



Taller parlamentario sobre el derecho a la identidad y la protección: promoción de la inscripción universal de los nacimientos en América Latina y el Caribe

Reunión regional en el Congreso de la República del Perú organizada por la Unión Interparlamentaria y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

LIMA (PERÚ) 7 y 8 DE JUNIO DE 2013

Nosotros, legisladores de diecisiete países de América Latina y el Caribe, reunidos en el presente Taller Regional en la ciudad de Lima, Perú del 07 al 08 de junio de 2013, para discutir como los parlamentarios pueden asegurar el derecho de los niños y niñas a la identidad;

Reafirmando las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana de Derechos Humanos, así como las conclusiones y recomendaciones del Primer y Segundo Taller Regional sobre el derecho a la identidad y el registro gratuito, universal y oportuno de los nacimientos para todos los niños de la región para 2015, celebrados en el año 2007 en Paraguay y 2011 en Panamá, respectivamente;

Haciendo nuestras las preocupaciones por las personas no inscritas al no tener ningún acceso a los servicios y goce del total de sus derechos, en especial los niños y niñas;

Reconociendo los avances que se han hecho en la región en los últimos años para incrementar la tasa de registro de nacimientos;

En concordancia con los fines y objetivos trazados para el trabajo en el presente taller, esta asamblea ha puesto en discusión los siguientes puntos: *Información General sobre la Inscripción de Registros en la Región; La perspectiva de la equidad; Obstáculos a la inscripción de nacimientos; La función del Parlamento de promoción de la inscripción de los nacimientos, y La promoción de la inscripción de los nacimientos como parte de un programa general de desarrollo y protección del niño*; a partir de lo que plantea las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones

1. La inscripción en los registros civiles del Estado garantiza el Derecho a la identidad y el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y beneficios de toda persona.
2. Existe una histórica situación de discriminación en contra de determinados grupos vulnerables, entre ellos los apátridas, poblaciones indígenas, afro-descendientes, personas con discapacidad, migrantes y los hijos e hijas de las personas privadas de libertad.
3. Existen doscientas (200) millones de personas menores de cinco (5) años que no tienen identidad. En América, existen 1.3 millones de nacimientos que no son registrados cada año y 6.5 millones de niños y niñas que no cuentan con un certificado de nacimiento.
4. El nivel de sub-registro entre niñas y niños de 1 a 5 años de edad ha disminuido del 18% al 7%, debido principalmente al notable esfuerzo de los Estados.
5. Estas cifras deben ser progresivamente mejoradas, toda vez que el 11% de los niños y niñas menores de 5 años de edad en áreas rurales aún no se encuentran registrados.
6. Los sub-registros se presentan en mayor medida en lugares donde los nacimientos no ocurren en hospitales.
7. En el caso de los niños y niñas, la no inscripción implica que sean expuestos al trabajo infantil, a ser arrestados o ser sometidos a trata de personas, entre otras violaciones de derechos humanos.
8. Existe un problema de estandarización en las políticas públicas del Estado en materia de registro que excluye la diversidad.

9. Los sistemas de inscripción suelen fallar por la carencia de políticas nacionales con marcos legales e información adecuada, asimetrías institucionales y limitaciones presupuestales.
10. Los registros civiles de identidad son indicadores adecuados para medir la eficiencia del Estado en general, y de las entidades responsables en particular.
11. Los retos del Poder Legislativo deben orientarse a la creación de nuevos mecanismos y la utilización de la cooperación interparlamentaria en la búsqueda de soluciones a la inscripción de nacimiento de niños y niñas.

Recomendaciones

1. Garantizar, en el mayor nivel posible, el derecho de toda persona a que su nacimiento sea debidamente inscrito en los registros civiles del Estado, de conformidad con los parámetros establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. Adoptar todas las providencias necesarias para implementar el compromiso asumido en la Conferencia de Paraguay y de Panamá, privilegiando la situación de las personas más excluidas y vulnerables a fin de revertir una situación histórica de desigualdad en lo relacionado a la inscripción de nacimientos.
3. Incorporar una perspectiva de equidad en la inscripción de los nacimientos, con un enfoque igualitario. Prestando especial atención a las poblaciones indígenas, afro-descendientes, personas con discapacidad, migrantes y los hijos e hijas de las personas privadas de libertad.
4. Debe prestarse particular interés al 11% de los niños y niñas menores de 5 años de edad en áreas rurales que aún no se encuentran registrados.
5. Considerar la posibilidad de ratificar la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, o de adherirse a ellas, según el caso, y promulgar leyes nacionales que establezcan procedimientos para determinar la condición de apátrida y garanticen la protección de los apátridas.
6. Examinar las leyes internas sobre nacionalidad con miras a prevenir y reducir los casos de apatridia, y eliminar posibles inconsistencias con los principios y criterios del derecho internacional.
7. Considerar la situación de las personas pertenecientes a pueblos indígenas a fin que los registros permitan, en caso así se desee, que se incorpore algún dato relacionado con la pertenencia a una etnia determinada.
8. Capacitar y sensibilizar a los funcionarios implicados en las labores de registro.
9. Elaborar políticas nacionales con marcos legales adecuados, dirigidos a combatir las asimetrías institucionales y la falta de presupuesto.
10. Involucrar a las autoridades y sectores relacionados con la educación y la salud en la tarea del registro civil de personas. Promover labores conjuntas con líderes comunitarios y comadronas.
11. Eliminar las barreras legales que impiden el registro oportuno, como por ejemplo, las restricciones de tiempo, las sanciones económicas y las condicionantes de filiación.
12. Orientar la política legislativa a la creación de nuevos mecanismos y la utilización de la cooperación interparlamentaria en la búsqueda de soluciones a la inscripción de niños y niñas y a la garantía del derecho a la identidad.
13. Involucrar a UNICEF y a la UIP en las labores de implementación y seguimiento de políticas legislativas.

Sugerencia sujeta a ratificación en el Pleno: Proponer que el año 2013-2014 como el año del Registro Universal para acelerar la meta establecida para el año 2015.

ANEXO I

Informe del Taller parlamentario sobre el derecho a la identidad y la protección: Promoción de la inscripción universal de los nacimientos en América Latina y el Caribe

Reunión regional en el Congreso de la República del Perú organizada por
La Unión Interparlamentaria y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

LIMA (PERÚ) 7 y 8 DE JUNIO DE 2013

1. Mesa I: Información General sobre la Inscripción de Registros en la Región

El derecho de toda persona a que su nacimiento sea debidamente inscrito en los registros del Estado es el punto de partida para el reconocimiento de los derechos humanos. De esta forma, diversos tratados internacionales de protección de derechos humanos han reconocido este derecho, con la correlativa obligación internacional a cargo de los Estados de tutelarlos. Así, el artículo 7° de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce el derecho de la niña y del niño a ser registrados inmediatamente después de su nacimiento. Similar obligación se advierte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el caso americano, esta obligación se deriva del artículo 3° de la Convención Americana, que reconoce el derecho a la personalidad jurídica. Evidentemente, este deber internacional debe asumir y reconocer las distintas situaciones de vulnerabilidad a fin de revertir una situación histórica de desigualdad, ya que personas pertenecientes a pueblos indígenas, los niños y niñas migrantes, y las madres siguen encontrando dificultades en los accesos a los registros civiles del Estado. No se debe olvidar que un niño o una niña sin inscripción no existe legalmente para el Estado, por lo que son más vulnerables ante el maltrato, el abuso y la explotación.

Este problema se evidencia en que existen actualmente en el mundo doscientas (200) millones de personas menores de cinco (5) años que no tienen inscripción. Asimismo, uno de cada cuatro países en desarrollo tiene un sub-registro de menos de 15%, encontrándose incluso que en África y Asia existe la mayor tasa de sub-registro. En el caso de América, actualmente existen 1.3 millones de nacimientos no registrados y 6.5 millones de niños no cuentan con un certificado de nacimiento al año. Estos índices difieren en diversos países, ya que, mientras que el índice de sub-registros en USA, Canadá, Chile y Uruguay es menor al 2%, en ciertos países de Centroamérica oscila entre el 8% al 12 %. En países como Nicaragua y Haití se encuentra entre índice oscila entre el 20% y el 30%.

Pese a este panorama en inicio desolador, la UNICEF ha advertido que la tasa de sub-registro entre niñas y niños de 1 a 5 años de edad ha disminuido del 18% en el 2000 al 7% en la actualidad, debido principalmente al notable esfuerzo de los Estados por ejemplo a través de las campañas de registro civil realizadas en los lugares más vulnerables de la región. Estas cifras, alentadoras en principio, deben ser progresivamente mejoradas, toda vez que el 11% de los niños y niñas menores de 5 años de edad en áreas rurales aún no se encuentran registrados. Es por ello que, en el año 2008 se ha brindado un paso trascendental para el registro universal, gratuito y oportuno, ya que los Estados se han comprometido a reducir estos índices para el año 2015. Dicho compromiso fue ratificado en el 2011 en la Conferencia de Panamá, poniendo énfasis en las personas más excluidos y vulnerables.

2. La perspectiva de la equidad

Resulta indispensable que los Estados protejan particularmente a los grupos vulnerables. Ello supone añadir una perspectiva de equidad en la inscripción de los nacimientos. En efecto, uno de los grandes problemas que se advierte en los registros civiles del Estado es la “estandarización” de la administración pública, esto es, una situación en la que predomina una sola forma de realizar determinadas conductas. Se ha comprobado que los funcionarios tienen dificultades para el registro debido a que no consideran la situación particular de la persona que puede ser inscrita.

Ello origina un retraso en el registro y, por consiguiente, en el reconocimiento por parte del Estado de los derechos de las personas involucradas.

Un problema similar se advierte en el caso de los apátridas, quienes suelen encontrarse en una particular situación de vulnerabilidad debido al no reconocimiento de su situación especial. Este caso se agrava en diversos contextos, como cuando los migrantes no pueden demostrar su nacionalidad de origen, cuando son personas fronterizas no registradas, cuando son personas nómadas y semi-nómadas dentro de los Estados, o cuando mantienen vínculos de nacionalidad con Estados extranjeros. A fin de evitar este problema se recomienda que los Estados deban adherirse a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, así como a la Convención de 1961, dirigida a Reducir los Casos de Apatridia por parte de los Estados. Estas labores deben direccionarse, principalmente, a evitar que una persona pierda su nacionalidad.

Los pueblos indígenas también han enfrentado el problema de la estandarización, toda vez que en algunos Estados solo se emplea un idioma en las labores de la administración, pese a que se reconoce otros idiomas, incluso con carácter oficial. Del mismo modo, los registros civiles del Estado no identifican a las personas como pertenecientes a una determinada etnia, lo cual debería depender de la propia voluntad de la persona afectada.

3. Obstáculos a la inscripción de nacimientos

Una persona no registrada se ve expuesta a que no se reconozcan sus beneficios sociales ni sus derechos. En el caso de los niños y niñas, implica que sean expuestos al trabajo infantil, a ser arrestados o ser sometidos a trata de personas. Muchas veces pueden ir a la escuela pero no recibir un certificado de Estudios. Sin embargo, estos impedimentos, pueden ser superados, principalmente, a través de la capacitación y la sensibilización. Estos programas, sin embargo, requieren de un constante apoyo presupuestal como política de Estado.

Los sistemas de inscripción suelen fallar por la carencia de políticas nacionales con marcos legales adecuados, de información adecuada, y de asimetrías institucionales. Los Estados deben tomar en cuenta que los registros civiles del Estado de identidad son indicadores adecuados para medir la eficiencia del Estado en general, y de las entidades responsables en particular. De esta forma, se debería garantizar un entorno no intimidante y la presencia de un(a) tutor(a) social para que ayude a la persona necesitada, a fin de llevarla al registro y aconsejarla. Un problema constantemente presentado en la práctica es que niños y niñas salen del hospital sin registro, pese a que cuentan con uno en el hospital. Esta situación se dificulta más aun en los casos de niños y niñas presentes en fronteras. Este problema se relaciona con la carencia de una “una cultura registral” en la población, pues si los padres no tienen documentación, lo más probable es que los hijos tampoco la tengan pues consideran que no es necesario.

En efecto, en el registro civil debe incluirse que las madres tengan la posibilidad de efectuar el registro en el momento inmediatamente posterior al nacimiento. Ello supone involucrar a las autoridades del Ministerio de Salud, a todo el personal del hospital, y al personal del registro civil, sobre todo como facilitadores sociales. Asimismo, se deben eliminar las restricciones de tiempo a los padres para registrar, así como revisar la legislación que impone sanciones o multas al registro tardío. Se debe prever la no judicialización de corrección de errores en la partida de nacimiento, para que dicho procedimiento sea de carácter administrativo y no constituya un obstáculo. La regulación normativa debe garantizar la no discriminación de minorías, ni fomento de la discriminación en base al estatus social o de nacimiento. Esto va de la mano con el hecho que el sub-registro sea mayor en lugares donde los nacimientos no ocurren en hospitales, por lo que debería promoverse labores conjuntas con líderes comunitarios y las comadronas, quienes deben recibir la misma capacitación que recibe el personal de los hospitales y recibir materiales para que al momento de atender el parto conozcan cuáles son los hospitales que se encuentran cerca y tienen oficinas para poder registrar.

Otros impedimentos que se encuentran para el registro de los niños y niñas se advierten: a) a nivel cultural, las madres no registran al niño porque el padre no se encuentra presente; b) a nivel administrativo, los padres piensan que pagar la cuenta del hospital es requisito para poder registrar al menor; c) a nivel legal, muchas veces los padres no cuentan a su vez con partida de nacimiento o documentos de identidad. De esta manera, debe considerarse, en primer lugar, que los factores decisivos que se necesitan para eliminar el sub-registro son el compromiso político, el liderazgo y el financiamiento público. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que las consecuencias de no recibir registro son irreparables para los niños y niñas, por lo que la inversión garantiza el cumplimiento de todos sus derechos.

En conclusión, el registro civil falla por cuatro motivos: la inexistencia de un marco legal; asimetrías institucionales; carencia de información y falta de políticas nacionales. Estas fallas se correlacionan con los obstáculos que padecen los ciudadanos y ciudadanas, tales como la existencia de trámites engorrosos, fallas económicas y problemas culturales como el idioma. En efecto, el diseño de políticas públicas, sin el correspondiente apoyo presupuestal que pueda brindar el Estado, no pasa de ser un buen deseo. Por ello, los Estados deben velar por garantizar la veracidad de certificados, proveer insumos a estadísticas vitales y establecer la identidad, capacidad institucional, infraestructura, interconectividad e inoperatividad para un registro civil eficaz. Por ejemplo, la OEA promueve la emisión y entrega de tarjetas nacionales de identificación, entrega y corrección de errores en los documentos de identidad.

4. La función del Parlamento de promoción de la inscripción de nacimientos

El Parlamento suele tener obstáculos en materia legislativa, particularmente en materia penal, ya que la ausencia de estadísticas claras sobre la situación del derecho a la identidad de niños y niñas impide sustentar la situación real de victimización que sufren.

En adelante, los retos del Poder Legislativo deben orientarse a la creación de nuevos mecanismos y la utilización de la cooperación interparlamentaria en la búsqueda de soluciones a la inscripción de niños y niñas. Para ello, resultaría importante establecer grupos de trabajo que cumpla el mandato de evaluar la evolución del trabajo parlamentario en esta materia. En ese aspecto tanto la UNICEF y la UIP deben implementar mecanismos para aplicar dicha propuesta.

En el Congreso reposa la labor de adoptar leyes eficaces que tengan como objetivo el registro no solo de adultos en edad de voto sino también de niños y niñas. De la adecuada regulación legislativa dependerá la prevención de abusos tales como trabajo forzoso, trata de personas y esclavitud sexual a causa de la no garantía del derecho a la identidad.

5. Mesa V: Promoción de la inscripción de los nacimientos como parte de un programa general de desarrollo y protección del niño

El desarrollo y la protección del niño y de la niña suelen verse menoscabados frente a la imposibilidad de llevar a cabo programas asistenciales que lleguen a una mayor cantidad de personas debido a la falta de inscripciones de nacimientos. En consecuencia, el registro se presenta como la *conditio sine qua non* para el ejercicio de los derechos, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas y de las personas que se hayan visto perjudicadas por diversas situaciones, como la existencia de conflictos armados.

A fin de promover las políticas públicas orientadas a los registros de nacimientos, la UNICEF debe cumplir un papel promotor. Sin embargo, son los Estados y sus ciudadanos quienes deben crear los mecanismos para garantizar los derechos de la niñez y la infancia.