



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

**“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en
América latina”**

Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas

Informe Comparativo de los Países Estudiados

2011

Área Construcción de Ciudadanía – Fundación Poder Ciudadano

Coordinación: María Batch

Equipo de trabajo: Karina Kalpschtrej, Lucas Luna

Buenos Aires, Marzo 2011

Poder Ciudadano es una organización sin fines de lucro, fundada en 1989 cuya misión es de promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Fundación Poder Ciudadano

Piedras 547 - C1 070 AAK Buenos Aires -

www.poderciudadano.org

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de la National Endowment for Democracy.

Introducción	5
Modelos organizacionales existentes y sus principales desafíos	6
Principales desafíos y respuestas brindadas por los Estados	6
Articulación, coordinación e interconexión entre dependencias involucradas	7
Multiplicidad vs. Estandarización de procedimientos y costos.....	12
Incorporación de tecnología	13
Relación con la Población	17
Canales de acceso y consulta.....	17
Articulación con OSC.....	18
Universalización y accesibilidad del registro civil y Derecho a la Identidad	21
Barreras geográficas e inaccesibilidad	22
Unidades móviles	23
Campañas de Inscripción y cedulaación.....	25
Servicio de inscripción y/o cedulación en centros educativos	25
Servicio de inscripción y/o documentación en Hospitales	26
Barreras económicas	26
Barreras económicas en materia de inscripción de nacimientos.....	26
Barreras económicas en materia de documentación obligatoria.....	27
Costos directos	27
Costos indirectos	28
Medidas tendientes a eliminar las barreras económicas	28
Barreras legales y/o administrativas	29
Los plazos y su incidencia en el subregistro	29
La posibilidad de inscripción dentro de hospitales / centros de salud.....	30
La vía judicial en los procesos de registro de nacimientos.....	31
Requisitos legales y/o administrativos como barrera al ejercicio del Derecho a la Identidad	32
Registro de Nacimiento	32
Falta de documento de los padres.....	32
Nacionalidad de los padres	33
Emisión del Documento	33
Comentarios y Conclusiones Finales	35

Introducción

El reconocimiento y garantía de la identidad civil por parte de los Estados, a través de la inscripción de nacimiento y el acceso a documentación que acredite identidad, son instrumentos fundamentales para el pleno ejercicio de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, cualquiera sea el territorio que se habite de manera permanente o transitoria.

Los sistemas de identificación en América latina se encuentran en proceso de cambio y han postulado de manera unánime asegurar la universalidad de acceso a la identidad civil para sus habitantes. No obstante esto, los desafíos a enfrentar aún son importantes y la deuda con las poblaciones en situación de vulnerabilidad, muy grande. Pueblos originarios, mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, desplazamiento o movilidad, habitantes de zonas rurales o afectados por catástrofes naturales, adultos mayores, personas con capacidades diferentes y con identidades de género no heterosexuales, demandan a los Estados acciones urgentes para el reconocimiento de sus derechos generales, iniciando con el acceso a la identidad civil que es llave de acceso a otros derechos básicos.

El presente documento se desarrolla en el marco de la segunda etapa del proyecto *“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas”* implementado desde la Fundación Poder Ciudadano con el apoyo financiero del National Endowment for Democracy. Este estudio comparativo es el resultado final de las investigaciones parciales realizadas durante el segundo semestre de 2010 en Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Este esfuerzo regional contó con la colaboración de expertos en cada uno de los nueve países y fue coordinado desde la Fundación Poder Ciudadano, por el área de Construcción de Ciudadanía.

Poder Ciudadano encara nuevamente este tipo de indagación en el entendimiento de que se requiere que los Estados latinoamericanos asuman un compromiso real en la construcción de sociedades justas y equitativas basadas en los principios de justicia e inclusión social con la participación de todos y todas. Estas sociedades serán lejanas en su realidad y sustentabilidad cada vez que los habitantes de la región no puedan ejercer de manera plena su Derecho a la Identidad.

Modelos organizacionales existentes y sus principales desafíos

En América Latina existen diversos modelos organizacionales que tienen a su cargo el sistema de identificación de personas, que incluyen tanto la inscripción de nacimiento como la emisión de la documentación legal obligatoria. Una clasificación posible dentro de los modelos organizacionales, permite distinguir dos categorías según el número de organismos involucrados en el proceso de identificación civil:

- Aquellos en los cuales un solo organismo tiene a su cargo la inscripción de nacimientos – con la expedición del acta correspondiente que se constituye como base de la identidad- así como también la emisión del documento o cédula de identificación civil.
- Aquellos en los cuales la inscripción de nacimientos se encuentra en cabeza de un organismo distinto del que emite el documento o cédula.

En los términos del estudio cuyos resultados se están comparando, los países participantes en esta segunda etapa, se pueden clasificar según el siguiente esquema:

Modelos Organizacionales	
Con un organismo	Con dos organismos
Colombia Guatemala Honduras	México Panamá Paraguay República Dominicana Uruguay Venezuela

Cuadro 1: Modelos Organizacionales

Principales desafíos y respuestas brindadas por los Estados

Frente a los principales desafíos que implica la elección de uno u otro modelo organizacional, a continuación se describirán las principales acciones y políticas desarrolladas por los Estados en razón de promover mejoras dentro de sus respectivos sistemas. Como se señaló en el estudio anterior, los países que tienen su sistema de identificación basado en un solo organismo se caracterizan por presentar, comparativamente, esquemas simplificados de trámites para el

registro de los hechos vitales en general, pero especialmente, para la adquisición de la identidad legal. Esto es posible, en la mayor parte de los casos, porque cuentan con bases de datos que permiten centralizar en archivos unificados, todos los hechos vitales de la población. Sin embargo, es de resaltar que los organismos “únicos” no garantizan de por sí la eficiencia en la cobertura territorial y poblacional, ya que, en muchos casos, sus principales limitaciones se encuentran, justamente, en su incapacidad financiera y operativa para cubrir la extensión de los territorios con iguales servicios para toda la población, cualquiera sea su localización.

Los sistemas “bicéfalos” o de múltiples organismos tienen sus principales desafíos en las dinámicas de articulación y coordinación interinstitucional, en las diversas formas en que cada uno despliega su cobertura y tipo de servicio brindado. Los casos de México y Paraguay mostrarán a modo de ejemplo dichos desafíos y la complejidad de la situación, sobre todo para los grupos en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, como se verá más abajo, algunos de los países abordados en la presente etapa del estudio, muestran claramente que no hay una relación “necesaria” entre centralización de los procesos de identificación y eficiencia en la cobertura del sistema, y que sistemas de organismos múltiples pueden desempeñar sus funciones llegando a la cobertura universal – como es el caso de Uruguay – o tener altos niveles de cobertura – como Panamá -.

Articulación, coordinación e interconexión entre dependencias involucradas

Colombia, Guatemala y Honduras son los países que en esta etapa del estudio, se caracterizan por contar con sistemas de identificación centralizados, funcionando en una sola institución. Los mismos presentan diversos niveles de consolidación organizacional asociados, de manera fundamental, a la antigüedad de sus estructuras.

En Colombia, la Registraduría Nacional de Estado Civil fue creada en 1948 y contó con una consultoría de diseño organizacional a cargo de una Misión Técnica Canadiense que posibilitó la construcción planificada de sus procesos y estructuras internas. En 1997, inició su modernización tecnológica, que en la actualidad incluye la inscripción en línea y la interconexión de sus oficinas en tiempo real – vía Internet – telefónica y magnética – cuando la Web no está disponible por cuestiones geográficas.

Diferente nivel de consolidación institucional presentan los sistemas de Guatemala y Honduras, donde la centralización del registro de hechos vitales es de data más reciente. En Guatemala, la transferencia de funciones registrales desde los municipios hacia la figura del Registro Nacional

de las Personas – RENAP - se realizó recién en 2005. Este proceso dejó a la vista el impacto del largo conflicto interno del país – entre otros factores – en el acceso a la identidad civil: 1.5 millones de partidas de nacimiento deben ser repuestas por encontrarse viciadas o destruidas físicamente junto con una indeterminada cantidad de población que cuenta con Cédula de Vecindad¹ sin tener inscripción de nacimiento. Si bien puede indicarse que el proceso de centralización está completo, la celeridad de su implementación es una de sus principales debilidades, ya que la brecha a saldar para corregir los errores históricos y dotar a la población de una identidad legal fehaciente – lo que requiere no sólo de fondos para su financiamiento, sino de ajustes en los procesos y capacitación integral del personal -, se encuentra aún lejos de ser totalmente cubierta. Los expertos señalan que las debilidades del sistema aumentan toda vez que no existe una política nacional de Registro que dé marco a este proceso de saneamiento identificadorio.² Como se verá más adelante – por ejemplo en el caso de México - este tipo de ausencia afecta de igual manera a los sistemas dobles.

Si se considera el proceso en Honduras, el Registro Nacional de las Personas – RNP – fue creado en 1983 y recién desde 2004 es una institución autónoma de las instancias electorales de las que dependió originariamente y que subordinaban los objetivos vinculados con la identidad legal a las temáticas electorales. Si bien el sistema tiene una cobertura territorial importante - llegando al 90% de la población -, el proceso de implementación de la nueva cédula de identidad ha puesto de manifiesto la debilidad del RNP en términos presupuestarios junto con la ausencia aún de automatización y ajustes de los procesos registrales, lo que implica para la población, demoras en las tramitaciones y un desfase importante en términos de la actualización de la documentación vigente.

A pesar de tener instituciones únicas y procesos centralizados, en estos países los niveles de subregistro - si bien en promedio son semejantes al resto de la región -, presentan desniveles importantes que ponen en cuestión la relación directa entre centralización de instituciones y eficacia de la cobertura en términos de registro de nacimiento e identificación. En Guatemala se estima un subregistro de entre un 10% - según datos oficiales del 2007 - hasta un 15% - estimado por UNICEF³ -. En este marco resulta llamativo el ascenso de estos guarismos en poblaciones que se encuentran a cargo del propio Estado: 31.4% de subregistro entre niños y adolescentes en Hogares de Protección del Estado y 47.2% de subregistro en infancia con discapacidad mental también atendida por el Estado.⁴ En Colombia si bien en promedio nacional

¹ Previo al traspaso de funciones al RENAP cada uno de los 333 municipios guatemaltecos tenía potestad para emitir una Cédula de Vecindad, con costos mínimos que oficiaba de documento que acreditaba identidad.

² Cf. Informe Parcial Guatemala. http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_guatemala.pdf

³ Ídem. Página 13.

⁴ Ídem.

el subregistro de nacimiento alcanzaría el 7.2%, en las zonas rurales puede llegar al 16%. Entre poblaciones en situación de desplazamiento, si bien los niveles de inscripción de nacimiento son más altos que el promedio nacional – 97.7% -, son importantes los porcentajes de indocumentación que pueden trepar hasta un 37% indocumentación de 7 a 17 años y un 30% en adultos.⁵

La presente indagación sobre los sistemas de identificación conformados por dos organismos diferenciados en relación a la cadena identificatoria, ha puesto de manifiesto que el eje analítico debe focalizarse en la eficiencia con la que dichos órganos estatales desarrollan sus funciones. Los sistemas “bicéfalos” que formaron parte del presente estudio pueden ordenarse en un gradiente que va desde la cobertura universal en materia de inscripción de nacimiento e identificación – como es el caso de la República Oriental del Uruguay - hasta la problemática construcción de un sistema de identificación nacional que se articule con los niveles subnacionales responsables de la inscripción de nacimiento, en un contexto donde el subregistro puede alcanzar, en algunos casos, a casi la mitad de la población – como es la situación en México⁶ – .

El sistema uruguayo de identificación legal involucra a la Dirección General del Registro de Estado Civil, dependiente del Ministerio de Educación y a la Dirección Nacional de Identificación Civil, dependiente del Ministerio del Interior. Si bien la cadena identificatoria está unificada alrededor de un número único asociado a cada persona inscripta que es utilizado por ambos sistemas, entre ellos no existe interconexión institucional ni de tipo electrónica en la actualidad, salvo en lo vinculado con el programa de certificado de nacidos vivos. Los soportes se mantienen en papel – de manera primordial – y se encuentra en proceso su digitalización siendo aún todos los trámites personales y presenciales. Estas características, sin embargo, no son negativas respecto a la universalidad de la cobertura: en territorio uruguayo el subregistro y la indocumentación son casi inexistentes, con guarismos puramente marginales propios de situaciones muy puntuales.

Otro sistema doble con alto nivel de cobertura es el caso de Panamá: el subregistro promedio nacional ronda entre el 5% y el 6%, aunque pueda ser más alto si se considera que el 8% de los nacimientos ocurre fuera del sistema hospitalario. El sistema de identificación está estructurado en dos dependencias – Dirección Nacional de Registro Civil y Dirección General de Cedulación – bajo la órbita del Tribunal Electoral de Panamá⁷. La principal virtud del sistema panameño se

⁵ Cf. Informe Parcial Colombia. http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_colombia.pdf Página 10.

⁶ Los detalles de este sistema y sus principales desafíos, se analizarán en el apartado siguiente.

⁷ Cabe señalar que el sistema se completa con la Dirección Nacional de Organización Electoral, con la

vincula con la utilización de una base de datos unificada y digitalizada desde el año 1999, que permite a las dos instituciones funcionar como si fueran una sola.

En una situación intermedia respecto a su efectividad está el caso de República Dominicana que presenta importantes niveles de subregistro e indocumentación – según datos del año 2006, el 22% de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, no tienen un acta de nacimiento, mientras que un 11.9% de la población dominicana está indocumentada⁸ -. En esta situación inciden no sólo la vulnerabilidad económica y social de los sectores de menores ingresos, sino también una consideración negativa arraigada respecto a la cultura registral, que vincula este derecho sólo a las clases acomodadas y con altos niveles de educación, socavando una perspectiva de derechos en el acceso a la identidad legal dominicana para el resto de la población⁹. El sistema de identificación está conformado por la Dirección Nacional del Registro Civil y por la Dirección Nacional de Cedulación, ambas dependientes de la Junta Central Electoral y se encuentra desde el año 2006 en un importante proceso de modernización que implica un rediseño institucional y cuenta con un fuerte apoyo de la cooperación internacional para reducir el subregistro y la indocumentación, a través de programas como la Unidad Central de Declaraciones Tardías – que se analizará más adelante-, entre otras reformas legales y administrativas.

Paraguay se perfila como un sistema que presenta los obstáculos paradigmáticos vinculados a la multiplicidad de organismos intervinientes en el acceso a la identidad legal. El sistema está conformado por el Registro del Estado Civil dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional bajo la órbita del Ministerio del Interior. En relación con el funcionamiento del sistema se detectan dos líneas de problemas principales: la centralización de los procesos en cada uno de los organismos a pesar de estar presentes en las cabeceras departamentales, dificulta y retrasa el acceso a la identidad legal para la población paraguaya en general y de manera especial para los pueblos originarios – siendo un país con más de 20 etnias indígenas habitando el territorio – niños y niñas en situación de calle y adultos mayores. En otra línea, la desarticulación institucional carga de barreras el acceso a la Cédula de Identidad, toda vez que, a pesar de legalmente demandar requisitos mínimos, en la práctica el Departamento de Identificaciones requiere certificados extras que resultan disuasores para la realización del trámite¹⁰. A esta situación se suma el hecho de que el Registro Civil se encuentra intervenido desde el año 2009 por investigaciones sobre actos de corrupción tanto a nivel Central

que se trabaja de manera conjunta como se verá más abajo.

⁸ Cf. Informe Parcial República Dominicana. http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_dominicana.pdf Página 13.

⁹ Ibídem. Página 11.

¹⁰ Se solicitan de manera extra, fotocopia del acta de registro de nacimiento - y si no se tiene la copia, se debe ir a buscarla al pueblo donde nació -, fotocopia del certificado de nacido vivo, certificado de nacimiento original del interesado, comparecencia del menor, certificado de vida y residencia, fotocopia de las cédulas de los padres, con la firma del oficial del registro.

como departamental. El caso de México será abordado en el punto siguiente por presentar características particulares respecto, no sólo a la cantidad de organismos involucrados, sino también al incipiente y complejo nivel de desarrollo de un embrionario sistema federal de identificación.

Un apartado especial es el referido a los niveles de autonomía en el desarrollo de sus procesos en los sistemas de identificación dependientes orgánicamente de las autoridades electorales en cada país. Esta dependencia institucional no es negativa en sí misma, pero debe estar enmarcada por importantes niveles de transparencia en los procesos que implican, ya que, como se vio de manera paradigmática en el trabajo anterior para el caso de Nicaragua, esta vinculación institucional puede derivar en el desvío de las finalidades de los sistemas de identificación y quedar atrapados en las dinámicas político – electorales.

En este estudio, sobre un total de 9 (nueve) sistemas analizados, 3 (tres) se encuentran directamente en la órbita de autoridades electorales: República Dominicana, Venezuela y Panamá. El caso de Colombia es particular dentro de este espectro, en tanto, siendo el organismo a cargo de la identificación legal de las personas, de carácter autónomo e independiente, el mismo tiene a su cargo la organización de los procesos electorales.

En República Dominicana, donde el sistema depende de la Junta Central Electoral – JCE - se desarrolló durante 2007, un diagnóstico institucional para definir las líneas estratégicas del Registro Civil e Identidad Ciudadana¹¹. Dicha evaluación detectó la flagrante existencia de falsificaciones de Actas y Cédulas de Identidad y Electorales, debidas a la falta de supervisión. El sistema dominicano se encuentra en pleno proceso de modernización con el objetivo puntual de superar este tipo de debilidades institucionales y abonar a la transparencia de la articulación entre identificación y procesos electorales.

En Venezuela, el Registro Civil depende directamente del Consejo Nacional Electoral – CNE -, mientras que el SAIME – Servicio Administrativo de Identificación y Extranjería - , depende del Poder Ejecutivo y ambos del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia - MPPRIJ -. La Ley Orgánica del Registro Civil – LORC - plantea en su Art. 51, que la Oficina Nacional de Registro Civil estará en interconexión con la Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación y con la Oficina Nacional de Registro Electoral *“a fin de que todo dato que ingrese al Registro Civil, que pueda integrar, afectar o modificar al Registro Electoral, sea incorporado automáticamente en los archivos de la Oficina Nacional de Registro Electoral”*.¹²

¹¹ Cf. Informe Parcial Dominicana. Op. Cit. Página 12.

¹² Cf. <http://www.cne.gob.ve/registrocivil/index.php/documento/12>

En los informes relevados, no se explicitan los mecanismos puntuales de dicha interconexión pautada por ley. A pesar de esta diferencia de dependencia orgánica, la cédula de identidad es requerida en los procesos electorales venezolanos, toda vez que es fuente de acreditación de identidad. Las mesas electorales cuentan con identificadores de huellas dactilares conectadas con las bases de datos del Consejo Nacional Electoral.

Para el caso panameño, el sistema de identificación depende de manera directa del Tribunal Electoral de Panamá – TEP -, y explícitamente se refuerzan las campañas de documentación en períodos preelectorales por medio del “Plan de Giras Conjuntas”. Estas actividades apuntan especialmente a las localidades donde el subregistro y la indocumentación son más altos debido a las barreras geográficas, económicas y culturales.

Entre las incumbencias de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia se encuentra, de manera directa *“garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales”*¹³. En ese sentido, no sólo dirige el proceso electoral y constituye el Censo Electoral, sino que tiene a su cargo el desarrollo de las estadísticas vinculadas a los resultados obtenidos por candidatos y partidos. La Registraduría se encuentra desplegando el proceso de inscripción de cédulas en todo el territorio colombiano con el fin de constituir el Censo Electoral que habilite a ejercer su voto a los colombianos para las elecciones del 2011.

Multiplicidad vs. Estandarización de procedimientos y costos

Como se señalara más arriba, el caso de México merece una mención especial, en tanto su sistema de identificación actual presenta las complejidades asociadas a las estructuras donde una de las funciones se encuentra en cabeza de los estados federados, mientras que el nivel nacional presenta una dinámica de desarrollo diferente de la verificada en el resto de los países aquí abordados.

El registro del nacimiento en el territorio mexicano es competencia del instituto del Registro Civil dependiente de la jurisdicción de cada una de las 32 entidades federativas y el gobierno territorial del Distrito Federal, por lo que sus procedimientos y dinámicas son exclusivos de cada Estado Federativo. Incluso, sus funciones pueden estar derivadas en los municipios, en algunos casos puntuales. Esto hace que existan, para el registro de nacimientos, 5.101 oficialías de Registro Civil en todo el territorio mexicano. A esta complejidad, se suma que coexistan innumerable cantidad de requisitos que cada uno de los

¹³ Cf. Informe Parcial Colombia. Op. Cit. Página 28

Estados Federativos demanda para realizar la inscripción de nacimiento¹⁴. A esta dispersión al inicio de la cadena identificatoria y sus consecuencias – niveles de subregistro de nacimiento reportados que pueden oscilar entre el 15% y el 70% según sea el Estado¹⁵ - se suma el reconocimiento oficial de una profusión de medios para acreditar identidad¹⁶ en paralelo con la existencia de la Clave Única de Registro de Población – CURP – que, desde el año 1996, funciona como instrumento identificatorio individual para los habitantes de México, ya sean nacionales o extranjeros.

En la actualidad, a nivel del Estado Nacional mexicano, la problemática de la dispersión identificatoria está siendo abordada fundamentalmente a través de dos líneas de acción: por un lado, el Programa de Modernización del Registro Civil que, como objetivo principal tiene el seguimiento de una agenda legislativa que armonice las disparidades en las 32 entidades federativas. Asimismo, en el Programa se inscriben una serie de esfuerzos presupuestales y de política pública que apoya a los estados para que “modernicen” sus registros civiles, lo que se realiza por medio de incentivos económicos frente a la incorporación de ciertos estándares.¹⁷. Es de destacar que sólo 16 Estados relacionan las actas de nacimiento con la CURP mientras que, como resultado de este Programa, 24 Estados han adoptado en un 100% el formato único de certificado de nacimiento, que abarca al 82% de las Oficialías de Registro Civil.

La otra línea de intervención federal, puso en marcha la implementación de la Cédula de Identidad Personal – CIP – desde 2011, en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley General de Población-. Dicha legislación establece el Registro Nacional de Población con el objeto de registrar a cada una de las personas que integran el país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad. En la actualidad, el debate sobre su implementación para 25 millones de niños y niñas en territorio mexicano, es objeto de controversias públicas por parte de diferentes actores políticos y de la sociedad civil.¹⁸

Incorporación de tecnología

Uno de los ejes en los que el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las

¹⁴ Cf Informe Parcial México. http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_mexico.pdf Páginas 14 y 15.

¹⁵ Ibídem. Página 9.

¹⁶ Cf. <http://renapo.gob.mx/RENAPO/catalogo.html>

¹⁷ Cf. Informe Parcial México. Op. Cit. Página 29.

¹⁸ <http://www.identidadyderechos.org/foro/viewtopic.php?f=39&t=1150>

<http://www.identidadyderechos.org/foro/viewtopic.php?f=39&t=685>

<http://www.identidadyderechos.org/foro/viewtopic.php?f=39&t=1636&p=1885&hilit=corte#p1885>

Américas de la OEA – PUICA - pone especial énfasis para alcanzar la universalidad de la identificación civil, es en el apoyo a procesos de modernización e incorporación de tecnologías y sistemas informáticos en los organismos identificatorios – con especial foco en los Registros Civiles –. Desde el PUICA se entiende que estos avances son instrumentos básicos para desmontar las barreras que impiden a numerosos grupos en todo el continente, el acceso a la identidad legal¹⁹. En ese sentido, los hallazgos durante esta etapa del estudio, pueden analizarse en tres niveles:

a) ***Los procesos de modernización vía la digitalización de archivos, capturas electrónicas de datos y la posibilidad de interconexión entre organismos, ya sea el sistema único o múltiple.***

Estos procesos, que se encuentran en marcha en todos los sistemas con diferentes niveles de avance, abarcan desde la digitalización de los archivos históricos, la reposición de faltantes, la rectificación de errores, hasta el inicio de la captura digital directa de datos biométricos.

Los sistemas de identificación de Colombia y Panamá son los que iniciaron su modernización vía digitalización más tempranamente del grupo aquí analizado – 1997 y 1999 respectivamente -. En ambos casos, todo el procesamiento de la información, ya sea histórica como actual es electrónica. Como ya se indicó, el caso de Panamá es destacable en tanto son dos los organismos intervinientes, por lo que la información es compartida en una base de datos única. En los dos países, la interconexión entre las oficinas encargadas de las tareas de registro y documentación se realiza por diferentes vías, incluso en las zonas más alejadas se trabaja con conexión satelital.

Con diferentes inicios y niveles de avances – República Dominicana en 2002, Honduras 2004, Paraguay 2006, Guatemala en 2008 - el resto de los países analizados se encuentra en pleno proceso de incorporación de tecnología informática para el procesamiento de sus archivos y nuevos ingresos. En Guatemala, la implementación está casi finalizada y cuenta con la interconexión casi total de las 375 oficinas del RENAP, en las que ya es posible la captura digital de datos. En Paraguay la incorporación de tecnología electrónica ha sido bastante difícil: con apoyo de la cooperación internacional – BID y OEA – se han digitalizado 7 de 9 millones de partidas de nacimiento, pero sólo se han informatizado 1.7 millones de actas debido a la falta de personal²⁰. Paralelamente, el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional paraguaya, encargada de la emisión de la Cédula de Identidad, desde 2009 puede realizar la captura digital

¹⁹ http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_modernizacion_puica.asp

²⁰ Cf. Informe Parcial Paraguay. http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_paraguay.pdf
Página 27.

de datos, lo que fue posible por el apoyo financiero de USAID²¹. El caso de Honduras presenta la peculiaridad de tener informatizadas e interconectadas sólo 44 de 298 oficinas aunque las mismas cubren el 80% del territorio, razón por la cual el sistema sigue trabajando de manera mixta, digital y soporte papel para el registro de hechos vitales y cedulações correspondientes. La comunicación con las oficinas restantes se realiza vía telefónica, por fax o por correo, aunque existen, por las características geográficas del país, oficinas que no cuentan con ningún tipo de conexión, las que se ubican justamente en las zonas donde el subregistro y la indocumentación son los más altos en el país.

Los últimos países en desplegar procesos de digitalización e informatización de sus archivos y procesos son Uruguay y Venezuela. En Uruguay desde el 2003 se cuenta con índices digitalizados de los registros de nacimiento. La Dirección Nacional de Identificación Civil a partir de un préstamo no reintegrable del BID, informatizó todas sus oficinas, proceso que en la actualidad transita por la etapa de capacitación del personal para su implementación total. Asimismo, el Ministerio del Interior incorporó el Sistema AFIS, para la búsqueda automatizada y centralizada de impresiones digitales para suplantarse el uso manual que se realiza a la fecha. Venezuela ha autorizado por ley la incorporación de la digitalización para los Registros Civiles recién en 2010, mientras que el proceso se inició en el SAIME con su creación en 2009. Finalmente, en México, 2.384 Oficinas de Registro Civil se encuentran automatizadas en tanto que la tramitación de la CIP es totalmente electrónica dadas las características técnicas de dicho proyecto.

b) La incorporación de medidas de seguridad en certificados de nacimiento y documentos que acreditan identidad civil.

La problemática de la falsificación de datos y documentación es enfrentada en la mayor parte de los sistemas a partir de la incorporación de medidas de seguridad en los certificados y credenciales emitidas por los organismos estatales de identificación. En este sentido, se repite la tendencia general a la incorporación de mayores medidas de seguridad en las cédulas y documentos de identidad que en los certificados emitidos por la inscripción de nacimiento, a pesar de la importancia que tiene contar con seguridad en el primer eslabón de la cadena identificatoria para el resto del proceso de adquisición de identidad civil.

En ese sentido, los países que han avanzado en el aseguramiento de la fidelidad de las actas de nacimiento emitidas han sido Guatemala – holograma, microimpresión, tinta invisible, marca de agua y firma electrónica - , Honduras – código de barras, marca de agua, código encriptado y

²¹ *Ibidem*. Página 30.

tinta fluorescente – y República Dominicana – sello holográfico, marca de agua, pre numeración con control centralizado de su emisión. La diversidad de situaciones puede observarse en la siguiente comparación: mientras que en Venezuela, se incorpora la huella del pulgar derecho en el acta de nacimiento, el sistema paraguayo sólo certifica la autenticidad del acta, vía las estampillas, sellos y firmas de los funcionarios del Registro Civil.

En relación con los carné de identidad o cédulas emitidas en los países abordados en este estudio, la tendencia a la incorporación de datos biométricos se ha verificado tanto en el caso de Colombia – nueva cédula amarilla que bajo parámetros del sistema AFIS encripta datos biométricos en código de barras –, República Dominicana y Panamá – combinando reconocimiento de huellas dactilares con reconocimiento facial en código de barras –.²²

En esta línea de desarrollo se inserta también la reciente emisión de la CIP para menores en México. Parte del debate público sobre este documento se ha vinculado con la pertinencia de la incorporación de información biométrica de avanzada para el continente, ya que en el mismo se codifica información sobre las 10 huellas dactilares y fotografía del iris de ambos ojos, además de la fotografía de los niños y niñas. Mientras para algunas posiciones este nivel de detalle en los datos es un exceso y puede constituir un riesgo para la infancia, la trazabilidad de la filiación que permite para evitar el tráfico de niños, niñas y adolescentes así como también la supresión de identidad, son los argumentos principales sostenidos por sus defensores. Lo que el debate pone de manifiesto es la necesidad de contar con sistemas de resguardo de información seguros, como también con altos niveles de transparencia en los procesos de control sobre ese cúmulo de información generada.

c) La utilización de la tecnología para los canales de comunicación y contacto con la población.

La realización de los trámites referidos a la identidad legal conlleva para toda la población, disposición de tiempo y erogaciones monetarias que no todos los grupos sociales pueden enfrentar de igual manera y con similares recursos. Considerando estas diferencias, la apertura de los sistemas de identificación a nuevas vías de contacto con la población en cada país, también se constituye en herramienta para la reducción del subregistro y la indocumentación. En este sentido, la existencia de páginas Web no es medida suficiente, siendo preciso el desarrollo estratégico de múltiples vías de comunicación y contacto con la población, lo que a su vez conlleva la planificación de su uso en función de las diversas condiciones específicas en las que

²² En el caso de Panamá, la incorporación se ha resuelto en 2010, con la utilización del sistema ABIS (Automatic Biometric Identification System) aunque se utilice el diseño de cédula de 2003.

se encuentran las personas a ser atendidas.

Relación con la Población

Canales de acceso y consulta

En relación con los canales de acceso y consulta, los casos de Colombia, Honduras, Panamá, Venezuela y Paraguay, presentan características similares, sobre todo al disponer de páginas web que sólo presentan información sobre requisitos y lugares de realización de trámites, sin haber desarrollado aún, servicios en línea para el registro de hechos vitales o identificatorios. La Registraduría Nacional de Estado Civil de Colombia, dispone, aparte de un número telefónico gratuito y cuenta especialmente desde la implementación de la nueva cédula de identidad, con un “Grupo de Elite” dedicado exclusivamente a la atención de población con problemas en su cédula, equipo que ha atendido a más de 50.000 consultas en el período de su desarrollo. En el caso del RNP de Honduras no se dispone de la posibilidad de tramitaciones en línea ya que por Ley se establece que los trámites y su seguimiento deben realizarse personalmente o por medio de representantes debidamente autorizados. De todas formas, en este caso, se provee la posibilidad de descarga de algunos documentos y formularios, al igual que Venezuela. En este último caso, también el SAIME dispone de un número gratuito para la comunicación con la población. El Tribunal Electoral de Panamá, aparte del contacto telefónico, ofrece un Servicio de Verificación de Identidad – SVI - para las instituciones gubernamentales, la banca y las empresas comerciales. El mismo hace posible la verificación de la identidad de una persona de manera electrónica, evitando la obligación de presentar fotocopias o copias autenticadas de la cédula de identidad para la realización de determinadas gestiones. La finalidad de este servicio está orientada a combatir el fraude de identidad y el tráfico internacional de nacionalidades.

El caso de menor desarrollo de instrumentos alternativos para la consulta de la población es el de Paraguay: sólo se dispone de la vía presencial o telefónica en el caso del Registro Civil, siendo este último canal con cargo para la persona consultante. En términos de la comunicación con la población, el Registro Civil no cuenta con recursos humanos, ni financieros necesarios como para tener al menos una Secretaría de Prensa que informe a la ciudadanía sobre campañas o novedades del sistema.²³. Si bien los dos organismos involucrados en la identificación cuentan con página web – propia en el caso de la Policía Nacional y como link en el Ministerio de Justicia y Trabajo para el Registro Civil – ambas son meramente informativas. El Registro Civil uruguayo no cuenta con web propia aunque puede

²³ Cf. Informe Parcial Paraguay. Op. Cit. Página 30.

accederse a cierta información vía el Portal del Estado Uruguayo mientras que, por su parte, la Dirección Nacional de Identificación Civil, sí tiene página propia y ofrece un servicio de solicitud de audiencia para la tramitación de la Cédula que puede realizarse por Internet, incluso abonando el costo de la misma por medios electrónicos de débito²⁴. Mientras el Registro Civil ofrece una línea telefónica para realizar consultas fuera de la Web, el mismo no parece existir en la Dirección Nacional de Identificación Civil.

Los sistemas que cuentan con servicios en línea son los de Guatemala, República Dominicana y México. El RENAP de Guatemala dispone de un call center especializado y permite realizar o iniciar trámites vía web, como por ejemplo la consulta de libro, folio y partida de nacimiento, solicitud de certificaciones, y verificación de estado de documento notarial. En el caso de República Dominicana, la página de la Junta Central Electoral ofrece el servicio de solicitud de actas de nacimiento vía Internet. En México, a nivel del gobierno federal, la página del Registro Nacional de Población – RENAPO - proporciona información sobre la propia Ley Nacional de Población, sobre la nueva CIP y permite la consulta de la CURP. Asimismo, reenvía a los portales electrónicos de los 33 registros civiles estatales. Es en el nivel de los Registros Civiles donde aparecen las novedades respecto al uso de medios electrónicos para la realización de trámites registrales, aunque con heterogeneidad de situaciones, tal como se señaló anteriormente. En 12 (doce) estados es posible solicitar actas de nacimiento en línea²⁵, y en 20 (veinte) se han instalado “Cajeros Automáticos de Expedición de Actas”²⁶. Este último avance debe ser objeto de análisis a partir de información que permita evaluar los resultados de esta implementación en términos de cantidad de emisiones o relación de los usuarios con el servicio. Como señala el informe de referencia existe un alto nivel de preocupación referido a las medidas de control, seguridad y protección del derecho a la identidad en el uso de este medio de tramitación. En general también es posible la trazabilidad vía Web de tramitaciones realizadas

Articulación con OSC

Tal como se verificara en el estudio anterior, el actual relevamiento repite el escenario que se denominó “bifronte” respecto a la articulación entre los sistemas de identificación y las organizaciones de la sociedad civil. El mismo se refiere a la escasez de instrumentos y

²⁴ Cabe señalar que para este trámite es preciso contar con los medios de pago disponibles en la página. De no tener disponibilidad sobre ellos se señala que no se puede continuar el trámite por esa vía y debe realizarse de manera presencial.

²⁵ Son los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora, Puebla, Zacatecas, DF, Hidalgo, México, Aguas Calientes, Baja California y Jalisco.

²⁶ Son los Estados de Durango, Baja California Sur, Hidalgo, Sinaloa, Puebla, Sonora, Tlaxcala, Aguascalientes, Nuevo León, Colima, San Luis Potosí, Nayarit, Tamaulipas, Campeche, Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Coahuila, Yucatán.

experiencias para su desarrollo, en contraposición con las declaraciones favorables frente a esa articulación, tanto de funcionarios como de expertos en materia de derecho a la identidad. No obstante, en aquellos países en los que se han desarrollado experiencias específicas – generalmente financiadas por la cooperación internacional y, desarrolladas operativamente, por sus delegaciones a nivel nacional²⁷ – las mismas han sido exitosas aunque discontinuas en el tiempo y en su sustentabilidad posterior. Un dato no menor en todos los informes de esta etapa es que dichas experiencias son resaltadas como buenas prácticas dentro de los sistemas analizados. De igual manera, la presencia generalizada de la cooperación internacional habla tanto de las carencias de los sistemas de identificación para su desarrollo y modernización autónomos, así como de la necesidad de fortalecer y promover a las OSC para que apunten sus acciones hacia la problemática del subregistro y la indocumentación a nivel local.²⁸

De las acciones reseñadas por los expertos locales, cabe destacar cuatro líneas de articulación con OSC y de incidencia, a saber:

Campañas de registro y Cedulación directas	Campañas de Sensibilización	Incidencia en el plano legislativo	Desarrollo y fortalecimiento de sistemas de identificación
Guatemala República Dominicana Honduras Colombia	República Dominicana Honduras Paraguay	Paraguay Uruguay	Honduras

Cuadro 2: Líneas de articulación entre los sistemas de identificación y las OSC

En relación al despliegue de campañas de registro y cedulación, Guatemala desarrolló experiencias con apoyo del BID durante los años 2003 y 2005, en articulación con la Fundación Guillermo Toriello y la Asociación Nosotras las Mujeres, en la que se apuntó a la cedulación de mujeres indígenas, alcanzando a 7.000 casos. Como resultado de esa cooperación, quedó equipado de manera permanente el registro móvil utilizado. En la misma línea, con apoyo de UNICEF y desde la Secretaría de Obra Social de la Presidencia, se desarrollaron campañas de

²⁷ A modo de ejemplo http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_modernizacion_piica_projects.asp

²⁸ Los países que no refirieron la existencia de experiencias de articulación con organizaciones de la sociedad civil para el enfrentamiento del subregistro y la indocumentación fueron Panamá, Venezuela y México. En los dos últimos casos, no hay referencias en los informes aquí informados; mientras que en el caso de Panamá, los funcionarios consultados señalan la ausencia de experiencias y demandas desde las OSC al respecto.

cedulación para mujeres en general.

En República Dominicana, donde hay una importante cantidad de organizaciones trabajando el tema del derecho a la identidad²⁹, el Banco Mundial apoyó el desarrollo de la Unidad Central de Declaraciones Tardías³⁰, programa que articula de manera integral su funcionamiento con OSC locales y organizaciones de base. Asimismo, la Junta Central Electoral, la Secretaría de Educación, con apoyo del PNUD, desplegó una campaña de entrega de actas de nacimiento a 17.983 niños y niñas de escuelas públicas que no contaban con dicha certificación.

En Honduras, con apoyo de UNICEF, se han implementado campañas de registro y cedulación con brigadas móviles en municipios fronterizos con especial foco en la situación de los pueblos originarios. En la experiencia colombiana, se describe la realización de campañas especiales para poblaciones desplazadas por la violencia, pueblos originarios y pobladores de zonas de difícil acceso en alianza con el ACNUR, UNICEF, OIM, para la realización jornadas de identificación, que incluyen descuentos o eximición de pagos en los costos asociados a la obtención de documentos.

Como ejemplos del desarrollo de campañas de sensibilización con apoyo de organizaciones internacionales puede señalarse el trabajo de Plan Internacional en República Dominicana, donde se desplegaron, sobre todo en la región sureste y sur, campañas de promoción y motivación sobre la importancia del Registro Civil y su función. En Honduras, el desarrollo de campañas de difusión y sensibilización para el desarrollo de una cultura registral fuerte contó con el apoyo de UNICEF, apuntando tanto a la población en general – por medio de campañas mediáticas y programas de radio específicos sobre la temática – así como a la capacitación y orientación de funcionarios de los Registros Civiles. En Paraguay, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes son las que, por lo general, incorporan en sus líneas de acción, campañas tendientes a promover el derecho a la identidad - como es el caso de la Mesa Interinstitucional por la Identidad que trabaja vinculada con Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia – CDIA - que aglutina a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil con enfoque en niñez -. En este país cabe destacar centralmente el trabajo conjunto de Plan Internacional y UNICEF en el programa de capacitación de parteras empíricas orientado al registro de los niños y niñas nacidos fuera del sistema hospitalario, de manera tal que los documentos producidos en ese acto fueran válidos.

²⁹ Cf. Informe Parcial República Dominicana. Op. Cit. Página 43.

³⁰ Sus características se detallarán más abajo.

En lo que hace a experiencias de incidencia en el plano legislativo pueden considerarse las acciones descritas para los casos de Paraguay y Uruguay. En el primero, hacia 2006, Plan Paraguay encabezó una campaña para modificar la ley que exigía el certificado de nacido vivo para las inscripciones de nacimiento, lo que dio lugar a la promulgación de la Ley N° 3.156 que posibilita la inscripción de niños y niñas con la presencia de dos testigos, para suplir la inexistencia del certificado de nacido vivo. En la República Oriental del Uruguay, el foco de la incidencia de diversas OSC se desarrolló en temas de identidad de género, dando lugar a la promoción y promulgación en el 2009 de la Ley N° 18.620 de derecho a la identidad de género y sexo registral.³¹

En Honduras, la cooperación internacional apoyó fuertemente el desarrollo y fortalecimiento del RNP, con soporte de la OEA – en la informatización de las bases de datos históricas y la digitalización de la captura, así como en el equipamiento pertinente de oficinas de registro – y del BID –para el desarrollo de la estrategias de Comunicación y Sensibilización sobre el Registro Civil en la región, y con apoyo para la red de conectividad de los Registros Civiles ubicados en municipios –.

Universalización y accesibilidad del registro civil y Derecho a la Identidad

Como se reseñara en el estudio anterior, el acceso universal al registro de nacimiento y documentación presupone la ausencia de requisitos que faciliten a una persona ejercer plenamente su derecho a la identidad.³² Los parámetros para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto al acceso universal de los habitantes al sistema de inscripción y/o documentación, deben considerar las dimensiones geográficas, económicas, legales o administrativas; las barreras que los requisitos demandados puedan plantear a las diferentes poblaciones, así como las acciones encaradas por los gobiernos tendientes a solucionar dichas dificultades.

En primer lugar, debe señalarse que la diferenciación entre barreras geográficas y barreras económicas es una distinción puramente analítica – tanto en sus manifestaciones directas como indirectas – toda vez que en la práctica ambas producen sinergia negativa, siendo los principales factores que inciden en el subregistro de nacimiento y en la indocumentación en todo el continente.

³¹ Cf. Informe Parcial Uruguay http://www.identidadyderechos.org/informespdf/informe_uruguay.pdf .
Página 37.

³² Cf. Informe Comparativo de los Países Estudiados, http://www.identidadyderechos.org/pdf/Documento_Comparativo.pdf Página 12.

Barreras geográficas e inaccesibilidad³³

Al igual que en el estudio anterior, en cada uno de los países indagados, las condiciones geográficas y la distribución de las oficinas de los sistemas de identificación se relacionan de manera compleja, generando espacios en los que la cobertura no permite hablar de universalidad en el acceso al derecho a la identidad legal. Si bien en todos los casos, la distribución de las delegaciones sigue la línea de las principales unidades subnacionales – provincias, departamentos, estados – y en algunos casos, más allá de las cabeceras de departamento, aparecen oficinas en gobiernos de tercer nivel – municipios, alcaldías, etc. – es también coincidente la superposición entre zonas de difícil acceso o alejadas de los grandes centros urbanos con el aumento geométrico de los niveles de subregistro e indocumentación y la disminución de oficinas accesibles. En ese sentido, la lógica de distribución territorial de las oficinas suele seguir el siguiente patrón: mayor cantidad de oficinas en zonas más densamente pobladas – sobre todo en las capitales – y menor cantidad – sólo en cabeceras – en zonas menor densidad de población. Otra coincidencia que afecta esta asociación es que, en la generalidad de los casos, dichas zonas están habitadas por pueblos originarios y se solapan con el aumento de los índices de pobreza y la ruralidad, lo que refuerza la exclusión de los grupos que se encuentran en situaciones socioeconómicas más depreciadas. Así, pertenecer a pueblos originarios, ser mujer, niño, niña y pobre y habitar en el campo, va de la mano de la ausencia de identidad legal, sobre todo a nivel de la inscripción de nacimiento y de allí, al acceso a los servicios ofrecidos por los propios Estados.

Dentro de esta situación común a los países bajo estudio caben destacar dos elementos singulares más: en el caso colombiano, a la descripción anterior se suman motivos de inseguridad, en particular en aquellas poblaciones que viven en las riberas de ríos de los departamentos más alejados, o en zonas que, además de ser de muy difícil acceso, tienen presencia de grupos armados ilegales - guerrillas como las FARC, el ELN o grupos paramilitares -. Estos elementos aumentan los desincentivos para el registro de nacimiento y la identificación ya que el traslado se vuelve, para algunas familias, riesgoso en sí mismo para su seguridad personal. El otro elemento singular se verifica en el informe de Panamá – aunque es generalizable a toda la región centroamericana –: la época de lluvias se constituye como una barrera importante para el cumplimiento del registro de hechos vitales. En ese sentido, las propias campañas del TEP se focalizan en épocas secas, durante los meses de febrero y mayo.

El siguiente cuadro muestra medidas adoptadas para encarar esta problemática en cada uno

³³ Para una definición ampliada de accesibilidad geográfica consultar, Ídem.

de los países relevados en la presente etapa de estudio:

PAISES	Unidades móviles	Campañas de inscripción y/o cedulación ambulantes	Servicio de inscripción y/o cedulación en escuelas	Servicio de inscripción y/o cedulación en hospitales / centros de salud
Colombia	X	X		X ³⁴
Guatemala		X		³⁵
Honduras	X			
México	X ³⁶	X	X	
Panamá	X	X	X	X
Paraguay	X		X	X
República Dominicana	X	X	X	X
Uruguay	X	X		X ³⁷
Venezuela	X	X	X	X

Cuadro 3: Herramientas adoptadas por los Estados relacionadas con los problemas de accesibilidad geográfica

Unidades móviles: Frente a las distancias y zonas de difícil acceso, la mayor parte de los sistemas relevados cuenta con Unidades Móviles – con la única excepción del caso de Guatemala -. Su uso como herramienta de reducción del subregistro y la indocumentación puede describirse de manera diferencial, a saber:

- **Uso de unidades móviles en el marco de programas integrales específicos destinados a esta tarea:** Colombia y República Dominicana, Venezuela, México.

- **Uso de unidades móviles como herramienta en situaciones puntuales de la población o de las necesidades del sistema:** Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay.

En Colombia, la Unidad de Atención a Población Vulnerable - UDAPV - fue creada en 2004 para el desarrollo de campañas específicas focalizadas en la cobertura a comunidades en riesgo de desplazamiento, confinadas y retornadas; personas en situaciones de emergencia, ubicados en

³⁴ Funciona por convenios entre la Registraduría y determinados hospitales y centros de salud.

³⁵ Se encuentra en proyecto de desarrollo un plan piloto para establecer oficinas auxiliares en los hospitales nacionales. Cf. Informe Parcial Guatemala. Op. Cit. Página 16.

³⁶ En este caso se hace referencia al nivel nacional y a las acciones desarrolladas desde el RENAPO - SEGOB. La cantidad de Estados impide registrar la existencia o no en cada uno de ellos de este tipo de servicio. Lo mismo aplica para el resto de los ítems.

³⁷ Sólo se informa de la existencia de Registro Civil en el Hospital Pediátrico Pereira Rossell de Montevideo. Cf. Informe Parcial Uruguay. Op. Cit.

zonas alejadas del país, con especial énfasis en niñas, niños, mujeres, grupos étnicos y afrocolombianos. La UDAPV trabaja con siete unidades móviles, dotadas de comunicación satelital, PC, impresoras, planta eléctrica y sistema digital de fotografía, que funcionan como “*Registradurías Móviles*” y pueden entregar de manera inmediata actas de nacimiento, tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía en el lugar donde se encuentren las personas en situación de vulnerabilidad. Su trabajo 2009 – 2010 atendió en 55 jornadas a 252.443 personas.

Otro programa específico es la Unidad Central de Declaraciones Tardías – UCDT - que, desde 2008, se desarrolla en República Dominicana con financiamiento del Banco Mundial. Las diez unidades móviles con que cuenta el programa trabajan en todo el territorio dominicano en operativos que destacan por el papel predominante que tiene para su implementación, la articulación con organizaciones locales y de base. La misma es apoyada por una profusión de folletos y merchandising vinculados con las acciones de la UCDT en cada comunidad. Sus metas para el subregistro proponen atender a 17.000 niños y niñas sin registro de nacimiento, mientras que, en materia de documentación, pretende alcanzar a 146.000 dominicanos y dominicanas.

Venezuela ha creado el programa “*Misión Identidad*” que cuenta con 200 móviles de cedulação organizados en nueve rutas, poniendo en marcha operativos no sólo en municipios y localidades que así lo soliciten³⁸, sino también en sectores productivos como pueden ser empresas en el marco de la Ruta de Identidad para el Trabajador. La Ruta de Identidad Solidaria, que consiste en llevar las jornadas de cedulação a las clínicas, albergues y hospitales donde hay personas con discapacidad, permitió atender a 40.202 personas refugiadas en 576 albergues de todo el país. Durante 2010, Misión Identidad, ha atendido a 436.573 usuarios.

La experiencia de nivel nacional en México con el desarrollo de la CIP³⁹, se basa fundamentalmente en el desarrollo de la campaña de cedulação a menores con la implementación de módulos presentes en escuelas de educación básica – aparte de su desarrollo en Registros Civiles -. Las unidades móviles se encuentran conectadas con la base del Registro de Menores de Edad, componente del Registro Nacional de Población organizado por el Servicio Nacional de Identificación Personal – SNIP - del RENAPO.

En relación con la existencia de unidades móviles para situaciones especiales, puede señalarse su presencia en Honduras, donde se las utiliza específicamente en zonas de mayor subregistro, o el caso de Panamá, donde se prestan servicios a domicilio, en escuelas, en el caso de problemas de salud o para población mayor. En Paraguay, el Registro Civil está desarrollando este tipo de

³⁸ La solicitud de los operativos por parte de las autoridades locales debe contemplar beneficiar a un mínimo de 350 personas, donde haya 70 niños cedulados por primera vez y el resto en duplicados.

³⁹ Se aplica inicialmente los Estados de Baja California, Guanajuato y Colima.

herramienta desde tiempos recientes para zonas alejadas, mientras que es un programa permanente para el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional. En Uruguay, la Dirección Nacional de Identificación Civil cuenta con un servicio de equipo móvil para aquellos casos de imposibilidad psíquica o física debidamente justificados, mediante la presentación de certificados médicos. De manera periódica, también se instalan las unidades móviles en diferentes localidades y parajes del interior del país.

Campañas de inscripción y cedulación: en casi todos los países existen campañas de este tipo. Colombia, aparte de la experiencia señalada, cuenta con la Oficina de Atención para el Discapacitado – OPADI - desde 1997, que se especializa en poblaciones con capacidades especiales y posibilita su acceso a la identidad legal, así como también desarrolla de manera permanente campañas especiales en centros comerciales, plazas de mercado, universidades, empresas públicas y privadas, ancianatos y hospitales, entre otros. De igual manera, en Panamá, existen los “*Planes de Giras Conjuntas*” desarrolladas por los dos organismos identificatorios dependientes del TEP. República Dominicana ha desplegado operativos de registro de nacimiento en el marco de la campaña “*Cruzada Nacional para la erradicación del subregistro*” que conlleva Operativos de Registros de Nacimientos en coordinación con actores sociales de las comunidades. En esos casos, el personal de las oficialías se moviliza a las comunidades a levantar el registro de nacimiento. Si bien en Uruguay la incidencia del subregistro y la indocumentación son casi nulos, se desarrolla de manera permanente el Plan Nacional de la Dirección Nacional de Identificación Civil. En Venezuela, a la ya descrita “Misión Identidad” y sus rutas, se suman a las “*Jornadas Especiales de Inscripción*” efectuadas por el Registro Civil, que durante 2010, con 162 operativos, realizaron 4.053 inscripciones de nacimiento.⁴⁰

Servicio de inscripción y/o cedulación en centros educativos: sólo cuatro países dan cuentas explícitas de articulación entre los sistemas de identificación y el sector educativo nacional. En Panamá se desarrollan campañas en escuelas, sobre todo en zonas alejadas orientadas a la detección de niños y niñas sin registro de nacimiento. En Paraguay, se ha implementado desde 2009 el “*Registro Infantil Escolar*” que realiza inscripciones y cedulaciones en escuelas y funciona bajo la órbita de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, articulando acciones con los organismos de identificación, a través de la Mesa Nacional de Identidad. En el marco de las acciones de la UCDT dominicana, se han inscripto 7.000 niños y niñas detectados en centros educativos. En Venezuela, una de las rutas específicas de Misión Identidad se denomina “*Ruta Identidad Escolar*”, en la que se reporta haber cedido a más de 700.000 niños, niñas y adolescentes de 3.885 planteles educativos de todo el país.

⁴⁰ http://www.cne.gob.ve/registrocivil/index.php/gestion_registro_civil_2010_resultados

Servicio de inscripción y/o documentación en Hospitales: siendo la acción más importante a desarrollar en términos del combate al subregistro de nacimiento, este instrumento no se encuentra referido en los informes de Guatemala – aunque como ya se señaló, existe un proyecto preliminar en este sentido -, en Honduras y no se cuenta con información verificada de su existencia en el caso de México. En Colombia, el sistema depende de Convenios específicos desarrollados con hospitales y centros de salud desde la Registraduría. En Uruguay, su existencia se da en el Hospital Pediátrico Pereira Rossell de Montevideo. Los países que sí cuentan con este servicio de manera orgánica son los siguientes:

- Panamá: la Dirección Nacional del Registro Civil dispone de oficiales de inscripción en los principales hospitales y clínicas de atención médica del país, resaltando que en 16 (dieciséis) de 22 (veintidós) instalaciones hospitalarias a nivel nacional, las inscripciones se realizan directamente en línea con el sistema central de cómputo del TEP.
- República Dominicana: se crearon las Delegaciones de Registro Civil que operan en los hospitales públicos del país. En la actualidad, el sistema está formado por 52 (cincuenta y dos) delegaciones ubicadas en los Hospitales Públicos identificados con el mayor flujo de parturientas y en 30 (treinta) oficinas se opera de manera automatizada.⁴¹
- Venezuela: las oficinas ubicadas en centros de salud son consideradas oficinas fijas de funcionamiento regular.

Barreras económicas

Barreras económicas en materia de inscripción de nacimientos

El registro de nacimiento se realiza de manera gratuita en todos los casos estudiados con excepción de Guatemala – donde se exige el pago del Boleto de Ornato⁴² para la inscripción oportuna – y en algunos Estados mexicanos. México es el único país en el que se ha registrado la existencia de costos directos sobre la inscripción de nacimiento – como por ejemplo, en los Estados de Coahuila y Durango explícitamente se cobra por la tramitación -. Este tipo de barreras explica los altos niveles de subregistro mexicanos ya reseñados en este informe, pero no describe la totalidad de las vulneraciones de derechos que implica dicha imposición. Como

⁴¹ Cf. Informe Parcial República Dominicana. Op. Cit. Página 16.

⁴² El boleto de ornato es un tributo municipal destinado a recaudar fondos para contribuir al ornato de las ciudades y que tiene una tabla de costos variable en el país. Los costos más elevados son en la Ciudad Capital y es referente a los ingresos de las personas que deben pagar dicho tributo, dividiéndose en valor de arbitrio – de base – y multas. Cf. Informe Parcial Guatemala. Op. Cit. Página 18.

señala el propio programa del Registro Nacional de Menores, una de las consecuencias más ominosas del no registro de nacimientos es la posibilidad del tráfico de niños y niñas y la suplantación de identidad, lo que vuelve a la infancia más vulnerable frente a las redes de tráfico de personas que tienen importante presencia en territorio mexicano. La gratuidad explícita se rastreó en el Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Tlaxcala.

En los casos de inscripción tardía, aparecen costos directos explícitos: en Colombia con el requisito del tipo de grupo sanguíneo que debe abonarse en efectores de salud; en Honduras con los costos vinculados a la certificación de partidas de los padres y en Panamá con la posibilidad de requerir prácticas como el estudios de ADN en casos de demostración de filiación

Barreras económicas en materia de documentación obligatoria

En cuanto a la emisión del documento, deben ser analizados tanto los costos directos (valor del trámite del documento) como los indirectos (aquellos asociados al trámite para su obtención).

PAISES	PRIMER DOCUMENTO ARANCELADO	COSTOS INDIRECTOS	POSIBILIDAD DE EXENCION
Colombia		X	X
Guatemala	X	X	X
Honduras			
México			
Panamá		X(**)	X
Paraguay		X	(***)
República Dominicana			X
Uruguay	X		X
Venezuela	(*)		
* Sin información			
** Tasas y timbres para naturalizados y extranjeros			
*** Sin información			

Cuadro 4: Gastos incurridos y posibilidad de exención en la emisión del documento obligatorio

Costos directos: en los sistemas de Guatemala y Uruguay, el primer documento tiene costos directos. En el caso de Guatemala el mismo asciende a U\$S 10⁴³; mientras que en Uruguay es de U\$S 6 en caso de trámite común y U\$S 13 si es trámite urgente⁴⁴. En Guatemala, sólo es gratuito el trámite de cambio de la Cédula de Vecindad por el Documento Personal de

⁴³ Salario mínimo nacional: U\$S 244.16.

⁴⁴ Salario mínimo nacional: U\$S 450.

Identificación – DPI -. Si bien la obtención de la Cédula de Vecindad tampoco era gratuita - entre U\$S 0.6 y U\$S1.5 - los actuales costos para obtener el DPI se constituyen como prohibitivos en muchas comunidades en situación de extrema pobreza. En el resto de los países estudiados en la presente etapa, el acceso al primer documento es gratuito en todos los casos, lo que incluye el proyecto mexicano, la CIP para menores.

Costos indirectos: se relevó la existencia de costos indirectos en Colombia, Guatemala y Paraguay. Nuevamente, la situación más gravosa se verifica en Guatemala, donde aparte del costo directo para la obtención del DPI, deben considerarse erogaciones para la tasa “*Boleto de Ornato*” y para las copias certificadas demandas en la tramitación del DPI, cuyo costo oscila entre U\$S 0.35 a U\$S 1.80 para guatemaltecos naturales y de U\$S1.80 a U\$S 11,80 para guatemaltecos naturalizados. En Colombia, deben presentarse para la tramitación de la cédula certificados de tipo sanguíneo⁴⁵ y tres fotos, que están a cargo de los interesados. En Paraguay, la tramitación de la cédula requiere de copias de la inscripción de nacimiento autenticadas por el Registro Civil. Los datos disponibles señalan que esa expedición, por cada copia completa, alcanza el valor de U\$S 1.06⁴⁶. En la República Oriental del Uruguay en principio no se verifican costos extra fijos asociados con los requisitos solicitados. No obstante, es posible la solicitud de presentación de testimonios de partidas, documentación traducida, lo que podría implicar costos.

Medidas tendientes a eliminar las barreras económicas: en 4 (cuatro) de los países relevados existen mecanismos legales o administrativos de exención de pago de tasas y multas referidos a la tramitación en los sistemas de identificación. En Guatemala, el artículo 51 de la Ley del RENAP establece que el Directorio de la institución puede autorizar la expedición gratuita del DPI para grupos sociales que no poseen capacidad económica suficiente. En el caso de certificaciones, el Directorio puede autorizar las tarifas a costos simbólicos.⁴⁷ En Uruguay, la legislación prevé la posibilidad de exención del pago de las tasas correspondientes para personas nacidas en los hospitales públicos dentro del territorio nacional; personas en situación de pobreza⁴⁸ que tramiten por primera vez o renueven su documento de identidad. Por otro lado el Decreto Ley N° 14.762, establece exención para escolares dependientes del Consejo de Educación Primaria y a niños y adolescentes que dependen del Instituto del Niño y

⁴⁵ En Panamá el mismo requisito puede tramitarse de manera gratuita en centros de salud públicos señalando que es a fines identificatorios o suplirse con la presentación de la licencia de conductor.

⁴⁶ Salario mínimo nacional: U\$S 300.

⁴⁷ De hecho, con el apoyo de OEA se realizó una campaña móvil de registro y sensibilización, en la cual, de julio 2008 a febrero 2009, se realizaron más de 250 inscripciones extemporáneas, en las que el Directorio estableció como multa el valor simbólico de Q. 0.25.

⁴⁸ La comprobación de dicha situación pasa por el escrutinio de sendas instituciones y siempre puede ser revisada por Dirección Nacional de Identificación Civil. Cf. Informe Parcial Uruguay. Op. Cit. Páginas 30 y 31.

Adolescente del Uruguay quienes deberán presentar un informe del Director del Centro Educativo a tales efectos. En Colombia, la UDAPV es la encargada de la gestión de documentación para poblaciones vulnerables y está autorizada a realizar las tramitaciones sin costo para los interesados. De igual manera tiene firmados convenios con unidades del sistema carcelario para aplicar el mismo tipo de exención. En Panamá, la eximición de pagos por duplicados puede ser requerida quedando sujeta a la evaluación de las autoridades identificatorias nacional o regionales, según corresponda.

Barreras legales y/o administrativas

Los plazos y su incidencia en el subregistro

La existencia de rangos diversos en los plazos para la inscripción oportuna de nacimiento sigue ilustrando el debate acerca de cómo encarar la problemática del subregistro al inicio de la cadena documentaria. Como se presentara en la etapa anterior, cualquiera sea la posición, existen argumentos atendibles tanto a favor como en contra de la extensión y/o reducción de los plazos. El horizonte de la discusión sobre estos rangos tiene como elementos intervinientes por un lado, el aumento de las posibilidades de la realización de estos trámites indispensables para los grupos vulnerables, y por el otro, la consideración sobre la posibilidad que la amplitud de plazos abre para el acaecer de delitos asociados con la identidad - robo de niños y niñas y el tráfico de personas en general, situación acuciante en diversos países latinoamericanos -. El debate está abierto y cada sistema, como se verá más abajo, encara la situación de manera diferente. El siguiente cuadro muestra los plazos para efectuar la inscripción de nacimientos en forma oportuna, tardía y judicial en el grupo de países objeto de la presente comparación.

PAISES	INSCRIPCIÓN OPORTUNA	INSCRIPCIÓN TARDÍA	INSCRIPCIÓN JUDICIAL
Colombia	Hasta 30 días	Más de 30 días	NO
Guatemala	Hasta 30 días	Más de 30 días (*)	SI Extemporánea en jurisdicción voluntaria o judicial
Honduras	Hasta 360 días	Más de 360 días	SI
México**⁴⁹	En términos generales es hasta 180 días	Más de 180 días y hasta 18 años	(**)

⁴⁹ Para una idea más acabada de la dispersión de criterios y requisitos, Cf. Informe Parcial México. Op. Cit. Páginas 14 y 15.

Panamá	Hasta 180 días con asistencia médica Hasta 720 días sin asistencia médica Pueblos originarios: sin límites	Más de 720 días	SI Sólo para niños y niñas expósitos
Paraguay	Hasta 30 días en la Capital Hasta 60 días en el Interior	Más de 30 días en la Capital Más de 60 días en el Interior Más de 18 años: Declaración personal	SI Sólo para reconocimientos de filiación, hijos extramatrimoniales y expósitos
República Dominicana	Hasta 60 días en zonas urbanas Hasta 90 días en zonas rurales	Más de 60 días en zonas urbanas Más de 90 días en zonas rurales Hasta 12 años De 13 a 16 años Más de 16 años(***)	SI Sólo para casos especiales solicitados por Consejo Nacional de Niñez cuando los padres están inhabilitados para hacerlo
Uruguay	Hasta 10 días	Más de 10 días	NO
Venezuela	1 día Hasta 90 días donde no haya Registro Civil o en caso de parto extra	Más de 90 días	SI Si se realiza después de los 18 años.
* Se cobran timbres y multas ** Ver detalle en apartado siguiente sobre inscripciones judiciales ***Desde 12 años con requisitos especiales			

Cuadro 5: Plazos para la inscripción de nacimientos

La posibilidad de inscripción dentro de hospitales / centros de salud: como se describiera más arriba en este informe, Colombia, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela cuentan con este servicio fundamental para el inicio de la cadena identificatoria, aunque con diferentes niveles de extensión y cobertura. En ese sentido, cabe destacar la

experiencia panameña en la que, a fin de garantizar el interés superior del recién nacido mediante la inscripción oportuna del nacimiento, las instituciones de salud y el personal médico o profesional involucrado en el alumbramiento está obligado a expedir el parte clínico de nacimiento – máximo dos días después de acontecido el hecho -, haciendo constar la fecha en que ocurrió, el sexo del nacido y las generales de la madre. Si transcurren 6 meses del nacimiento ocurrido con asistencia profesional y no se efectúa la declaración para la inscripción correspondiente, las Direcciones Regionales proceden a realizar la inscripción de oficio, con base en los datos que constan en el parte clínico de nacimiento.

En esta línea, también son remarcables los esfuerzos por parte de los sistemas de identificación y de los programas estatales para el reconocimiento oficial de los partos extra hospitalarios. Si bien no son mayoritarios considerando a la población en general de cada país, sí son los que priman entre grupos en situación de vulnerabilidad. Las medidas que se identificaron en algunos de los 9 países aquí indagados son las siguientes:

- **Inscripción con el testimonio de testigos:** Panamá, Honduras, Paraguay, Venezuela.
- **Inscripción bajo declaración jurada para Pueblos Originarios:** Panamá, Paraguay.
- **Reconocimiento de comadronas o parteras empíricas:** Guatemala, Honduras, Paraguay, Venezuela.
- **Programas especiales de facilitación para poblaciones en situación de vulnerabilidad:** Colombia, República Dominicana, Venezuela.

La vía judicial en los procesos de registro de nacimientos

La existencia de procedimientos judiciales para la realización de la inscripción de nacimiento, se verificó en los sistemas aquí evaluados primordialmente en situaciones de excepción: como es el caso de Panamá, Paraguay y República Dominicana, donde existe el procedimiento para el caso de niños y niñas expósitos. En Paraguay a esta situación se suman los casos de reconocimiento de filiación. En Venezuela y Guatemala persiste el procedimiento cuando los plazos de la inscripción tardía administrativa están superados. Finalmente, la profusión de situaciones en México hace casi imposible determinar exhaustivamente su existencia, la que puede ejemplificarse paradigmáticamente con los casos del Estado de Morelos, donde la modalidad de inscripción tardía exige obligatoriamente “*Carta de Información Testimonial*” signada por un juez; o en el caso del Estado de Aguascalientes donde hay inscripción judicial

desde los 17 años. Este mecanismo sigue siendo un factor interviniente en el subregistro que los sistemas deberían eliminar para suplantarlos por procesos administrativos corrientes.

Requisitos legales y/o administrativos como barrera al ejercicio del Derecho a la Identidad

Registro de Nacimiento

La gratuidad o la disponibilidad geográfica para realizar tramitaciones son condiciones necesarias pero no suficientes a la hora de garantizar la universalidad del acceso a la identidad legal. Por tratarse de procesos burocráticos, en muchos casos, los requisitos administrativos que se demandan a la población terminan conformando la última barrera para el ejercicio del derecho a la identidad de las personas que habitan un territorio. Si bien los procedimientos tienen su base en el marco legal vigente, en muchas oportunidades – y esto se refleja en la mayor parte de los informes – los mismos proceden de la superposición histórica de normativas, donde falta de manera visible, una mirada integral y desde una perspectiva de derechos sobre la identidad legal. De allí que en muchas oportunidades, los requisitos administrativos contradigan incluso los compromisos internacionales asumidos por los Estados al refrendar Tratados sobre el derecho a la identidad. Los siguientes elementos son, ilustrativos de esta situación paradójica.

Falta de documento de los padres: en Colombia, Guatemala y Venezuela explícitamente los niños y niñas recién nacidos cuyos padres están indocumentados, no pueden ser inscriptos porque los procedimientos administrativos demandan que los padres estén fehaciente y legalmente identificados. En Colombia y Venezuela, este impedimento puede ser superado al habilitarse a otros parientes directos que sí posean documentación, así como también a profesionales de la salud o funcionarios públicos locales, para que realicen la inscripción de nacimiento en cuestión. La situación presenta alguna variante en el caso de República Dominicana: si bien es obligatoria la documentación para los padres, pueden inscribirse niños y niñas cuyas madres declaren pérdida su cédula siempre que la misma haya sido tramitada.

En el otro extremo de posibilidades se encuentra la situación en Honduras y Uruguay. En Honduras, la Ley de Registro Nacional de Personas establece que *“por ningún motivo se denegará o dejará en suspenso la inscripción del nacimiento”* por lo que en su reglamentación se señala que *“cuando el padre o la madre que comparece no están inscriptos en el Registro Civil, podrán inscribir el nacimiento del hijo ocurrido en territorio nacional”*, lo que aplica al caso del padre y la madre sin documentos y al caso de los padres en situación de movilidad y sin documentación. En la República Oriental del Uruguay, desde siempre las inscripciones fueron

por declaración, motivo por el cual las personas solían concurrir a efectuar el acto de inscripción acompañadas por dos testigos, este requisito ha sido eliminado como obligación desde la instauración del Certificado Obstétrico de Nacimiento. Si la persona está indocumentada igualmente se efectúa la inscripción por declaración. Como se indicó más arriba, en el caso de Panamá, rige el principio legal y administrativo de “interés superior del niño” por lo que se lo inscribe a partir de prueba fehaciente de nacimiento en territorio panameño y con la comprobación de encontrarse en trámite la documentación de los padres. Este último requisito también aplica en el caso de Paraguay.

Nacionalidad de los padres: en términos generales, la condición de migración de los padres, si no está legalmente asentada frente a los organismos pertinentes, es uno de los principales impedimentos para el acceso a la identidad civil para los niños y niñas nacidos en los territorios nacionales, siendo éste uno de los temas más álgidos en la temática del derecho a la identidad, a pesar de que casi todos los regímenes legales se sustentan en el principio de *ius soli*. Una situación novedosa en este sentido la plantea el Estado de Chiapas en México, donde los niños y las niñas pueden ser inscriptos como chiapanecos más allá de la condición de permanencia que tengan sus padres frente al Estado local. En el caso de República Dominicana, el reconocimiento del *ius soli* no se correlaciona directamente con los procedimientos administrativos que posibiliten el acceso a niños y niñas nacidos en territorio dominicano a dicha identidad civil cuando sus padres son considerados no residentes. En ese sentido, el país ha desarrollado una estrategia intermedia, como es el *“Libro de Registro de Nacimiento de Niño/a de madre extranjera no residente”*, una base especial para estos casos que implica que los Oficiales del Estado Civil, una vez que reciben la constancia de nacimiento – que debe otorgarse en todos los casos - , instrumentan dos certificaciones de nacimiento: *“una de las cuales se entregará a los padres y la otra será enviada a la embajada pertinente a través de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores”*⁵⁰ para que se realicen las acciones necesarias de inscripción consular para estos menores.

Emisión del Documento

En todos los países, la emisión de documentos y cédulas de identidad requiere de la presentación de los registros de nacimiento correspondientes – hayan sido éstos, oportunos, tardíos o judiciales – aunque la obligatoriedad casi siempre está asociada a la mayoría de edad y a la posterior capacidad de ejercer, sobre todo, derechos políticos. En este sentido, cabe

⁵⁰ Cf. Informe Parcial República Dominicana. Op. Cit. Páginas 23 y 24.

señalar las peculiaridades que al respecto de la documentación genera la existencia de cédulas o tarjetas para menores de 18 años.

La existencia de documentación específica para menores de 18 años pudo verificarse en Guatemala, Panamá, República Dominicana y México. En el caso de Honduras, si bien su implementación está contemplada en la Ley Registro Nacional de las Personas para las personas mayores de 12 años y menores de 18 años, la misma es una disposición que no se cumple en el país, ya que la Oficina de Registro no emite estos documentos. En Panamá, la cédula juvenil es gratuita para menores de 12 años y luego paga hasta la mayoría de edad.⁵¹. El desarrollo del sistema federal de documentación en México inicia justamente con el Registro Nacional de Menores.

En República Dominicana, un diagnóstico de situación señala que, dentro del 11.9% de la población dominicana que está indocumentada, el 80% de los que tienen entre 16 y 17 años no tienen documento, lo cual indica un bajo conocimiento por parte de la población respecto de la existencia de *“la cédula de menor”*, o bien un comportamiento que tiende a evitar un costo mayor por tramitar dos documentos en un plazo corto de tiempo (dos años). En términos generales, lo afirmado para el caso dominicano es aplicable a todos los sistemas que cuentan con documentación transitoria no obligatoria. Sólo en Colombia se registró la obligatoriedad de la tarjeta de identidad, para la población de 7 a 17 años, y la misma tiene costos indirectos asociados.

⁵¹ El Proyecto de Ley que está preparando el TEP y que próximamente presentará a la Asamblea Nacional con base en la iniciativa legislativa que posee por disposición constitucional, establece la expedición de un documento de identificación de manera obligatoria para los menores de edad, a partir de los 12 años.

Comentarios y Conclusiones Finales

Como puede observarse en el recorrido del análisis comparativo de los 9 países comprendidos en esta segunda etapa del proyecto *“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América latina”*, puede afirmarse que, con ciertas particularidades referidas a legislaciones locales y mejoras en cuanto a la accesibilidad, se mantienen los mismos parámetros de los países estudiados en la etapa anterior.

Sin embargo, vale la pena destacar algunos rasgos distintivos:

- Continúan de manera más o menos secuenciales las acciones tendientes a la digitalización de los sistemas documentarios, a suprimir las barreras de todo tipo y a marchar hacia sistemas más eficientes, tanto se trate de uno o dos organismos de los cuales dependan la emisión y tramitación de los documentos que acrediten identidad. Y esto es una buena noticia.
- La mayoría de la población en América latina sigue, sin embargo, pensando que la documentación debe obtenerla sólo para cumplir con una obligación exigible desde el Estado. No existe énfasis integral, desde el desarrollo mismo de las campañas de sensibilización y de información, sobre la necesidad de la conformación de una cultura registral a partir de la cual, las sociedades incorporan a los documentos identificatorios – en cualquiera de sus formas – como un derecho y una herramienta de acceso a derechos.
- Si bien esa cultura registral es muy incipiente, sí existen los reclamos ciudadanos frente a la deuda registral que tienen los estados, sobre todo para con los grupos en situación de vulnerabilidad. Esos reclamos hablan ya de un sujeto que se siente responsable para luchar por sus reivindicaciones cívicas, sociales, culturales que le aseguren una calidad de vida mejor.

El cumplimiento de la meta de la OEA para el 2015, *“asegurar la universalidad, accesibilidad y de ser posible gratuidad del registro del nacimiento, a través del cual se asegura el derecho a la identidad, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad”*, depende fundamentalmente de los Estados y de los funcionarios pero esto no es suficiente: se requieren comunidades que luchen por la inclusión documentaria y de ese modo puedan ser parte de la integración a un marco de derechos del que todos y todas son titulares.