



En contexto

29 octubre 2014

Nº 44

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información internacional en torno al derecho de identidad al nacer

Rafael López Vega



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública



Información internacional en torno al derecho de identidad al nacer

Resumen

A escala internacional, ¿cuántos recién nacidos carecen de un primer documento oficial de identidad? ¿Cuáles son los países en que esta situación tiene mayor incidencia? ¿Cuáles son las recomendaciones para mejorar los hechos registrales? ¿Cómo afecta el acceso a los derechos humanos carecer de una identidad oficial? La UNICEF hace más de una década inició campañas para mejorar el registro de los pequeños en el mundo. En estimación global para 2013 fue que uno de cada tres niños menores de cinco años (230 millones) carecen de identidad oficial.

La UNICEF afirma que carecer de una identidad oficial obstaculiza el acceso a

derechos elementales básicos como la salud y la educación. En el mediano y largo plazos esta situación se convierte en un problema que condiciona negativamente las posibilidades de lograr una vida vinculada a los beneficios del desarrollo social y económico.

El presente documento parte de instrumentos internacionales como la Declaración de los Derechos Humanos y diversas convenciones y pactos internacionales para exponer cómo se ha ido configurando el marco normativo en pro de los Derechos de la Niñez; simultáneamente muestra la puesta en marcha de estos derechos en el concierto de las naciones, entre ellos el de contar con identidad oficial a través de los hechos registrales. La información

estadística es de indudable valía para emitir el diagnóstico que ha permitido a organizaciones como UNICEF, Plan Internacional y al Banco Interamericano de Desarrollo detonar estrategias a escala global y regional, así como proporcionar asistencia técnica a diversos Estados nacionales, generando sinergia para hacer efectivos los Derechos de la Niñez.

El derecho a la identidad

La UNICEF contextualiza la evolución de las normas internacionales en materia de derechos de la infancia a lo largo del siglo XX, partiendo de la aprobación de los Derechos del Niño en Ginebra, en 1924, por parte de la Liga de las Naciones; allí inicia el periplo de la normativa que, de principio, manifiesta en todos sus momentos el interés superior del niño.⁽¹⁾

(1) Para un recorrido de la normativa internacional en materia de derechos de la infancia véase UNICEF (2008). Conmemoración oficial de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, en [\[http://www.unicef.org/spanish/publications/index_51772.html\]](http://www.unicef.org/spanish/publications/index_51772.html).

Respecto al derecho a la identidad oficial (personalidad jurídica) y preservación de la identidad pueden citarse:

1. Artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
2. Principio 3 de la Declaración de los Derechos del Niño, 1959
3. Artículo 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966
4. Artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1981
5. Artículos 3°, 6°, 7° y 8° de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989

El contenido de estos instrumentos traza una línea tradicional con relación a lo que prevalece en el entendimiento y garantía de los derechos de los niños a nivel internacional, a saber: derecho a la personalidad

jurídica (contar con una identidad oficial), a la nacionalidad, a la alimentación, a conocer a sus padres, a conocer su filiación, origen y cultura.

En los dos tercios de siglo transcurridos desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se han dado pasos señeros en aras de la construcción social de la niñez. Como nunca en la historia existe a globalmente una normativa que busca hacer prevalecer el interés superior del niño. El Esquema 1 enuncia el contenido de los artículos en cada uno de los instrumentos jurídicos internacionales indicados. Es notable su armonización en el interés superior del niño y la responsabilidad que en ellos se indica de los padres, la familia, la sociedad y el Estado para hacer efectivos los derechos de la niñez.

La emergencia de esta normativa se inscribe en un periodo del siglo XX marcado por la eclosión del reconocimiento de los derechos humanos de múltiples sujetos históricos, entre cuyos retos se halla encontrar medios efectivos para que éstos se cumplan. En otras

palabras, dicha armonización puede ser entendida también como un avance sustantivo en la instrumentación paulatina de largo plazo de un modelo normativo que busca regular u orientar el trato social hacia los niños y que impacta en la visibilización de las responsabilidades de los padres, la familia, la sociedad y el Estado.⁽²⁾

Además, desde 1998 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en vigor desde 2003), indica en el artículo 29 que “todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”.

La UNICEF y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en los documentos preparatorios para la 1ª Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento (2007) cita elementos de jurisprudencia derivados del trabajo de la Corte

(2) Véase Norbert Elías (1998), “La civilización de los padres” en Norbert Elías (autor), *La civilización de los padres y otros ensayos*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Editorial Norma, pp. 407-550.

Esquema 1. El derecho a la identidad. Normativa internacional

Instrumento	Artículo(s)
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).	6º Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
Declaración de los Derechos del Niño (1959)	Principio 3. El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.
Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966).	24º 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981).	3º Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989).	3º 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada. 6º 1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. 7º 1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida. 8º 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Interamericana de Derechos Humanos, la cual estableció que:

la denegación del derecho a la nacionalidad genera una situación de “extrema vulnerabilidad” así como genera “la imposibilidad de recibir protección del Estado y de acceder a [una serie de] beneficios”. Respecto al reconocimiento de la

personalidad jurídica, la Corte estima que la falta del mismo “lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derecho y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado o por particulares.” La Corte establece también que “la normativa interna que fije los



requisitos para la inscripción tardía de nacimiento debe ser coherente con el fundamento del derecho a la nacionalidad [...], y con los términos de la Convención Americana y otros instrumentos internacionales”. La Corte también ha indicado los problemas de accesibilidad a los mecanismos de identificación y registro, especialmente para las poblaciones más vulnerables y que esto genera que “su existencia misma e identidad nunca [haya estado] jurídicamente reconocida”. Finalmente, la Corte estima que [es] deber del [Estado] implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener el registro de su nacimiento u otros documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer

(3) Documento conceptual de la 1ª Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento. Asunción, Paraguay, 28 al 30 de agosto de 2007. De la cita se omiten las notas a pie de página del texto original, en [\[http://www.unicef.org/lac/overview_9654.htm\]](http://www.unicef.org/lac/overview_9654.htm).

La 2ª Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento tuvo lugar en Panamá, 21 y 22 de septiembre de 2011, en [\[http://www.unicef.org/lac/overview_21634.htm\]](http://www.unicef.org/lac/overview_21634.htm).

efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.⁽³⁾

En Asia y en África el problema del subregistro también ha sido arrostrado por organismos internacionales y por los diversos Estados nacionales, sobre todo al finalizar el siglo XX. Dan testimonio de ello las convenciones, conferencias y talleres organizados por UNICEF y Plan Internacional⁽⁴⁾ entre 1999 y 2006:⁽⁵⁾

- Convención General Asiática de Funcionarios de Registros Civiles, noviembre 1999, Bangkok, Tailandia.
- Taller sobre las Prácticas para el Mejoramiento del Registro de Nacimiento, diciembre 2000, Surabaya, Indonesia.

(4) Plan internacional es una de las organizaciones de la sociedad civil de mayor antigüedad en la promoción de los derechos de la niñez en África, América y Asia, regiones donde tiene actividad en un total de 36 países. Véase [\[http://plan-internacional.org/\]](http://plan-internacional.org/).

(5) Estas actividades son citadas en el documento conceptual de la 1ª Conferencia Regional..., op. cit. pp. 3-4, y en Renapo (2011). “El derecho a la identidad como derecho humano”, Segob, México, DF, p. 84, en [\[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho_a_la_identidad_como_derecho_humanoELECTRONICO.pdf\]](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho_a_la_identidad_como_derecho_humanoELECTRONICO.pdf).

- Tercera Conferencia Regional de Asia sobre Registro de Nacimiento–Primer Derecho del Niño, enero 2003, Bangkok, Tailandia.
- Primera Conferencia de África Central y África Occidental sobre Registro de Nacimiento, El Camino hacia Adelante, febrero 2004, Dakar, Senegal.
- Segunda Conferencia de África Oriental y África del Sur sobre Registro Universal de Nacimiento–Mejorando los Servicios para Proteger los Derechos del Niño, septiembre 2005, Mombasa, Kenia.
- Cuarta Conferencia Regional de Asia y el Pacífico sobre Registro Universal de Nacimiento–Registrar, Reconocer, Respetar, marzo 2006, Bangkok, Tailandia.

Atendiendo a Plan Internacional, está en proceso la organización del Primer Encuentro Ministerial sobre Registro Civil y Estadísticas Vitales en Asia y el Pacífico (CRVS, por sus siglas en

inglés) en el que se espera lograr acuerdo en metas compartidas con relación al derecho a la identidad, las estadísticas vitales, los registros administrativos y temas afines.⁽⁶⁾

Carencia de identidad legal e inclusión social

Disponer de una identidad legal es una vía para acceder a muchos otros derechos en la infancia y a lo largo de la vida:

Un rostro sobrecogedor de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe es no estar registrados como nacidos y nacidas y, con ello, carecer de toda identidad legal. Esto implica no poder ejercer derechos ciudadanos básicos y enfrentar trabas en el acceso a prestaciones sociales, al sistema de justicia, al reconocimiento como personas en plenitud,

(6) Véase Plan Internacional (2014). Ministerial Conference on Civil Registration and Vital Statistics, 24 al 28 de noviembre, Bangkok, Tailandia, en [<http://www.getinthepicture.org/>].

al derecho al bienestar, al desarrollo de capacidades, al acceso a empleos productivos y a la participación política. ⁽⁷⁾

No obstante, algunos de estos elementos que se asimilan en general como valores universalmente deseables, aceptados y que forman parte de una agenda común de entendimiento y acción de los Estados nacionales en su relación con los organismos internacionales implican contenidos de gran amplitud. Por ejemplo, conocer y estar en contacto con los padres es además de un hecho biológico inicial, un resultado de la construcción social de la maternidad y la paternidad.

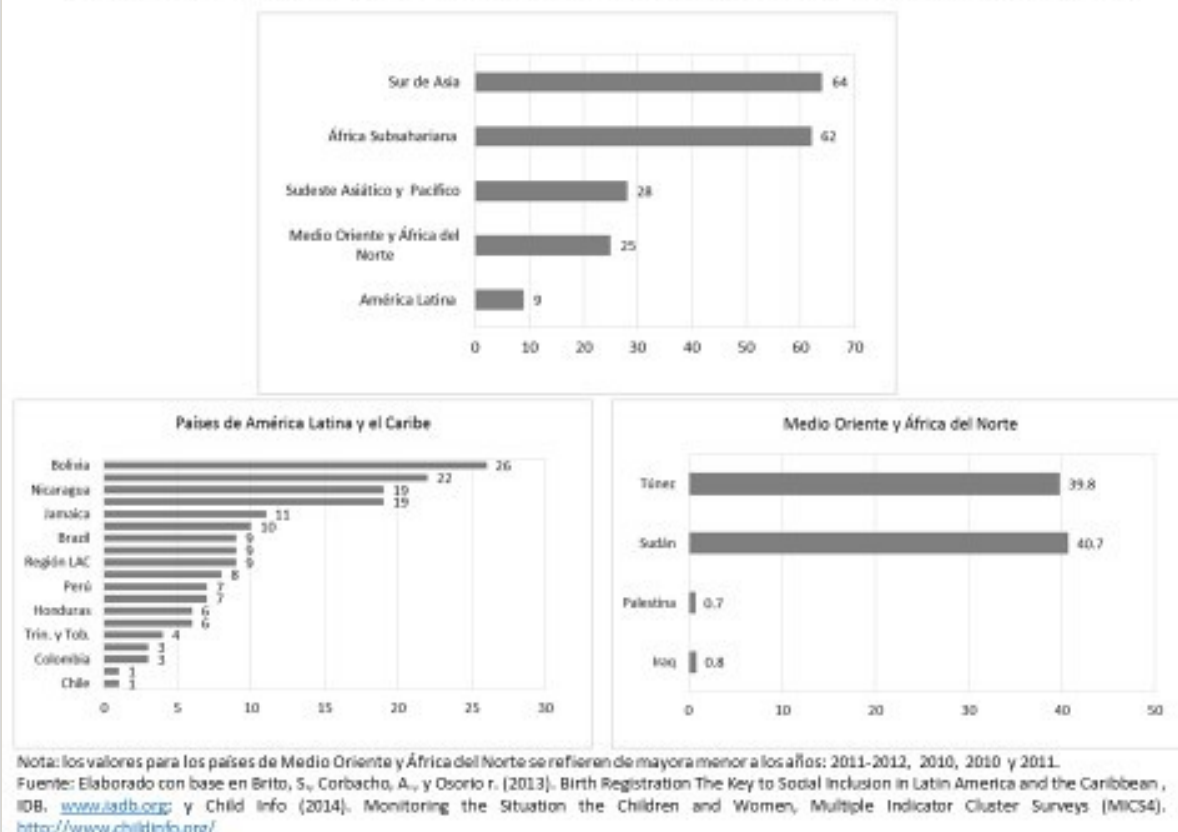
En el caso de los niños que por distintas razones pierden el

(7) Véase CEPAL-UNICEF (2011). Derecho a la identidad: Registros de nacimiento en América Latina y el Caribe, Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, número 13, noviembre de 2011, en [<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/noticias/desafios/7/45367/P45367.xml&xsl=/dds/tpl/p27f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>].

contacto con sus progenitores este derecho está totalmente vulnerado: la orfandad, el abandono, vivir en situación de calle, ser deportado, refugiado, asilado, secuestrado o recluido en alguna institución para lograr su plena inserción social, o bien, ser socialmente rehabilitados, originan una configuración de múltiples ramificaciones relacionados con la falta de condiciones socio-familiares y de desarrollo institucional para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez. La falta de identidad oficial se une, se vincula a algunas de estas situaciones en tanto espacios que favorecen la vulnerabilidad de

(8) En 2011, a partir de los informes de Aldeas Infantiles 2008 y 2009 se estimó en 374,308 el número de niños en instituciones (públicas y privadas) para 17 países latinoamericanos. La cifra no es exacta pero permite una aproximación. En el caso de Europa Central y del Este, casi 1.5 millones de niños y niñas viven bajo tutela pública y hacia 2010, unos 106 millones de niños y niñas menores de 15 años habrían perdido por lo menos a uno de sus progenitores. Véase RELAF (2011). Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina. Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Disponible en [<http://www.relaf.org/>]; véase también [http://www.unicef.org/spanish/protection/index_orphans.html].

Gráfica 1. Porcentaje de subregistro de nacimientos en algunas regiones en desarrollo, 2000-2012.



los niños y en los que es explícito el incumplimiento de los derechos humanos.(8)

La Gráfica 1 muestra el porcentaje de subregistro de nacimientos de los niños menores de cinco años de algunas regiones en desarrollo y para los países de América Latina y del Este y Sudeste de África, donde se observa que a pesar de las diferencias tan marcadas entre las regiones del planeta, también al

interior de éstas —como evidencian los casos de América Latina y África— las diferencias son notables; verbigracia, Chile y Bolivia en el primer caso y Túnez e Iraq en el otro.

La mejor medición o estimación de los hechos demográficos es imprescindible para la formulación de políticas públicas con impacto en la niñez. De acuerdo a las estimaciones de la UNICEF, el

subregistro de nacimientos es un problema que atañe mayormente a los países en desarrollo y especialmente a regiones del planeta de mayor pobreza.⁽⁹⁾

Desde una perspectiva integral, el problema del subregistro de los niños al nacimiento —como lo reiteran diversos documentos de organismos internacionales— es una barrera al acceso a derechos humanos en la infancia (educación, salud, protección social) y muy probablemente en otras etapas de la vida (continuidad de la formación escolar, derechos políticos, acceso a mercados de trabajo formales y a programas públicos de bienestar social).

Si bien los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil buscan establecer los niveles de subregistro, es perceptible en las estimaciones la falta de una metodología única que concilie los diferentes esfuerzos

(9) No obstante, se estima que en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el subregistro afecta al 2% de los nacimientos. Véase M. Harbitz (2013), *The civil registry. A neglected dimension of international development*. IDB, Technical Note No. IDB-TN-542, en [<http://publications.iadb.org/handle/11319/5928?locale-attribute=es>].

emprendidos desde hace más de una década a escala internacional. En consecuencia, puede considerarse que el registro debe hacerse inmediatamente después de nacer, antes de transcurridos treinta días del nacimiento, antes de los seis meses de ocurrido el nacimiento, a menos de doce meses, u otras escalas. Empero, el establecimiento de escalas temporales para determinar el volumen y porcentaje de niños nacidos sin registro oficial no resuelve el hecho de que al nacer —uno o más niños— carezcan de una identidad oficial.

Al mismo tiempo, existe un reconocimiento explícito por parte de dichos organismos de las mejores prácticas y estrategias instrumentadas para mejorar el registro de los niños al nacer. La OEA (2010) reconoce en su *Manual de prácticas exitosas para el registro civil*, dentro del PUICA,⁽¹⁰⁾ detalla los casos de México, Colombia y Perú, y enlista las

(10) PUICA, Programa de Universalización de la Identidad Civil de las Américas, en [https://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Manual_Buenas_Practicas_RegCivil.pdf].

actividades de la asistencia técnica que ella brinda en relación con:

1. Asegurar la universalidad, accesibilidad y de ser posible, gratuidad del registro del nacimiento.
2. Promover el enfoque multidimensional.
3. Apoyar a los gobiernos en los procesos de modernización de sus registros de identidad, así como para el mantenimiento actualizado de las estadísticas vitales.
4. Promover la participación ciudadana mediante la universalización del registro civil y el respeto a la Identidad.
5. Fomentar la cooperación regional, con miras a aprovechar las experiencias exitosas de los países del hemisferio.
6. Abordar en la medida de lo posible, aspectos tendientes a compatibilizar las legislaciones vigentes en los distintos Estados miembro, en materia de identidad de las personas.
7. Propiciar la uniformidad de los sistemas de inscripción, a

efecto de obtener instrumentos que posibiliten su utilización en los diversos Estados miembros.

Tareas que se hallan en la misma ruta de acciones enunciadas por UNICEF y Plan Internacional en sus conferencias de 2007 y 2011,⁽¹¹⁾ tanto en sus documentos conceptuales como en las conclusiones y recomendaciones presentadas como resultado de éstas. El Esquema 2 muestra las líneas generales desarrolladas en las conferencias a modo de avance conceptual y de estrategias a instrumentar por los Estados, la sociedad civil y otros agentes involucrados.

Aunque son todas destacables, en diversos países los cambios normativos y los esfuerzos de inclusión social sin duda merecen un seguimiento puntual. Por ejemplo, en México la adición de un párrafo al artículo 4° constitucional relativo al derecho a la identidad establece:

(11) Véase nota 3 a pie de página.

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.⁽¹²⁾

Para lo cual habrá que evaluar la prontitud con la que en las entidades del país cada Registro Civil, a escala municipal, facilita el registro homogeneizando los requisitos, informando de los cambios en la legislación e instrumenta este derecho de la población.

(12) Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio de 2014.

Esquema 2. Desarrollo conceptual y estrategias para mejorar el registro civil. Aproximación en la compatibilización de las Conferencias Regionales y el PUICA



*En especial en la 2ª Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento Los pueblos indígenas y los afrodescendientes (2011) se hicieron recomendaciones específicas en esta materia. Los documentos están disponibles en: http://www.unicef.org/latam/Recomendaciones_finales_indigenas.pdf y http://www.unicef.org/latam/Recomendaciones_finales_afrodescendientes.pdf

Comentario final

La identidad al nacer es un derecho humano reconocido primordialmente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como por diversas convenciones y pactos internacionales. Su instrumentalización por país muestra que en diferentes regiones del planeta, pero sobre todo en los países periféricos el registro es incompleto. Incluso en algunos países esta situación implica que más de la mitad de los niños menores de cinco años no cuenten con una identidad oficial al nacer. De hecho, disponer del documento desde el nacimiento se presenta anclado a retos de gran calado para los Estados nacionales y los organismos internacionales.

La búsqueda de soluciones técnicas para poder hacer comparable la información a escala planetaria ofrece ya un panorama a nivel regional a través de estimaciones del registro y subregistro de nacimientos. Las prácticas reconocidas como exitosas podrían ser replicables, pero será indispensable la cooperación internacional, así como el conocimiento y respeto de prácticas culturales diversas, la capacitación contra el racismo y la discriminación, el acceso universal, gratuito y oportuno a los sistemas de registro.



**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.
Teléfono: 55-5036-0000
Ext. 55237
Correo: cesop@congreso.gob.mx

Responsable de la publicación:
Ernesto R. Cavero Pérez
*Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos*



El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.