

**VIII ENCUENTRO DEL CONSEJO LATINOAMERICANO Y
DEL CARIBE DE REGISTRO CIVIL, IDENTIDAD Y
ESTADÍSTICAS VITALES**

Informe Final

Porta Hotel

8va Calle Poniente N°1

Antigua, Guatemala

19, 20 y 21 de octubre 2011


CLARCIEV


Organización de los
Estados Americanos

 **RENAP**
Registro Nacional de las Personas

Los trabajos del VIII Encuentro de CLARCIEV, celebrado en Antigua Guatemala entre el 19 y el 21 de octubre de 2011 bajo la hospitalidad de las autoridades guatemaltecas y en particular del RENAP, marcan la mayoría de edad de una institución intergubernamental como el CLARCIEV, que representa el foro de cooperación, intercambio e integración institucional entre los países americanos en materia de registro civil y derecho a la identidad. La relevancia tanto del Encuentro como del CLARCIEV fue destacado por las autoridades que participaron en la ceremonia inaugural, presidida por el Sr. Álvaro Colom, Presidente de la República de Guatemala, la Sra. Milagros Martínez, Representante de la OEA en Guatemala, el Sr. Alberto Alonso y Coria, Director General del RENAPO de México y Presidente del CLARCIEV, y el Sr. Helder Ulises Gómez, Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y Presidente del Directorio del RENAP. En los discursos de inauguración se reafirmó que el derecho a la identidad es el fundamento y requisito indispensable no sólo de la ciudadanía o pertenencia a una comunidad o Estado determinado, sino también el presupuesto para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y se incidió en que el papel de CLARCIEV, y también de la OEA, es capital para promover este derecho y para el tratamiento a nivel regional de los problemas relacionados con la identidad civil y las estadísticas vitales.

Los trabajos de este VIII Encuentro se estructuraron en torno a un **esquema** consistente en:

1. Una sesión preliminar (compuesta de una mesa redonda de planteamiento de la situación en relación con el subregistro y de una presentación de los resultados del RENAP),

Seguida de tres bloques temáticos:

2. Modernización institucional
3. Protección de datos
4. Tecnología e interoperabilidad.

Estos tres bloques se desarrollaron siguiendo una metodología común, destinada a un análisis profundo y compartido por todos los participantes (análisis FODA, exposición de las conclusiones, y finalmente debate), y cada uno de los tres consistió en una conferencia magistral y en cuatro mesas de trabajo. Después de las mesas de trabajo, sus conclusiones fueron expuestas por los respectivos facilitadores y debatidas con todos los participantes. Una vez finalizados los bloques temáticos, se expusieron las conclusiones generales del Encuentro y se celebró la VIII Asamblea General de CLARCIEV, que aprobó la Declaración de Guatemala.

Además de los tres bloques temáticos el Encuentro incluyó diversos contenidos relacionados con la tecnología. Uno de los objetivos que persigue el Encuentro, de acuerdo con su naturaleza de Foro Continental sobre Registro Civil y Derecho a la Identidad, es intercambiar experiencias y compartir buenas prácticas, y también aproximar a los responsables del Registro Civil a las nuevas realidades que constantemente surgen en el mundo de la tecnología aplicada a las políticas públicas y al gobierno electrónico. Por ello, en el programa del Encuentro se incluyeron cuatro actividades de tecnología: tres presentaciones y una feria, con el fin de conectar los aspectos legales, sociales e institucionales con los avances en tecnología.

Una vez finalizados los bloques temáticos y las actividades de tecnología, se expusieron las conclusiones generales del Encuentro y se celebró la VIII Asamblea General de CLARCIEV, que aprobó la Declaración de Guatemala.

1. LA SITUACIÓN DEL SUBREGISTRO Y LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DERECHO A LA IDENTIDAD

Desde hace menos de una década han surgido en el continente americano diversas iniciativas para intentar poner remedio a la situación de invisibilidad (y por tanto de inexistencia legal y de práctica imposibilidad del ejercicio de los derechos) en la que se encuentran muchas personas. Sin duda la realidad es distinta en cada uno de los países, incluso dentro de un país dependiendo del medio urbano, rural, fronterizo, o de la presencia o no de población indígena o de migrantes, pero resulta indudable que hay personas que no gozan del derecho a la

identidad, esencialmente por no estar inscritas en el registro civil o en otros instrumentos o registros públicos. Como manifestación de esta preocupación surgieron actuaciones como el CLARCIEV, en el año 2005, y en 2008 la Asamblea General de la OEA aprobó su Programa de Registro Universal, y previamente la OEA había puesto en marcha el PUICA, existiendo asimismo otras iniciativas como las Conferencias Regionales para América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro de Nacimiento, celebradas desde 2007. Otros actores internacionales (UNICEF, Plan Internacional, BID, etc.) han emprendido asimismo políticas activas relacionadas con el subregistro y el derecho a la identidad, tendentes a lograr un sistema de registro civil universal, gratuito y oportuno. Estas políticas e iniciativas van poco a poco interconectándose, hasta el punto de que desde Plan Internacional, la Sra. Débora Cóbar sugirió que CLARCIEV asumiese la función de implementar y monitorear las conclusiones de las Conferencias Regionales sobre Derecho a la Identidad.

Todo ello se enmarca en los objetivos del milenio de las Naciones Unidas, y se aborda desde la convicción de que, una vez normalizados los sistemas democráticos en todo el continente, restaban aun por dar pasos hacia la completa integración en la sociedad de todas aquellas personas que no gozaban plena y efectivamente de sus derechos. Esta convicción se asienta a su vez en la constatación empírica, expresada por el representante del BID Sr. Roberto Fernández, de que el subregistro es inversamente proporcional al desarrollo y a la buena gobernanza (a mayor subregistro, menor desarrollo y peor gobernanza). Así, luchar contra el subregistro no sólo habilita a las personas para ejercitar plenamente sus derechos, sino que además mejora notablemente la gobernanza y la eficacia de las políticas públicas.

Y a este respecto se han producido avances notables: según las estadísticas de UNICEF, aportadas por la Sra. Begoña Arellano, especialista en protección a infantes de UNICEF, se ha pasado de una tasa de subregistro del 18% en 2005 a una tasa del 10% en 2010, lo cual pone de manifiesto que el camino emprendido es el adecuado. Además, algunos países han diseñado e implementado políticas de reforma institucional destinadas a fortalecer los organismos encargados del registro civil y a reforzar su profesionalización y su independencia respecto del

poder político: en este Encuentro de CLARCIEV se puso de manifiesto, por ejemplo, el caso de Guatemala con el RENAP, que con el apoyo de PUICA pasó en el plazo de un año (de octubre de 2010 a octubre de 2011) de ser una de las instituciones públicas peor valoradas por los ciudadanos a disponer de un registro electoral depurado y actualizado con el que celebrar con normalidad las elecciones presidenciales.

Pese a todos estos éxitos, el Sr. Steven Griner, coordinador de PUICA, insistió en que los esfuerzos deben proseguir, y en que surgen nuevas preocupaciones y enfoques, que obligan a diseñar las estrategias y a implementarlas desde un planteamiento más global e integrador. Estas nuevas preocupaciones se refieren, entre otras cosas, a que las bolsas de subregistro que quedan son las más difíciles de afrontar (y de hecho las estrategias deberán reforzarse y adaptarse a estas poblaciones más desfavorecidas), o a la necesidad cada vez mayor de que los países pongan en común herramientas o experiencias: la interconexión de las políticas a nivel continental deviene cada vez más necesaria en una política global no ya destinada únicamente a combatir el subregistro sino a avanzar en la gestión común de los problemas de la identidad, la identificación y la ciudadanía.

Todo ello no viene sino a poner de manifiesto la importancia del CLARCIEV como único foro regional capaz de integrar los esfuerzos e iniciativas de todos los organismos que se mencionaron más arriba, de generar sinergias institucionales internacionales e internas, y de erigirse en motor de la promoción del derecho a la identidad en toda América.

2. PRIMER EJE TEMÁTICO: MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Casi todos los países de la Región, de una u otra manera, han emprendido políticas de reforma y modernización de sus instituciones y organismos de registro civil. Con mayor o menor incidencia en aspectos legales, tecnológicos, institucionales, presupuestarios, logísticos, tecnológicos, etc., puede hablarse de un movimiento generalizado de modernización de los registros civiles – que además no es exclusivo del continente americano, sino que se extiende a

algunos países de Europa como España o Portugal, según se puso de manifiesto en el Encuentro Internacional España-OEA celebrado en Madrid (España) el pasado mes de junio de 2011.

Tal y como dijo en su conferencia el Sr. Hegel Cortés, Director del Registro de la Ciudad de México, el estado civil del siglo XXI ya no es el mismo que cuando se diseñaron los organismos – y la legislación - de registro civil en el siglo XIX. Hoy los derechos de los ciudadanos han evolucionado, se han hecho más complejos, y las respuestas que los poderes públicos deben darles son igualmente más diversas y multifacéticas. Por ejemplo, en la actualidad la identidad de las personas tiene un soporte esencialmente tecnológico, y además no se limita tan sólo a la inscripción registral o a la identificación sino que se trata de una identidad integral, evolutiva, que es reflejo de los derechos de los ciudadanos y también es proyección de estos en otros ámbitos sociales e internacionales (y además es una identidad que no puede estar desconectada de otras políticas públicas como las políticas sanitarias, educativas, de asistencia social, de migración, etc.). Ello representa un reto añadido para los Estados, y obliga a tener en cuenta muy diversos enfoques a la hora de diseñar e implementar las políticas de reforma y modernización institucional de los sistemas de registro civil.

Este cambio de perspectiva, unido a las demandas de la ciudadanía de mejor prestación de servicios como el registro civil, ha generado en todo el continente dinámicas de reforma y modernización de los registros civiles, que se han traducido, entre otras cosas, en la simplificación y desjudicialización de trámites, en procesos de depuración de errores y omisiones, y en el aumento de la cobertura, la calidad, la transparencia, la accesibilidad tecnológica y la fiabilidad del registro civil, así como en el reforzamiento de los mecanismos de control político o ciudadano.

La modernización institucional se abordó desde cuatro **mesas redondas**, relativas a:

- Aspectos Normativos para la Modernización del Registro Civil
- Estrategias y Etapas de Financiamiento para la Modernización del Registro Civil
- Procesos Operativos y Organizacionales y Planes de Modernización del Registro Civil

- El Capital Humano como Eje para los Planes de Modernización del Registro Civil

Desde estas cuatro perspectivas se pusieron de manifiesto **debilidades** de los sistemas de registro civil:

- en la legislación (a menudo obsoleta o dispersa),
- en el personal (poco capacitado, insuficientemente retribuido, con escasos estímulos para desarrollar una carrera profesional),
- en su escasa coordinación e interconexión con los sistemas y legislaciones de otros países,
- o en el financiamiento.

También se destacaron, como **amenazas u obstáculos** para las reformas y la modernización,

- la aun escasa independencia del registro civil frente al poder político,
- la interferencia de los procesos electorales (derivada, en parte, de que en muchos países el registro civil depende orgánica y funcionalmente del poder electoral),
- las incertidumbres presupuestarias provocadas por las crisis económicas,
- la a veces excesiva dependencia de estos procesos de modernización respecto de la ayuda exterior y la cooperación internacional;
- las estructuras federales de algunos países, que pueden dificultar la implementación en todo el territorio de estas nuevas directrices de reforma (e incluso pueden compartimentar el ejercicio de un derecho como la identidad, que es y debe ser único en cada uno de los países, como única es la ciudadanía y el goce de los derechos más elementales).

Sin embargo, en las perspectivas de la modernización institucional los participantes en el Encuentro detectaron **oportunidades y fortalezas**: por ejemplo

- el aumento de la credibilidad y reconocimiento ciudadano de los sistemas de registro civil (que, entre otras cosas, provoca efectos altamente beneficiosos tales como que los ciudadanos pierdan la desconfianza hacia el registro civil y que lo asocien con un instrumento de integración, de ciudadanía y de democracia);
- un mayor compromiso de los poderes públicos con el registro civil (que es percibido cada vez más como una herramienta de gobernanza y de mejor diseño e implementación de otras políticas públicas),
- el creciente apoyo internacional,
- los intercambios y contactos bilaterales o multilaterales entre los países de la región,
- la progresiva desjudicialización de los procedimientos de inscripción y modificación,
- la generalización de la tecnología entre los ciudadanos,
- la cada vez mayor concienciación de los responsables políticos de la necesidad de prestar servicios que respondan a ciertos estándares de calidad.

Ante este complejo panorama, los participantes propusieron algunas **estrategias** para diseñar e implementar los planes de modernización: entre otras,

- la actualización de la legislación, identificando aquellas normas que estén particularmente obsoletas o representen obstáculos para el mejor funcionamiento del registro,
- la elaboración de planes de capacitación basados en las competencias (planes en los cuales deberían implementarse programas de pasantías o intercambio de funcionarios de otros países, para así generar o difundir buenas prácticas),
- la determinación de objetivos a alcanzar por los organismos de registro civil y por los funcionarios,
- el uso racional de la tecnología.

En particular, respecto de las políticas de lucha contra el subregistro, se mencionaron los siguientes aspectos:

- la mejora de los instrumentos estadísticos y empíricos para la detección del subregistro,
- la mayor atención de las necesidades de los pueblos indígenas (para lo cual resulta indispensable la colaboración entre las autoridades públicas y las comunidades indígenas tradicionales),
- la aplicación diferenciada de las campañas contra el subregistro dependiendo de las características de cada zona y territorio.

Finalmente, las cuatro mesas redondas establecieron algunas **conclusiones**:

En lo referente a los **aspectos normativos** de este proceso de modernización,

- a) la legislación anticuada y dispersa dificulta los procesos de modernización de los registros civiles.
- b) ciertas estructuras administrativas heredadas del pasado impiden la conectividad, interoperabilidad y la agilización de procesos para la modernización del registro civil.
- c) son positivos los procesos de desjudicialización de los procesos de rectificación o modificación de asientos registrales, facilitando el acceso de los ciudadanos al registro.
- d) es igualmente positiva la existencia de leyes generales reguladoras del registro civil y protectoras del derecho a la identidad en todo el territorio – pero para ello deben en ocasiones superarse los posibles obstáculos derivados de la estructura federal de algunos Estados.
- e) para esta modernización legislativa e institucional México señaló la importancia de que CLARCIEV se aproxime a un modelo como el de la CIEC (Comisión Internacional del Estado Civil, de la cual México es miembro de pleno derecho), entre otras cosas porque facilita la cooperación gubernativa y la interoperabilidad entre países y suprime trámites como la

legalización de documentos (apostilla de La Haya), documentos que son automática e inmediatamente válidos en otro país sin necesidad de intervenciones, legalizaciones o interpretaciones.

- f) con este mismo fin reformista y modernizador, los participantes en el Encuentro mostraron su preocupación por establecer mecanismos legales, institucionales u organizativos que aseguren una cierta independencia o autonomía del registro civil respecto de las autoridades políticas y gubernamentales.

Para las estrategias y financiamiento de la modernización del registro civil las **conclusiones** a que se llegó fueron:

- a) La fiabilidad y credibilidad adquirida por algunas instituciones de registro civil de la región, unido al apoyo internacional, han favorecido un mejor financiamiento del registro civil por parte de los poderes públicos.
- b) En aquellos estados fuertemente descentralizados o federales por lo general no hay un sistema uniforme y general de financiación del registro civil en todo el territorio, lo cual no se considera positivo, pues los recursos presupuestarios pueden variar en función de prioridades establecidas por distintos centros de poder.
- c) Los recursos presupuestarios destinados al registro civil no deberían estar ligados a los procesos electorales o a intereses políticos (dicha dependencia o vinculación genera oscilaciones e incertidumbres, y desconfianza en los ciudadanos, que en nada benefician la continuidad de las políticas relacionadas con el registro civil).
- d) Debería apoyarse la capacidad de los organismos de registro civil de generar ingresos propios, sin por ello eliminar la gratuidad y accesibilidad del servicio. A este respecto, la experiencia de países como Chile es interesante, pues aprovecha las sinergias y la información disponible en el registro civil para prestar otros servicios distintos al estricto registro de personas, susceptibles de generar valor añadido.

La mesa sobre procesos operativos y organizacionales y planes de modernización del registro civil se centró en analizar las estrategias de calidad, y sus conclusiones fueron que para la modernización de los registros civiles se requiere la implementación de planes o sistemas de gestión de calidad basados en:

- a) El conocimiento de los procesos y normas legales que los sustentan y la evaluación tanto de los procesos como de las normas;
- b) La generación e implementación de indicadores de calidad susceptibles de medición y de un entorno organizacional capaz de asimilar la nueva cultura de la calidad;
- c) La evaluación de la satisfacción del cliente, tomando en cuenta los tiempos de entrega de los documentos y certificaciones, así como la eficiencia y la atención personalizada al ciudadano; y
- d) La unificación de los trámites y requisitos a nivel nacional.

Finalmente, la mesa sobre el capital humano como elemento de los planes de modernización concluyó que para la modernización del registro civil enfocada en el capital humano serían necesarias las siguientes condiciones:

- a) La existencia de una carrera profesional dentro del registro civil, no sometida a directrices políticas y que incluya una expectativa de promoción profesional y salarial para los funcionarios y empleados.
- b) Un programa de capacitación permanente que permita a los empleados del registro civil conocer adecuadamente el marco legal aplicable y manejarlo e implementarlo, familiarizándolos con los procesos, los resultados y en general con la cultura de la calidad;
- c) Es conveniente establecer, para el personal del registro civil, mecanismos tanto de control de los procesos y del desempeño personal como de incentivos por la consecución de objetivos

- d) La inexistencia de una carrera profesional en el registro civil, unido a la falta de reconocimiento institucional general, determina la insuficiente cobertura presupuestaria de los registros civiles.

3. SEGUNDO EJE TEMÁTICO: PROTECCIÓN DE DATOS

En los últimos años ha surgido en la Región una creciente preocupación por la protección de los datos personales. Ello es debido fundamentalmente a que existen elementos que suponen una amenaza para la privacidad de los datos, o que al menos ponen en cuestión el estándar de protección actualmente existente: el aumento de la delincuencia informática y la suplantación de identidad, los rastros que dejan en Internet los ciudadanos cuando realizan compras u otras operaciones, el mercado negro de bases de datos, las nuevas redes sociales, etc. A esta preocupación no ha sido ajeno el registro civil, principalmente porque representa la más extensa base de datos personales que existe en cada Estado y porque la protección de datos ha adquirido enorme importancia en el llamado gobierno electrónico.

En su conferencia, la Dra. María José Viega, de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC), de Uruguay, expuso los principios esenciales de la protección de datos personales: legalidad, veracidad, finalidad (los datos están destinados a un fin o destino concreto), previo consentimiento informado, seguridad de los datos, reserva (en cuanto a quienes manejan la información y en cuanto a terceros), y responsabilidad (las personas o entidades que gestionan las bases de datos son responsables de manejo de la información que contienen). Se refirió asimismo a los derechos que los ciudadanos tienen en relación con sus datos personales, que son inclusión, rectificación, supresión, actualización, y los derechos referentes a la comunicación de los datos. Todos ellos son gratuitos e independientes entre sí.

La protección de datos fue abordada desde cuatro perspectivas: la seguridad de las bases de datos, las prácticas innovadoras en protección de datos personales, la gestión de privacidad y de los datos biométricos, y finalmente la legislación, los convenios y la normativa.

En todas estas perspectivas se apreciaron elementos problemáticos, **amenazas y debilidades**, como por ejemplo

- la falta, entre los funcionarios del registro, de una verdadera cultura de la protección de datos, y también de la preparación tecnológica para conocer las amenazas y riesgos de ataque a las bases de datos;
- la ausencia, bastante frecuente, de legislación que establezca medidas de protección de los datos (por ejemplo, se puso de manifiesto en algunos países que no estaba del todo claro desde el punto de vista legal cuál era el nivel de protección de ciertos datos como las adopciones, los registros de morosos, etc., y también se mencionó que no todas las leyes de protección de datos o de registro civil establecen la prohibición de externalizar o tercerizar los servicios hacia empresas privadas);
- el hecho de que las medidas tecnológicas de protección de las bases de datos no estén debidamente actualizadas frente a las amenazas y *hackers*;
- casos de fraude interno (corrupción de los funcionarios) y externo (circulación ilegal de datos, por *hackers* o por falsificaciones)
- práctica inexistencia de planes de emergencia ante amenazas informáticas o ante desastres naturales, que protejan las bases de datos del registro civil;
- indefinición normativa, o dudas de las autoridades, respecto del equilibrio entre el acceso a la información y la protección de datos;
- se requiere mejorar la interconexión entre las distintas bases de datos – en aquellos países en que están separadas – relativas a los documentos de identidad y al registro civil.

Junto a ello, los participantes en las cuatro mesas destacaron situaciones positivas, u **oportunidades** para mejorar los aspectos de la protección de datos personales:

- la creciente confianza de la ciudadanía en los organismos de registro civil;

- la actitud de mayor concienciación de las autoridades de la necesidad de establecer medidas de protección de los datos;
- la progresiva penetración en los países de la Región de algunos estándares internacionales de protección (como los de la Unión Europea);
- la posibilidad – cada vez más fácil desde el punto de vista tecnológico – de generar duplicados de los datos, evitando su pérdida o sustracción;
- la sensibilización de los ciudadanos – que debería ser fomentada por las autoridades – en relación con la importancia de la preservación de sus datos personales.

Algunas de estas debilidades, fortalezas y oportunidades se manifestaron en una serie de **estrategias de futuro**, que se consideran indispensables para lograr una adecuada protección de los datos personales contenidos en el registro civil:

- desarrollar una cultura organizativa e institucional para garantizar la protección de los datos que manejan los Registros Civiles.
- mejorar la capacitación técnica del personal de Registro Civil, para la creación, mantenimiento, manejo y seguridad de las bases de datos.
- suscribir convenios internacionales de intercambio de información entre los países de la Región, al menos los que forman parte del CLARCIEV.
- diseñar certificados de seguridad, con ámbito regional, que puedan ser usados en cualquier país miembro del CLARCIEV y verificados por Internet.

Como **conclusiones**, se señalaron las siguientes:

1. La información contenida en el registro civil es un pilar fundamental de la sociedad, y en particular de los derechos de los ciudadanos, que mejora la gobernanza y propicia el

desarrollo, y por eso debe ser protegida frente a usos indebidos, fraudes, pérdidas o destrucciones, etc.

2. En algunos países la legislación de protección de datos es anticuada o débil, y en muchos casos no alude específicamente a los datos personales contenidos en el registro civil. Los responsables del registro civil necesitan saber con exactitud cuándo, por qué y a quién deben facilitar qué tipo de datos, y en ocasiones la ley no les ofrece criterios claros al respecto
3. Además, algunas de estas leyes no cubren todo el país, por ejemplo por su estructura federal (como México), y en otros casos no están homologadas a nivel internacional
4. Se necesita conocer las amenazas, internas y externas, para la seguridad de los datos, para así poder preverlas, evaluarlas y combatirlas
5. Ciertamente, la situación ha mejorado en los últimos años, y existen muchos Estados que muy recientemente se han dotado de una ley general de protección de datos personales: se ha producido una mayor concienciación de la importancia de esta materia, e incluso algunos países tienen en fase de estudio o de aprobación estudiando leyes de identidad digital y de gobierno electrónico.
6. En ciertos casos, estas leyes se están también extendiendo al uso de medios electrónicos de pago o certificación (esencialmente a la firma electrónica).
7. La legislación de protección de datos debería aplicarse tanto a las bases públicas como a las bases de datos privadas (corporaciones, grandes empresas de servicios, etc.)
8. A nivel orgánico-institucional, se considera conveniente que las autoridades que velen por la protección de datos personales no dependan directamente del gobierno.
9. Se necesita asimismo fomentar, entre el personal al servicio del registro civil, una cultura que vigile por la protección, custodia y seguridad de los datos, estableciendo al mismo tiempo pautas y procesos que garanticen un tratamiento y gestión adecuadas.

10. CLARCIEV tiene la oportunidad única para diseñar una legislación modelo de protección de datos y de registro civil, en aquellos países que no la tienen, y ello conforme al diagnóstico realizado por la OEA.

11. Se sugiere también que se realice, por CLARCIEV o por la OEA, un estudio actualizado en la región en relación a legislación de protección de datos de cada país.

4. TERCER EJE TEMÁTICO: TECNOLOGÍA E INTEROPERABILIDAD

Este tercer bloque estuvo dedicado a los aspectos tecnológicos de la gestión del registro civil y de los organismos de expedición de documentos de identificación, y a las conexiones entre los sistemas, plataformas y bases de datos. Uno de los elementos en los que se insistió fue la necesidad de interconectar adecuadamente los sistemas y bases de datos relativos a la identidad de las personas (es decir, el registro civil) con los sistemas de identificación y cedulaación (los organismos que gestionan y expiden los documentos de identidad de las personas), teniendo además en cuenta diversas variables como la estructura federal o unitaria de los Estados, o la separación o no de los organismos electorales, de identificación o de registro civil. Se tuvo presente el caso de Brasil, a través de la conferencia a cargo de la Sra. Angélica Figueiredo, papiloscopista de la Policía Federal de Brasil, donde se intenta precisamente superar las dificultades derivadas del carácter federal del país y la diversidad de organismos y de documentos de identificación.

Los trabajos se estructuraron en torno a cuatro **mesas**:

- Innovación Tecnológica en Materia de Identidad
- Estandarización de Documentos de Identidad
- Internet como Herramienta para el Servicio Registral
- Redes Sociales y Comunicaciones

Las **preocupaciones** expresadas en este bloque tuvieron que ver con los siguientes aspectos:

- en muchas ocasiones las autoridades nacionales no acceden a la propiedad del software, sino que son las empresas suministradoras las que mantienen la propiedad, lo cual provoca diversos problemas (obsolescencia, dependencia, mayor gasto, etc.)
- falta de una legislación que permita, proteja o favorezca la interoperabilidad;
- diseño institucional poco o nada adaptado al uso eficiente de la tecnología y a la interoperabilidad de las distintas bases de datos públicas, lo cual provoca que se esté aplicando a la identidad digital y gestionada tecnológicamente una legislación pensada para realidades hoy superadas (tratamiento manual, soporte en papel, bases de datos no informatizadas o no conectadas);
- los responsables de los organismos e instituciones públicas muestran a veces un exceso de celo en preservar los datos que manejan, y se muestran reacios a colaborar con otros organismos oficiales y a intercambiar información;
- bases de datos incompletas, no actualizadas, y con errores, y en ocasiones no debidamente protegidas frente a los ataques;
- falta de concienciación de las autoridades del nivel de fraude y falsificación de documentos de identidad y de pasaportes, que plantea problemas de seguridad fronteriza y de delincuencia;
- necesidad de que la expedición de documentos de identidad se realice siempre con el soporte indubitado del acta de nacimiento o documento de estado civil (pues en otro caso la falsificación o error en éste genera un nuevo error o fraude en la cédula de identidad o pasaporte);
- no obstante lo anterior, no deben confundirse los problemas y particularidades de, por un lado, las actas y certificaciones de estado civil (singularmente las de nacimiento) con, por

otro lado, los de la cedulaación: deben aplicarse a ambas cosas reglas, procesos y soluciones adaptadas a las realidades específicas de cada una de ellas.

- un capital humano insuficientemente formado en el manejo de la tecnología, y en ocasiones no lo bastante consciente de la importancia de la buena custodia de los datos;
- brecha tecnológica, en un mismo país, entre distintos estratos sociales y entre distintos territorios.

Por el contrario, se apreciaron **elementos positivos**, como por ejemplo

- la estandarización de procesos y documentos;
- la generalización de los llamados “números únicos”, o códigos personales de los que se sirven los ciudadanos para realizar unificadamente gestiones ante las autoridades (registro civil, sanidad, tributos, elecciones, etc.);
- la disminución de tiempo y de trámites, como consecuencia de la interconexión de bases de datos y de los avances tecnológicos;
- la mayor posibilidad de detección de falsificaciones en los documentos oficiales;
- el avance en la captura y procesamiento de los datos biométricos (y también en las medidas de seguridad para evitar su uso indebido);
- la mayor importancia del ciudadano como destinatario del servicio, pues ahora tiene mucho más fácil acceder por Internet a los servicios de registro civil y a otros organismos e instituciones;
- la posibilidad de que el registro civil aproveche las redes sociales para aproximarse a los ciudadanos (utilizando herramientas como Facebook, Twitter, etc., que permiten un contacto e interacción directa e inmediata con los ciudadanos, y suministrarles información en tiempo real, y también abren enormes posibilidades en las estrategias de comunicación y marketing institucional).

- la posibilidad de que, a través de la interoperabilidad e interconexión, dos o más organismos públicos presten un mejor servicio, economicen recursos o funcionen en red;
- y en relación con CLARCIEV, se aludió a aprovechar su sitio web para comunicar, compartir y difundir iniciativas de interés.

Las **líneas de actuación** que se propusieron en las mesas redondas fueron las siguientes:

- establecer y/o fortalecer alianzas entre los registros civiles y otros organismos relacionados con las estadísticas vitales, así como con las instituciones sanitarias, educativas, de servicios sociales, judiciales, etc.
- asegurar la coordinación entre el registro civil y los hospitales y centros de salud (incluso destacando a empleados del registro en estos centros)
- es imprescindible garantizar una absoluta coordinación entre el registro civil y el organismo encargado de expedir los documentos de identificación, al objeto de que estos tengan siempre el respaldo de la realidad registral: es decir, entre la partida de nacimiento y el documento de identidad debe haber una exacta correspondencia.
- recopilar las buenas prácticas, o prácticas exitosas, que se desarrollen en los países de la Región, y difundirlas a través de CLARCIEV

Finalmente, las **conclusiones** de este tercer bloque temático fueron:

1. Resulta indispensable lograr la interoperabilidad de bases de datos públicas para implementar más eficazmente las políticas públicas y para prestar un mejor servicio a los ciudadanos.
2. Para poder ofrecer servicios interinstitucionales, los procesos de gestión y tratamiento de los datos deben estar bien definidos y estandarizados.
3. En lo referente al registro civil, la interconexión permitirá ofrecer servicios en línea y emisión inmediata de documentos y certificados.

4. Debe aprovecharse la tecnología para aproximar el registro civil a los ciudadanos, mediante sistemas de buzón de sugerencias, de consultas en tiempo real, etc.
5. Debería impulsarse el diseño y el uso de certificaciones técnicas que homologuen y aproximen los sistemas informáticos, y en este mismo sentido deberían oficializarse los acuerdos entre países y crear grupos de trabajo que lideren el proceso de estandarización de los documentos de identidad

5. CONCLUSIONES GENERALES DEL EVENTO

El coordinador de PUICA, Sr. Steven Griner, puso de manifiesto que este encuentro había ratificado la importancia y la fortaleza de CLARCIEV como organismo fundamental para la cooperación sur-sur, para la promoción de los derechos humanos y para la mejora de la gobernanza – por ejemplo mediante la identificación y difusión de prácticas exitosas. Pese a que el subregistro ha disminuido considerablemente, queda aun mucho camino por delante: la meta de erradicar el subregistro en el año 2015 es factible y alcanzable. En relación con el subregistro, a juicio de Griner conviene hacer un esfuerzo para su mejor cuantificación y medición. Las principales **conclusiones del Encuentro** fueron:

1. El derecho a la identidad es uno de los que, en la región, está reclamando más atención de los gobiernos y de instituciones multilaterales como la OEA, con el fin de generar sociedades más inclusivas, y en este sentido se demanda que lo relacionado con el derecho a la identidad y el registro civil se convierta en una política de Estado.
2. Acerca del marco normativo, es preciso caminar hacia la homologación y sistematización de las legislaciones de los diferentes países. Y en aquellos en los que, por su estructura federal o porque los municipios dispongan de competencias en materia de registro civil, la normativa o su ejecución puedan estar repartidas entre distintas autoridades, se necesita buscar soluciones que permitan la unificación o por lo menos la colaboración entre legislaciones, instituciones y procesos de registro e identificación.

3. La fiabilidad y credibilidad adquirida recientemente por algunos organismos de registro civil de la región ha provocado, entre los gobiernos, una tendencia a mejorar y asegurar su financiamiento. Y este apoyo está, poco a poco, desligándose de procesos electorales o de motivaciones políticas: los organismos de registro civil van así adquiriendo su estatus de independencia y profesionalización, su mayoría de edad institucional
4. Los planes de modernización y de calidad están representando una parte muy importante de las políticas relacionadas con el registro civil: ya no basta establecer un servicio y prestarlo a la población, sino que es preciso que los ciudadanos lo perciban como satisfactorio (por ejemplo teniendo en cuenta los tiempos de atención o de entrega de documentos, o la unificación y simplificación de los trámites) y que esta satisfacción se mida adecuadamente y pueda revertir a los responsables del registro civil para seguir mejorando el servicio.
5. El capital humano ha sido una de las preocupaciones más recurrentes a lo largo de los trabajos: no se logrará un registro civil eficaz e independiente hasta que las personas que prestan el servicio tengan una posibilidad y expectativa de carrera profesional, estén debidamente formadas a nivel tecnológico, normativo, etc. y estén motivadas – motivación entre las que la retribución tiene un papel importante.
6. La protección de los datos personales contenidos en el registro civil (o en general en bases de datos públicas) está entrando en la agenda y en las políticas de los países. Toda esa información debe estar suficientemente protegida frente a amenazas internas y externas, frente a su comercialización, manipulación o robo. Ello requiere, de un lado, la existencia de órganos especializados de protección de datos, monitoreo y control – en la medida de lo posible, con independencia respecto del poder político – y, de otro, la búsqueda de un balance adecuado entre la protección de la privacidad (que requiere que algunos datos e información no puedan ser accesibles) y la publicidad y circulación de los datos. Es muy conveniente que las leyes de protección de datos se apliquen también a las bases de datos privadas.

7. PUICA esta comprometido con CLARCIEV desde sus inicios, ejerciendo la secretaría ejecutiva, con el fin de que sea el punto de intercambio de las experiencias sobre registro civil e identificación. PUICA seguirá alentando a otras instituciones multilaterales para que se impliquen en CLARCIEV.

Finalmente, como conclusión de los trabajos del VIII Encuentro, se celebró la Asamblea General del CLARCIEV, con asistencia limitada a los delegados de los países miembros. Esta Asamblea que aprobó la Declaración de Guatemala, compuesta de doce puntos y de un reconocimiento expreso al Sr. Presidente de la República de Guatemala, el Sr. Álvaro Colom, a la OEA, al RENAP (concretado en la persona del Sr. Jorge Matheu) y a los organismos internacionales participantes (BID, UNICEF, PLAN y AECID).

APÉNDICE

Paralelamente a los trabajos de este Encuentro del CLARCIEV, e interactuando profundamente con ellos, tuvieron lugar distintos eventos relacionados con la tecnología. Se trató de tres presentaciones a cargo de representantes de las principales empresas de identidad tecnológica, así como de una feria de tecnología.

PRESENTACIÓN A CARGO DE ISMAEL DYCKMAN, DE LA EMPRESA HID

LaserCard era una empresa de tecnología y de seguridad de documentos que fue comprada por HID, a su vez perteneciente a Assa Abloy, de Suecia. HID es una empresa dedicada a soluciones tecnológicas relativas a la identificación y la seguridad (control de acceso, pasaportes electrónicos, etc.). Está presente en 27 programas de pasaportes electrónicos y en 40 programas de tarjetas de identificación, por ejemplo en la *green card* de los EEUU y en otros países (permiso de conducir de México), participando en lo que se denomina un *secure ID market*, o mercado de la identificación segura.

A juicio del Sr. Dyckman, las tendencias del mercado son las siguientes:

Los documentos tienden a tener una mayor vida útil (unos 8 a 10 años), serán documentos inteligentes (tendrán un chip y funcionalidad para acreditar la identidad), serán documentos multipropósito o multifunción (sus finalidades pueden ser la identificación, el acceso a documentos electrónicos, a los servicios sociales, o ser soporte de la firma electrónica, etc.), y serán documentos con multitecnología, es decir, integrando varias tecnologías en un único documento. El ejemplo de estas mejoras que se señaló fue el del cuerpo de carabineros en Italia, formado por unos 130.000 efectivos, que tenían hasta cuatro credenciales para cuatro fines distintos. LaserCard les proporcionó un documento apto para varias funciones (para datos biométricos, acceso a las instalaciones, firma electrónica, etc.).

La experiencia de LaserCard en documentos de alta seguridad a lo largo de más de 20 años le ha permitido avanzar en los materiales de los documentos (policarbonato, que es el material que más resiste el paso del tiempo, así como el llamado inlay electrónico).

PRESENTACIÓN DEL SR. NICANOR ISAZA, DE OBERTHUR TECHNOLOGIES

Oberthur es una compañía francesa que nace en 1842, y en 1984 es refundada por el Sr. Jean Pierre Savare. Tiene 7.000 empleados, y es el segundo proveedor mundial de tarjetas inteligentes (bancarias, transporte, televisión de pago, chips de los teléfonos celulares) así como de documentos protegidos. Se dedica asimismo a la impresión de billetes y de pasaportes, y en general a todo tipo de documentos de identificación para muchos países. Tiene plantas en Francia, los EEUU, Brasil, China, etc.

A juicio del panelista, el futuro más o menos inmediato consiste en que el teléfono celular tendrá, además de todas las funciones ya existentes de comunicación y de recepción y envío de datos, la función de acreditar la identidad de su portador.

¿Qué busca un gobierno en relación con los documentos de identidad? A esta pregunta el Sr. Isaza respondió que lo que se persigue es una óptima e indubitada identificación del ciudadano, así como asegurar la veracidad de los documentos de viaje (por ejemplo en Europa: no se usa pasaporte sino el documento nacional de identidad, por lo menos en el llamado espacio Schengen, que incluye 25 países). Y desde el punto de vista técnico, los gobiernos quieren documentos con microchip de contacto.

Algunos países de América Latina disponen de documentos con la máxima tecnología y seguridad: en el Perú existe uno de los documentos de identidad más avanzados del mundo, con tecnología adaptada que le permite ser usado para muy diversas finalidades: firma digital, votaciones, transporte, servicios sanitarios, etc. Del mismo modo, en Guatemala se han entregado 7 millones de documentos de identidad, que también sirven para identificación de huellas, subsidios sociales, etc. Precisamente la presentación finalizó con una demostración on line del documento de identidad de Guatemala.

PRESENTACIÓN A CARGO DEL SR. FLORENT CAUSSE, DE LA EMPRESA HOLOGRAM

La empresa Hologram está instalada en Francia desde 1984, dedicada a la seguridad visual (hologramas) y a la seguridad digital en documentos de identificación (pasaportes, documentos de identidad) y en billetes de banco. Uno de sus principales productos es fabricar los billetes de euro.

Desde 2003 desarrollan una tecnología llamada DID (diffractive image device), que mediante nano-estructuras de última generación protege los hologramas de los documentos y de los billetes (con cambios de color y de forma, etc.) e impide su falsificación, lo cual representa, según expuso el Sr. Causse, un avance importantísimo en la seguridad de documentos y de papel-moneda, que además puede ser percibido a simple vista por cualquier ciudadano sin necesidad de utilizar aparatos tecnológicos.

Se trata de una empresa en crecimiento, y está comprando otras empresas del sector de la seguridad digital, con lo que se está expandiendo por ejemplo a países como Holanda, Alemania o los EEUU (mediante una sede en el Estado de Connecticut). Está desarrollando técnicas de holograma anti-falsificación: la ya citada DID, más otras como HoloID, Optoseal, Alphagram, scanners de última generación, demetalización, técnicas que en general son combinables entre sí para garantizar un elevadísimo nivel de seguridad.