identidad tiene primacía en cualquier programa gubernamental intencionado para superar la inaccesibilidad estructural a los servicios públicos. Este proyecto queda inconcluso en Perú, por los siguientes motivos:

- Todavía se debate el costo. Hay un consenso (desarticulado) acerca de que, lógicamente, el registro civil debe ser gratuito para los usuarios. Claro, esto va en contra de sistemas fiscales-económicos establecidos: el municipio y el gobierno federal perciben ingresos necesarios y los participantes en el sistema de notaría y burocracia también.
- Se debate el acceso físico. Con una población dispersa en la sierra andina y la selva amazónica, las oficinas del RENIEC no son tan accesibles como en las ciudades, por lo que son suplementadas por campañas móviles. De ahí surge la preocupación por la inevitable arbitrariedad de la focalización como instrumento de la administración pública. La frontera del área focalizada siempre está expuesta a la revisión crítica; los subgrupos adentro y afuera de áreas focalizadas son aventajados o desventajados injustamente de una forma u otra.
- Se perfila un debate acerca de la asociación local (descentralizada) y central-nacional. Aunque Perú no cuente con un sistema político federativo, se comparte la función del registro civil empoderando a la municipalidad, reconociendo la capacidad natural de la autoridad local de mantener un récord de la ciudadanía. Pero los problemas son muchos, incluyendo problemas de ortografía, de corrupción, entre otros. No hay claridad en la forma más racional y efectiva de división de labores y de coordinación entre lo local y lo nacional.

Es común en las políticas públicas americanas asociar el derecho a la identidad con el acceso a los servicios derivados. En Perú hemos visto por lo menos tres manifestaciones de esta clase de asociación:

1. Ciudadanía-votación. El documento de identidad es la credencial del elector, controlada desde el ramo estatal electoral. A pesar de que el ejercicio del voto es fundacional para el Estado democrático, se presta a la manipulación -o a la suspicacia- de la información con fines partidistas-electorales. Esta crítica se presenta en el debate público sin encontrar un contexto de alternativas y propuestas definidas.

En los dos casos que siguen se interpreta prácticas motivadoras (*drivers*) para el registro ciudadano:

2. Derechos económicos y sociales-ciudadanos (Juntos). La intención política y la percepción de este programa son complejas: ¿es el cumplimiento de los derechos?, ¿es una inversión en la formación educativa y de salud de niños en extrema pobreza?, ¿es una subvención a pobres? En cualquiera de los casos, el registro de

identidad se vuelve una condición, que puede, o no, corromper el ejercicio del derecho como tal.

3. Tenencia segura de propiedad privada-ciudadanía (PETT). Aparte de las preocupaciones de orden filosófico, si se puede proteger y promover un derecho mediante un planeamiento de condición previa, este proyecto está sujeto a una crítica de diseño incompleto. El PETT pretende titular parcelas privadas, mas no incursiona en las comunidades campesinas y nativas de la sierra y la Amazonía. Esta restricción atañe a sistemas de tenencia semi-colectivos en un sistema económico que reduce la actividad productiva racional al autoabastecimiento, frente a alternativas comunes de abandono y migración. Adicionalmente, la efectividad de la titulación es temporal, ya que los cambios de tenencia subsecuentes (compraventas y herencias) se ubican en un sistema consuetudinario local, sin la obligación o, seguramente, la práctica común de su registro legal.

En Perú el derecho a la identidad ha avanzado un gran trecho. El tema ocupa un lugar de priorización inédito en las Américas y hay señales de una superación contundente. Las razones son:

- La capacidad política de la sociedad civil peruana para trabajar de forma colegiada, con claridad estratégica y prácticas arraigadas de intersectorialidad.
- La inserción del tema del derecho a la identidad, de forma parcial, adecuada, efectiva, en el proceso de la reconciliación y (re)construcción de la nación-Estado.
- La interpretación/apropiación del tema por el gobierno, incluyendo: (a) la capacidad de construir alianzas (con base en convenios), en particular con el RENIEC para la realización de campañas focalizadas, y (b) la interpretación/apropiación del tema por la Defensoría del Pueblo.

#### **ANEXO: Seminario con Registradores Civiles, Cajamarca, 10 de diciembre de 2005**

La Defensoría del Pueblo convocó a un taller-seminario de Registradores Civiles locales en el Departamento de Cajamarca (el 10 de diciembre de 2005), con la asistencia de aproximadamente 30 participantes. La mitad de ellos eran personas con más de 10 años de experiencia y el resto eran personas nombradas por primera vez por el alcalde, quien recién asumió sus funciones.

Algunas municipalidades ofrecen un salario (modesto) y otras conciben el registro como un servicio comunitario. En los dos casos es razonable considerar que los ingresos (legales y otros) generados por éste afectan los salarios de los registradores.

El seminario, de un día, consistió en: (a) una dinámica de identificación de problemas por parte de los registradores, (b) presentación principal en forma de capacitación básica por el RENIEC, (c) presentación acerca de la certificación de nacidos vivos por el Ministerio de Salud, (d) presentación acerca del derecho a la identidad por la Defensoría del Pueblo y (e) ejercicio de sugerencias para superar los problemas identificados por los registradores.

El mensaje principal expresó la necesidad de combinar: (a) el *rigor* legal absoluto requerido por el RENIEC y (b) *flexibilidad* y *creatividad* posibles para asegurar el derecho fundamental a la identidad. Obviamente, ésta no es una contradicción en cuanto

el derecho es a la *identidad legal*. Pero, en el contexto del campo peruano, resalta el aspecto gris, ya que formalidad y legalidad, aquí referentes al sistema operado conjuntamente con el RENIEC, el Ministerio de Salud y el Instituto de Estadística, están diseñadas en referencia a las condiciones urbanas y las ideales del campo. Por otro lado, en este momento el sistema estatal reconoce una situación de excepción –de discriminación y desventaja históricas, de posviolencia y compromiso político con la reconciliación social– y por consiguiente ha flexibilizado el orden legal-gubernamental, reduciendo el rigor requerido en las pruebas e introduciendo campañas. En forma complementaria, el Estado ha apelado a la voluntad (que puede ser el significado de la palabra “creatividad” empleada en el taller) de las autoridades responsables para hacer valer el derecho a la identidad, ahora como una iniciativa especial del Estado.

Por tanto, se observó que los participantes asumieron la orientación del seminario con distintos matices:

- Empoderadora. Hubo reconocimiento de la importancia de su función y la responsabilidad personal asumida. La capacitación técnica fue bien recibida y dejó constancia de la carga de decisiones (aceptar o no tal documento, por ejemplo).
- Reclamadora/desatinada. Hubo expresión de la clase: “Me mandan a la guerra sin fusil”. Las registradoras reclaman no percibir salario adecuado ni seguro frente a un llamado del Estado de comprometerse más (con más tiempo seguramente). Un registrador comentó: “Este taller se habrá dirigido a alcaldes, no a registradores”, ya que se trata de la voluntad política del alcalde frente al presupuesto de la municipalidad.<sup>368</sup>
- Reprobatoria/contradictoria. En efecto, hubo dos perspectivas: (1) la función pública del registrador como intérprete estricto de las normas administrativas, que en este caso afectan directamente el cumplimiento constitucional del Estado; y (2) la apelación, desde sus derechos humanos, de una población con nueva voz, mediante la Defensoría del Pueblo aquí, igualmente apelando a la función pública del registrador de cumplir con un compromiso constitucional y moral. Ambos mensajes fueron registrados en momentos como llamadas de atención a los registradores.

La iniciativa de descentralización emitida por la presidencia de Alejandro Toledo fue comentada como una solución parcial posible al dilema de los recursos. En suma, los ingresos a las municipalidades por el servicio de registro civil han cubierto costos más allá de proveer estos servicios; ahora que se reconoce el registro civil como un derecho (no sólo servicio), *por lo menos* se reclama los gastos asociados con éste frente al gobierno central y la promesa de descentralización (difícilmente ejecutable de aquí al fin de esta administración en 2006) es una especie de aceptación del reclamo. (El fundamento de la descentralización del gobierno –no siendo federativa– es menos claro que en los gobiernos con poderes políticos-electos descentralizados. Sin embargo, tanto los gobiernos locales de Perú como las municipalidades distritales son electos.)

En resumen, los problemas *versus* las soluciones principales identificados son los siguientes:

- Inseguridad del puesto de registradoras – instituirlo como parte no política de la burocracia local.

---

<sup>368</sup> Existe información acerca de que legalmente se podría tomar de partidas tradicionalmente destinadas a obras públicas para reforzar el servicio de registro civil.

- Documentos incompletos – asegurar que los registradores conozcan todas las alternativas formalizadas para superar problemas de esta índole.
- Irresponsabilidad de los padres – concientización.
- Falta de recursos y de infraestructura (máquinas de escribir, etcétera) – mayor presupuesto.

## **ANEXO 6**

### **INFORME SOBRE EL DERECHO A LA IDENTIDAD: UN ANÁLISIS JURÍCO\***

**Nicolás Espejo Yaksic**

**Diciembre de 2005**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Una condición esencial para que las personas puedan gozar de los derechos que poseen es el hecho que el Estado reconozca su existencia de tales y otorgue los medios necesarios para que toda persona tenga la posibilidad de conocer su origen y la conformación primordial de la sociedad de la cual es parte. Es en este ámbito, en donde surge un derecho que tiene el carácter de esencial en la formación de la persona y en el desenvolvimiento de ésta en sociedad: el derecho a la identidad.

El concepto de identidad es de antigua data. Inicialmente inscripto en el campo de la filosofía, fue también recogido y elaborado por diversas disciplinas sociales y humanísticas. Una de estas disciplinas es el derecho y la conformación del derecho a la identidad que, como derecho fundamental, viene a ser relativamente reciente; razón por la cual nuestra tarea es realizar un análisis jurídico para precisar y sistematizar su contenido.

Para desarrollar el presente análisis, comenzaremos realizando una revisión conceptual sobre el derecho a la identidad, identificando ciertas definiciones que se han dado tanto en el ámbito de la Doctrina, como en el de la Jurisprudencia, de manera tal de poder determinar de qué trata dicho derecho, su alcance y su composición. Para lograr lo anterior, haremos referencia principalmente a la Doctrina de diversos países y la Jurisprudencia de Tribunales Nacionales e Internacionales. Posteriormente, nos referiremos al caso particular del derecho a la identidad en la legislación de determinados países, a saber, México, Bolivia, Perú, Colombia y Haití. En esta parte del informe, analizaremos la legislación de cada uno de estos países y los mecanismos existentes en cada uno de ellos tendientes a garantizar el ejercicio del derecho en estudio.

#### **II. EL DERECHO A LA IDENTIDAD: CONCEPTO Y ALCANCES**

La identidad incluye aspectos socioculturales y cognitivos que influyen en la vida del hombre en la construcción de su identidad personal. La identidad es parte esencial de la personalidad; marca las diferencias personales y se constituye en un aprendizaje continuo y de interrelación<sup>369</sup>. En particular, el derecho a la identidad se refiere a dos áreas concretas. En primer lugar, existe el derecho a la identidad mirado desde una perspectiva social y cultural, el cual puede definirse como un derecho que tienen todas las personas, miradas en su conjunto, en base al cual organizan su forma de vida desde los más variados ámbitos, los que van desde su sistema político, hasta sus tradiciones

---

\* Este trabajo contó con la invaluable colaboración de Anuar Quesille, Ayudante de Investigación en DD.HH. de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

<sup>369</sup> LOO MORALES, IRENE, *"La identidad como proceso biológico-psicosocial"*, Facultad de Estudios Superiores de Zaragoza, 2003, p. 49.

religiosas. Es un derecho que camina por las más variadas vertientes del hombre en sociedad.<sup>370</sup> En segundo lugar, se encuentra el derecho a la identidad Personal, el cual tiene relación con el derecho de todas las personas a saber quiénes son y el derecho a poseer los medios necesarios para ser individualizados en el sistema en el que viven. Por otro lado, este derecho implica el deber por parte del aparato estatal de dar el debido reconocimiento a los individuos que lo conforman. Este segundo aspecto del derecho a la identidad es el que nos importa analizar.

## 2.1 El derecho a la identidad en la doctrina comparada

No existe actualmente un concepto uniforme respecto a lo que constituye el derecho a la identidad Personal, puesto que, como veremos a lo largo de este análisis, son muy amplios los aspectos que éste abarca y los derechos que en él están contenidos. No obstante, las diversas definiciones que éste contempla (principalmente en la doctrina), poseen muchos elementos comunes que veremos más adelante.

*“La construcción y reelaboración de conceptos científicos obedece siempre a requerimientos sociales y periodos históricos determinados. Por ende, tal sucede también con el concepto de identidad toda vez que, por diversas circunstancias, se ponen en cuestión vivencias individuales y colectivas acerca del “sí mismo”, del “otro”, del interjuego entre el reconocimiento que cada uno hace y tiene de sí mismo (...).”*<sup>371</sup>

Resulta importante destacar que el estudio del derecho a la identidad tiene su origen en la doctrina italiana, la cual desarrolló extensamente el tema partiendo de antecedentes jurisprudenciales que datan de la década de 1980 en adelante. Dichos antecedentes interesaron a numerosos autores que intentaron dar forma y contenido a este campo del derecho.

Uno de los primeros en tratar el tema fue De Cupis, quien dice que la identidad personal es ser uno mismo, representado con sus propios caracteres y sus propias acciones, “constituyendo una misma verdad de la persona”. Señala que la identidad “no puede en sí y por sí ser destruida, ya que la verdad, precisamente por ser la verdad, no puede ser eliminada”.<sup>372</sup> Continúa señalando que “ser uno mismo” es también serlo aparentemente ante la opinión de los demás, o sea, serlo socialmente. Y es esta proyección social de la identidad personal la que es susceptible de ser lesionada externamente, por lo que se hace imprescindible la tutela del derecho. Es importante, para De Cupis, no sólo afirmarse como persona, sino como “cierta persona”, precisamente como aquella persona que realmente es. El trabajo que realiza de Cupis, ciertamente, es muy importante puesto que de sus postulados podemos observar que se encuentran los fundamentos relativos a los deberes que tienen los Estados en cuanto a garantizar el derecho a la identidad y de hacer posible la diferenciación necesaria entre una persona y otra.

---

<sup>370</sup> LASERNA, ROBERTO, Artículo titulado “Cuoteo étnico: no tatay”, en Revista Pulso, Edición de 10 a 16 de diciembre de 2004.

<sup>371</sup> SLAPAK, SARA, “La construcción de la identidad en el niño desde el punto de vista social y su regulación jurídica”, en “El Derecho a la Identidad: Los avances científicos. La regulación jurídica y los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño”, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1993.

<sup>372</sup> DE CUPIS, ADRIANO, “El derecho de la personalidad”, Ed. Giuffrè, Milán, 1982. p. 399.

Otro tratadista italiano de renombre que ha desarrollado importantes estudios sobre el derecho a la identidad es Messineo. Para él el derecho a la identidad consiste en el derecho que tiene una persona a no ser confundida con las demás. En este sentido, sostiene que el derecho a la identidad personal se constituye principalmente por el derecho al nombre.<sup>373</sup> La concepción de derecho a la identidad que entrega Messineo ha sido criticada en cierto modo, pues se señala que con ella se incurre en una confusión entre signos distintivos del sujeto e identidad personal. En la actualidad la doctrina ha superado la concepción estática del derecho a la identidad y ha logrado precisar que el nombre es sólo un dato de la identificación del sujeto, al que se unen otros de las mismas características como la filiación, el sexo, la fecha de nacimiento, todo lo cual constituye la identidad registral.<sup>374</sup>

Alternativamente, uno de los autores pertenecientes a este grupo de tratadistas italianos, que más arduamente ha tratado del tema del derecho a la identidad en los últimos años, es Máximo Dogliotti. En su obra, podemos ver que individualiza en la identidad personal el complejo de las características que concurren a formar la personalidad, como las experiencias pasadas, la condición presente y más aún, las aspiraciones y convicciones ideológicas, políticas y morales de cada individuo. Con todo esto, observa que el derecho a la identidad “reclama la exigencia de ser reconocido socialmente como uno mismo, en la perspectiva de una cumplida representación de la personalidad individual en todos sus aspectos e implicaciones, en sus calidades y atribuciones.”<sup>375</sup>

Sin embargo, el análisis doctrinario del derecho a la identidad no se agota en Italia, aunque tiende a concordar con ella. En este sentido, Carlos Fernández Sessarego ha definido la identidad personal como *“el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. Es todo aquello que hace que cada cual sea uno mismo y no otro. Este plexo de características de la personalidad de “cada cual” se proyecta hacia el mundo exterior, se fenomenaliza y permite a los demás conocer a la persona, a cierta persona, en su “mismidad”, en lo que ella es en cuanto específico ser humano.”*<sup>376</sup>

Partiendo de la definición dada por este autor, podemos señalar que la identidad personal es un derecho inherente a toda persona, que presenta un preponderante interés existencial y que, ante lo expuesto, no hay duda alguna de que merece una adecuada tutela jurídica. Es decir, el hombre en la búsqueda de esta identidad y ante la necesidad de que el Estado le reconozca una existencia única e independiente respecto de cualquier otra persona, debe crear mecanismos tendientes a lograr dichos objetivos, o mejorar los ya existentes en caso de que presenten deficiencias que impidan tan imperiosa protección. Todo lo anterior, Fernández Sessarego lo interpreta diciendo que toda persona tiene derecho a su “verdad personal”, tal cual es, sin alteraciones, desfiguraciones, falseamientos, distorsiones o desnaturalizaciones de sus atributos, que le impidan ser él mismo y no otro.<sup>377</sup> Finalmente, nuestro autor indicará que la identidad está compuesta por diversos elementos que pueden ser clasificados en estáticos y

---

<sup>373</sup> MESSINEO, FRANCESCO, *“Manual de Derecho Civil y Comercial”*, Ed. Sentis, Buenos Aires, 1954.

<sup>374</sup> FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS, *“Derecho a la Identidad Personal”*, Tomo II, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 108.

<sup>375</sup> DIGLIOTTI, MASSIMO, *“Tratado de derecho privado”*, Ed. Utet, Torino, 1982, p. 99.

<sup>376</sup> FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS, *ob. cit.* p. 113.

<sup>377</sup> *Ibíd.*, p. 115.

dinámicos. Respecto de los *estáticos*, éstos son los primeros elementos de la identidad que se hacen visibles en el mundo exterior; a través de ellos se tiene una completa e inmediata visión del sujeto. Entre éstos cabe señalar a los signos distintivos, como lo serían el nombre, el seudónimo, la imagen y otras características físicas que diferencian a una determinada persona de las demás. En relación con los elementos *dinámicos*, estos se constituyen por el “patrimonio ideológico cultural” de la personalidad. Es la suma de los pensamientos, opiniones, creencias, actitudes y en general, los comportamientos de cada persona que se desplazan en el mundo.

Siguiendo en nuestra búsqueda encaminada a saber qué es el derecho a la identidad, encontramos otros autores que se han referido al tema. Entre ellos, podemos mencionar a Daniel D’Antonio, quien sostiene que el derecho a la identidad es un presupuesto de la persona, considerado como bien personal tutelado por el derecho subjetivo. *“Es el presupuesto de la persona que se refiere a sus orígenes como ser humano y a su pertenencia abarcando su nombre, filiación, nacionalidad, costumbres, cultura propia y demás elementos componentes de su propio ser.”*<sup>378</sup>

Por otra parte, Cabanellas expresa que la identidad es el hecho comprobado de ser una persona, constituyendo la determinación de la personalidad individual a los efectos de relaciones jurídicas. El mencionado autor define la identificación como el reconocimiento y comprobación de que una persona es la misma que se supone o se busca.<sup>379</sup> Para la autora argentina Miriam Ferrari, el derecho a la identidad es “el derecho subjetivo a la verdad personal, comprensivo del derecho a la verdad de origen y de la prerrogativa individual a la exacta representación de la proyección social singular. En suma, es el derecho al respeto de ser uno mismo”. Señala que la violación del derecho a la identidad se manifiesta cuando se desfigura la imagen que uno tiene frente a los demás.

## **2.2 El derecho a la identidad en la jurisprudencia comparada e internacional**

Pero no sólo la doctrina nos entrega concepciones sobre lo que debe entenderse por derecho a la identidad. Más aún, ha sido la jurisprudencia la que ha dado los primeros pasos en la tarea de conceptualizar el derecho a la identidad, entregando los principales elementos de que se han servido los tratadistas para abordar este campo del derecho. A continuación haremos alusión a algunos fallos de diversos tribunales que han intentado conceptuar el derecho a la identidad.

### **2.2.1 Jurisprudencia comparada en materia de derecho a la identidad**

#### **A. El caso italiano**

Al igual que en el campo de la doctrina, la jurisprudencia italiana ha sido la primera en tratar el tema de los derechos del ser humano desde el ámbito de la identidad personal y

---

<sup>378</sup> D’ANTONIO, DANIEL, “El Derecho a la Identidad y protección jurídica del menor”, en artículo titulado “El derecho a la identidad personal”. De Miriam Ferrari Stella.

<sup>379</sup> PEÑARANDA, HECTOR, artículo titulado “Derecho a la Identidad de la persona natural” 2001, p.1.

la importancia que ésta tiene para su desenvolvimiento en sociedad.<sup>380</sup> En primer lugar, debemos hacer referencia a la *Sentencia del 6 de mayo de 1974* pronunciada por el Juez de Roma. Se trata de un pronunciamiento judicial de enorme importancia, pues en él se bosqueja una nueva situación jurídica subjetiva. Los hechos del caso tienen lugar a raíz de un afiche de propaganda electoral que se publicó en Italia, en relación con un referéndum sobre la abrogación o el mantenimiento de la Ley vigente sobre divorcio. En dicho cartel se reproducían imágenes de un hombre y una mujer que, no obstante ser notorios partidarios de dicha ley, se les hacía aparecer como retractores de ella; además se les mostraba como cónyuges sin serlo. En conclusión, en el cartel se mostraban muchas inexactitudes en cuanto a la identidad de quienes allí aparecían.

El juez que se pronunció sobre el caso señaló que a través de dicho cartel se habían lesionado dos derechos subjetivos de las personas involucradas. Éstos eran, por una parte, el derecho a la imagen (regulado en el artículo 10 del Código Civil italiano) y, por otra, el derecho a la identidad personal, no regulado expresamente por el ordenamiento jurídico, pero con sustento en una cláusula general que tenía rango constitucional. Respecto del segundo derecho señalado por el juez como violado, por primera vez se reconoció que cada uno tiene el derecho a que no se le desconozcan sus propias acciones y también a que no se le atribuya la paternidad de acciones que no le son propias; en otras palabras, se reconoce el derecho a que no se altere la propia personalidad individual.

Posteriormente, podemos referirnos al fallo emitido por el Tribunal de Milán del 19 de junio de 1980. Es el conocido caso "*Veronesi*". Dicha sentencia se da a raíz de la campaña publicitaria que inició una empresa de tabacos de Italia, basándose en las declaraciones hechas por un médico, quien en una conferencia relativa a los efectos dañinos del tabaco señaló que ciertas marcas eran menos dañinas que otras; una de las empresas que fue nombrada como menos generadora de daños tomó estas declaraciones contra la voluntad de su autor y las utilizó para la publicidad de sus productos. El Tribunal señaló que en este caso señalaron que la empresa estaba utilizando el nombre de un individuo para atribuirle situaciones que falseaban la representación externa de la persona frente a la sociedad. Lo anterior, claramente era una vulneración al derecho a la identidad de una persona, puesto que se le atribuía una condición de que carecía realmente.

Un año que viene a constituir un hito en cuanto al desarrollo del derecho a la identidad es 1984, pues en diversas fechas el Tribunal de Roma emitió numerosas sentencias por medio de las cuales se logra percibir una mayor concreción en cuanto a una delimitación conceptual relativa al desarrollo del tema en cuestión. A continuación haremos referencia a dos de estas decisiones que vienen a ser las más importantes. Con fecha 27 de marzo de 1984, el Tribunal de Roma señaló que el derecho a la identidad personal se centra conceptualmente en la proyección social de la persona. En el fallo se puntualiza que el ordenamiento jurídico, a través del derecho a la identidad, pretende cautelar, entre otras cosas, la posición político-social asumida por una persona soberanamente. Se continúa diciendo que el derecho a la identidad debe ser entendido como el derecho a ser uno mismo, el derecho a que no se atribuyan a una persona, por parte de terceros, actitudes, conductas o ideas no verdaderas. Lo anterior, viene a ser ratificado con la

---

<sup>380</sup> Para ver referencia a los fallos italianos consultar: FERNANDEZ SESSAREGO, CARLOS, "*Nuevas tendencias en el derecho de las personas*", Universidad de Lima, Lima, Primera Edición, 1990.

*sentencia del 15 de septiembre* del mismo año, la cual expone que la identidad personal, tutelada por el ordenamiento jurídico, es el resultado de la integración o conjunción de un cúmulo de atributos que perfilan la personalidad de cada cual. Es importante también hacer mención de la *sentencia del 27 de marzo del mismo año*, la cual reafirma el derecho de cada persona a ser representada con todos los caracteres estructurales propios de su personalidad, desde que cada persona tiene el derecho a ser ella misma dentro del contexto social. Finalmente, el derecho a la identidad se consolida de manera definitiva dentro de la jurisprudencia italiana, por la emisión ejecutoria de la Corte de Casación del 22 de junio de 1985. Esta sentencia, referida al caso “Veronesi”, del 19 de junio de 1980, contiene la más completa definición que sobre el derecho a la identidad personal se había producido hasta ese entonces. Se señaló que “cada sujeto tiene un interés, generalmente considerado como merecedor de tutela jurídica, de ser representado en la vida de relación con su verdadera identidad, tal como ésta es conocida o podría ser conocida en la realidad social, general o particular, con la aplicación de los criterios de la normal diligencia y de la buena fe subjetiva”. Además, se dijo que “el derecho a la identidad tiende a garantizar la fiel y compleja representación de la personalidad individual del sujeto en el ámbito de la comunidad, general y particular, en la cual tal personalidad viene desarrollándose, exteriorizándose y solidificándose”.

Como hemos podido ver, el desarrollo del derecho a la identidad en la jurisprudencia italiana ha sido progresivo, puesto que se ha llegado a consolidar como un derecho digno de tutela legal por parte del Estado, pese a no tener regulación expresa en los textos legales de dicho país.

## **B. El caso argentino**

Otro país en el cual los Tribunales de Justicia han dado gran importancia al derecho a la identidad es Argentina. A continuación haremos referencia a algunos pronunciamientos judiciales que han intentado conceptualizar y dar contenido al mencionado derecho.

El primero de ellos es el caso *Muller*, ventilado ante la Corte Federal y cuya sentencia fue emitida el 13 de noviembre de 1990. Dicho caso dice relación con un recurso deducido por el padre adoptivo de un menor, a raíz de una decisión judicial que ordenó realizar al adoptado un examen tendiente a establecer si había o no correspondencia genética con los supuestos abuelos de sangre; la Corte Federal por mayoría prácticamente ignoró el derecho a la identidad del hijo. No obstante, la minoría de la Corte sostuvo una tesis opuesta que luego adoptaría la totalidad de la Corte a lo largo del tiempo. Los fundamentos disidentes en esta sentencia se basaron en el hecho de que toda persona tiene derecho a conocer su identidad de origen, destacando la situación traumática que se genera en el niño el proceso de ocultarle su verdadera identidad. En este fallo una mención esencial está constituida por el voto del Juez Petracchi, quien magistralmente sostiene que “el poder conocer su propia génesis, su procedencia, es aspiración connatural al ser humano, que incluyendo lo biológico, lo trasciende. Tender a encontrar las raíces que den razón del presente a la luz de un pasado que -aprehendido- permita reencontrar una historia única e irrepetible (tanto individual como grupal), es movimiento esencial de dinámica particularmente intensa en las etapas de la vida en las cuales la personalidad se consolida y estructura.”

Otro caso relevante ventilado en la Corte Federal de Argentina es la causa *H.91.XXXIV* del 4 de diciembre de 1995. Vigente ya la reforma constitucional, en un litigio relativo a la identidad de un menor la Corte valora el derecho a la identidad del niño, al que se le reconoce jerarquía constitucional, señalando el compromiso de los Estados Partes de respetar ese derecho.

Con todo, la jurisprudencia Argentina en la materia no ha estado vinculada privativamente a la jurisdicción de la Corte Federal, sino que otros tribunales argentinos también se han pronunciado respecto al tema del derecho a la identidad. Así, la Corte de Santa Fe, en un fallo de fecha 8 de octubre de 1992, afirma el reconocimiento de la jerarquía constitucional del derecho a la identidad y lo conjuga con los derechos a la libertad, la integridad física, y a la no autoincriminación. El caso versa sobre el acoso de una acción de filiación que declaraba que una menor era hija extramatrimonial de C.L.L. Fallecido éste, los herederos del demandado interponen recurso de inconstitucionalidad. El Máximo Tribunal Santafesino resolvió que la satisfacción del derecho a la identidad no lesiona otros derechos de igual fundamento siempre que no se coaccione para obtener la necesaria participación del requerido a prestarse a la pericia. Finalmente en el pronunciamiento *CNCIV* del 17 de septiembre de 1996, el Tribunal considera que constituye un interés público garantizar al niño su derecho a conocer su origen. Por ello, la justicia no aspira en forma exclusiva a llegar a una verdad judicial, de acuerdo con las pruebas aportadas por los litigantes, sino que busca la verdad objetiva de la existencia o no de nexo filial.

### **C. El caso colombiano**

Particularmente progresista y aguda ha sido la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia, quien también se ha referido al tema del derecho a la identidad.<sup>381</sup> Este Tribunal, en su sentencia *C-109-95* de fecha 15 de marzo de 1995, con ocasión de una acción de constitucionalidad relativo a un caso de filiación, aborda el tema del derecho a la identidad desde el derecho constitucional a la personalidad jurídica, señalando que éste “(...)no se reduce únicamente a la capacidad de la persona humana a ingresar al tráfico jurídico y ser titular de derechos y obligaciones sino que comprende, además, la posibilidad de que todo ser humano posea, por el simple hecho de existir e independientemente de su condición, determinados atributos que constituyen la esencia de su personalidad jurídica e individualidad como sujeto de derecho. Son los llamados atributos de la personalidad. Por consiguiente, cuando la Constitución consagra el derecho de toda persona natural a ser reconocida como persona jurídica está implícitamente estableciendo que todo ser humano tiene derecho a todos los atributos propios de la personalidad jurídica (...)”. La Corte consideró que uno de los derechos integrantes del derecho a la identidad es el que tiene toda persona de conocer sus orígenes y su filiación real.

El mismo Tribunal colombiano, en la acción de tutela *T-090-96*, de 6 de marzo de 1996, realiza una particularización detallada del derecho a la identidad y a la propia imagen. Dicho fallo se generó con motivo de la filmación de un parto en una clínica privada, que posteriormente fue difundido por una estación televisiva, la cual mostró dicha intervención médica con evidentes alteraciones y con un fin diverso al cual sirvió de

---

<sup>381</sup> Todas las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que sean citadas en todo este informe pueden ser obtenidas ingresando el rol mencionado en el sitio Web <http://200.21.19.133>.

fundamento para que los padres del recién nacido dieran su autorización para filmarlo. Entre las consideraciones entregadas, el Tribunal recalcó que “el individuo como persona tiene derecho a ser portador de una diferencia específica y a apoyarse en ella para proseguir su curso vital. Apagar, silenciar, desconocer y, en fin, hacer caso omiso, del verdadero ser social de la persona, equivale a negar el derecho a la diferencia y, por ende, soslayar el significado profundo del pluralismo.” Además, la Corte señaló que “la atribución de rasgos sociales que no se ajustan al verdadero ser social y su adscripción a un estereotipo que ella repudia -el de la madre burguesa- pone en evidencia una clara violación de su derecho a la identidad. No puede alegarse que las características sociales de la actora no eran reconocibles. Luego, la injusta categorización de que fue objeto la demandante, trasciende el derecho de rectificación y se erige en afrenta directa a su personalidad”. En resumidas cuentas, la Corte manifestó que si bien el derecho a la identidad no tenía una consagración expresa en la legislación colombiana, de todos modos era necesaria su tutela y respeto, ya que su existencia era cierta y se podía construir por medio de diversas disposiciones de la Constitución, principalmente del artículo 4 que consagra el derecho a la personalidad jurídica.

### **2.2.2 Jurisprudencia internacional sobre derecho a la identidad**

Pero no sólo la jurisprudencia de tribunales nacionales se ha referido al derecho a la identidad. Si bien dicho derecho es de tratamiento reciente y su conceptualización, contextualización y alcance se encuentra aun en un cierto estado embrionario, tribunales internacionales también han construido razonamientos en base a la existencia de dicho derecho.

#### **A. Sistema interamericano**

Lo más destacable en este contexto ha sido una resolución emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual en el *Caso de las Hermanas Serrano Cruz contra El Salvador*, cuya sentencia data de 1º de marzo de 2005, hizo alusión al derecho a la identidad. Esta resolución tiene un carácter particular, puesto que el Tribunal decidió no pronunciarse sobre las alegaciones que hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 17, 18 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su fundamento fue una razón de competencia, ya que los hechos alegados habrían tenido lugar antes de que El Salvador haya dado reconocimiento oficial a la competencia contenciosa de la Corte.

En este caso, la Comisión señaló que el Estado habría violado el derecho a la identidad debido a la desaparición de las presuntas víctimas (las hermanas Serrano Cruz). En este contexto, la Comisión señaló que el derecho a la identidad “ha sido reconocido por la jurisprudencia y por la doctrina tanto como un derecho autónomo, así como expresión de otros derechos o como un elemento constitutivo de éstos. El derecho a la identidad está íntimamente asociado al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al derecho a tener un nombre, una nacionalidad, una familia y a mantener relaciones familiares. La supresión o modificación total o parcial del derecho del niño a preservar su identidad y los elementos que lo integran compromete la responsabilidad del Estado (párrafo 117.a)”. A pesar de que la Corte evitó referirse al tema, igualmente dicha resolución es importante, puesto que puntos destacables lo constituyen los *Votos Disidentes* de los Jueces Manuel Ventura Robles y Antonio Cançado Trindade, quienes señalaron que la Corte sí debería haber emitido un pronunciamiento referente al derecho

a la identidad. Consideramos que es de vital importancia analizar dichos razonamientos, ya que de ellos se desprenden no sólo aproximaciones a un concepto de derecho a la identidad, sino que también se trazan los postulados más relevantes que demarcan el contenido de éste derecho.

Respecto al voto del Juez *Ventura Robles* éste señaló lo siguiente: “la Corte se ha autolimitado en razón de acoger una interpretación restrictiva en perjuicio de las víctimas, que ha privado al Tribunal de la posibilidad histórica de pronunciarse sobre la violación a los derechos de protección a la familia, al derecho al nombre y a los derechos del niño en un caso que abarca la problemática de la búsqueda de las personas que desaparecieron cuando eran niños en el contexto de un conflicto armado interno y, consecuentemente, pronunciarse sobre el *derecho a la identidad* de tales personas” (párrafo 2). Siguiendo con su razonamiento explicó que si bien el derecho a la identidad no está recogido expresamente por la Convención Americana, es importante señalar que este derecho sí se encuentra protegido en dicho tratado a partir de una interpretación evolutiva del contenido de otros derechos consagrados en el mismo, y en este caso en particular, a través del análisis de los artículos 17, 18 y 19 de la Convención.

En relación con el voto del Juez *Cançado Trindade*, éste fundamentó que la Corte debió pronunciarse sobre la vulneración del derecho a la identidad por los mismos fundamentos que el Juez Ventura Robles. No obstante, realizó un análisis más detallado sobre el sentido y alcance de dicho derecho. “*Es ésta una cuestión que debió haber sido objeto de una construcción jurisprudencial por parte de la Corte, por cuanto, en mi entender, no hay cómo disociar el derecho a la identidad, de la propia personalidad jurídica del individuo como sujeto tanto del derecho interno como del derecho internacional* (párrafo 13)”. Indicó que el derecho a la identidad presupone el libre conocimiento de datos personales y familiares, lo que incluye el acceso a éstos. Con ello se logra satisfacer una necesidad existencial y se pueden salvaguardar los derechos individuales. Dicho derecho tiene además un notorio contenido cultural (además de social, familiar, psicológico, espiritual), mostrándose esencial para la relación de cada persona con las demás e incluso su comprensión del mundo exterior, y su ubicación en el mismo. “*Sin la identidad propia uno no es persona. La persona humana, a su vez, se configura como el ente que encierra su fin supremo dentro de sí mismo, y que lo realiza a lo largo del camino de su vida, bajo su propia responsabilidad. La salvaguardia de su derecho a la identidad tórnase esencial para ese fin. La personalidad jurídica, a su vez, se manifiesta como categoría jurídica en el mundo del Derecho, como la expresión unitaria de la aptitud de la persona humana para ser titular de derechos y deberes en el plano del comportamiento y las relaciones humanas reglamentadas* (párrafo 15)”.

Luego de conceptualizar el derecho a la identidad y dar énfasis a la importancia que éste posee en un Estado de derecho, el Juez Cançado Trindade se refiere al contenido esencial que tiene la identidad personal y los componentes que lo deslindan. Señaló que el derecho a la identidad, pese a no tener una consagración expresa en la Convención Americana, su contenido se da dependiendo de las características particulares del caso concreto. En el *Caso de las Hermanas Serrano Cruz*, señaló que el derecho a la identidad se componía de la interpretación evolutiva de los artículos 18 (derecho al nombre) y 17 (derecho a la protección de la familia) de la Convención Americana. Pero que no obstante, en otros casos puede componerse de otros derechos de dicha Convención (por ejemplo, el derecho a la personalidad jurídica, artículo 3; el derecho a la libertad personal, artículo 7; el derecho

a la libertad de conciencia y religión, artículo 12; el derecho a la libertad de pensamiento y expresión; el derecho a la nacionalidad, artículo 20).

## **B. Sistema europeo**

En relación con la jurisprudencia de la Corte Europea, ésta no ha dado planteamientos directos en relación con el derecho a la identidad. Sin embargo, indirectamente ha tratado el tema partiendo del análisis de derechos del Convenio Europeo.

En primer lugar, se hizo alusión al derecho a la identidad, a propósito del derecho al nombre en los siguientes casos: *Stjerna versus Finlandia*, cuya sentencia es de 25 de noviembre de 1994, párrafo 37; y *Burghartz versus Suiza*, de 22 de febrero de 1994, párrafo 24. En estas sentencias la Corte señaló que "al constituir un medio de identificación personal y una conexión a la familia, el nombre de un individuo concierne a su vida privada y familiar". En segundo lugar, la Corte Europea realizó una referencia indirecta al derecho a la identidad, referencia que resulta, como acostumbra el actuar de este Tribunal, muy innovadora. Se refirió al tema a propósito del artículo 8 del Convenio Europeo, relativo al derecho a la vida privada, en casos vinculados con personas transexuales. En estos casos la Corte expresó que quienes cambiaban de sexo mediante el sometimiento a una intervención quirúrgica, no solamente sufrían un cambio físico, sino que también este cambio era con respecto a la propia personalidad de estas personas. Y para lograr dicho objetivo, era necesario que los Estados otorguen a estas personas los correspondientes documentos de identificación que acreditan que son una nueva persona con una nueva identidad propia, donde los Estados tenían el deber de respetar todos los derechos al igual que con el resto de los individuos.<sup>382</sup>

### **3.1 Algunas conclusiones conceptuales sobre el derecho a la identidad**

Del análisis de los diversos conceptos sobre el derecho a la identidad, que tanto la doctrina como la jurisprudencia han entregado, surgen muchos elementos comunes que sirven para determinar el alcance de este derecho, es decir, qué derechos se entienden como parte de la identidad o cuáles son esos derechos que lo conforman. Para efectos del análisis que nos importa realizar, es decir, revisar el derecho a la identidad desde un punto objetivo, o registral, haremos hincapié algunas consideraciones sobre la importancia de los siguientes derechos:

- derecho al nombre
- derecho a ser inscrito al momento del nacimiento
- derecho a la nacionalidad
- derecho a la personalidad jurídica

## **A. Derecho al nombre**

En relación con el derecho al nombre, éste constituye un elemento fundamental del derecho a la identidad y conforma lo que podría denominarse como "el derecho base" de la identidad de una persona. Se trata de una forma externa por la cual podemos distinguir a una persona de la otra y por la cual los individuos conforman sus relaciones sociales con la

---

<sup>382</sup> Ver al respecto: CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, "Caso B Vs. Francia"; Caso *Van Oosterwijck Vs. Bélgica*"

individualidad necesaria. La doctrina es unánime al sostener que el nombre desempeña la función de servir de “medio de identificación e individualización de las personas.”<sup>383</sup> Es lo que hace que la persona que tiene un determinado nombre sea reconocida, por los demás o por los órganos del Estado, como distinta a otra, lo que trae como consecuencia un sinnúmero de cargas y derechos que le conciernen por el sólo hecho de tener dicho medio de individualización. Incluso, es obvio que por el nombre que se tiene se delimitan las funciones y la posición que una persona tiene en la sociedad. A este respecto, Sessarego, citando a Francesco Macioce expresa que “el contenido esencial del derecho al nombre debe considerarse relacionado con la función identificadora de la persona humana y, por tanto, comprende en sentido amplio un poder de goce del nombre, asegurado en el plano de la tutela de una serie de remedios judiciales.”<sup>384</sup>

Además de lo dicho, también existe unanimidad en la doctrina al afirmar que el nombre es un atributo de la personalidad, es decir, uno de los elementos innatos y permanentes que contribuyen a definir al individuo, respecto de los demás y respecto de él mismo. Con esto último queda claro la estrecha vinculación existente entre el derecho al nombre y el derecho a la identidad, puesto que con el primero se logra concretar el principal objetivo que busca la protección de este derecho: el ser uno mismo y no otro.

Este derecho de gran importancia tanto para el derecho privado, como para el derecho público, está reconocido en la mayoría de las legislaciones nacionales (a pesar de que existen diferencias en cuanto a los cuerpos normativos que lo consagran, puesto que algunos países lo regulan en leyes y otros le dan el carácter de derecho constitucional), las cuales señalan el deber de los Estados de dar, al momento del nacimiento de un menor, un nombre que lo individualice y lo distinga del resto de las demás personas. Además, muchos instrumentos internacionales consagran este derecho, muchas veces vinculándolo al derecho a la identidad de las personas y dándole el carácter de parte esencial de los Derechos Humanos; estos instrumentos serán detallados más adelante.

En nuestro esfuerzo por realizar un análisis general de este derecho, podemos mencionar las principales características que posee el nombre de una persona, punto importante y que realza aun más el carácter de derecho que posee. Cabe advertir que nos referiremos a aquellas características en las que concuerdan la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales, sin perjuicio de que puedan existir algunas características particulares en la legislación interna de cada país.

El nombre es inmutable, en el sentido de que no cambia por efectos de voluntad privada, a no ser de los casos en que expresamente la ley de un país permite el cambio de nombre. Es indisponible, pues no se puede comercializar ni donar. Es imprescriptible, porque no se pierde ni se adquiere con el transcurso del tiempo. Es extrapatrimonial, no susceptible de valoración económica. Es inherente a la persona; ella nace, vive y muere con su propio nombre, salvo en los casos en que este ha sido cambiado legalmente. Es un derecho absoluto, erga omnes, oponible a todos, imponiendo la obligación a los demás de abstenerse de usar indebidamente el nombre de otra persona. Finalmente, este derecho también abarca la posibilidad de evitar que alguien utilice el nombre de una persona con fines comerciales, siempre y cuando se pueda probar la titularidad de ese derecho, evitando así la apropiación de pseudónimos con cualquier fin, ya sea comercial o artístico.

---

<sup>383</sup> ACUÑA, ARTURO, *“Consideraciones sobre el nombre de las personas”*, Ed. Abeledo, Buenos Aires, 1961.

<sup>384</sup> FERNANDEZ SSESAREGO, CARLOS, *ob. cit.* p. 129.

Además dijimos que una de las funciones que tiene el nombre de las personas es, entre otras, que el Estado reconozca la existencia e individualidad de éstas. Pero para que los Estados tengan noticias acerca de la existencia de una persona, es menester contar con un mecanismo adecuado que permita a los organismos estatales saber que esa persona, con ese nombre, existe.

## **B. Derecho a ser inscrito al momento del nacimiento**

A primera vista, el derecho al registro no ha sido tratado de forma especial por la doctrina, sino que muchas veces se hace mención a él con ocasión del análisis del derecho al nombre y los mecanismos para que éste nombre tenga efectos jurídicos vinculantes ante la sociedad. Sobre esto, la información sobre la materia puede encontrarse en diversos informes realizados por distintas organizaciones (por ejemplo, Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, UNICEF, etcétera) o por informes que los países presentan ante estas organizaciones, los cuales tratan el tema a propósito de la adopción de diversas políticas públicas.

Para UNICEF<sup>385</sup>, el registro de nacimiento “es la constancia oficial del nacimiento de un niño que en un determinado nivel administrativo del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de un particular ramo del gobierno”. Idealmente, la inscripción de los nacimientos forma parte de un sistema eficaz de registro civil que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece los vínculos familiares del niño y recorre la trayectoria de los acontecimientos fundamentales en el vivir de un individuo, desde su nacimiento hasta su muerte. Al cumplir los Estados con este deber de realizar el registro de los nacimientos que se producen en su territorio se estará garantizando un derecho base de la identidad personal, puesto que de este hecho queda de manifiesto la existencia legal de la persona y su calidad de titular de sujeto de derechos. Sin embargo, queda de manifiesto que no todos los Estados poseen un sistema de registro civil acorde con las exigencias que implica el respeto al derecho a la identidad y el derecho a ser registrado. Esta deficiencia constituye una razón fundamental por la cual el derecho a la identidad muchas veces se ve vulnerado.

La mayoría de los países cuentan con disposiciones legales que regulan la inscripción de los nacimientos dentro de plazos preestablecidos. Sin embargo, en algunos casos estas leyes no son lo suficientemente amplias o no se respetan. En muchos países en desarrollo, los sistemas de inscripción de nacimientos han caído en desuso. En algunos casos el letargo burocrático y la falta de control pueden ser responsables, aunque también puede deberse a una falta de fondos, dada las tarifas que se aplican para inscribir un nacimiento, pues aunque parezca increíble, mucha gente no dispone de recursos suficientes ni siquiera para realizar los trámites legales básicos en la sociedad. También se dan problemas prácticos, cuando los nacimientos se producen lejos de los lugares de inscripción. Por ejemplo, aquellos nacimientos que se producen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso. Por todo esto, es de vital importancia que los Estados adopten las políticas públicas adecuadas para así, dar cumplimiento a este deber respecto de las personas, ya que la inscripción de ellas es el momento en el cual podemos hablar concretamente de un derecho

---

<sup>385</sup> Al respecto consultar investigación de la UNICEF titulada “*El Registro de Nacimiento: el derecho a tener derechos*”, Innocent Digest N° 9, marzo de 2003.

a la identidad en todos los aspectos que éste encierra (aspectos estáticos y dinámicos de los que habla Fernández Sessarego).

Hemos sostenido que la protección del derecho a ser inscrito en el momento del nacimiento, es pieza clave para el ejercicio de otros derechos que requieren que una persona esté registrada ante los órganos del Estado. Así cumpliendo con el registro de un niño al momento de su nacimiento se puede acceder, entre otras cosas, a las siguientes:

- a) Posibilidad de que las personas conozcan sus orígenes por medio de las informaciones que proporcione el registro civil
- b) Acceso a los servicios médicos (derecho a la salud)
- c) Garantía de que se matriculará a los niños y niñas en los establecimientos educacionales, en la edad apropiada (derecho a la educación)
- d) Aplicación de leyes relativas a la edad mínima para ejercer un trabajo. Además se logran concretar los esfuerzos desplegados destinados a impedir el trabajo infantil.
- e) Garantía de que niños y niñas en conflicto con la ley, se beneficien de una protección especial y no reciban un trato de adulto (física y jurídicamente)
- f) Protección de los jóvenes para impedir de que sean reclutados para el servicio militar antes de la edad legal
- g) Protección de niños y niñas, víctimas de trata de blancas, que posteriormente pueden ser repatriados y reunidos con sus familias
- h) Obtención de documentos como cédula de identidad, pasaporte, cuenta bancaria, créditos, etcétera
- i) Ejercicio de derechos políticos, como el derecho a voto
- j) Garantía del derecho a una nacionalidad en el momento del nacimiento o en una etapa posterior

Como podemos ver, las necesidades básicas que se garantizan con el hecho del registro de nacimiento son innumerables, pues las enumeradas son sólo a base de ejemplificación. Como ya dijimos, una de las organizaciones que más se preocupa por el cumplimiento de este derecho por parte de los Estados es UNICEF. Este organismo procura que la inscripción y la partida de nacimiento sean gratuitas para todos los niños y niñas en todos los países. Exhorta al establecimiento de sistemas de inscripción eficaces, obligatorios, universales, permanentes y que garanticen la confidencialidad de los datos relativos a los interesados.

### **C. Derecho a la nacionalidad**

Otro de los derechos básicos que va de la mano con la inscripción del nacimiento de las personas y que, al igual que éste, es parte esencial para el ejercicio del derecho a la identidad es el derecho a la nacionalidad, el cual tiene importantes consecuencias para el desarrollo y futuro de las personas en relación con su desenvolvimiento en la sociedad. A continuación daremos los lineamientos principales sobre su contenido y sus efectos.

Existe unanimidad entre los autores en cuanto al concepto de nacionalidad. Ésta, tradicionalmente ha sido definida como “el vínculo jurídico y político que existe entre una persona y un Estado determinado”<sup>386</sup>. Es de tal importancia este derecho, que casi todos

---

<sup>386</sup> BENADABA SANTIAGO, *“Derecho Internacional Público”*, Ed. Universitaria S.A., 5ª edición, Santiago, 1997, p. 207.

los países del orbe tienen una regulación al respecto, la mayoría de ellos en sus constituciones vigentes y con una detallada regulación en cuanto a la obtención, requisitos y pérdida de ésta. Existe un principio de derecho internacional que señala que todo Estado tiene competencia para dictar legislación relativa a la adquisición de la nacionalidad, pero esta competencia está limitada por los tratados de que es parte y por el derecho internacional común (Artículo 1º de la Convención sobre Algunas cuestiones relativas a Conflictos de Leyes sobre Nacionalidad, suscrita en La Haya en 1930).

Esta ha sido la posición general que ha perdurado en el derecho internacional en cuanto a la regulación interna de la nacionalidad de las personas. No obstante, con el correr de los años y con diversos acontecimientos que han traído como consecuencia que muchas veces este derecho sea vulnerado y no respetado por los Estados,<sup>387</sup> se han creado instrumentos internacionales (de diversos sistemas de protección de Derechos Humanos) que de una u otra manera han limitado estas competencias del Estado, que en ocasiones resultaban excesivas y hacían la vista gorda respecto de la garantía de los derechos fundamentales. Volvemos a reiterar que todos aquellos Tratados, Convenciones y Declaraciones del derecho internacional serán detallados próximamente.

Incluso el tema del derecho a la nacionalidad ha ido mas allá, pues Tribunales Internacionales se han pronunciado al respecto. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el Derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos<sup>388</sup>.

Y agregó:

“La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico Político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados ha establecido la posibilidad de que personas que no tenían originariamente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido

---

<sup>387</sup> Caso de grupos minoritarios vulnerables, como indígenas de un país, a los cuales el Estado deniega el derecho de ser nacionales; pero muchas veces estos mismos Estados caen en contradicciones al señalar que estos grupos sí son nacionales del Estado, motivo por el cual fundamentan la no aplicación de legislaciones y regulaciones especiales que los favorecen.

<sup>388</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984.

en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores”.<sup>389</sup>

Así, la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció finalmente en un instrumento de carácter regional como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de mayo de 1948, particularmente en su artículo 19 que establece:

"Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela."

Como se ha visto hasta ahora, la nacionalidad es un derecho que las personas tienen por el hecho de ser tales. Pero el goce de este derecho no es posible si no se respetan los derechos anteriormente mencionados, a saber, el derecho al nombre y el derecho a ser inscrito al momento del nacimiento. Por lo tanto, resulta indispensable hablar de una cadena de derechos que se van respetando progresivamente, aunque quizás su concreción en el tiempo no es muy distante; la persona que nace se inscribe con un nombre y el hecho de ser inscrita bajo un registro regulado por un Estado, nos hace entender que esa persona es nacional de dicho Estado. Así, las consecuencias de tener la nacionalidad de un país dicen relación con la certeza del nacional de dicho país, en cuanto a que sabrá qué leyes lo gobiernan y el sistema de Estado al que está sujeto. La nacionalidad de una persona se torna imprescindible para ser titular del derecho a la identidad, no sólo de la identidad personal (en el sentido de ser uno mismo y no otro individuo), sino que también de la identidad cultural o social, ya que al tener conocimiento del Estado al que se pertenece, se pueden conocer las costumbres y formas de vida que en él se desarrollan.

#### **D. Derecho a la personalidad jurídica**

Finalmente, cabe referirnos al derecho a la personalidad jurídica en cuanto componente del derecho a la identidad. Tradicionalmente, el tema de la personalidad jurídica es tratado en relación con entidades, es decir agrupaciones de personas que se reúnen para la consecución de un determinado fin común (generalmente de carácter económico, cultural o benéfico). En esta área se señala que la personalidad es el estatus que le permite a estas colectividades independizarse de los miembros que las componen y actuar en la sociedad como si fueran una persona distinta de ellos. Así, y a modo de ejemplo, en el caso de grupos que constituyen una minoría dentro de un Estado, como lo son los indígenas, se ha señalado por diversos órganos internacionales que el Estado tiene el deber de respetar su personalidad jurídica y su condición de tales.<sup>390</sup> Esto quiere decir que se debe reconocer el actuar de estas colectividades en su condición y carácter de pueblos “indígenas”. Esta posición se adopta tomando en consideración las características que posee el grupo en

---

<sup>389</sup> *Ibíd.*

<sup>390</sup> Ejemplo de esto es la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la Comunidad Mayagna (Awas Tigni) Vs. Nicaragua, de 2001.

particular, su forma de vida, su auto identificación y todos aquellos elementos sociales y culturales que los diferencian del común de la sociedad.

En este sentido, la doctrina ha señalado: *“Las comunidades indígenas, gentes y naciones son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con sociedades pre invasiones y pre coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de la sociedad que ahora predominan en esos territorios, o partes de estos, forman, en la actualidad, sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus tierras ancestrales, y su identidad étnica, como la base de su continua existencia como gentes, de conformidad con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales.”*<sup>391</sup>

No obstante, creemos que es posible tratar el derecho a la personalidad jurídica en el sentido de un derecho que también concierne y del cual goza una persona natural de manera independiente. Incluso, mas que posible, podemos decir que se hace necesario este tratamiento, pues este aspecto es fundamental para el desarrollo del derecho a la personalidad. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 3 dispone que toda persona tiene derecho a que se le reconozca y respete su personalidad jurídica, sin hacer distinción alguna, en cuanto a que sea una colectividad de personas o sólo un individuo considerado de manera independiente. Así las cosas, podemos decir que el derecho a la personalidad jurídica permite que cada individuo tenga plena capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones. El hecho de que al sujeto se le reconozca esta capacidad para exigir que se respeten y garanticen sus derechos tiene una clara vinculación con el derecho a la identidad personal, puesto que la persona actúa a nombre propio y con el carácter de único en la sociedad y para el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el derecho a la personalidad jurídica implicará el reconocimiento a la capacidad o habilidad jurídica de las personas para que puedan actuar en su calidad de tales ante los órganos del Estado. Con todo, debemos recordar que tal derecho es interdependiente de los que antes han sido revisados. No es posible el reconocimiento de la personalidad jurídica de una persona, es decir, no puede ella ser titular de derechos y obligaciones, si carece de las condiciones que el derecho al nombre, a su calidad de registrado y la nacionalidad, plantean.

### **III. CONSAGRACIÓN DEL DERECHO A LA IDENTIDAD EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

Cabe ahora referirnos detalladamente a aquellos Instrumentos Internacionales, a saber, Convenciones, Declaraciones, Cartas y Pactos que de una u otra forma contienen dentro de sus disposiciones alguna consagración relativa al derecho a la identidad o disposiciones que se relacionen con él y que contribuyan a su reconocimiento y observancia. Debemos advertir que no se divisan instrumentos que consagren el derecho a la identidad propiamente tal, pero sí hay abundantes disposiciones relativas a él, a propósito de otros derechos que son parte integrante de éste; así por ejemplo el derecho al nombre, a la nacionalidad, a la registro, etcétera. Claramente, cada una de estas disposiciones (de los

---

<sup>391</sup> Definición dada por M. Martínez Cobo; citado en THORNBERRY, PATRICK; *“International Law and the Rights of Minorities”*, página 342.

diversos sistemas regionales y del sistema universal) son en definitiva, consagraciones del derecho a la identidad.

Estos instrumentos son los siguientes:

### **3.1. Sistema Universal de Derechos Humanos**

#### **3.1.1. Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas**

Artículo 7:

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8:

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 29.1.a:

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
  - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

#### **3.1.2. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

Artículo 17.1:

1. Todo trabajador migratorio o familiar suyo privado de libertad será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural.

Artículo 21:

Ninguna persona que no sea un funcionario público debidamente autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo. En los casos en que la confiscación de esos documentos esté autorizada, no

podrá efectuarse sin la previa entrega de un recibo detallado. En ningún caso estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o de un familiar suyo.

Artículo 29:

Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad.

Artículo 31:

1. Los Estados Partes velarán porque se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares y no impedirán que éstos mantengan vínculos culturales con sus Estados de origen.
2. Los Estados Partes podrán tomar las medidas apropiadas para ayudar y alentar los esfuerzos a este respecto.

### **3.1.3. Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales**

Artículo 1.3:

3. La identidad de origen no afecta en modo alguno la facultad que tienen los seres humanos de vivir diferentemente, ni las diferencias fundadas en la diversidad de las culturas, del medio ambiente y de la historia, ni el derecho de conservar la identidad cultural.

Artículo 5.1:

1. La cultura, obra de todos los seres humanos y patrimonio común de la humanidad, y la educación, en el sentido más amplio de la palabra, proporcionan a los hombres y a las mujeres medios cada vez más eficaces de adaptación, que no sólo les permiten afirmar que nacen iguales en dignidad y derechos, sino también reconocer que deben respetar el derecho de todos los grupos humanos a la identidad cultural y al desarrollo de su propia vida cultural en el marco nacional e internacional, en la inteligencia de que corresponde a cada grupo el decidir con toda libertad si desea mantener y, llegado el caso, adaptar o enriquecer los valores que considere esenciales para su identidad.

### **3.1.4. Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**

Artículo 1.1:

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

### **3.1.5. Declaración Universal de Derechos Humanos**

Artículo 15:

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

### **3.1.6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 24:

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

### **3.1.7. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

Artículo 9:

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

## **3.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

### **3.2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 3:

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 17:

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.
5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Artículo 18:

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

Artículo 19:

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 20:

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

### **3.2.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**

Artículo 19:

Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

### **3.3. Sistema Africano de Derechos Humanos**

#### **3.3.1. Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul)**

Artículo 22.1:

Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad.

#### **3.3.2. Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño**

Artículo 6:

1. Todo niño tendrá desde que nace derecho a un nombre.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

### 3.4. Sistema Europeo de Derechos Humanos

#### 3.4.1. Convención Europea sobre la Nacionalidad

Artículo 6:

Todo Estado parte tomará medidas a través de su legislación interna a fin de que su nacionalidad sea adquirida. Así, tomará medidas por los niños expósitos hallados en su territorio, que de otro modo, serían apátridas. También tomará medidas por los niños nacidos en su territorio que no adquieran otra nacionalidad al nacer.

#### IV. LA REGULARIZACIÓN DEL DERECHO A LA IDENTIDAD EN PERÚ, COLOMBIA, MÉXICO, BOLIVIA Y HAITÍ

Nos corresponde ahora, revisar la situación en que se ha tratado el tema relativo al derecho a la identidad en algunos Estados de manera particular. Al respecto analizaremos si este derecho está definido en el ordenamiento jurídico de cada país y de qué manera se instrumentaliza el ejercicio de este derecho.

##### A. Perú

Respecto a la consagración normativa del derecho a la identidad en el ordenamiento jurídico peruano, podemos divisar que la Constitución Política de 1993, vigente a la fecha, tiene una norma que consagra explícitamente el derecho a la identidad. Nos referimos al artículo 2.1 de dicha Carta Fundamental, la cual expresa:

*“Toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece”.*

Además, el artículo 2.19 de la Constitución señala:

*“Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.*

*Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”.*

Asimismo, la Constitución dedica dos de sus disposiciones, los artículos 52 y 53, para regular el derecho a la nacionalidad, los cuales disponen:

*“Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.*

*Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú” (artículo 52).*

*“La ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad.*

*La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana” (artículo 53).*

Pero, además de las normas consagradas en la Constitución, la legislación relativa al derecho a la identidad no se agota allí, ya que podemos ver que existen cuerpos legales que contienen disposiciones que hacen alusión a diversos derechos y que, como hemos expresado, son componentes del derecho a la identidad.

Uno de estos cuerpos legales es el *Código Civil* peruano, vigente desde 1984, el cual en su Libro I (artículos 1 a 139) regula todos los derechos de la persona en cuanto titular de atributos de la personalidad. Mención especial cabe dar a la regulación del derecho al nombre (artículos 19 a 32). En efecto, el artículo 19 del Código Civil dispone:

*“Toda persona tiene el derecho y el deber de llevar un nombre. Este incluye los apellidos”.*

Además, el Código regula diversas situaciones relativas a los requisitos del nombre y autoriza, en determinadas ocasiones y bajo ciertas circunstancias, el cambio de éste.

Al mismo tiempo se puede destacar el *Código del Niño y del Adolescente*, el cual se encarga de regular una gama de derechos que tienden a la protección de los menores en una amplia gama de ámbitos y, evidentemente, se preocupa por regular el tema de la identidad de éstos por medio del trámite de la identificación y su inscripción al momento del nacimiento. Al respecto, el artículo 6 expresa:

*“Es obligación del Estado preservar la inscripción e identidad de los niños y adolescentes, sancionando a los responsables de su alteración, sustitución o privación ilegal, de conformidad con el Código Penal.*

*Cuando un niño o adolescente se encuentren involucrados como víctimas, autores, partícipes o testigos de una infracción, falta o delito, no se publicará su identidad ni su imagen a través de los medios de comunicación”.*

Hasta ahora podemos ver que el ordenamiento jurídico peruano tiene el deber de respetar y garantizar el derecho a la identidad de todas las personas, ya sea por medio de abstenciones, como por acciones de carácter positivo. A primera vista las disposiciones citadas hacen pensar que existe un adecuado respeto de este derecho y que basta remitirse a los cuerpos legales para fundamentar la titularidad de éste. Con todo, la realidad es muy distinta y nos muestra un escenario totalmente opuesto, ya que un problema de grandes dimensiones en el Perú, está constituido por la falta de identificación de una gran cantidad de personas y consiguiente a esto, la falta de documentación de que debe valerse toda persona, conforme a la legislación vigente. La indocumentación no es simplemente carecer de tal o cual documento, sino una situación de desventaja para garantizar el reconocimiento legal de la identidad de los ciudadanos y por ende, para ejercer sus derechos políticos y civiles. Sólo por dar algunas cifras, podemos decir que, según un estudio realizado por el Ministerio Británico para el

Desarrollo Internacional, el 5.2% del total de mujeres peruanas entre los 16 y 49 años de edad, es decir aproximadamente 312 mil mujeres no cuenta con algún documento de identidad (partida de nacimiento, libreta militar, documento nacional de identidad, etc.). El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) cataloga a este grupo poblacional como “mujeres indocumentadas”.<sup>392</sup>

El DNI (Documento Nacional de Identidad) es el documento que hace efectivo el derecho fundamental a la identidad y el ejercicio de la ciudadanía y, por tanto, de los derechos civiles y políticos que de ella se derivan. Las personas que no cuentan con el DNI, se ven limitadas para elegir y ser elegidas, de participar en sus organizaciones, de poder inscribir a sus hijos (en el caso de las mujeres), realizar trámites y gestiones judiciales, entre otros derechos. La pobreza es el primer factor que impide que la población realice el trámite de documentos tan elementales como la partida de nacimiento, la inscripción militar, la Libreta Militar, requisitos para obtener el Documento Nacional de Identidad. A la pobreza se suman creencias culturales, como que la mujer no necesita documentos de identidad, pues el hombre es el representante natural de la familia. Para el RENIEC (Registro Nacional de Identidad y Registro Civil), organismo estatal encargado de la documentación de las personas en el Perú y, UNICEF, el problema de la identificación de las personas en el Perú, puede ser graficado con las siguientes cifras:

- 312 mil mujeres, aproximadamente, en el Perú no tienen ningún documento de identidad (RENIEC).<sup>393</sup>
- Un millón sería el total de personas indocumentadas en el Perú (RENIEC).<sup>394</sup>
- 94.200 niños y niñas, aproximadamente, no tienen su partida de nacimiento cada año. Es decir, 15% de niñas y niños nacidos en el Perú cada año no son registrados. Esos niños y niñas, principalmente hijos e hijas de campesinos, provienen de relaciones extramatrimoniales, o de padres indocumentados; y al nacer ya tienen una desventaja en su condición de sujetos de derechos (UNICEF).<sup>395</sup>

A pesar de las cifras anotadas anteriormente, debemos señalar que esta información no es actualizada ni global, pues las diversas organizaciones avocadas al estudio del tema en cuestión, poseen cifras variables que no han podido ser ponderadas de manera tal de tener información fidedigna. Sin embargo, dichas cifras son útiles para dar un panorama en el sentido de que el tema de la indocumentación y las consecuencias que de ella se derivan (imposibilidad de ejercer una serie de derechos que derivan de ella), es un problema latente que indudablemente se va incrementando a medida de que la población aumenta.

En el citado estudio realizado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, se recalca el importante rol que tienen los poderes del Estado para superar el problema de la indocumentación y las consecuencias que de éste se derivan. Se señala que son todos los órganos estatales los que tienen que aportar iniciativas útiles para

---

<sup>392</sup> Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, DEMUS; Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID. *“Alianza por el derecho a la identidad de todas las peruanas y los peruanos”*, Lima, 2004.

<sup>393</sup> Información actualizada al año 1998.

<sup>394</sup> Información actualizada al año 2002.

<sup>395</sup> Información obtenida al año 2002.

disminuir la falta de registro y otorgar facilidades para acceder a los documentos básicos que toda persona requiere, especialmente el DNI.

Alguna de las acciones que deben adoptar los órganos del Estado para enfrentar este problema, son las siguientes<sup>396</sup>: como una medida adoptada por el gobierno peruano podemos señalar que en el mes de agosto de 2004 se aprobó ley N° 28316 que permite que el DNI pueda ser tramitado con la presentación de la partida de nacimiento. Esta ley busca acabar con el problema de documentación que afecta especialmente a la población rural.<sup>397</sup> A nivel del Poder Legislativo es fundamental la aprobación del proyecto de ley por el cual para obtener el DNI, ahora se podrá presentar partida de nacimiento y/o la libreta militar, con lo cual éste último documento ya no será un requisito obligatorio. Esta iniciativa cuenta ya con un dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento. Asimismo, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social y la Comisión de Salud deben garantizar que sus dictámenes pendientes sobre la materia faciliten el acceso a la documentación y eliminen la discriminación que aún existe entre hijas e hijos matrimoniales y extramatrimoniales.

El Presupuesto de la República aprobado por el Congreso deberá garantizar el proceso de unificación del sistema de registro nacional, para que el RENIEC administre y supervise directamente a los más de 5.000 registradores civiles que trabajan en los municipios distritales y provinciales. En los hechos, los convenios para la prestación de este servicio fijados entre el RENIEC y las municipalidades, no hace más que delegar facultades a las y los alcaldes quiénes administran el registro civil, generándose muchas veces cobros ilegales por las inscripciones de nacimiento, entre otros. De otro lado, frente a la falta de presupuesto del RENIEC para emitir los DNI que genera el traslado del costo de este documento de identidad a los ciudadanos, el Congreso también debe tomar conciencia de esta problemática y contemplar las medidas económicas pertinentes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el RENIEC, al momento de aprobar el Presupuesto de la República. Al mismo tiempo, se proponen diversas tareas que compete concretar al Poder Ejecutivo. Se señala que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) deberá crear una comisión o grupo de trabajo multisectorial permanente que concrete y coordine la ejecución de una serie de medidas de corto, mediano y largo plazo con metas específicas a alcanzar por todos los sectores involucrados, a fin de erradicar los obstáculos en el acceso a la documentación. Dentro de sus facultades, el Consejo de Ministros debe proponer iniciativas legales para su envío al Congreso y posterior aprobación que resuelvan la relación entre el Sistema Nacional de Identificación y Estado Civil y el Registro Electoral a fin de que el ejercicio del derecho a la identidad y otros derechos no se vean limitados por medidas derivadas del incumplimiento del derecho al voto. Esta Consejo también deberá enfrentar el problema de los cobros y requisitos indebidos que encarecen el acceso a los documentos de identidad tomando en cuenta las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, coordinando con el Congreso, el Ministerio de Economía y Finanzas, el RENIEC y las Municipalidades. De otro lado, deberá coordinar con la Comisión responsable del seguimiento del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre aspectos como el registro nacional de víctimas y el plan integral de reparaciones que impidan mayores perjuicios a quienes no cuentan con documentación por razones de la violencia

---

<sup>396</sup> Todas las medidas que se anuncian están contenidas latamente en el estudio citado con el número 24.

<sup>397</sup> Mas antecedentes en <http://www.reniec.gob.pe>

política. El titular de la PCM deberá informar sobre las metas y avances de esta comisión periódicamente.

El Ministerio de Economía y Finanzas coordinando con el RENIEC, las Municipalidades y la Defensoría del Pueblo, debe considerar los aspectos económicos y financieros que contribuyan al control y prevención de los cobros indebidos que obstruyen el acceso a los documentos de identidad por parte de la ciudadanía. El Ministerio de Salud deberá desarrollar lineamientos y mecanismos para erradicar dos obstáculos en el acceso a la partida de nacimiento: el cobro de multas a las mujeres que no dan a luz en los establecimientos públicos de salud, lo que genera discriminación entre las mujeres y encarece para las que se encuentran en esa situación el acceso al certificado de nacido vivo, requisito para la inscripción de nacimientos y obtención de las partidas respectivas; y los cobros ilegales y arbitrarios para obtener dicho certificado. En abril, el Ministerio dio un paso adelante al publicar una resolución que declaraba la gratuidad del certificado de nacido vivo en los centros de salud estatal, sin embargo, al no existir una política para erradicar obstáculos que impiden la documentación, no se sanciona a los funcionarios o promotores de salud que continúan cobrando por este certificado.

El Ministerio de Defensa debe contribuir con campañas informativas dirigidas a la población y capacitación al personal encargado de emitir la Libreta Militar (aún requisito para el DNI) que faciliten el acceso a este documento, así como, con la publicación y cumplimiento de Circulares que ordenan que la subsanación de los errores administrativos en la emisión de dicho documento y los costos que ello ocasiona sean asumidos por el Estado.

En el plano administrativo existe un conjunto de problemas de organización, gestión y presupuesto en el Sistema Nacional de Identificación y Estado Civil cuya solución involucra a diversas dependencias del Estado. Al RENIEC le corresponde trabajar un marco normativo orientado a eliminar normas y prácticas que obstaculizan e impiden el ejercicio de derechos. Este marco normativo debe tomar en cuenta las diferencias de género y étnico-culturales, la condición socioeconómica, la ubicación geográfica, la edad y la discapacidad. También debe elaborar un presupuesto que le permita poner en práctica este marco normativo y proseguir con las acciones que viene desarrollando concertadamente con las municipalidades y la sociedad civil como campañas públicas para el acceso al DNI y capacitación de sus funcionarios y funcionarias. Reiteramos que el Congreso debe tener presente este marco normativo al momento de aprobar el Presupuesto de la República.

Respecto a los Gobiernos regionales, éstos deben promover el cumplimiento de las normas y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, emitiendo ordenanzas regionales para erradicar obstáculos en el acceso a la partida de nacimiento en los centros de salud y promover medidas inclusivas para la niñez en el sistema educativo. En relación con los gobiernos locales, las municipalidades deben dar cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, en particular, aquellas destinadas a eliminar los cobros por inscripciones ordinarias y extraordinarias de nacimientos. De otro lado, deben desarrollar campañas informativas y sensibilizadoras para facilitar el acceso a la inscripción gratuita de nacimientos y la obtención de partidas. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil deben seguir cumpliendo la labor de vigilancia del ordenamiento jurídico vigente de parte de las entidades públicas involucradas,

promoviendo el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo; asimismo, deben continuar desarrollando experiencias y modelos concertados con entidades públicas y privadas que supongan acciones de sensibilización, información y capacitación dirigidos a autoridades, funcionarios y ciudadanos en general, que permitan profundizar el conocimiento y la elaboración de alternativas de solución en el marco de una alianza por el derecho a la identidad desde un enfoque de inclusión y derechos. Los medios de comunicación resultan claves para la irradiación de las experiencias y modelos exitosos y la generación de un ambiente propicio para que se puedan llevar a cabo los cambios que permitan que más de dos millones de peruanos y peruanas den un paso más hacia el ejercicio real de sus derechos.

## **B. Bolivia**

La situación del derecho a la identidad en Bolivia no dista mucho de lo que acontece en el Perú. En efecto, la indocumentación y el consiguiente impedimento de acceso a los derechos básicos que de éste derivan, constituye uno de los principales problemas que ha debido enfrentar el Estado boliviano. Lo mismo podemos decir respecto de la información de que se dispone a efectos de tener conocimiento de la situación de registros y documentación de los bolivianos. No existe consenso, como se verá mas adelante, ni actualización de datos recabados por algunas investigaciones que se han realizado respecto al tema.

Opuestamente a lo que se vive en la realidad de la sociedad boliviana, el ordenamiento jurídico de dicho país contiene algunas disposiciones que de una u otra manera nos hacen entender que el derecho a la identidad, de la manera en que lo hemos analizado hasta ahora, merece protección por parte del Estado. En primer lugar, la Constitución Política de la República de Bolivia, reformada recientemente en el año 2004, contiene un capítulo (artículos 36 a 42 de esta Carta Fundamental) destinado a la regulación de la nacionalidad y la ciudadanía en dicho país. Importa revisar lo dispuesto por el artículo 36 de la Constitución, el cual dispone:

*“Son bolivianos de origen:*

- 1. Los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno.*
- 2. Los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el sólo hecho de avecindarse en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados”.*

Como podemos ver, la nacionalidad boliviana es un derecho del cual no solamente son titulares aquellas personas que hayan nacido dentro del territorio nacional, sino que también de los nacidos fuera de Bolivia y que cumplan las condiciones que la Constitución prescribe. En este sentido, debemos hacer notar que en este país rige un sistema mixto de nacionalidad, pues es válido tanto el *jus solis*, como el *jus sanguinis*.

Del derecho a la nacionalidad se derivan una serie de derechos civiles y políticos que la Constitución enumera, los cuales requieren que las personas tengan dicha nacionalidad. Pero como hemos visto, existiendo el problema de la indocumentación y la falta de registro, muchas personas afectadas con dichos problemas, pueden verse privadas de ejercer estos derechos y, consiguientemente, privados de su derecho a la identidad. A nivel legal, el derecho a la identidad está se encuentra regulado en lo que respecta a sus

elementos. Ejemplo de esto es el *Código Civil* el cual regula el derecho al nombre, como componente fundamental del derecho a la identidad. Dicho cuerpo contiene las siguientes disposiciones:

Artículo 9º (DERECHO AL NOMBRE).

- 1. Toda persona tiene derecho al nombre que con arreglo a ley le corresponde. El nombre comprende el nombre propio o individual y el apellido paterno y materno, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente*
- 2. El cambio, adición o rectificación del nombre sólo se admite en los casos y con las formalidades que la ley prevé.*

Artículo 10º (APELLIDO DEL HIJO).

*El hijo lleva el apellido o apellidos del progenitor o progenitores respecto a los cuales se halla establecida su filiación.*

Artículo 12º (PROTECCION DEL NOMBRE).

*La persona a quien se discuta el derecho al nombre que lleva o sufra algún perjuicio por el uso indebido que de ese nombre haga otra persona, puede pedir judicialmente el reconocimiento de su derecho o la cesación del uso lesivo . El juez puede ordenar que la sentencia se publique por la prensa. (Relación con el artículo 473 del Código de Comercio y los artículos 9 y 999 del Código Civil)*

Finalmente, en el *Código del Niño, Niña y Adolescente*, actualizado al año 1999 se recoge una disposición referente a la protección de la identidad de los niños que pueden estar sometidos a sucesos judiciales. En efecto, dicho Código dispone:

Artículo 10º (Reserva y Resguardo de Identidad)

*“Las autoridades judiciales y administrativas tienen la obligación de resguardar la identidad de los niños, niñas y adolescentes que se vean involucrados en cualquier tipo de procesos, salvo los casos expresamente previstos por este Código.*

*Los medios de comunicación cuando publiquen o transmitan noticias que involucren a niños, niñas o adolescentes, no pueden identificarlos nominal ni gráficamente, ni brindar información que permita su identificación, salvo determinación fundamentada del Juez de la Niñez y Adolescencia, velando en todo caso, por el interés superior de los mismos.*

*El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la acción legal correspondiente”.*

A pesar de que en la legislación boliviana existe regulación que permite concluir que el derecho a la identidad debe ser resguardado por el Estado, como mencionamos antes, la realidad es demasiado opuesta. En efecto, existe una gran cantidad de personas a las cuales este derecho no se les protege, ya que carecen de los documentos básicos de identificación que les permitan ser titulares de los derechos que, para su ejercicio, requieren la posesión de éstos. Asimismo, no se observan medidas por parte del Estado

tendientes a minimizar el problema de manera radical y terminar de una vez por todas con la indocumentación existente. Según un Informe realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia<sup>398</sup> (INE), de acuerdo a las cifras arrojadas con el Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2001, se estableció que de los 8.274.325 habitantes de Bolivia, 792.680 son personas indocumentadas, esto es, el 9,58 por ciento de la población. El 13,38 por ciento (equivalente a 522.793) corresponde a menores que carecen de documentos. El resto de la población indocumentada está constituida por 269.887 adultos mayores de 18 años. El informe del INE señala que del total de la población indocumentada, 314.687 son mujeres y 291.349 varones. En este grupo, el departamento que mayor número de mujeres indocumentadas aglutina es Santa Cruz con 98.437, seguido por La Paz con 61.721 y Cochabamba con 39.713 mujeres.

Según reiterados análisis realizados por el Defensor del Pueblo<sup>399</sup> se indica que una de las principales limitantes para la participación femenina, sobre todo en el área rural, es la carencia de documentación. Se señala que en Bolivia, la falta de inscripción de las mujeres es algo muy frecuente sobre todo en zonas campesinas. Por razones de género, la inscripción de mujeres en el registro civil no es asunto destacado por las familias que ven al hombre como la figura pública, a expensas de las mujeres, impidiéndoles el ejercicio ciudadano, además de miles de complicaciones para el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Entre estas dificultades están, por ejemplo, el acceso a la propiedad de tierras o bienes, la distribución de bienes gananciales, la tenencia de hijos, y el acceso a beneficios del desarrollo (salud, capacitación), el ejercicio del derecho al voto, a elegir y a ser elegidas.

Otra de las consecuencias de la falta de documentación de las personas en Bolivia dice relación con los trabajadores y sus condiciones laborales. El Defensor del Pueblo señala que cuando las personas están indocumentadas son contratadas en la clandestinidad y tienden a recibir un salario menor al que les correspondería legalmente. Además las condiciones en que éstas desempeñan sus funciones no se condicen en nada a lo prescrito por las leyes de orden laboral. Al mismo tiempo, quienes carecen de documentos de identificación también se ven afectados en el derecho a unirse en matrimonio con otras. De hecho, según lo expresa un artículo publicado por la Revista La Prensa<sup>400</sup>, las personas indocumentadas no tienen la opción de casarse. Un ejemplo concreto es que de los 500 postulantes que pretendían acogerse al matrimonio civil colectivo que celebró en mayo de 2004 la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), la mayoría de las parejas fueron rechazadas porque no contaban con un certificado de nacimiento. Hay muchos casos de parejas que viven juntas entre 15 y 20 años, pero que no tienen ninguna identificación, como el certificado de nacimiento o el carnet de identidad. Lo anterior claramente afecta no sólo el derecho a la identidad de las personas indocumentadas que pretenden formar una familia (considerando que el derecho a la protección de la familia tiene consagración constitucional), sino que también el derecho a la identidad de las futuras generaciones que nazcan a partir de esa unión no reconocida por el ordenamiento jurídico.

---

<sup>398</sup> Informe del año 2002, disponible en el sitio Web <http://www.ine.gov.bo>

<sup>399</sup> Todos los Informes que el Defensor del Pueblo entrega al Congreso de la República están disponibles en el sitio Web <http://www.defensor.gov.bo>

<sup>400</sup> RIVERA YÁSCARA, Artículo relativo al problema de la indocumentación en Bolivia, Edición de 14 de marzo de 2004.

El artículo mencionado se refiere también a dos grupos de personas a los cuales la falta de identificación afecta mas severamente; ellos son los adultos mayores y los niños. Respecto de los primeros se dice que por la falta de identificación un número significativo no pueden ejercer sus derechos, con el agravante de que casi todos son pobres, viven en áreas rurales y hablan alguna lengua originaria. Se expresa que del total de la población adulta mayor de 65 años, el 10,21 por ciento no está inscrita en el registro civil, lo que implica problemas en su identificación y, por tanto, su exclusión de una serie de beneficios, como el BONOSOL (Bono Solidario), la Ley de Derechos y Privilegios y el Seguro de Vejez. Además, los adultos mayores son objeto de desconfianza, discriminación y maltrato porque no cuentan con documentos que acrediten su filiación.

El Centro Socio Legal para Personas de Edad, institución con la que el Defensor del Pueblo tiene una alianza estratégica, atiende un promedio de 4.000 personas al año. Del total de casos atendidos, el 70 por ciento se trata de problemas relacionados con su documentación, el 90 por ciento proviene del área rural, es de origen aymara, habla en su idioma nativo y es analfabeta en un 89 por ciento. De los casos presentados al Centro Socio Legal para Personas de Edad, la mayoría no tiene documentos que acrediten su fecha de nacimiento. Si los tienen, registran datos que no coinciden entre sí. El certificado de bautizo y el certificado de nacimiento consignan datos imprecisos que se prestan a errores en su filiación en la Dirección Nacional de Identificación. Otros consiguieron su cédula de identidad con documentos actualmente invalidados por las autoridades pertinentes

Respecto a la situación de los niños, tampoco existe una práctica sistemática de inscripciones a la fecha de sus nacimientos. Factores como la pobreza, la falta de información y la lejanía de áreas urbanas, contribuyen a que este problema se incremente rápidamente. Según la Corte Nacional Electoral el año 2004 se espera inscribir a 350 mil niños, niñas y adolescentes en el registro civil. Por otra parte, datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia señalaron el año 2004 que existen en el país 292.965 menores comprendidos entre los 0 y 18 años que no cuentan con certificado de nacimiento, a los que se suman los 250.000 nacimientos que se registran cada año, lo que hace un total de 542.965 indocumentados.

Finalmente, en el Informe sobre la Práctica de los Derechos Humanos en Bolivia, correspondiente al año 2004<sup>401</sup>, expresa alguna de las consecuencias de la falta de la documentación necesaria para el ejercicio de una serie de derechos que tienen las personas y a los cuales les es difícil y, a veces, imposible ejercitar, debido a que carecen de esta identificación, lo que evidentemente lesiona el derecho a la identidad. La primera de estas consecuencias dice relación con los derechos políticos, en particular, con el derecho a voto. La Constitución provee a los ciudadanos el derecho de cambiar su gobierno pacíficamente (artículo 3), y los ciudadanos ejercen este derecho en la práctica a través de elecciones periódicas, libres e imparciales llevadas a cabo según los principios del sufragio universal. Sin embargo, muchos ciudadanos carecen de los documentos de identidad necesarios para votar. En segundo lugar, existe una consecuencia relacionada con el ejercicio del derecho a la salud. En efecto, la atención médica es gratuita hasta la edad de 5 años y no hay una diferencia evidente en el acceso

---

<sup>401</sup> EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN BOLIVIA, *Informe sobre la Práctica de los Derechos Humanos en Bolivia – 2004*, emitido el 28 de febrero de 2005.

a la misma sobre la base del género. Después de los 5 años, los “centros piloto” ofrecen atención de salud subvencionada, aunque en las áreas rurales los consultorios médicos a menudo no están disponibles. En ambientes rurales, cuando existe la obligación de pagar gastos médicos, muchos niños, no tienen certificados de nacimiento y los documentos de identidad que necesitan para asegurar sus beneficios y protección sociales. El informe señala que se están implementando medidas tendientes para proporcionar estos documentos de manera gratuita.

De lo visto hasta ahora, es evidente que la indocumentación es, sin lugar a dudas uno de los problemas más serios en cuanto a la afección del derecho a la identidad. Si no se verifica un adecuado respeto a este derecho (y a todos los derechos que lo componen) las personas se verán impedidas a lograr esa mismidad de que hemos hablado a lo largo de este análisis. Es por ello que es importante que las autoridades bolivianas adopten medidas tendientes a superar la situación existente. Respecto a esto, Yáscara Rivera en su artículo de la Revista Prensa, indica algunas medidas que entre los años 2002 y 2003 se han ejercitado por parte del Estado para superar el problema de la indocumentación.

Al respecto se señaló que la Corte Nacional Electoral (CNE) realizó su primera campaña entre enero y junio de 2003 cuando fueron inscritos 30 mil niños y niñas recién nacidos. Posteriormente, del 1º de junio al 31 de diciembre de ese mismo año, se puso en marcha un proyecto de certificación más completo, porque abarcaba el registro de niños de cero a siete años. Esta decisión fue aplicada por la CNE en base a una Resolución para la aplicación gradual del Código Niño, Niña y Adolescente, que establece la gratuidad de este documento. En esa oportunidad, la CNE tenía el propósito de cubrir a 342. 860 niños, niñas de cero a siete años, pero con el registro de 229.828 menores se alcanzó el 67 por ciento de la meta propuesta. Ese mismo año, en el Municipio de La Paz se hizo otra campaña que permitió inscribir a 12.410 niños de cero a siete años, cifra que está incorporada en los 229.828 menores.

Continuando con el proceso de certificación, la Corte Nacional Electoral espera inscribir 350 mil niños, niñas y adolescentes en el registro civil, tarea que no es fácil puesto que requiere una gran inversión de recursos. De hecho, para realizar la certificación de estos 350 mil niños, se requiere un presupuesto de casi dos millones de dólares. La campaña nacional de certificación con carácter gratuito y permanente para menores de 12 años fue dispuesta por la Ley 2.616, promulgada en febrero del año 2003, y establece que todo niño, niña y adolescente debe ser inscrito en el registro civil sin trámite administrativo alguno. También dispone la ampliación del beneficio para los adolescentes de 12 a 18 años, quienes recibirán el certificado de nacimiento gratuito con carácter transitorio por tres años.

Para terminar, debe mencionarse un tema que ha cobrado importancia en el último tiempo dentro de la sociedad boliviana. Se trata de la solución del problema de la indocumentación y los problemas que presenta el registro civil por medio de la “cooperación internacional”. Dicha cuestión es tratada en un Informe relativo al derecho a la identidad en Bolivia, de John Burstein.<sup>402</sup> Acá se señala que siendo Bolivia uno de los países más pobres del Continente,<sup>403</sup> se amplían las posibilidades de ser beneficiado por la cooperación internacional<sup>403</sup> de países desarrollados y organizaciones

---

<sup>402</sup> BURSTEIN, JOHN, “*Bolivia: Derecho a la Identidad y Reforma de Estado*”, diciembre 2005.

<sup>403</sup> Señala Burstein que por cooperación internacional debe entenderse como término genérico, abarcando tanto donativos como préstamos y, obviamente, incluyendo *expertise* y compromiso

internacionales, para terminar con el problema de la indocumentación y la falta de registro. Burstein expresa que la cooperación entre actores, tanto dentro de la sociedad civil como en el campo de la cooperación internacional, es una oportunidad empoderadora, una responsabilidad frente los beneficiarios, y un reto; este principio de la cooperación ha caracterizado el impulso boliviano a favor del registro civil y el derecho a la identidad.

Se expresa como los principales actores que actúan en Bolivia en busca de la solución del problema a los siguientes:

- las agencias de cooperación de Gran Bretaña (DFID), Suecia (SIDA), de Dinamarca, de Canadá y de Estados Unidos;
- UNICEF y PNUD; y
- los proyectos internacionales/nacionales de ayuda (PVOs), especialmente bajo el modelo de patrocinio de niños en pobreza.

### **C. Colombia**

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia no es la excepción en cuanto a los problemas que tiene la tutela de este fundamental derecho; se observan los mismos problemas analizados respecto de los países anteriormente citados y además deficiencias similares en la actuación de los órganos estatales.

En primer lugar, cabe hacer mención a la consagración normativa del derecho a la identidad en el ordenamiento jurídico colombiano para luego entrar a la revisión de aspectos particulares respecto a su ejercicio y los problemas que presenta. A pesar de que en el ordenamiento jurídico de Colombia no existe una norma expresa que defina el derecho a la identidad, la legislación colombiana contiene una gran cantidad de disposiciones, de diversa jerarquía, que conforman los elementos del derecho a la identidad. Por ello, creemos que es importante citar la gran mayoría de estas normas para tener un panorama adecuado que permita entender como se consagra el ejercicio de dicho derecho.

La Constitución Política de la República de Colombia de 1991 tiene una serie de disposiciones que recogen la protección de derechos estrechamente vinculados con el derecho a la identidad. Haremos mención de los principales preceptos constitucionales que dicen relación con el tema. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, donde el derecho a la personalidad jurídica está consagrado en la legislación civil, en Colombia posee consagración constitucional. De hecho, la Carta Fundamental en su artículo 14 señala:

*“Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.*

---

de participación. Se desglosa en: (a) las instituciones financieras internacionales, (b) asistencia bi y multilateral internacional (programas de países donante, y la UNO y la OEA), (c) las fundaciones financieras internacionales, (d) y (d) las Private Voluntary Organizations (PVOs) y ONGs de desarrollo y de derechos humanos que donan a y/o operan en el país.

Por otra parte, el artículo 15 de la Constitución colombiana es una disposición que trae aparejado el resguardo de una serie de derechos que se vinculan directamente con el derecho a la identidad. Incluso podemos decir que este artículo es el que de mejor manera refleja la consagración del derecho a la identidad en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta norma expresa:

*“Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley”.*

El artículo 44 de la Constitución, referente a los derechos de los niños, contiene los derechos a la nacionalidad y el derecho a un nombre. Además reitera el reconocimiento del Estado de los tratados internacionales que versan sobre la materia. Dicho artículo prescribe lo siguiente:

*“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”.*

Además, la Constitución tiene un capítulo destinado a la nacionalidad, del cual concierne destacar el artículo 96 que entrega las condiciones por las cuales las personas adquieren la nacionalidad colombiana.

*“Son nacionales colombianos:*

*1. Por nacimiento:*

*a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;*

*b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.*

## *2. Por adopción:*

*a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;*

*b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren, y;*

*c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.*

*Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.*

*Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.”*

Otro cuerpo legal que se relaciona directamente con la instrumentalización del derecho a la identidad es el Decreto 1.260 de 1970, por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas. Dicho decreto, reglamenta todo lo relacionado a la obtención de los documentos que deben poseer las personas en el Estado, como por ejemplo la cédula de identidad y la cédula de ciudadanía<sup>404</sup>. Pero sin lugar a dudas una de las materias más importantes que abarca el Decreto 1.260, es el del registro de los nacimientos. En efecto, las disposiciones relevantes en torno a la materia son las siguientes:

*Artículo 5: Inscripción en el Registro Civil. “Los hechos y los actos relativos al estado civil de las personas, deben ser inscritos en el competente registro civil, especialmente los nacimientos, reconocimientos de hijos naturales, legitimaciones, adopciones, alteraciones de la patria potestad, emancipaciones, habilitaciones de edad, matrimonio, capitulaciones matrimoniales, interdicciones judiciales, discernimientos de guarda, rehabilitaciones nulidades de matrimonio, divorcios, separaciones de cuerpos y de bienes, cambios de nombre, declaraciones de seudónimos, manifestaciones de avencidamiento, declaraciones de ausencia, defunciones y declaraciones de presunción de muerte, así como los hijos inscritos, con indicación del folio y el lugar del respectivo registro”.*

*Artículo 9: Registro de Nacimiento. “El registro de nacimientos se llevará en folios destinados a personas determinadas que se distinguirán con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión*

---

<sup>404</sup> La cédula de ciudadanía se otorga a todos los colombianos mayores de 18 años, para efectos de ejercer sus derechos políticos, principalmente, el derecho a voto.

*en que se vaya sentando. Indicarán, también, el número correspondiente a cada persona en el registro o archivo central”.*

Artículo 11: Características del Registro de Nacimiento. *“El registro de nacimiento de cada persona será único y definitivo. En consecuencia, todos los hechos y actos concernientes al estado civil y a la capacidad de ella, sujetos a registro, deberán inscribirse en el correspondiente folio de la oficina que inscribió el nacimiento, y el folio subsistirá hasta cuando se anote la defunción o la sentencia que declare la muerte presunta por desaparecimiento”.*

La primera impresión que se viene a la mente, luego de revisar las disposiciones con que cuenta la legislación de Colombia en relación con los elementos del derecho a la identidad, es que este país tiene una esfera de resguardo importante para su ejercicio, pues se puede desprender que por el hecho de estar previstas una serie de situaciones problemáticas que podrían acaecer respecto al tema, el ordenamiento jurídico tiene una solución o una respuesta al estado conflictivo. Sin embargo, los problemas existentes en Colombia son evidentes y el menoscabo al derecho a la identidad es muy similar que al escenario del resto de los países de Latinoamérica.

Un problema de relevancia significativa en Colombia es aquel que se da a raíz de la falta de obtención de la cédula de ciudadanía. Como vimos, la legislación interna prescribe que éste documento acredita la calidad de ciudadano de las personas, lo que la faculta para ser titular y ejercer los derechos políticos garantizados por la Constitución. A pesar de ello existe una gran cantidad de personas que carece de este documento y en consecuencia, se encuentran impedidas del ejercicio de los derechos que la obtención de éste otorga. Los motivos por los cuales el acceso a este documento no resulta plenamente garantizado se derivan de una serie de hechos que aparecen como cotidianos en el plano latinoamericano. La falta de información es un motivo que hace que las personas desconozcan que tienen que poseer la cédula de ciudadanía para ejercer sus derechos políticos. A esto, se suma el relevante factor de la falta de recursos económicos para obtenerla, pues acceder a ella no es un trámite gratuito y muchas personas no disponen de recursos suficientes para poder tenerla. Finalmente, una causa por la cual se carece de este documento es la falta de actualización de otros documentos de identidad o, simplemente, la carencia de estos, lo que ocurre comúnmente cuando las personas no están registradas en el servicio del registro civil<sup>405</sup>.

Además, hay una serie de requisitos exigidos para obtener la cédula de ciudadanía y en muchas oportunidades las personas carecen de los datos necesarios para obtenerla. La cédula de ciudadanía se obtiene con los siguientes datos<sup>406</sup>:

- nombres y apellidos
- número de folio
- huella digital
- lugar y fecha de nacimiento
- sexo

---

<sup>405</sup> Según el artículo 62 del Código Electoral, para la obtención de la cédula de ciudadanía se requiere la presentación de la Inscripción de nacimiento ante el Registro civil y el documento de identidad de la persona de que se trate.

<sup>406</sup> Entrevistas realizadas en Bogotá al Departamento Nacional de Planificación, 12 de diciembre de 2005.

- tipo de sangre
- estatura
- lugar y fecha de expedición del documento
- firma del interesado
- firma del registrador

Es evidente que la cédula de ciudadanía es un documento que permite a las personas ser destinatarias de las garantías inherentes a su derecho a la identidad. El no poseerla importa un desconocimiento de su calidad de persona particular y, en especial, de su condición de ciudadanos colombianos. La propia Corte Constitucional de Colombia en reiteradas decisiones ha destacado la importancia de la cédula de ciudadanía y la directa relación que ésta tiene con el respeto al derecho a la identidad de las personas<sup>407</sup>. Ejemplo de esta tendencia de la Corte es la sentencia T-532/01 en la cual señaló:

*“La cédula de ciudadanía y el derecho a participar en la conformación del poder político*

*1. En el asunto sometido a revisión se plantea una relación directa entre la cédula de ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos al punto que los actores fundan las peticiones de amparo precisamente en la vulneración del derecho a elegir y ser elegidos por la no entrega oportuna de su documento de identidad por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil pues para la época en que se ejercieron las acciones se encontraba próxima una jornada electoral en todo el país.*

*2. En relación con la cédula de ciudadanía la Corte ha expuesto que se trata un documento que tiene una dinámica que va mucho más allá de la simple identificación de los ciudadanos pues, aparte de la determinación de la individualidad de cada persona, es un documento que acredita la mayoría de edad y, en consecuencia, la capacidad civil, y que habilita al ciudadano para el ejercicio de sus derechos políticos”<sup>408</sup>.*

Asimismo, el Consejo Nacional Electoral ha señalado que la cédula de ciudadanía es un documento que cumple una función que trasciende al ejercicio de los derechos políticos de una persona, pues este documento resguarda en plenitud la identidad del ciudadano, por lo que cualquier adulteración o falsificación de éste importa una vulneración al derecho a la identidad, pues se pierde el sentido de mismidad que posee este derecho. En efecto, el Consejo Nacional expresó:

*“Como se puede observar, el requisito previo e indispensable para poder acceder a cargos públicos es la calidad de ciudadano en ejercicio. A su vez, es la cédula de ciudadanía el medio idóneo para demostrar dicha condición de ciudadano.*

---

<sup>407</sup> Ver al respecto los siguientes fallos: (Sentencias: T-1028-01 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, T-1078-01 Dr. Jaime Araujo Rentería, T-1136-01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-532-01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-964-01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-118-02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-136-02 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-607-02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-773-03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

<sup>408</sup> El subrayado es del texto original de dicha sentencia.

*Si cualquier persona tuviera dudas sobre la veracidad de la información contenida en una cédula de ciudadanía o sobre una eventual falsa identidad o suplantación, debería acudir ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y solicitar la cancelación de la cédula de ciudadanía respectiva conforme a los artículos 67 y 68 del Código Electoral”.*<sup>409</sup>

Otro problema que afecta de importante forma el derecho a la identidad es el de común concurrencia en Latinoamérica; se trata de la falta del registro de los nacimientos ante el servicio de registro civil de Colombia. Las normas que hemos citado anteriormente, en particular el Decreto N° 1260, relativo a la atribuciones del registro civil, expresan que los niños deben ser inscritos desde el momento de su nacimiento, que éste es un derecho inherente a su calidad de personas y que el hecho del nacimiento debe ser denunciado ante las autoridades por las personas que están a cargo del menor. Además, es lógico concluir que, como ha sido mencionado reiteradamente, la inscripción de los nacimientos es un hecho que da inicio a la calidad de titular del derecho a la identidad y al ejercicio de todos los derechos que de él derivan. Es por eso que el no concretar dicho hecho importa un menoscabo a la identidad y a la calidad de ser una persona en particular, tanto a los ojos del Estado, como para uno mismo.

En Colombia no existen cifras concretas por parte de los órganos encargados del tema, que permitan afirmar con certeza el índice de niños que no son inscritos al nacer. En el único aspecto bajo el cual se puede hablar de una actualización de información al respecto, dice relación con los porcentajes que periódicamente entrega UNICEF. La doctora Pilar Rodríguez, quien trabaja en Colombia para UNICEF, desempeñándose como Coordinadora del Programa de Registro Civil, ha señalado que *“actualmente en éste país se observa un 27% de subregistro global, pero hay que tener cuidado con este indicador porque sólo cubre el primer año de vida. No hay un indicador construido para otras edades todavía. Sin embargo, se cree que este subregistro disminuye cuando los niños ingresan a la escuela pues éstas hacen un esfuerzo muy grande para incentivar la obtención de la tarjeta de identidad de los niños que es obligatoria para ir a la escuela.”*<sup>410</sup>

Las razones por las cuales se omite la realización de este trámite esencial son de diverso ámbito, como la pobreza, las dificultades geográficas para acceder a sectores urbanos donde están las oficinas del registro civil, la falta de información, creencia de innecesariedad del trámite, la cantidad de datos exigidos de los cuales muchas veces las personas carecen, etcétera. Pero en Colombia surge una razón particular por la cual no se realiza el trámite de inscripción de los nacimientos. La gran mayoría de los nacimientos que no son registrados son aquellos que se producen al interior de las organizaciones paramilitares existentes en Colombia, en especial, en la FARC. Hay una negación por parte de las personas pertenecientes a estos grupos a inscribir a los niños que nacen al interior de éstos, debido al temor a ser descubiertos y sancionados por las autoridades colombianas debido a que la gran mayoría de estas personas son buscadas por la Justicia colombiana. En razón de ello se crea un gran vacío en cuanto a la información de las personas que nacen en Colombia y como consecuencia, de los registros de ellas mismas ante las autoridades oficiales. Sin embargo, lo que no se

---

<sup>409</sup> Consejo Nacional Electoral, resolución de Petición N° 1406, presentada por la Sra. Anabel María Olivera González, de 26 de julio de 2005.

<sup>410</sup> Entrevista realizada el 13 de diciembre de 2005.

considera es el grave daño que se hace a los niños al desconocerles deliberadamente el acceso a ser reconocidos por el Estado como titulares de derechos fundamentales.

La falta de registro y documentación de los niños en Colombia es un problema muy difícil de erradicar y que ha sido bastante tratado por parte de las autoridades, las cuales han desplegado numerosas tareas con el objeto de, al menos, obtener información concreta del problema a nivel nacional. Al respecto, en un Informe presentado por Colombia ante el Comité de Derechos del Niño<sup>411</sup> el Estado hizo alusión a algunas medidas que han sido tomadas por las autoridades para dar cumplimiento efectivo a la Convención sobre los Derechos del niño, en particular al resguardo del derecho a su propia identidad (artículos 7 y 8). En este informe el Estado expresó que las medidas de protección al derecho intrínseco a la vida y a los derechos a la identidad, la nacionalidad y la familia, otorgados por la Constitución Nacional y el ordenamiento jurídico colombiano, son de recurrente interés para las autoridades nacionales.

Respecto al derecho a ser inscritos desde el momento de su nacimiento el Estado señaló:

*“Por otra parte, con el objeto de avanzar en la protección del derecho del niño a ser inscrito después de su nacimiento, a tener un nombre, una identidad y una nacionalidad, se adelantó en 1997 una Campaña Nacional de Registro Civil y Tarjeta de Identidad. El desarrollo de este programa alcanzó las comunidades más alejadas en el territorio nacional. Actualmente se desarrolla una segunda campaña que cubrirá a los niños indígenas y cuyas primeras jornadas empezaron en enero de 1998”. (párrafo 107)*

*“Con el apoyo del UNICEF, la Registraduría Nacional del Estado Civil editó un manual de orientación para la inscripción de menores de comunidades indígenas. Esta misma campaña se amplió a la zona de frontera con Ecuador, donde se distribuyó un manual editado con el apoyo del UNICEF y el ICBF, por parte de Colombia, y el Instituto Nacional del Niño y la Familia y la Registraduría Nacional de Estado Civil, por parte del Ecuador”. (párrafo 109)*

*“De igual manera, dentro del plan de modernización del sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales, adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Salud implantaron los nuevos formatos de antecedentes -Certificado de Nacido Vivo y Certificado de Defunción- como documentos necesarios para llevar a cabo las inscripciones de nacimiento y defunción. Con ello se busca, entre otras cosas, unificar los certificados médicos y, de este modo, contrarrestar la suplantación y la falsificación de documentos de identidad”. (párrafo 110)*

#### **D. México**

En cuanto a la legislación vigente que se refiere al tema en particular, debemos observar que por tratarse de un sistema de gobierno federal, existen ciertas regulaciones

---

<sup>411</sup> Segundo Informe de Colombia ante el Comité de Derechos del Niño, CRC/C/70/ADD.5, 05 de enero de 2000.

particulares de cada Estado, las cuales regulan de manera diversa muchas de las materias concernientes a la contingencia nacional. Es por ello que advertimos que la revisión de las normas atinentes al derecho a la identidad y de aquellos derechos que se relacionan con él, será la normativa federal, vale decir aquella que rige sobre todos los habitantes de la Nación, independientemente del Estado al que pertenezcan y a la normativa existente en dicho Estado.

En primer lugar dentro de los cuerpos normativos que se relacionan con el derecho a la identidad podemos mencionar la Constitución Política de los Estados Mexicanos, la cual contiene disposiciones que vale la pena mencionar. La Constitución regula todo lo que respecta al derecho de las personas a tener la nacionalidad mexicana. Para estos efectos, el artículo 30 de la Carta señala:

*“La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A. Son mexicanos por nacimiento:*

*I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.*

*II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*

*III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*

*IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

*B. Son mexicanos por naturalización:*

*I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.*

*II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.*

Otro cuerpo legislativo que se refiere a aspectos que se relacionan con el derecho a la identidad es el *Código Civil Federal* que también posee una característica particular. A diferencia de lo que sucede en los restantes códigos civiles latinoamericanos, los cuales regulan las funciones y atribuciones del servicio del registro civil en leyes o decretos separados, el Código Civil Federal de México lo hace dentro de sus propias disposiciones. Para ello destina el Título Cuarto, titulado “Del Registro Civil, el que se divide en once capítulos destinados a la normativización de diversos aspectos para la regulación de las situaciones jurídicas de las personas. De las normas referentes al registro civil, el artículo 35 es una disposición de orden general que por los derechos y

actos que enuncia, tiene una vinculación directa con el derecho a la identidad. Esta norma expresa:

*“En el Distrito Federal, estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes”.*

Finalmente, encontramos una ley especial que regula la situación de los niños y que consagra expresamente el derecho a la identidad. Dicha norma es la *Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, vigente en México desde 1999, la que en su artículo 22 dispone:

*El derecho a la identidad esta compuesto por:*

- a. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y a ser inscrito en el registro civil.*
- b. Tener una nacionalidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.*
- c. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos que las leyes lo prohíban.*
- d. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes costumbres, religión, idioma o lengua, sin que esto pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.*

*A fin de que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer plenamente el derecho a su identidad, las normas de cada entidad federativa podrán disponer lo necesario para que la madre y el padre los registren, sin distinción en virtud de las circunstancias de su nacimiento.*

A pesar de que la legislación mexicana contiene una amplia gama de leyes que protegen diversos derechos relacionados con el derecho a la identidad, sin tomar en cuenta la legislación particular que poseen los Estados particularmente considerados, dicho país no está exento de los problemas que comúnmente se dan respecto al tópico en cuestión. Y es de suponer que estos problemas se dan en mayor número tratándose de este país que tiene un número de habitantes superior a todos los restantes países de Latinoamérica.

El problema de mayor connotación respecto del derecho a la identidad es la falta de registro de los nacimientos, lo que lleva a que haya una gran cantidad de personas que no cuentan con los documentos básicos de identificación. A esto se suma el hecho de que en este país hay una alta tasa de irregularidades en lo que se refiere a la actualización y fidelidad de los documentos de identificación de las personas. Los motivos por los cuales se da el problema mencionado no son extraños en relación con lo visto hasta ahora en los países analizados. Factores relacionados con la pobreza, la falta de información, la burocracia y por qué no mencionarlo la inactividad de las autoridades, influyen directamente en el incremento de personas a las cuales se les vulnera su derecho a la identidad.

De acuerdo a cifras dadas por la organización CIMAC (Comunicación e Información de la Mujer), en México al año 2000 habían cinco millones de personas que no contaban

con una acta de nacimiento, pues no habían sido inscritas en el registro civil, cuestión que no sólo era contraria a la legislación interna vigente, sino que también incumplía lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales. Además se señaló que a ese año había en México unos diez millones de personas que tenían irregularidades con el documento de nacimiento. Esto se debía principalmente a que se producían inscripciones tardías o en lugares que no eran aptos para realizar dicho trámite. Ante esto, cuando una persona quería realizar gestiones de diverso índole, se encontraba con que los datos que de ella se tenían no eran fidedignos en el sentido de que no estaban actualizados o no estaban consignados en los archivos de los servicios respectivos.

Las dos situaciones descritas anteriormente afectan a una gran cantidad de personas que, al mantener sus situaciones en la irregularidad, están siendo menoscabadas en su derecho a la identidad en todos los aspectos que este involucra. El número de obstáculos que se les presenta por el hecho de carecer con el respectivo registro puede alcanzar los mas variados aspectos de la vida en la sociedad, desde no poder acceder a los sistemas de salud, hasta la imposibilidad de ejercer sus derechos políticos. Para de Miriam Ruiz, en México son los grupos más desprotegidos y vulnerables de la sociedad los que carecen de la documentación fundamental documentación. Entre estos se encuentran, los pueblos indígenas o la población en zonas marginadas, que en su mayoría se encuentran subsumidas en la pobreza. En estos casos, las largas distancias hasta las oficinas más próximas del registro civil traen como consecuencia que las familias pospongan este trámite.<sup>412</sup>

Dentro de las medidas que se han propuesto para enfrentar el problema indicado anteriormente, podemos señalar que los principales esfuerzos y propuestas han provenido de organizaciones de la sociedad civil y el UNICEF. Por parte de las autoridades estatales no se han observado la adopción de políticas concretas en los últimos años. Sin embargo, debemos mencionar que en 1998 una Comisión especial conformada por algunos miembros de la Cámara de Diputados realizó un estudio sobre la situación del sistema registral en México. Luego de un año de trabajo se publicó un informe que exponía todo el análisis realizado y una serie de propuestas que debían ser adoptadas por los órganos estatales pertinentes.

Con ocasión de este informe, se hizo especial referencia a la crítica situación que vivía el país en torno a la alta tasa de personas no inscritas en el registro civil y las consecuencias que de este hecho se producen (consecuencias que coinciden con las ya mencionadas). Se dijo que las razones por las cuales se producía este problema no decían relación solamente con la falta de información o la situación de pobreza que afectaba a determinadas personas, sino que también a falta de políticas públicas eficaces por parte de las autoridades estatales encargadas del tema. Se dijo que el rezago en el registro y el desconocimiento de la importancia del asentamiento de los actos y hechos de la situación civil de la persona existen principalmente en grupos marginados compuestos en su mayoría por jornaleros agrícolas, indígenas y habitantes de colonias populares. También se expresó que las medidas tomadas a la fecha habían sido insuficientes para evitar el rezago que se presenta en el servicio de registro civil, sobre todo en las entidades con alto porcentaje de población indígena; aún cuando en algunos

---

<sup>412</sup> MIRIAM RUIZ, Artículo sobre la falta de actas de nacimientos en México, publicado por CIMAC, 11 de octubre de 2000.

estados se han ejercido acciones específicas al respecto, las estadísticas indican que aún existe un gran número de individuos no registrados.

Pero el informe no solamente consistió en críticas hacia las autoridades, sino que también se destacó los avances que se han realizado en ciertos Estados para enfrentar el problema de la falta de registro de nacimientos. Así por ejemplo, se destacaron los programas de "Oficialía Especial Itinerante" implementado en Chihuahua, el "Registro Civil a la Comunidad" del Estado de Tabasco y las "Comisiones de Trabajo de Campo" de Oaxaca. Se indicó que con estas medidas se permite un mayor acceso a este servicio por parte de las comunidades ubicadas en lugares distantes y de escasos recursos, o que tienen cualquier otra dificultad para trasladarse a centros poblacionales más importantes para inscribir los hechos y actos del registro civil. A pesar de que se hicieron estos reconocimientos particulares, se señaló que el problema de la de la indocumentación y en especial el de la falta de acta de nacimiento es un problema que debe ser enfrentado a nivel nacional. Finalmente se señalaron una serie de propuestas tendientes a mejorar el servicio que presta el registro civil. Algunas de las mas importantes son las siguientes.

- Con respecto al fomento de la inscripción oportuna, es pertinente tomar en cuenta que la sanción por registro extemporáneo, si bien tiene como finalidad evitar el retraso en el cumplimiento de la obligación, de manera práctica se convierte en un obstáculo para que las personas en situación de pobreza acudan al registro al vencerse los plazos que marca la ley. La eliminación de estas sanciones es una alternativa para incentivar la inscripción, dada la trascendencia de este acto, aún cuando se logre de manera extemporánea.
- Debe impulsarse el registro civil itinerante en toda la República ya que por representar un acercamiento a zonas marginales y por facilitar una inscripción oportuna, coadyuva a la regularización de la situación civil de las personas y en general, allana el acceso de la comunidad a estos servicios.
- Es importante promover la exención de pago de derechos por el asiento de los nacimientos en los 13 estados en que aún prevalece el cobro. Además, disminuir el costo o exentarlo en el caso de búsqueda de documentos ya que ello favorece el conocimiento de la situación civil de la persona, previo a una posible regularización o realización de otro trámite. Igualmente, es recomendable que los costos que se generan por la rectificación de datos en las actas del registro civil corran a cargo del erario público y no del usuario, cuando la corrección se derive de errores en la captura de la información correctamente proporcionada por el interesado.
- Resulta de primordial importancia que el registro civil incursione en el terreno de la difusión. Existen amplios sectores donde se desconoce la necesidad del servicio y las consecuencias que produce en los derechos de las personas. Debe informarse a la comunidad la trascendencia de la formalización legal de los hechos de las personas, desde el tránsito de una unión libre a un matrimonio, el realizar un reconocimiento, o los derechos que se adquieren por parte de un adoptado.
- Es recomendable que se instalen en las oficinas del registro civil en todo el país anuncios por los que se explique con claridad a los usuarios de los servicios la naturaleza de éstos, el procedimiento respectivo y el monto de los derechos previstos en la Ley por la realización de los trámites.

## E. Haití

Debemos mencionar que tratándose de un país que padece de gran inestabilidad institucional, la cantidad de información disponible respecto al tema no es abundante, lo que va en directa desproporción con la cantidad de problemas que en este Estado se presentan. Respecto a la consagración normativa del derecho a la identidad en el ordenamiento jurídico haitiano hay que mencionar que no existe una norma particular que lo consagre y lo defina de manera expresa. La Constitución de Haití, vigente desde 1987, no contiene disposiciones relativas al derecho a la identidad. Solo los artículos 10, 11, 12 y 13 se refieren a la ciudadanía, a su regulación y a los requisitos que se exigen para ser nacional de dicho Estado. Asimismo, regula la pérdida de la nacionalidad.

Artículo 10:

*“Las normas que regulan la nacionalidad de los haitianos serán determinadas por la ley”.*

Artículo 11:

*“Cualquier persona nacida de padre o madre haitianos que nunca hayan renunciado a su nacionalidad, posee la nacionalidad de haitiana al momento del nacimiento”.*

Artículo 12:

*“La nacionalidad haitiana puede ser adquirida por la naturalización.*

*Después de cinco años de residencia continua en el territorio de la República, cualquier extranjero puede obtener la nacionalidad haitiana por naturalización, de conformidad con las regulaciones establecidas por la ley.*

*A los haitianos por naturalización les será permitido ejercitar el derecho a votar pero, deberán esperar cinco años después de la fecha de su naturalización para ser electos y desempeñarse en cargos públicos con excepción de aquellos reservados por la Constitución y por la ley para los haitianos nativos”.*

Artículo 13:

*“La nacionalidad de haitiana se pierde por:*

- a. Naturalización en un país extranjero;*
- b. Llevar a cabo un cargo político en servicio de un país extranjero;*
- c. Residencia continua al exterior de un haitiano naturalizado sin la autorización debida concedida por un funcionario competente. Cualquier persona que pierde su nacionalidad de este modo no puede readquirirla”.*

Las normas constitucionales de Haití que regulan la nacionalidad y la ciudadanía expresan los diversos derechos que se otorgan a las personas que poseen la nacionalidad haitiana. Ante esto se observa que un derecho base para el respeto de una serie de garantías que tienen directa vinculación con el derecho a la identidad, es el derecho a ser nacional del Estado (como los derechos políticos por ejemplo).

A continuación abordaremos dos serios problemas que se observan en Haití y que importan una vulneración del derecho a la identidad, los cuales no solamente han provocado la preocupación de las autoridades nacionales, si no que también de gran

parte de la comunidad internacional. Nos referimos, por un lado, al problema de la falta de registro y la documentación fundamental de las personas y, por otro, al problema de los emigrantes haitianos que son en su mayoría indocumentados, no sólo en el país al que arriban, sino que también en el territorio haitiano.

Con respecto al problema de la falta de la inscripción de los nacimientos en el registro civil, este es un problema de gran concurrencia que ha ido incrementando fuertemente en los últimos años. Según un estudio realizado por el Instituto Interamericano del Niño<sup>413</sup> la falta de inscripción en Haití aumenta aproximadamente un 80 por ciento cada año. Frente a estas cifras, las autoridades se han mostrado particularmente pasivas, ya que no se observan planes de acción concretos que estén encaminados a superar las deficiencias de los órganos encargados de realizar esta tarea. Y, como es evidente, la no realización de este trámite esencial, constituye una violación al derecho a la identidad, que si bien, no es tratado por el ordenamiento jurídico interno, si es válido a la luz del derecho internacional. Este mismo estudio señaló que de los países que fueron analizados el caso Haití es uno de los más críticos, ya que se observa que existe un déficit de a lo menos 158 oficinas de registro donde pueda realizarse la oportuna inscripción. Más aun, se indicó que de las oficinas de registro existentes, la gran mayoría no cuenta con los recursos suficientes para dar un buen servicio, como por ejemplo la falta de formulario o el déficit de empleados que puedan dar abasto a las exigencias de las personas. Esto no sólo demora la inscripción, sino que en muchas oportunidades, la impide.

Todo lo anterior se suma a aspectos culturales de los habitantes de Haití, los cuales poseen una cultura muy arraigada, lo cual en muchas oportunidades conduce a que la población no efectúe las inscripciones por considerar que ellas no son necesarias ni importante para el desarrollo futuro de los niños. Si consideramos que Haití es un país que tiene una tasa de analfabetismo que está muy por encima que el resto de los demás Estados, es lógico concluir que la falta de información en la población es quizás el factor preponderante en el aumento de este problema. El no estar inscrito en el registro respectivo impide produce las consecuencias que a lo largo de este informe han sido reiteradas y, que en general, se traducen en el impedimento legal de ejercitar una serie de derechos de que son titulares estas personas.

En cuanto a la actitud de las autoridades haitianas, no se observan implementación de políticas públicas para superar el problema (a diferencia de los demás países a los cuales hemos hecho referencia, los cuales si bien no han dado un cumplimiento acabado y total de las medidas que han propuesto, muestran preocupación por el problema e intención por acabar con él). Puede ser que por la crisis institucional que viene arrastrando el país y que últimamente ha tomado ribetes de conflicto armado, el tema del derecho a la identidad haya pasado a un segundo plano, por lo que es de esperar que una vez se logre la estabilidad necesaria, las autoridades nacionales tomen cartas en el asunto y le den la importancia que se merece al problema de la falta de registros.

El segundo problema que vive Haití en relación con el derecho a la identidad se refiere a las personas que emigran del país buscando nuevas expectativas de vida.<sup>414</sup> Dichas

---

<sup>413</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, Resumen Ejecutivo, *"Diagnóstico Del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.*

<sup>414</sup> El hecho de tratar el tema de los inmigrantes solamente respecto de Haití, no quiere decir que en los restantes países que han sido analizados el problema de emigrantes indocumentados no

personas en su gran mayoría no solamente carecen de la documentación necesaria para estar legalmente en el país al que llegan, sino que además son indocumentados en su propio país de origen. Para los efectos de este análisis analizaremos el problema de la indocumentación de los haitianos inmigrantes en República Dominicana, ya que es en este país donde se observa la mayor cantidad de problemas.

La mayoría de los haitianos que salen de su país en busca de mejores condiciones de vida y un futuro mas próspero para sus descendientes emigran a República Dominicana. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) haciendo un estudio en proporción al número de habitantes de cada país, Haití se encuentra en los primeros lugares en cuanto al número de personas que emigran de él y República Dominicana es uno de sus principales destinos<sup>415</sup>. En República Dominicana se observan muchas dificultades para la estadia apacible de los haitianos y para el respeto de sus derechos, ya que muchas disposiciones de la legislación interna que se prescriben el reconocimiento de los inmigrantes son violadas. Incluso se observa la misma situación respecto de los dominico-haitianos, es decir, de las personas que nacen en República Dominicana que son hijos de inmigrantes haitianos.

Los principales problemas que presentan estas personas dicen relación con la falta de los documentos de identidad básicos para que se les reconozca su residencia y el otorgamiento del reconocimiento de los niños de padres haitianos que nacen en territorio dominicano. El problema es más grave aun si se considera que este estado de indocumentación es doble, ya que muchos de los inmigrantes haitianos también son indocumentados en su propio país y carecen de los documentos necesarios para salir del país, pues al estar indocumentados, el Estado desconoce su existencia ante la sociedad.

Con ocasión de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Yean y Bosico<sup>416</sup>, Samuel Martínez, perito antropólogo, expresó en su informe:

*“Los dominico-haitianos no sólo están luchando por la ciudadanía legal sino también por la ciudadanía cultural, para que se de un reconocimiento más amplio de su pertenencia a República Dominicana y para que formen legítimamente parte de dicho país. La ciudadanía cultural es un término amplio que han creado los estudiosos del derecho y los investigadores sociales para describir dichas presuposiciones no declaradas sobre quién, en términos de raza-etnia-clase, pertenece totalmente a la nación y define su identidad fundamental. La exclusión de la ciudadanía cultural puede tener consecuencias negativas sociales, económicas y psicológicas para las personas internamente colonizadas o las minorías étnicas-raciales desfavorecidas que se ven relegadas a una duradera condición de ciudadanos de segunda clase o a los que se niega totalmente la ciudadanía”.*

---

exista, sino que creemos importante tratarlo respecto de Haití pues acá la situación es realmente crítica, tanto en número de personas como en las consecuencias que se producen.

<sup>415</sup> ACNUR, “El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Compilación coordinada por Leonardo Franco, San José, Costa Rica, 2004.

<sup>416</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana”, Sentencia del 8 de septiembre de 2005.

*“El registro civil tardío es con frecuencia la única vía de que disponen los dominico-haitianos para obtener un certificado oficial. Muchos haitianos en la República Dominicana deciden dar a luz a sus hijos en la casa, en lugar de ir a un centro médico, debido a la escasez de recursos económicos y a la dificultad de acceder a medios de transporte adecuados desde los remotos asentamientos rurales, o debido al temor a que el personal del hospital o los agentes de policía los denuncien, ya que muchos son residentes ilegales. En los últimos años, el personal hospitalario ha negado el certificado de nacimiento incluso a los haitianos que han nacido en hospitales”.*

*“Con respecto a la educación, un niño sin registro civil no puede matricularse en las escuelas de secundaria ni en la universidad. Para los niños de origen haitiano de clase trabajadora, la educación superior es prácticamente la única vía fiable para ascender en la escala social y económica”.*

*“(…) la denegación del registro civil niega casi inevitablemente a los dominico-haitianos una serie de derechos humanos, cierra la puerta a la prosperidad económica y a la inclusión social, y frustra las posibilidades de que alcancen todo su potencial humano”.*

En consecuencia, el no contar con el reconocimiento de su calidad de personas hace casi imposible el hecho de que los haitianos puedan alegar el respeto a los derechos que se derivan del reconocimiento de su identidad, como lo son sus derechos sociales. Mientras se mantenga esta situación de vulnerabilidad y desprotección de estas personas, el ejercicio efectivo de derechos como la salud, la educación, la vivienda digna, el trabajo y los derechos que emanan de su calidad de ciudadanos, entre otros, se encontrará pendiente, pues la única salida posible es la implementación de políticas estatales y el respeto al derecho internacional.

## BIBLIOGRAFIA

### GENERAL

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”, Compilación coordinada por Leonardo Franco, San José, Costa Rica, 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario “Derecho desde el Comienzo: Registro, Identidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe”, Agenda, 2 de febrero de 2006.

\_\_\_\_\_, “*El Registro de Nacimientos, IV. Sistematización de resultados del Estudio*”, Dwight Ordóñez Bystamantes, PhD y Patricia Bracamonte Varadles

\_\_\_\_\_, “*Fortalecimiento del sistema de registro civil en Haití.*”

Consejo Permanente, *Informe anual del Instituto Interamericano del Niño a la Asamblea General*, OEA/Ser. G, CP/doc. 3562/02, 25 de marzo de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana, Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la República Dominicana*, 12 de noviembre de 2000.

\_\_\_\_\_, *Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana, Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la República Dominicana*, 18 de agosto de 2000.

\_\_\_\_\_, *Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana, Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a la República Dominicana*, 26 de mayo de 2001.

Documentos Generales, CD.

Patrick McCarthy, *Making the Most of International Law on the Right to Identity: An Analysis of article 8 of the United Nations Convention on the Rights on the Chile.*

Suzanne Duryea, et. al., *The Under-registration of Births in Latin America*, (unpublished), 11 de junio de 2005.

“*Economics and Human Rights: Human Rights as Capital*”, revista CEPAL, enero de 2005 (Not to be Quoted Without Author’s Permission).

*Derechos y Desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo, Resumen de Estudio de Casos*, Santiago, Chile, diciembre de 2004 ([http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen\\_2547\\_3973\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3973_s.htm)).

Instituto Interamericano del Niño, las Niñas y los Adolescentes, *Registro de Nacimientos, un Derecho Básico*, Sumario Ejecutivo.

Social Development Papers. Participation and Civic Engagement, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Paper N° 82, marzo de 2005.

UNICEF, *El registro de nacimiento. El derecho a tener derechos*, Innocent Digest No. 9, Centro de Investigaciones Innocenti, marzo de 2002.

\_\_\_\_\_, *Son millones los niños cuyo nacimiento queda sin registrar, negándoles el derecho a tener una identidad oficial, un nombre reconocido y una nacionalidad, declara un informe de UNICEF*, Ginebra/Nueva York, 4 de junio de 2002.

## **BOLIVIA**

Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de terminación de proyecto (PCR). Cooperación Técnica Reembolsable 954- SF-BO. Proyecto para la implantación del Registro Único Nacional de Población en Bolivia*. 2 de agosto de 1995 a 15 de noviembre de 2001., 26 p.

\_\_\_\_\_, *Memorando de Marco Ferroni, Subgerente de SDS/SDP, dirigido a Sr. Jorge Crespo, Director Ejecutivo y Sr. Hugo Cáceres, Director Ejecutivo Alterno*, 5 de diciembre de 2005.

Bilingual Literacy, *A pioneering experience in Bolivia*, abril de 2003.

*Bolivia, Right to Identity: Promoting Documentation, Registration and Civil Education*, Programme Memorandum, 21 de mayo de 2004.

Comité de los Derechos del Niño, *Informes periódicos que los Estados Partes debían prestar en 1997: Bolivia*. 01/12/97, CRC/C/65/Add.1, 1º de diciembre de 1997.

\_\_\_\_\_, *Acta resumida de la 486ª sesión: Bolivia*. 05/11/98.. 19º período de sesiones, CRC/C/SR.486, 5 de noviembre de 1998.

\_\_\_\_\_, *Consideration of Repors Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention. Concluding Observations: Bolivia*, 38<sup>th</sup> session, CRC/C/15/Add. 256, 11 de febrero de 2005.

\_\_\_\_\_, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention. Third periodic reports of Status parties due in 2002. Bolivia*, CRC/C/125/Add. 2, 16 de julio de 2004.

Consortio por la participación ciudadana, *Hacia un Proceso Electoral Inclusivo*, La Paz, Bolivia, 2005.

Corte Nacional Electoral Dirección Nacional de Registro Civil, *Certificado de Nacimiento, Formato*.

\_\_\_\_\_, *Directores de registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales de Latinoamérica firman “Declaración de Santiago”*, La Paz – Bolivia, 21 de octubre de 2005.

\_\_\_\_\_, *Manual de Consulta para oficiales de registro civil*, La Paz – Bolivia, noviembre de 2004.

Corte Nacional Electoral, AGORA Unidad de Información Pública, *Singularidad de las elecciones N°6*, La Paz, Bolivia, diciembre de 2005.

\_\_\_\_\_, Unidad de Análisis e Investigación, *Boletín Estadístico N° 5*, La Paz Bolivia, noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_, Unidad de Análisis e Investigación, *Boletín Estadístico N° 6*, La Paz Bolivia, diciembre de 2005.

Departament for International Development, *Natural Resources Research and Development Latin America*, 2001.

\_\_\_\_\_, *People, Policy and Sustainable Development, Experiences from the Natural Resources Policy Programme in the Brazilian Amazon*, 2003.

\_\_\_\_\_, *Sustainable livelihoods: Lessons from early experience*, Caroline Ashley and Diana Carney, 1999.

*Right to Identity: Promoting Documentation Registration and Civic Education*, Programme Memorando, 24 de mayo de 2004.

HelpAge Internacional (Leading global action on ageing), *Revisión Anual 2003 - 2004*, La Paz, Bolivia, septiembre de 2004.

\_\_\_\_\_, *El Informe sobre el envejecimiento y el Desarrollo, un resumen, Pobreza, Independencia y la Personas Mayores en el Mundo*, La Paz, Bolivia.

\_\_\_\_\_, *MDGs mush target poorest say older people, supplement to Ageing and Development*, 2005.

Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, *Eliminación de la Pobreza Mundial, cómo hacer que la Globalización beneficie a los pobres*, diciembre de 2000.

\_\_\_\_\_, *Plan de Apoyo Regional para América Latina*, agosto de 2005.

\_\_\_\_\_, *Reduciendo la pobreza Mundial a la mitad hasta el 2015, crecimiento económico, equidad y seguridad*, septiembre 2000

Plan Bolivia, *¿Quiénes somos?*, La Paz, Bolivia, 2005

\_\_\_\_\_, *Inscripción universal de nacimientos, -una responsabilidad universal*, La Paz, Bolivia, febrero de 2005.

\_\_\_\_\_, *Los niños y niñas están en el corazón de todo lo que hacemos*, La Paz, Bolivia, 2005

Plan Internacional (Bolivia, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay), *Estudio de situación y Bases de un Programa regional de apoyo al registro de nacimientos de niños, parte especial (IV): Bolivia*.

Rosario León, *et. al.*, *Social Exclusion, Rights and Chronic Poverty in Bolivia*, marzo de 2003.

UNICEF, *Campaña de primer registro y certificación gratuita a menores de 18 años, Spots televisivos, cassette VHS*, Bolivia.

\_\_\_\_\_, *Campaña de primer registro y certificación gratuita a menores de 18 años. Cuñas radiofónicas, cassette*, Bolivia.

\_\_\_\_\_, *Informe final “Proceso de registro y certificación gratuita a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años*, Bolivia.

\_\_\_\_\_, *Ley 2026, Código del Niño, Niña y Adolescente y su Reglamento, Ley 2616, Convención sobre los derechos del niño*, La Paz, Bolivia, 2004.

Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente, *Constitución Política del Estado 2004, hacia la asamblea constituyente*, La Paz, Bolivia, 2004.

## COLOMBIA

Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Balance de la política pública de prevención. Protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002 – agosto 2004*, Bogotá, D.C., Colombia, diciembre de 2004.

*Cinco años para derrotar a las FARC, Más de 18.000 soldados de Colombia y 800 de EEUU intentan acorralar a la primera guerrilla del país. El control sobre la población civil es clave para los dos bandos, paginas 8-9, periódico El País, México, 20 de julio de 2005.*

Banco Interamericano de Desarrollo, *“El Registro de Nacimientos, III: análisis de la situación en los distintos países estudiados”*, Colombia, Dwight Ordóñez Bustamante, PhD y Patricia Bracamonte Varadles.

Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia. 16/10/2000, CRC/C/70/Add. 137*

\_\_\_\_\_, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention. Periodic reports of states due in 198. Colombia, CRC/C/70 ADD.5, 5 de enero de 2000.*

Consejo Nacional de Política Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 3323, Programa de ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la registraduría nacional de estado civil*, Bogotá, D.C., 20 de diciembre de 2004.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Encuesta SISBEN*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Programa de Reforma Social*, Bogotá, Colombia, agosto de 1999.

Entrevistas realizadas en Bogotá, Colombia.

Familias en Acción, *Construyendo el Programa, cartilla n° 1*, Bogotá, D.C., noviembre de 2003.

\_\_\_\_\_, *Cuidemos nuestros derechos en salud, cartilla n° 5*, Bogotá, D.C., abril de 2004.

\_\_\_\_\_, *Cuidemos nuestros derechos, cartilla n° 3*, Bogotá, D.C., diciembre de 2003.

\_\_\_\_\_, *El ABC de familias en acción, cartilla n° 4*, Bogotá, D.C., marzo de 2004.

\_\_\_\_\_, *Información sobre el Programa Familias en Acción*.

Número de Identificación Personal (NIP), *Número único de identificación Personal, NUIP*, [información@registraduria.gov.co](mailto:información@registraduria.gov.co), Bogotá.

Red de apoyo social, *Fondo de Inversión para la Paz. Red de Apoyo Social. Programa Familias en Acción*, Plan Colombia.

República de Colombia, *Programa de Reforma Social*, Resumen Ejecutivo.

UNICEF, *Anexo 2. Estimación del subregistro civil de nacimiento por departamento*, Bogotá. 30 de marzo de 2000.

\_\_\_\_\_, *Cuadro 1. Instituciones Beneficiarias del Proyecto*, Bogotá.

\_\_\_\_\_, *Municipios y departamentos por la Infancia y la Adolescencia, ideas para la Acción*, Bogotá, D.C. Colombia, marzo de 2005.

## MÉXICO

Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Parte de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto. Cuarto informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1997*. México, CCPR/C/123/Add. 2, 28 de abril de 2000.

Comité de los Derechos del Niño, 22º período de sesiones, *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México*. 10/11/99, CRC/C/15/Add.112.

\_\_\_\_\_, 22º período de sesiones, *Acta resumida de la 568ª sesión: México*. 25/10/99, CRC/C/SR.568.

\_\_\_\_\_, 22º período de sesiones, *Acta resumida de la 569ª sesión: México*. 05/10/99, CRC/C/SR.569.

UNICEF, Entrevista Teheresa Kilbane, diciembre de 2005.

\_\_\_\_\_, Entrevista Dilcya García, diciembre de 2005.

\_\_\_\_\_, “*Estado Mundial de la Infancia 2006*”, *Excluidos e Invisibles*, 2005.

Foreign Affairs, *Ingovernabilidad*, ITAM, Vol. 5 Núm 4, 2005.

Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional, Diputados Integrantes de la H. Sexagésima Primera legislatura del Congreso del Estado libre y Soberano de Chiapas “*Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de Naciones el 20/11/1989 por el Senado mexicano el 19/06/1990 y ratificada por México el 21/09/1990 establece*”, México.

*Comentario a la propuesta de reformas y adiciones al código civil del Estado de Chiapas*.

*Análisis de la legislación del Estado de Chiapas en materia de infancia*, Amaya Renovales Barbier, México, septiembre de 2003.

*Derechos civiles y liberales y medidas especiales de protección*

## PERÚ

Alianza por el Derecho Ciudadano, *Alianza por el Derecho Ciudadano*, Lima.

\_\_\_\_\_, *Vivencias diferentes, la indocumentación entre las mujeres rurales del Perú*, Lima, noviembre de 2004.

Anexo N° 02.0, *Proyección de la población por regiones naturales al año 2005*, INEI, Perú, 2005.

*Aprueban la “Campaña de Transición y Expedición del DNI en forma gratuita para la población indígena y pobladores de zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza*, periódico El Peruano, 4 de mayo de 2004.

*Aprueban la “Campaña de Transición y Expedición del DNI en forma gratuita para la población indígena y pobladores de zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza*, Sistema Peruano de Información Jurídica, 26 de enero de 2005.

Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), *Para construir un País con Justicia Plan Nacional de los Derechos Humanos*, Lima.

\_\_\_\_\_, *Plan Integral de reparaciones del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Versión resumida*, Lima, 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Perú*, revista.

\_\_\_\_\_, *Programa de titulación y registro de tierras segunda etapa (PTRT2)*.

Centro de la mujer peruana, *Campaña “Por los derechos ciudadanos de las mujeres rurales y su derecho a la identidad”*, Lima.

\_\_\_\_\_, *ONG con su status consultivo especial ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas*, Lima.

Con nombre propio, cuadernos ciudadanos N° 1, *La ruta de la Inscripción*, Instituto de diálogo y propuestas, Lima.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *En defensa del Territorio de los Pueblos Indígenas*, Lima, mayo de 2005.

Cuadro anexo n° 4, *Áreas de comunidades nativas y campesinas a nivel de provincia*, Unidad coordinadora, Lima.

Cuestión de Estado N° 36, *Política peruana: Tramas para una recuperación*, mayo de 2005.

Defensoría del Pueblo, *Aprueban informe defensorial N° 100 “El derecho a la identidad y la actuación de la administración estatal. Problemas verificados en la supervisión defensorial”*, El peruano, Lima, 14 de noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_, *Informe N° DP/AAE-2005-050, Opinión sobre el Proyecto de Ley que Propone eliminar las restricciones relacionadas a actos jurídicos de naturaleza civil, comercial, administrativos y judiciales y reduce las multas a los*

*ciudadanos omisos al sufragio y otras obligaciones electorales*, 10 de noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_, *La afectación de los derechos a la identidad y a la igualdad de los/as hijos/as extramatrimoniales en la inscripción de nacimientos*, Lima, Perú, septiembre de 2003.

\_\_\_\_\_, *Labor de la defensoría del pueblo en la consolidación de una lista nominal de personas desaparecidas antes de la promulgación de la ley N° 28413, A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*.

\_\_\_\_\_, *Seminario taller sobre el derecho a la identidad*, Cajamarca, 10 de diciembre de 2005.

\_\_\_\_\_, *Serie de Informes Defensoriales, La legalidad de cobro y la razonabilidad del costo en la expedición del Documento Nacional de Identidad por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)*, Lima Perú, marzo de 2004.

Edson Sêda, *La niñez y el derecho a la identidad, síntesis de principios de ciudadanía para la inclusión conceptual, social y étnica de niños y adolescentes*, Río de Janeiro, 2005.

Foros Macro Regionales y Audiencia Pública, *Derecho a la identidad de la mujer rural y su acceso a los derechos Económicos, Sociales, culturales y Políticos*, Lima julio a diciembre de 2005.

Inclusión: Acceso a documentos de identidad: puerta de entrada para el ejercicio de los derechos ciudadanos en el Perú, *Resumen Ejecutivo, El contexto: Exclusión y Pobreza en el Perú y las opciones estratégicas de DFID*, Lima, abril de 2004.

Iniciativas Democráticas Bolivia, *Democracia y Participación Ciudadana, Cartilla informativa*.

Instituto de Diálogo y Propuestas, “Por la restitución plena de los derechos civiles y políticos” *El nombre y la identidad: derechos ciudadanos*, trípticos.

Juntos Programa Nacional de Apoyo directo a los mas Pobres, *Presentación General del Programa, ayuda Memoria, relación de distritos incluidos en el Programa (70), Relación adicional de distritos en el Programa (40), Exposición de Presidencia del Consejo Directivo de Juntos*, 22 de noviembre de 2005, CD.

Land Titlig and Registration Program, Second Phase, *Executive Summary*, Republic of Peru.

Ministerio de Agricultura, Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural PETT, *Suscripción de convenio de cooperación Interinstitucional*, Lima, 6 de diciembre de 2005.

Origen de la Informalidad

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, *Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural – PETT*, 28 de octubre de 2004.

\_\_\_\_\_, *Resumen Ejecutivo, Plan Nacional de Restitución de la Identidad, Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*, Lima, diciembre de 2005 (revista).

\_\_\_\_\_, *Resumen Ejecutivo, Plan Nacional de Restitución de la Identidad, Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*, Lima, julio de 2005.

Resolución Defensorial N° 028 – 2005/DP, *Lima, 14 de noviembre de 2005*.

*Resumen de comunidades campesinas a nivel de departamentos*, diciembre de 2004.