

Décimo Encuentro Interinstitucional
de la Oficina Nacional de Estadística (ONE)
20 de septiembre de 2007

Panel sobre “La Importancia de las Estadísticas Vitales Para el Análisis Demográfico y las Políticas Públicas”

Derecho a la Identidad y
Registro Universal de Nacimiento
Experiencias del UNICEF



**EL DECIMO ENCUENTRO INTERINSTITUCIONAL
DE LA OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA (ONE)
20 DE SEPTIEMBRE DE 2007**

**PALABRAS DEL SR. TAD PALAC, REPRESENTANTE DE UNICEF
Para el panel sobre “La Importancia de las Estadísticas Vitales Para el Análisis
Demográfico y las Políticas Públicas”**

Señor Pablo Tactuk, Director de la Oficina Nacional de Estadística
Distinguidos Colegas de la Mesa de Honor
Señoras y Señores

Sean mis primeras palabras para agradecer la cortesía que ha tenido la Oficina Nacional de Estadística, al cursarme una gentil invitación a participar en este importante “Décimo Encuentro Interinstitucional”, dedicado a las Estadísticas Vitales, para compartir la experiencia y preocupación del UNICEF respecto a su indeclinable vocación de estimular el cumplimiento del derecho universal a la tenencia de un nombre y una nacionalidad, fundamentalmente de la población infantil del mundo, y de la República Dominicana en particular. Señor Tactuk, las gracias sinceras por la invitación y mis felicitaciones por esta iniciativa, a la que le auguro el mayor de los éxitos.

En este Panel sobre “**La Importancia de las Estadísticas Vitales Para el Análisis Demográfico y las Políticas Públicas**” me corresponde abordar el aspecto de la experiencia acumulada por el UNICEF en el tema del **registro de nacimiento**, así como nuestro apoyo a la sociedad dominicana para desarrollar estrategias que permitan superar la carencia de documento de identidad en la población, sobre todo la infantil.

Un poco de historia

El registro de los hechos vitales tiene una larga data. Los Egipcios lo practicaron antes de la era cristiana, con fines de controlar el pago de los impuestos y el servicio militar. Igual se hizo en China en el siglo X a.c.; en Grecia en los siglos IV y V a.c., en el Imperio Romano en el siglo II a.c. y luego en Japón en el siglo XII de nuestra era.

En España el registro civil se inició en el siglo XV, cuando se instruyó a los párrocos para llevar anotación de todos los actos en sus respectivas iglesias.

En América, se tiene conocimiento de una singular práctica del registro de hechos vitales por parte de los Incas, mediante la cual llevaban notación de los nacimientos, las defunciones y otros hechos vitales. Según informaciones aportadas por Gracilazo de la Vega, nacido en Cuzco en 1539, hijo de madre Inca y padre español, el poderoso imperio indígena de América del Sur “utilizaba el entrelazado de cintas de colores y nudos” para realizar tales registros, a los cuales denominaba “**quipus**” y que estaban a cargo de una persona provista de la autoridad para tales fines, al que llamaban “**quipucamayus**”. Los registros incluían los nacimientos y muertes por cada mes, los tributos pagados al Inca cada año, especificando cada hogar que así lo hacía, así como la totalidad de personas que iban a la guerra y morían.

En Francia se introdujo en 1539, cuando se dio instrucción a los párrocos, mediante “*la ordenanza de Villers-Cotterets*”, de llevar registro de los bautizos y entierros de todas las personas residentes en el territorio de sus parroquias.

En 1579, una ordenanza de Enrique VIII, que había asimilado las experiencias españolas y francesas, impuso al clero Inglés la obligación de llevar el registro civil hasta los nacimientos, los matrimonios y las defunciones.

Con el tiempo estas medidas se fueron perfeccionando hasta el momento en que el registro civil quedó institucionalizado como una actividad regular del Estado moderno, a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

En el caso de la República Dominicana, hay evidencias de la existencia del registro civil durante el período de la conquista por parte de España, lo que se desprende del análisis de las descendencias familiares que hace Fray Cipriano de Utrera en su libro “*Dilucidaciones Históricas*”, para lo cual usó como fuente primaria de información las partidas de nacimiento y bautismo contenidas en los archivos parroquiales, así como las certificaciones de defunciones de la isla que reposan en el Archivo de Indias en Sevilla, España. El registro civil adquiere mayor grado de institucionalidad y legitimidad, durante la primera presencia militar norteamericana en suelo dominicano a principios del siglo pasado.

El registro civil – su definición

El registro civil es un componente fundamental de las estadísticas vitales, en tanto el mismo esta dirigido a llevar debida anotación de un conjunto de hechos vitales que ocurren en una demarcación territorial.

El mismo se define como la “*inscripción obligatoria, continua y permanente de los hechos vitales ocurridos y de sus características*”, realizada a través de un organismo del Estado, debidamente institucionalizado y regido por leyes y reglamentos en la materia. Los principales hechos vitales registrados por los países incluyen los nacimientos vivos, las defunciones, los matrimonios, los divorcios, las separaciones judiciales, las anulaciones, las adopciones, las legitimaciones y los reconocimientos.

Una mirada muy simple de los temas que abarca el mismo, nos permite determinar su importancia en la sociedad.

En el caso de los nacimientos, el registro civil proporciona el testimonio fehaciente del nacimiento de la persona, y entonces de su existencia, lo cual es fundamental para:

1. Establecer la relación familiar (parentesco), la dependencia y la identificación personal. En algunas sociedades permite establecer el linaje.
2. Registrar los matrimonios, divorcios, cambios de nombre, naturalizaciones, entre otros
3. Establecer el derecho a la herencia, a la propiedad, a los subsidios, a recibir prestaciones familiares y a participar en programas de asistencia social, etc. (Como ejemplo todos sabemos de los problemas que encontró el programa Solidaridad al darse cuenta de que muchos de los mas necesitados del grupo meta no tenían actas de nacimiento ni cédulas de identidad)

4. Nos dice la edad exacta de la persona en función de la fecha de su nacimiento, de lo cual depende el establecimiento de los derechos otorgados a partir de la tenencia de una determinada edad, tales como incorporarse al sistema educativo, al trabajo productivo, a poseer propiedades, a tener licencia de conducir, pasaporte para trasladarse a otro país, a heredar bienes, a elegir y ser elegido, a tener una ciudadanía, a disfrutar de una jubilación, etc.
5. Suministra el dato importante del lugar de nacimiento, lo que permite establecer la nacionalidad y la ciudadanía, según lo consignado en la Constitución, así como la posibilidad de la inmigración o emigración y el disfrutar de determinados derechos dentro de un país, si se es extranjero.

Es demasiado obvio pero creo que vale la pena decirlo....que un conocimiento preciso del número de nacimientos nos permite hacer unos cálculos fundamentales sobre el estado de salud de la nación y de sus habitantes y la definición de políticas públicas para el área, ya que nos facilita el cálculo de, entre otras cosas:

- la tasas de mortalidad infantil
- la tasa de mortalidad materna
- las tasa de fecundidad, de crecimiento poblacional
- la tasa de cobertura de intervenciones básicas p.ej. el Programa Alargado de Vacunación,
- Y por supuesto la incidencia de varias enfermedades.

Si no disponemos de estas estadísticas vitales y confiables no podemos ni planificar ni implementar políticas públicas. Y en el fondo, si no disponemos, de un registro de nacimiento oportuno y confiable, ninguna estadística va a ser confiable ya que tantos datos que utilizamos para el desarrollo de políticas públicas, la definición de estrategias, la selección de enfoques especiales basados en la geografía u otros factores, al final de cuentas, dependen de este dato fundamental.

El registro de nacimiento como derecho humano

Pero todo lo anterior gira alrededor de una palabra clave: **Derecho**. Tener un registro de nacimiento implica el poder participar de un conjunto de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales establecidos en las normativas jurídicas sustantivas y adjetivas de una sociedad, así como en diversos tratados internacionales.

De ahí que el registro de nacimiento tiene como fin primordial el de asegurar y proteger los derechos de las personas dentro de la sociedad. Para un niño, significa “existo, tengo derechos”

Amparado en ese marco, en 1948 se firma la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, la que establece en su artículo 15 que *“toda persona tiene derecho a una nacionalidad”*, para lo cual es necesario disponer de un registro de nacimiento.

Concientes estamos que el tema de la nacionalidad resulta complejo y espinoso. El mismo tiene distintas aristas que obligan a delinear estrategias diversas; pero ello no invalida la responsabilidad de cumplir con el compromiso pactado en escenarios internacionales, lo que obliga a poner en práctica acciones concretas para garantizar el derecho a un nombre y nacionalidad de las personas que nacen en dentro de un territorio, independientemente de la condición migratoria de ellas o sus progenitores.

La Convención de los Derechos del Niño establece en su artículo 7 que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho a un nombre, a una nacionalidad, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. El Estado velará por la aplicación de estos derechos de conformidad con la legislación nacional y con las obligaciones que haya contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes a ese sector, sobre todo, cuando el niño resultare de otro modo apátrida”*.

De esta lectura se desprende el que tanto para la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como para la Convención de los Derechos del Niño, el fin fundamental del registro de nacimiento es el de garantizar el derecho a un nombre y una nacionalidad de las personas que nacen dentro de un Estado, en vista de que el asegurar este derecho es, de por sí, el asegurar el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, etc.

La no provisión de un registro de nacimiento a una criatura que nace dentro de un Estado es una flagrante violación al derecho humano de tener una identidad y una nacionalidad, a pertenecer a una familia, a ser visto como parte de una sociedad y, sobre todo, al disfrute pleno de todos los demás derechos humanos, sociales, políticos, civiles, económicos y culturales, entre los que resaltan el derecho a la salud y a la educación. Ello tiene una dimensión de gran trascendencia entre los derechos de los niños y niñas, en vista de que incluye aspectos de tipo individual-personal, familiar y social, respectivamente.

Una cosa si está clara al valorar el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño: la carencia del registro de nacimiento estimula una sociedad excluyente, privativa de derechos, induce a la vulnerabilidad y a la explotación de la población infantil, lo cual debe ser evitado.

El registro de nacimiento en el mundo – estado actual

La gran mayoría de los países del mundo todavía no han logrado el registro universal de los nacimientos, ya por dificultades institucionales o por inconvenientes políticos, militares o jurídicos. Sólo los países industrializados llegan al 98% del registro de su población.

Una breve mirada a la situación del registro de nacimiento, según las regiones del mundo, nos remite a la magnitud del problema. En el África Subsahariana el 70% de los nacimientos no habían sido registrados al año 2000, lo que representa un total de 17 millones de personas. En Asia Meridional es el 63% de los nacimientos, constituyendo ese porcentaje un total de 22.5 millones de seres humanos. El Medio Oriente y África del Norte tienen el 31% sin registro. América Latina y El Caribe es la región en vía de desarrollo de mayor nivel de registro de nacimientos. En ella sólo el 14% del total de los nacimientos no habían sido registrados al año 2000.

(Cabe señalar que las estimaciones más recientes de UNICEF indican que 18% de los niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe - aproximadamente uno de cada seis - no han sido registrados. Se estima que cerca de **dos de los once millones de nacimientos anuales en la región quedan sin registro**. Las poblaciones indígenas y afro-descendientes son las más afectadas por este fenómeno.)

Todas esas cifras representan el 41% del total de los nacimientos ocurridos en el mundo, sumando un total de 50 millones de personas a las cuales se les está negando un derecho fundamental.

(Particular mención debo hacer del impacto que esto tiene en la población infantil infectada o afectada por el virus del VIH/SIDA. Se calcula que en el mundo existen unos 10 millones de niños y niñas huérfanos por causa de esta pandemia, es decir, personas que han perdido a su padre o su madre, o a los dos, antes de haber sido declarados, y que en consecuencia carecen de la posibilidad inmediata de ser registrados, con lo cual se les aleja la capacidad no sólo de demostrar su identidad y vínculos familiares, sino, además, que pueden morir sin reconocimiento y sin recibir la ayuda correspondiente en su propio país.)

Sea cuales fueren las razones por las que los países se hayan vistos compelidos a no registrar los nacimientos ocurridos en su territorio, lo cierto es que se está en presencia de una violación que debe ser superada con acciones firmes y decididas.

Sobre este particular se han levantado innumerables voces de alarma de parte del Comité Sobre los Derechos del Niño, organismo responsable de dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, en el marco de la Convención de los Derechos de la Infancia. De esas alarmas es digno mencionar el caso de los niños y niñas de origen Kurdo, nacidos en territorio de Siria, los cuales son considerados como extranjeros, padeciendo complicaciones de todo tipo para disfrutar a plenitud de sus derechos.

Igual ha ocurrido en Israel, en donde existen serias restricciones para el registro de nacimiento de los niños o niñas nacidas de padres Palestinos.

En algunos países el acceder al derecho a la educación está dado en función de la tenencia del registro de nacimiento, en otros, en cambio, lo segundo no es condición básica para lograr lo primero. Argelia, por ejemplo, tiene una política de incentivar el acceso a la educación primaria por vía de estimular el registro de nacimiento. En ese país el 97% de la población infantil está registrada y el 98% asiste a la escuela primaria. En Argentina, pese a la existencia de una ley del año 1999 que garantiza el registro de nacimiento gratuito, se observan restricciones importantes para el registro de niños y niñas cuyos padres son originarios de Perú, Bolivia, Paraguay, Chile o Uruguay y, en menor cantidad, de inmigrantes de la Europa del Este.

En Bolivia se calcula que cerca del 35% del total de la población carece de registro de nacimiento, impactando, fundamentalmente, en la niñez y la adolescencia, sobre todo la de descendencia indígena y de las capas sociales menos favorecidas.

(Colombia es un país de una importante trayectoria en el tema del registro de nacimiento. Tiene más de 50 años con un servicio de registro civil institucionalizado y que actualmente es gratuito. Pese a ello, dada la realidad política y militar que allí se vive, la que ha forzado a millares de niños, niñas y adolescentes a desplazarse forzosamente de sus territorios, con las secuelas negativas que ello implica en materia de derechos, se calcula que la acción del Estado, en cuanto a registro de nacimiento se refiere, sólo alcanza al 2.5% del total de esa población desarraigada de su lugar.)

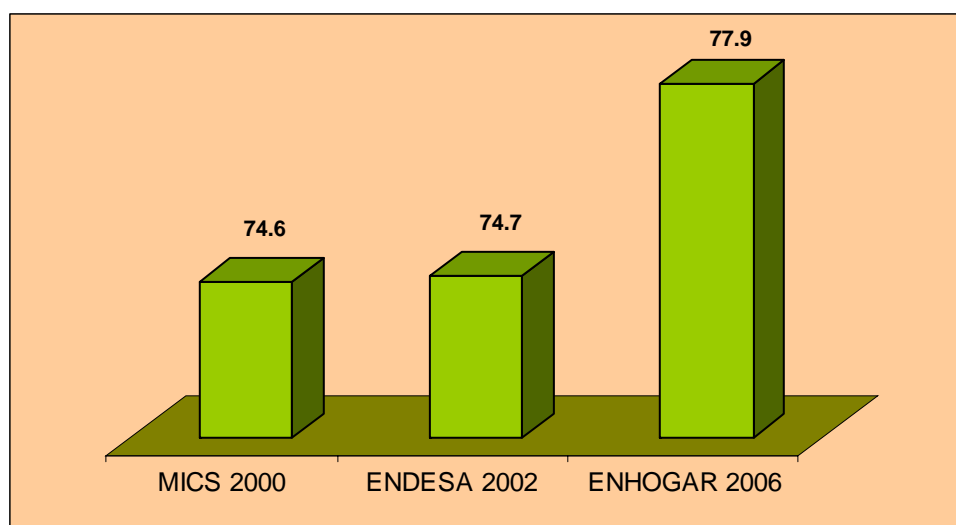
En Nicaragua, para finales de la década de los 90's se estimaba que cerca del 47% de la población infantil carecía de registro de nacimiento, concentrándose la generalidad en las poblaciones rurales, compuestas en su gran mayoría por desmovilizados del conflicto bélico interno de la década anterior; así como en aquella de descendencia indígena.

En Panamá cerca del 20% de la población infantil carecía de registro de nacimiento a mediados de los 90, aumentando a un 30% en las zonas rurales de difícil acceso, pudiendo ser mayor en las comunidades de descendencia indígena.

El registro de nacimiento en Republica Dominicana

En la República Dominicana la carencia del registro de nacimiento abarca al 22% de la población menor de 5 años, como se desprende de los resultados preliminares de la Encuesta ENHOGAR 2006, dados a conocer por la Oficina Nacional de Estadística en Diciembre pasado. Este dato significa una tendencia a la reducción de la brecha, si tomamos en cuenta que en el año 2000 la población infantil sin el registro de nacimiento era de un 25% como se ve en el siguiente cuadro.

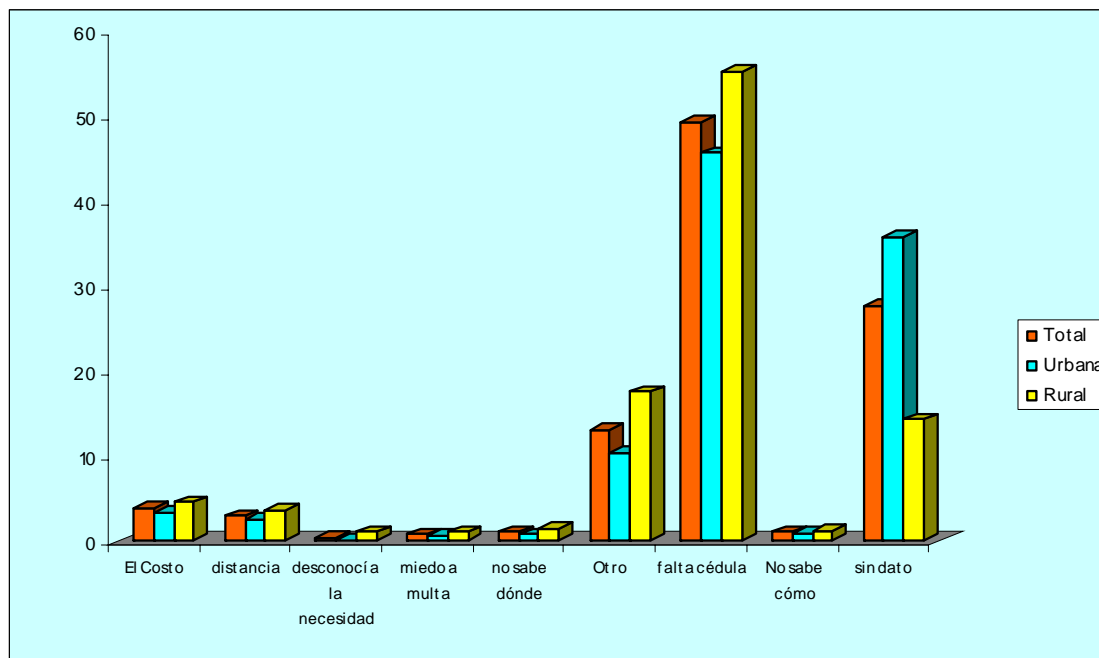
Gráfico No. H 79: EVOLUCION DEL REGISTRO DE NACIMIENTO EN LA POBLACION MENOR DE 5 AÑOS



Todavía tenemos por delante grandes retos y desafíos. En la zona rural la población sin registro es mayor que en la zona urbana; igual ocurre con aquellos núcleos poblacionales de bajos niveles educativos y que viven sumergidos en la marginalidad urbana, o los de descendencia haitiana, a quienes además de la negación del derecho a registrar su nacimiento, sufre estigmas y vejaciones diversas.

Del total de los nacimientos no registrados en la República Dominicana, como se ve en el siguiente cuadro cerca del 50% es debido a que los padres de la criatura carecen, también, de registro propio, ya sea por ser adolescente o porque no fueron declarados en su oportunidad por los padres, convirtiéndose la situación en una especie de círculo vicioso que se reproduce cada día.

Gráfico No. H 82: Razones Por Las Cuales No Se Hizo El Registro De Nacimiento (2006)



De esta manera se reproduce la exclusión social y la violación de derechos humanos. Igualmente, al no existir datos poblacionales exactos, se dificultan la implementación de políticas públicas y la asignación presupuestaria adecuada, tanto en el nivel nacional, como en el nivel local o municipal.

Experiencias recientes en la promoción del registro de nacimiento universal

En UNICEF, junto con otras agencias y socios, hemos abogado para que el Estado y la sociedad hagan conciencia del compromiso del registro de nacimiento, y de las ventajas de todo tipo que de ello se deriva. En ese sentido hemos apoyado diversas iniciativas en el curso de los últimos años, todas ellas dirigidas, por un lado, a desarrollar una conciencia social favorable al tema y, por el otro, a disminuir la cantidad de personas sin registro.

A mediados de los 90's, mediante un proyecto conjunto de la Secretaría de Estado de Salud, la Oficina Nacional de Estadística y la Junta Central Electoral, apoyamos la iniciativa de "Hospitales Amigas de la Niñez", mediante la cual, entre otros aspectos, se estimulaba el registro del nacimiento en el mismo centro de salud, muchos de los cuales hoy día mantienen unidades de registro civil dentro de sus estructuras administrativas.

Igual hemos apoyado importantes campañas de registro masivo de nacimiento, a través de los Departamentos de Niñez y Adolescencia en varios Municipios Amigos de la Niñez, en todo el territorio nacional.

Mediante jornadas de sensibilización y movilización, apoyadas por UNICEF y en compañía de varios actores institucionales asociados, en las que la misma niñez ha tenido una participación protagónica, se ha logrado colocar en la agenda pública este

trascendental tema, generando no sólo opiniones favorables de eminentes sectores de la vida nacional, sino, además, pautando acciones concretas por parte del Estado.

Deseo mencionar en este escenario, dos importantes iniciativas que hemos estimulado en el país, y que han sido muy exitosas. Uno de ellas, que todavía está en desarrollo, es conocida como la campaña “*Declárame y me Abrirás Muchas Puertas*”, mediante la cual se sensibilizan los sectores de la comunidad en ánimo de aumentar el registro en ciudades y campos; y la otra, que estamos apoyando en la provincia Salcedo a través de la Oficina de la Mujer en el Municipio de Tenares, se titula “Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido”, la cual se ha constituido en un referente obligado en materia de estimular el registro de nacimiento, sobre todo de los núcleos más vulnerables.

En la actualidad, conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), estamos estimulando un proceso de apoyo técnico y financiero a la Junta Central Electoral, a través de un proyecto compartido, mediante el cual pretendemos impactar en una primera fase a una población infantil de unas 20 mil personas que asisten a la escuela sin acta de nacimiento. En una segunda fase, mediante un proyecto de mayor nivel y cobertura, aspiramos a impactar a poco más de 600 mil ciudadanos y ciudadanas invisibles existentes en el territorio nacional.

Iniciativas regionales

A nivel regional, organismos multilaterales, tales como UNICEF, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, y/o instituciones no gubernamentales, como Plan Internacional, han movilizado sus recursos humanos y financieros para promover y garantizar el registro universal de los niños y niñas que nacen y, a la vez, para registrar a niños, niñas y adolescentes que no cuentan con partida de nacimiento.

A través de un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el área de registro civil firmado el 8 de agosto de 2006, el BID, la OEA y UNICEF han asumido el compromiso de alcanzar el registro civil universal en América Latina y el Caribe.

El pasado mes de agosto, en Asunción, Paraguay, se realizó la 1ª Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento con el propósito general de renovar el compromiso político para el registro de nacimiento gratis, universal y oportuno para todos los niños de la región. Además de brindar oportunidades para crear conciencia entre gobiernos y los actores de la sociedad civil sobre la necesidad del Registro Universal de Nacimiento la conferencia proveyó de oportunidades para el fortalecimiento de alianzas, el trabajo en redes, el aprendizaje y el intercambio de experiencias entre los países. Se abordaron dificultades, oportunidades y estrategias en los ámbitos de legislación y modernización administrativa, coordinación de servicios sociales, inclusión social, sensibilización y alianzas cuyos resultados se adjuntan al presente documento.

En las deliberaciones se identificaron como obstáculos la debilidad administrativa del sistema de registro, limitada eficiencia, falta de una legislación inclusiva, insuficiente voluntad política, falta de conciencia social de la importancia del tema y los costos directos e indirectos que implica el acto de registro e inscripción

Bajo una llamada por “Una Latinoamérica unida por un registro universal, gratuito y oportuno”, cabe destacar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

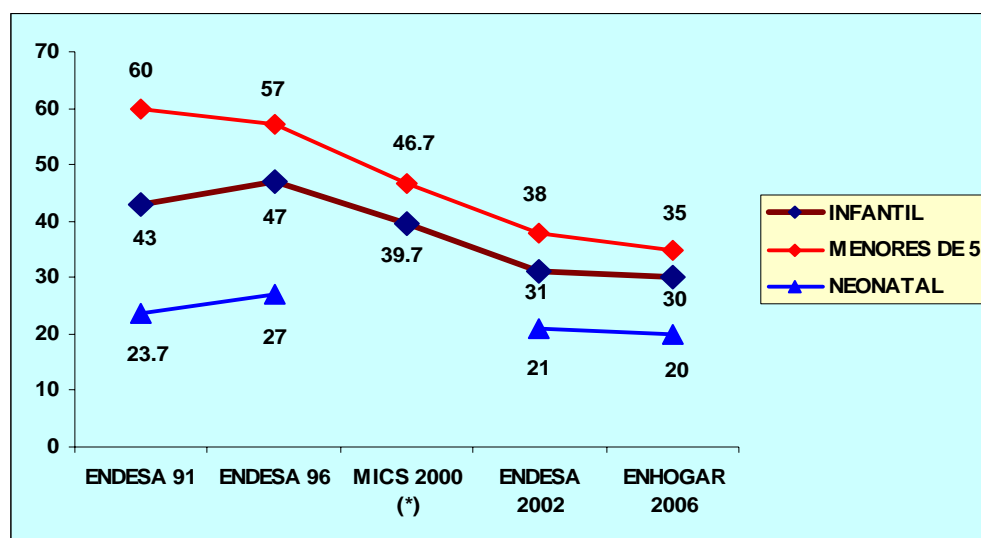
- Reforzar las instituciones de registro
- Mejorar el diálogo incorporando a grupos indígenas y afrodescendientes
- Evitar cualquier tipo de discriminación étnica, de raza o religión
- Articular los servicios sociales con el registro civil
- Establecer mecanismos de cooperación para atender a las poblaciones en las zonas fronterizas
- Eliminar todos los obstáculos de registro: burocráticos, económicos y judiciales
- Fomentar la inclusión social
- Garantizar que todos los grupos puedan tener una identidad que reconozca su condición étnica
- Evitar todo tipo de presiones políticas en el proceso de registro

En cuanto a las políticas sociales destaca la siguiente recomendación:

Los registros civiles deben articularse con los programas sociales para lograr la inclusión completa y evitar obstáculos a la prestación de servicios sociales. Para esto se hace indispensable una coordinación interinstitucional y que involucre a todos los actores sociales que promueva un mayor compromiso de las instancias dentro de un enfoque de derechos.

Para finalizar, permítanme volver un poco más al tema de las políticas públicas y dar un solo ejemplo simple de la tremenda importancia de tener datos muy exactos sobre nacimientos y defunciones: en el área de la mortalidad infantil. Un desglose de la tasa de mortalidad de menores de 5 años por grupos de edad mas exactos nos permite identificar donde debe estar la prioridad inmediata en el sector salud, nos muestra donde se ha avanzado y donde no se ha avanzado

Cuadro : La mortalidad neo-natal, la mortalidad infantil y la mortalidad en menores de 5 años – tendencias estimadas 1991-2006



Estos datos nos muestran inmediatamente la preponderante contribución de las muertes durante los primeros 28 días de vida de los niños nacidos vivos, lo que implica estrategias y prioridades muy diferentes de las que se necesitan para reducir la mortalidad de los niños de la edad de un mes a 5 años.

(Agradecimiento)

Santo Domingo 21 de septiembre 2007

BIBLIOGRAFIA:

1. UNICEF. Registro de Nacimiento. El Derecho a tener Derecho. 2002.
2. UNICEF. Oficina Regional para América Latina. Derecho al Nombre y la Nacionalidad. Propuesta de Trabajo para América Latina y El Caribe. 2000
3. Manual Sobre Los Registros de Estadísticas Vitales. Oficina de Estadística de Naciones Unidas. New York, 1992.
4. Documento Conceptual de la Primera Conferencia Regional de América Latina sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. (Agosto 2007)
5. Primera Conferencia Regional de América Latina sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. (Agosto 2007) – Conclusiones y Recomendaciones.