

## DERECHO A LA IDENTIDAD

### Registro y Documentación en Latinoamérica

#### I. Introducción

El martes 18 de mayo de 2010, en el Salón Azul de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, se desarrolló el Seminario Regional **Derecho a la Identidad: Registro y Documentación en Latinoamérica**.

Se contó con la participación de *Marcio Barbosa Moreira*, Secretario de Interior del Ministerio del Interior de la Nación, *Alejandro Lanús*, Director del Registro Civil de Buenos Aires, *Laura Pautassi*, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET y de la Universidad de Buenos Aires, *Mariana Costa*, representante de la Secretaría de Asuntos Políticos del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas de la Organización de los Estados Americanos - OEA, seis consultores<sup>[1]</sup> internacionales expertos en temas de identidad y del Equipo Técnico de la Fundación Poder Ciudadano.

Este Seminario se desarrolló en el marco del proyecto Identidad y Derechos, financiado por el National Endowment for Democracy – NED, cuyo objetivo es “promover la universalidad del derecho a la identidad para todos los ciudadanos, sin distinción, en América Latina”, en relación a la Resolución Nº 2362 de la OEA que fue aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008. En esa asamblea se estableció, como metas para el año 2015, entre otros temas, “alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños y niñas de la región”, “acercar soluciones a aquellos que no estén adecuadamente registrados” y el “establecimiento de principios para la elaboración de

planes de acciones regionales y nacionales, teniendo en cuenta la adecuación tecnológica y cultural de los sistemas registrales”.

A continuación, una descripción de los principales temas abordados durante el Seminario que, servirán de soporte para el Informe final “Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas” realizado en nueve países de Latinoamérica<sup>[2]</sup>, y que contribuirá con las acciones de incidencia que se pretenden implementar a propósito de los casos presentados durante el Seminario, de manera que aporte en la consecución de los objetivos programados por la OEA para el año 2015, que se condicen con los del presente proyecto.

## **II. Presentación de proyecto**

A partir de la necesidad de mejorar el acceso al documento de identidad, tema planteado como prioritario por los propios habitantes del conurbano bonaerense, la Fundación Poder Ciudadano en colaboración con NED llevan adelante el programa “Promoción de la Universalidad del derecho a la identidad en América Latina” desde el año 2007. En palabras de la responsable del programa, María Batch:

*“La plena vigencia de este derecho no puede sostenerse en programas más o menos exitosos de organizaciones no gubernamentales, sino en políticas públicas a cargo del Estado. Porque el mismo Estado que crea obligaciones a sus habitantes, es el que tiene que garantizarlo. Las organizaciones de la sociedad civil, con el enriquecedor aporte del mundo académico, debemos unir esfuerzos para que los Estados puedan garantizar la universalidad del acceso a la identidad. Una persona analfabeta es aquella que no sabe escribir su nombre, un país analfabeto es aquel que no puede escribir el nombre de sus ciudadanos.”*

Es así como Poder Ciudadano, coincide con la Resolución N° 2362 de la OEA, que insta a los Estados miembros a la universalización del registro de nacimiento, y traslada esta preocupación a las Organizaciones de la Sociedad Civil de los países mencionados líneas arriba, a quienes reúne para generar una alianza ciudadana que discute, alienta y descubre las buenas prácticas relacionadas al Sistema de Registro de sus respectivos países.

María Batch presenta las asignaturas pendientes en la región en materia de políticas de documentación y menciona las siguientes:

- ☐ Achicar la brecha de digitalización e informatización de los registros, llegando a los lugares más inhóspitos, con iniciativas como la del “camión fábrica de documentación”[\[3\]](#).
- ☐ Dispersar los registros civiles y reforzar los móviles.
- ☐ Mejorar la coordinación entre los distintos registros civiles y el Registro Nacional de las Personas.

A su vez, agregó como otro gran desafío “romper con las barreras económicas”, y señaló que en todos los países estudiados, la obtención del primer documento[\[4\]](#) es gratuita y es uno de los más importantes avances generados en la región, sin embargo, queda aún pendiente la gratuidad del acceso al segundo documento[\[5\]](#) y de ser necesario, a los posteriores. Finalmente, el desafío de los estados modernos que Batch resalta al concluir su exposición, es la construcción de “políticas públicas que fomenten la cultura del cuidado”, siendo la primera forma de cuidado hacia una persona, el “brindarle un nombre que cuide de ella”.A posteriori se proyectó el video “La deuda social” con la exposición de los 9 investigadores, cuyo contenido se basó en sus apreciaciones respecto de lo que cada uno de ellos considera falta en su respectivo país para alcanzar el Subregistro Cero.

### **III. Estudio Comparativo de los Sistemas de Identificación**

Fanny Pereiro y Germán Emanuele presentaron el Informe Comparativo “Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas”, estudio que recoge las experiencias, buenas prácticas, desafíos, y las barreras (económicas, geográficas, administrativas y legales) de nueve países de Latinoamérica. Durante la exposición, se prestó especial atención a las coincidencias orgánicas entre los países estudiados y a las mejores fórmulas de disolución de las barreras de acceso a la Identidad.

De esta manera, la presentación se formuló a través de un marco comparativo y presentó los siguientes temas:

1. Modelos de organización del sistema de registros.
2. Buenas prácticas.
3. Países que han centralizado la base de datos.
4. Desafíos pendientes.
5. Mejoras tecnológicas aplicadas en Latinoamérica.
6. Cuadro comparativo de barreras económicas, geográficas y legales y/o administrativas en América Latina.

### **IV. Presentación del Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad – OEA**

Mariana Costa, representante de la Secretaría de Asuntos Políticos, presentó a los asistentes del Seminario el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), que brinda asistencia técnica a catorce instituciones de registro civil. Entre sus objetivos principales, se puede señalar la universalización y accesibilidad del Registro Civil y el Derecho a la Identidad, fortalecimiento de las políticas, las instituciones públicas y la legislación, participación ciudadana y sensibilización, identificación de mejores prácticas, cooperación internacional y regional.

La asistencia técnica se ofrece a los Estados miembros de la OEA con quienes establece alianzas y promueve una constante transferencia de buenas prácticas y experiencias exitosas en el acceso a la Identidad a través de talleres por ejemplo, los realizados en Colombia, Haití y Perú. Este Programa generó importantes avances en lo que corresponde al acceso a la Identidad en Latinoamérica y los resultados registrados hasta la fecha son:

1. Millones de personas registradas, sobre todo niños, niñas y mujeres.
2. Más y mejor información para que los Estados planifiquen sus Programas Sociales y Políticas Públicas.
3. Mayor participación de autoridades locales y sociedad en su conjunto para apoyar el registro universal.
4. Mayor interconectividad entre las instituciones registrales y otros sectores del Estado, como Salud, Educación o Migraciones, para facilitar la elaboración de planes de desarrollo.
5. Creación de modelos de intervención que permiten réplicas eficientes y por las propias instituciones.
6. Mayor sinergia entre los aprendizajes de los propios Estados, disseminando las prácticas exitosas, reales y con resultados concretos. Impulso y fortalecimiento de la red activa de los registros civiles (apoyo a CLARCIEV, fortalecer a las instituciones y registro universal de las personas).

## **V. Dimensión Regional – Experiencias y Desafíos**

El Estudio Comparativo, como herramienta de análisis, cumple una doble función: en primer lugar, permite que en cada país de Latinoamérica se haga el ejercicio de investigar el nivel del acceso al derecho a la identidad, y en segundo lugar, permite comparar los resultados de esta investigación

para aprender de las buenas prácticas aplicadas en todos los países para replicarlo en cada uno de ellos.

Las exposiciones fueron realizadas por los consultores internacionales y sus presentaciones versaron sobre experiencias específicas de cada país, aquí una reseña:

a. Mayra Feddersen – Chile: La ponente presenta el caso de la señora Elvi Nestares de nacionalidad peruana quien se quedó en calidad de ilegal en ese país. Al poco tiempo nace su hija y la oficina de Registro Civil le niega la inscripción y se ampara del Artículo 10 N° 1 de su Constitución Política: “Son Chilenos los nacidos en su territorio, con excepción de los hijos de extranjeros transeúntes...”

Se presenta una acción de reclamación de nacionalidad en cuya sentencia la Corte señala que “... ella se ha mantenido en el territorio nacional precisamente con el ánimo de permanecer en él... evento [por el cual] no puede ser considerada como extranjero transeúnte; y por ende la menor Valentina... no ha quedado comprendida en la situación de excepción...”.

b. Evelyn Villarreal – Costa Rica: El Documento de Identidad en Costa Rica llega al 99% de ciudadanos, la cobertura se da en todo el país y la obtención es gratuita. Existe una solidez institucional en el organismo encargado del Registro y cuenta con un 57% de confianza ciudadana.

Cuenta con la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (7225 de 1991) que contempla visitas periódicas a comunidades indígenas para la actualización del registro, ha establecido un servicio de cedulación ambulante. El tema que aún queda pendiente es la inclusión total de los indígenas Ngöbes de Panamá, dado que el Estado regional incide en casi todo Centro América.

c. Ramiro Orias – Bolivia:El expositor presentó datos de la situación de Bolivia respecto al registro de la ciudadanía. Así, señaló que el 82% de la población cuenta con inscripción de nacimiento y aclara que el 55% de personas no inscritas en el registro civil corresponde a menores de doce años. El 30% no tiene cédula de identidad y el 23% de personas con cédula de identidad tiene errores en los mismos. Como dato adicional acotó que, entre el 10% y el 18% de los nacimientos anuales no se registran.

Por ello propone la promoción de un mayor y mejor equipamiento de oficinas de registro civil, para ampliar los servicios informatizados, particularmente en el área rural, que se podría dar a partir de “articulaciones cooperativas con Municipios, el sistema educativo y los telecentros que cuentan con Internet”.

d. Giselle Poveda – Nicaragua:El testimonio más atrapante fue aportado por Giselle Poveda, de Nicaragua, quien presentó la situación del periodista Eduardo Enríquez, a quien el Estado nicaragüense le niega sistemáticamente el acceso a su cédula de identificación, por sus críticas columnas al gobierno de Ortega en el diario La Prensa. Luego de acudir personalmente a diversas instancias de la justicia nicaragüense este periodista aún hoy, no cuenta con su identificación oficial.

Asimismo, la consultora presentó un video de una entrevista al periodista, quien comentó de qué manera la oficina de registro le negó en reiteradas oportunidades su cédula. El periodista durante el desarrollo de la misma respondió las siguientes tres preguntas: ¿Qué se puede deducir sobre el estado de la identidad en Nicaragua después de examinar este caso?, ¿qué ramificaciones puede llegar a tener el uso de la cedula como arma política para las elecciones 2011? Y ¿qué deben hacer esas organizaciones para prevenir o anular el mal uso de la identidad y su devaluación como juguete electoral?

e. Gabriel de la Cruz Soler – Perú: Uno de los principales problemas del sistema de registro peruano es el sesgo que existe en la ley, señaló el ponente. Es así como la presunción *pater is* ha generado serios inconvenientes para la inscripción de hijos extramatrimoniales dado que este precepto normativo reconoce al esposo de la madre, como padre del recién nacido.

El problema surge cuando la madre está casada y tiene un hijo fuera del matrimonio. Este hijo será inscrito con el apellido del esposo de la madre y no del padre biológico. La solución que la misma norma plantea es que el esposo conteste la paternidad y la rechace, dentro de un juicio que puede durar dos años. Luego de que el Juez declara la no paternidad, podrá ser inscrito y establecerse el parentesco con su padre biológico. Dicha norma requiere ser modificada para no continuar vulnerando el derecho a la identidad de los hijos extramatrimoniales.

## **VI. Dimensión Nacional – Desafíos en Argentina**

El último panel tuvo como eje el sistema documentario en Argentina, sus particularidades, desafíos y en especial, cómo abordar a futuro la problemática del subregistro y la in documentación. Contó con la participación de Marcio Barbosa Moreira, Alejandro Lanús y Laura Pautassi. Marcio Brabosa Moreira-, Secretario de Interior del Ministerio del Interior de la Nación- explicó el funcionamiento del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y de que manera se dio el proceso de implementación y ejecución del nuevo sistema de identificación y el trámite para la obtención del DNI[6]. Por otro lado hizo mención a la multiplicidad de Documentos existentes (Libreta de Enrolamiento, Libreta Cívica, Cédula de identidad, DNI con viejo formato) poniendo énfasis en la necesidad de unificarlos en un solo documento.



Alejandro Lanús - Director del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires hizo alusión al trabajo mancomunado entre los Registros Civiles y el RENAPER, como un instrumento eficaz para el acceso universal al sistema de identificación. Hizo referencia además, a la creación del Consejo Federal de Registros de la República Argentina, en el marco de la nueva Ley de Registros Civiles. En ese sentido, consideró que, si bien su desarrollo es incipiente, servirá en un futuro para aunar esfuerzos entre todos los Registros Civiles de la República.

Laura Pautassi - Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET y de la Universidad de Buenos Aires, destacó la importancia del documento comparativo elaborado por Poder Ciudadano, como base para identificar las experiencias que se han ido desarrollando en la región. Señaló especialmente, la falta de empoderamiento de la sociedad civil para exigir el acceso al sistema de identificación, y los problemas que acarrea el sistema desde la perspectiva de la demanda, sin tener en cuenta la oferta, es decir, las acciones positivas que adoptan los Estados para garantizarlas. Por otro lado, remarcó la necesidad contar con datos estadísticos e indicadores confiables que permitan dar una muestra real del estado de indocumentación en el país. Finalmente consideró importante tener en cuenta, los procesos demográficos actuales a la hora de implementar políticas públicas en este sentido.

## **VII. Cierre**

Las palabras de cierre estuvieron a cargo de Delia Ferreira Rubio, Presidente de la Fundación Poder Ciudadano. Manifestó el compromiso de la institución para promover democracias más tolerantes e inclusivas. Sostuvo que una democracia, debe comenzar por reconocer a sus habitantes como sujetos de Derecho y “*sujetos de derechos*”, es decir que ese reconocimiento como personas los convertirá en verdaderos

ciudadanos activos y en garantes de una democracia más sólida.

---

[1] Germán Emanuele – Argentina, Ramiro Orias – Bolivia, Mayra Feddersen – Chile, Evelyn Villarreal – Costa Rica, Giselle Poveda – Nicaragua, Gabriel de la Cruz – Perú.

[2] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú.

[3] Impulsado por el Gobierno de Argentina desde el 2009 que consiste en unidades móviles que cuentan con la estructura necesaria para poder confeccionar, en el momento, el Documento de Identidad.

[4] Inscripción de nacimiento.

[5] Documento o Cédula de Identidad.

[6] Documento Nacional de Identidad