



Seminario Internacional “Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad”

Lima, 20 de junio de 2011

Informe Técnico Narrativo de Actividades desplegadas

El Seminario Internacional se llevó a cabo en la locación de Asociación Transparencia, Lima, Perú, el 20 de junio de 2011, entre las 9 y las 17 horas.

Tras el registro de participantes al evento, el Secretario General de Asociación Transparencia, Percy Medina, la inauguró con unas breves palabras el Seminario, destacando la trayectoria de contacto y trabajo conjunto con Poder Ciudadano, así como la importancia que la participación en el Proyecto “Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad” ha tenido para la Asociación Transparencia. En ese sentido, puntualizó que el espíritu general del Seminario se orientaba al intercambio de experiencias y a la articulación con los funcionarios del RENIEC, en vistas a establecer alianzas para el desarrollo de la próxima gestión, donde la sociedad civil se convierta integralmente en vehículo de la agenda existente en materia de derecho a la identidad.

La presentación institucional de Poder Ciudadano, estuvo a cargo del Germán Emanuele, coordinador del Centro ALAC de la organización, alocución en que se dio cuenta de los orígenes de la organización, su misión y visión, en especial en el contexto político y social en el que Poder Ciudadano comenzó a involucrarse con la temática del derecho a la identidad, a partir del desarrollo de acciones de fortalecimiento a organizaciones de base del Conurbano Bonaerense, tras la crisis del 2001 que afectó a la Argentina. De ese trabajo de diagnóstico participativo de temáticas urgentes, surgió el tema del acceso al DNI como una prioridad de los habitantes de dicha región, que encontraban sendas dificultades en el acceso a la identidad civil. El área de Construcción de Ciudadanía de Poder Ciudadano desarrolló entonces con apoyo de NED, un trabajo que concluyó en la producción de una cartilla – manual para el acceso al DNI argentino, con alto potencial de diseminación entre organizaciones y población en general. Como continuidad del mencionado proyecto y siempre con el apoyo financiero de NED, la organización se planteó desarrollar un trabajo de mapeo de situación vinculado al derecho a la identidad en América Latina, a partir de los ejes rectores de la resolución AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08), “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad”, de la OEA, que presentaba la erradicación del subregistro de nacimiento en la región como meta para el año 2015. En el 2009 se inicia este mapeo - dividido en dos etapas – completando 18 países durante el

período 2010 – 2011. En la segunda etapa del proyecto se planteó la realización de acciones de incidencia, con foco en poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente en pueblos originarios.

A continuación se realizó la presentación de la investigación *“Estudio comparativo regional sobre la promoción de la universalidad del derecho a la identidad”* a cargo de la Lic. Karina Kalpschtrej, consultora técnica asociada al Proyecto. El estudio compara la situación de 18 países en América latina, con especial énfasis en la situación de ellos en materia de deuda registral – tanto a nivel de registro de nacimientos como del acceso a la documentación civil definitiva – ubicando a los países en un gradiente que permitiera analizar su posición respecto a la meta de la OEA para el 2015. El análisis de la deuda registral latinoamericana muestra que las situaciones más acuciantes son las que afectan a las comunidades originarios, a las poblaciones en situación de pobreza y en contexto de ruralidad, a la infancia y a las mujeres; deuda que presenta también nuevos rostros en grupos emergentes tales como los adultos mayores o los colectivos no heterosexuales. La presentación abordó temas vinculados a las características de los sistemas de identificación, a la existencia de marcos normativos que se orientan a la universalidad de este derecho aunque no en todos los casos existan instrumentos que permitan llevar a la práctica dicho rasgo. Se destacó especialmente la práctica del número único de identidad como un instrumento central para la eliminación de diversos tipos de barreras, sobre todo, las administrativas. Un apartado especial fue el referido a la necesidad de monitoreo y transparencia de los sistemas de identificación dependientes orgánicamente de las autoridades electorales con el fin de evitar la cooptación de la identidad civil bajo lógicas electoralistas. En materia de barreras, las económicas se presentaron en primer lugar como las más importantes y las que, en temas de registro de nacimiento, se encuentran mejor posicionadas en tanto, en la mayoría de los países relevados, la inscripción de nacimiento es gratuita, aunque no es igual la situación del acceso a la documentación definitiva. En relación a las barreras administrativas, se abordó la temática de los plazos de inscripción oportuna, considerando puntualmente el debate sobre sus consecuencias para la inscripción de nacimiento así como la consideración de los delitos vinculados a la ausencia de identidad. En el mismo marco, se realizaron señalamientos sobre la existencia de barreras para el acceso a la identidad civil de los hijos de inmigrantes, situación que se encuentra presente en diversos países y que se constituye como una conculcación grave del derecho a la identidad. Un apartado especial fue el referido a la dimensión tecnológica de los sistemas de identificación, siendo ésta la que en los últimos años se ha desarrollado con mayor fuerza en todos los países relevados, sobre todo, alrededor de tres líneas de trabajo: la digitalización de archivos y bases de datos, la interconexión institucional y con menor énfasis, el desarrollo de los “datos biométricos” como sostén de los hechos

identitarios. En ese sentido se destacó el desbalance entre el aumento de las medidas de seguridad que se puede verificar a nivel de la documentación definitiva y la menor incorporación de estas medidas en las actas de inscripción de nacimiento. En ese sentido, se recalcó también el desarrollo tecnológico en pos de la mejora de la accesibilidad universal, potenciando el uso de la Web y de otros medios electrónicos de gestión administrativa en diversos sistemas de identificación. En relación a las buenas prácticas, se destacaron los avances en la utilización de unidades móviles, en la descentralización de servicios en hospitales y escuelas - como tendencias que inician en su desarrollo pero que son de alto impacto para el problema del subregistro y la indocumentación-, así como también la existencia de programas especiales – tanto permanentes como transitorios - que apuntan especialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad y emergencia social. *Finalmente, el estudio mostró la necesidad de una transformación a nivel de la cultura registral de la región como un complemento necesario para la transformación técnica de los sistemas de identificación, subrayando la necesidad de construcción de una cultura registral regional desde una perspectiva de derechos y no centrada en obligaciones. En dicha construcción, aparece como central el papel articulador de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de establecer puentes entre las poblaciones, sus necesidades y demandas, y los Estados que deben garantizar sus derechos.*

Por parte del RENIEC, Carlos Reyna Izaguirre, responsable de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social – GRIAS – aportó la presentación “*Nuevos desafíos en la Universalidad del derecho a la identidad*” donde se analizaron las estrategias de reducción de la indocumentación desplegadas por el RENIEC en materia de acceso a la identidad civil. Se destacó la focalización de la problemática en cuatro grupos en situación de vulnerabilidad: poblaciones en situación de pobreza, pueblos indígenas, personas con discapacidad y personas en situación de emergencia – es decir, población hospitalizada o con emergencias médicas, migrantes, personas con casos críticos de indocumentación derivados por otras entidades y personas privadas de libertad - . La creación del GRIAS en 2004, permitió priorizar el trabajo con estos grupos partiendo de un enfoque de Derecho, Género e Interculturalidad a partir de la demanda orientada a los ciudadanos. Los logros de este accionar se vinculan, desde la perspectiva de los funcionarios, al desarrollo de un Plan Nacional elaborado de manera concertada por una comisión multisectorial, de alto nivel, integrada por instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional. Los resultados expuestos aparecieron como importantes en relación a la situación diagnosticada al inicio de las actividades del GRIAS. Específicamente en relación a los pueblos indígenas, con un promedio nacional de indocumentación del 18%, el propio GRIAS ha realizado un diagnóstico técnico del que emergieron la necesidad la necesidad de reforzar un enfoque intercultural diferenciado en la atención de estas poblaciones, el

requerimiento de un marco normativo, capacitación, así como estrategias de comunicación y difusión ajustadas a las necesidades al perfil cultural de los pueblos indígenas. Tanto para personas con discapacidades como para los grupos en situación de emergencia, se han desplegado acciones orientadas a superar obstáculos vinculados con las barreras geográficas, el trato inadecuado, falta de capacitación del personal, la interpretación inadecuada de las normas y, fundamentalmente, la modificación de la visión asistencialista y restrictiva de derechos en el tratamiento de estos grupos y sus problemáticas. Hacia el futuro, se señaló que la agenda de la GRIAS apunta el trabajo multisectorial, tanto a nivel de incidencia en nueva normativa con foco en los grupos prioritarios, al fortalecimiento normativo para el funcionamiento del propio RENIEC, y a la articulación con el Poder Judicial, para la celeridad de los casos relacionados con la identidad. De igual manera, el RENIEC se propone poner en agenda de los medios de comunicación sobre el Plan Nacional 2011 – 2015, y sobre todo, vincularse con la Cooperación Internacional para gestionar y obtener proyectos referidos a pueblos indígenas, personas con discapacidad y otros grupos prioritarios.

Tras la presentación inicial, se abrió un espacio de preguntas e intercambios entre los ponentes y los presentes, tras lo cual se presentaron los trabajos vinculados con la infancia peruana. En primer lugar, se presentó el análisis de barreras legales asociadas a la filiación y posteriormente, problemáticas asociadas a las administrativas y su enfrentamiento a cargo de representantes de la Defensoría del Pueblo del Perú.

El abordaje de las barreras legales lo realizó la abogada y docente del Departamento de Derecho la Pontificia Universidad Católica del Perú, Marisol Fernández, a partir del caso de los hijos extramatrimoniales y la presunción *pater is*. La presentación abordó las dificultades para en el reconocimiento de paternidad en este tipo de demanda de filiación, destacando que las características del marco legal vigente presentan restricciones a dicho reconocimiento, pudiendo llegar a desvirtuar la relación de paternidad real de un niño o niña por argumentos legales. El eje se desarrolló para el caso de un reconocimiento consentido de paternidad por fuera del matrimonio, impedido por reglamentaciones restrictivas en materia temporal y que finalizan en la imputación de paternidad al marido de la madre y no al padre que quiere reconocer a su hijo. Este marco legal se encuentra desconectado de los instrumentos de derecho internacional que ponen en el centro de la problemática el principio de “*interés superior del niño*”. En ese sentido, se señaló la situación de discrecionalidad en la que se despliega la jurisprudencia peruana al momento de decidir este tipo de imputación de paternidad: los jueces que fallan en tono a los instrumentos internacionales que son de carácter vinculante en el Perú, quedan expuestos a que sus acciones sean declaradas nulas por entrar en contradicción con el Código Civil nacional, por lo que se manifiesta la tendencia a la adecuación de los fallos a dicha

reglamentación, subsumiendo el “interés superior del niño” y sus derechos a procedimientos regresivos. La expositora señaló la necesidad de una revisión del Código Civil para su adecuación al marco internacional, donde el derecho de los niños y niñas a conocer a sus padres, es de carácter imprescriptible e irrenunciable. En ese sentido, se puntualizó que las modificaciones no deben presuponer un emplazamiento familiar referido a la existencia o inexistencia de matrimonio entre los progenitores y por lo tanto, el estado filial deberá encontrar como referencia, sólo la realidad biológica. En este proyecto de adecuación normativa, la expositora destacó la importancia del trabajo articulado de académicos, abogados, organizaciones de la sociedad civil y legisladores y, sobre todo, la necesidad de concientización del Poder Judicial sobre estas temáticas.

En el abordaje de las barreras administrativas, se presentó la ponencia “*El derecho a la identidad: prioridad institucional*” a cargo de Cecilia Reynoso Rendón, del Programa Identidad y Ciudadanía de la Adjuntía de Administración Estatal, de la Defensoría del Pueblo del Perú. En primer lugar, la funcionaria destacó la importancia institucional del derecho a la identidad civil para la Defensoría del Pueblo, que desde 1997 aborda integralmente el problema, en el entendimiento de que la invisibilidad para el Estado de las personas no registradas o identificadas, los vuelven objeto de otras conculcaciones de derechos básicos que se encuentran en la órbita de la Defensoría. La intervención de este organismo, a través de las denuncias, quejas y consultas que reciben y con el desarrollo de la metodología de “casos emblemáticos”, se da a nivel de la articulación directa con el RENIEC, y del desarrollo de acciones de supervisión de la administración estatal, así como también de la promoción de campañas de difusión y sensibilización, y la incidencia en políticas públicas vinculadas al tema. Se presentaron casos emblemáticos vinculados a la validez de la transcripción de partidas de nacimiento, la inscripción de hijos de peruanos nacidos en el extranjero, al cambio de estado civil, al cobro de tasas para la inscripción judicial y, finalmente, temas asociados a la habilitación para el acceso al DNI por pena privativa de la libertad. En todos los casos, se resaltó el trabajo articulado que se despliega con la gestión actual del RENIEC, así como la predisposición a la adecuación de la reglamentación desde una perspectiva de derechos por parte del sistema de identificación peruano.

Durante las actividades desarrolladas por la tarde, se abordó la temática de poblaciones en situación de vulnerabilidad con especial énfasis en el trabajo que despliegan organizaciones de la sociedad civil y activistas para el planteo de agenda y soluciones a los temas más acuciantes que los afectan. En primer lugar, se analizaron las barreras geográficas que afectan a comunidades nativas, a cargo de la organización PRISMA. En segundo lugar, se dieron a conocer las situaciones que plantean las barreras de género, en

el caso de las personas trans y la aguda problemática que enfrentan en el Perú para el acceso al derecho a la identidad civil.

En materia de barreras de acceso geográfico, Mercy Sandoval, responsable del Área de Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Regionales de la organización PRISMA, presentó la ponencia *“Dificultad para acceder a comunidades nativas”* en el marco del *“Proyecto de Gobernabilidad y Transparencia a través de la mejora de la efectividad en calidad y cobertura de los servicios públicos básicos”*, que dicha organización desarrolla para el período 2009 – 2013. El programa, que tiene como objetivo mejorar la efectividad y transparencia en calidad y cobertura de los servicios públicos, garantizando la gobernabilidad local, se ha desplegado en 14 zonas del Perú, produciendo resultados a nivel del aumento de las capacidades locales de autoridades, funcionarios y sociedad civil para la gestión e inversión pública; así como el empoderamiento de actores locales que participan activamente en espacios de decisión. Paralelamente, el proyecto ha potenciado mecanismos de articulación intersectorial y de diferentes niveles de gobierno, orientados a resultados; y el aumento de la participación informada de actores en derechos, vigilancia de los servicios públicos y mecanismos de transparencia local y regional. En ese sentido, el trabajo orientado al acceso a la identidad civil ha sido central en tanto PRISMA entiende que las barreras geográficas y los impedimentos generales para el acceso a la documentación y el registro de nacimiento son factores claves de la afectación de derechos básicos para las comunidades nativas en todo el país. En ese sentido, se presentó el trabajo desarrollado en comunidades de Río Negro, donde la disminución de 1000 casos de subregistro e indocumentación en menores de edad, ha sido producto del diseño consensuado de estrategias locales y descentralizadas en comunidades nativas, del trabajo en alianza con gobiernos municipales y nacionales, el RENIEC, la Cooperación Internacional, las organizaciones de la sociedad civil locales, y la Asociación de Registradores Civiles. Asimismo, se destacó como factor de éxito de esta intervención, la realización de talleres participativos de fortalecimiento de capacidades para registradores civiles de comunidades nativas. En ese sentido, la exitosa experiencia ha permitido a PRISMA diseñar un sistema de detección de dificultades y retos para el diseño de políticas públicas vinculadas con el RENIEC, las que deberían focalizar las acciones en los siguientes ejes: el fortalecimiento de espacios de diálogo y coordinación con los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil; la asociación del seguimiento a metas y propuestas contenidas en los acuerdos de gobernabilidad suscritos por las actuales autoridades nacionales, regionales y locales; el fortalecimiento de los esfuerzos por la atención a los territorios más excluidos particularmente a la selva rural, a partir de la intensificación del apoyo y la asistencia técnica así como de la mejora de las asignaciones presupuestales para las unidades del RENIEC en terreno.

Las barreras de género, presentadas para el caso de las personas trans, fueron analizadas por Leyla Huerta Castillo, Líder de la organización Red Trans del Perú. La ponencia puso de manifiesto en primer lugar, las problemáticas que enfrentan las personas trans para acceder al derecho a la identidad civil en el Perú, remarcándose que la situación de este colectivo se encuentra muy lejos de lo que ocurre en otros países de la región, lo que coloca en el centro de la agenda, la necesidad del reconocimiento de la identidad de género. El no acceso a la identidad civil bajo la propia identidad de género las afecta en su acceso a la educación, a la salud y al trabajo y especialmente, en materia de seguridad personal. Se señaló dramáticamente que las prácticas de retención de documentos y hostigamiento permanente son situaciones cotidianas para las personas trans en el Perú. En ese sentido, la representante de la organización, presentó algunos instrumentos internacionales que servirían de base para el desarrollo de una agenda de trabajo y demandas al Estado por parte de las organizaciones trans – tales como los Principios de Yogyakarta, del 2007, presentados ante el Consejo Derechos Humanos de la ONU y luego ratificados por la Comisión Internacional de Juristas – en reclamo de derechos básicos orientados por una perspectiva de derechos.

La clausura del evento estuvo a cargo, de Félix Ortega, responsable de Cooperación Internacional del RENIEC y ex titular de PUICA - Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas de la OEA-. En su presentación destacó la importancia de la realización de este tipo de actividades de intercambio de experiencias a nivel regional, la necesidad de fortalecer los lazos entre los sistemas de identificación y las organizaciones de la sociedad civil y la apertura del RENIEC para establecer los vínculos adecuados en pos de la construcción de una agenda conjunta orientada a garantizar los derechos de todos los grupos sociales.

El cierre institucional fue oficiado por Percy Medina, agradeciendo la participación de los presentes y los aportes realizados en los intercambios y sugerencias en cada bloque temático.