

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**El Subregistro de Nacimientos en Guatemala: Las
consecuencias**

Consultores: **Dwight Ordóñez Bustamante, PhD.**
 Patricia Bracamonte Bardález

Febrero de 2007

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Glosario de Acrónimos | 3 |
| Resumen Ejecutivo | 5 |
| 1. Introducción | 7 |
| 2. Breve información general sobre el país | 8 |
| 3. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento de identidad (“cédula de vecindad”) | |
| 3.1 Dimensión del subregistro de nacimientos | 10 |
| 3.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de vecindad en Guatemala | 15 |
| 3.3 La informalidad documentaria como respuesta de la población al formalismo burocrático: la pérdida de fiabilidad de los registros civiles guatemaltecos y los riesgos de corrupción del sistema | 21 |
| 4 Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud | |
| 4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad | 25 |
| 4.2 El acceso a la Educación | 28 |
| 4.3 El acceso al sistema de atención en Salud | 29 |
| 4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo | 31 |
| 5. El funcionamiento del Registro Civil | |
| 5.1 La organización del sistema de registro civil en Guatemala | 32 |
| 5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC | 34 |
| 5.3 Los recientes cambios legales en el sistema de identificación de los ciudadanos, a ser implementados desde 2007: La creación de la RENAP. Identificación de oportunidades de cooperación para el Banco Interamericano de Desarrollo | 37 |
| 6. La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulação de personas | |
| 6.1 Las leyes y campañas especiales de documentación | 39 |
| 6.2 La acción de los organismos internacionales y de los organismos gubernamentales y no gubernamentales | 41 |
| 7. El manejo de la carencia de documentación personal por programas y servicios sociales en Guatemala | 45 |
| 8. Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil en Guatemala | 48 |
| Bibliografía | 50 |
| Anexo 1: Listado de personas entrevistadas | 52 |

Glosario de Acrónimos

| | | |
|-----------|---|---|
| ACNUR | : | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACPD | : | Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas |
| ANAM | : | Asociación Nacional de Municipalidades |
| ASDI | : | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional |
| BID | : | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CELADE | : | Centro Latinoamericano de Demografía |
| CTEAR | : | Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. |
| CIPRODENI | : | Coordinadora Institucional de Protección de los Derechos de la Niñez. |
| COCODEs | : | Comités Comunitarios de Desarrollo |
| CODEFEM | : | Colectiva para los Derechos de las Mujeres en Guatemala |
| COMUDEs | : | Comités Municipales de Desarrollo |
| DDHH | : | Derechos Humanos |
| DDNNAA | : | Derechos de los Niños y Adolescentes |
| DPI | : | Documento Personal de Identificación |
| ECAs | : | Empresas Campesinas Asociativas |
| ENCOVI | : | Encuesta Nacional de Condiciones de Vida |
| ENSMI | : | Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil |
| FIS | : | Fondo de Inversión Social |
| IFES | : | Fundación Internacional para Sistemas Electorales |
| IGER | : | Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica |
| IGSS | : | Instituto Guatemalteco de Seguridad Social |
| INE | : | Instituto Nacional de Estadística |
| INGEP | : | Instituto de Gerencia Política |
| INTA | : | Instituto Nacional de Transformación Agraria |
| MINEDUC | : | Ministerio de Educación |
| MINUGUA | : | Misión de Naciones Unidas para Guatemala |

| | | |
|------------|---|---|
| MINSA | : | Ministerio de Salud |
| MOVIMONDO: | | Movimondo – Movimento Liberazione e Sviluppo |
| NNAA | : | Niños y Adolescentes |
| NNUU : | | Naciones Unidas |
| NUFED | : | Núcleos Familiares y Educativos para el Desarrollo |
| OEA | : | Organización de Estados Americanos |
| OIM | : | Organización Internacional para las Migraciones |
| OMM | : | Oficina Municipal de la Mujer |
| ONG | : | Organización no Gubernamental |
| OPS | : | Organización Panamericana de la Salud |
| PDH | : | Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos |
| PNJ | : | Procuraduría de la Niñez y la Juventud |
| PNUD | : | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRONADE | : | Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo |
| RENAP | : | Registro Nacional de las Personas |
| RIB | : | Registro Integrado de Beneficiarios |
| RRCC | : | Registro Civil |
| SEGEPLAN | : | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia |
| SEPAZ | : | Secretaría de La Paz |
| SEPREM | : | Secretaría Presidencial de la Mujer |
| SNBS | : | Secretaría Nacional de Bienestar Social de la Presidencia de la República |
| SOSEP | : | Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente |
| TSE | : | Tribunal Supremo Electoral |
| UNICEF | : | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNIFEM | : | Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer |
| UPEG | : | Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión |
| URNNG | : | Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca |

Glosario de Términos de Uso Local

- **Fe de edad:** lo que en muchos países es conocido como “partida de nacimiento” o primer documento que certifica la identidad de un recién nacido, en Guatemala es denominado *fe de edad*. Dicha *fe de edad* es copia fiel de un documento emitido originalmente por algún municipio y del cual se debe sacar para cada trámite nuevas copias (de preferencia “con antigüedad no mayor de 6 meses”); el documento es utilizado para constatar (“dar fe”) de la edad de las personas.
- **Boleto (de nacimiento)** es el nombre con el que se denomina lo que en otros países es conocido como el “certificado de nacimiento” (expedido por el médico, partera o comadrona que atiende un parto). Se trata de un documento en formato estándar pero sin numeración en serie.
- **Cédula de vecindad** es el nombre de lo que en otros países es denominado “cédula de identidad”, “documento (nacional) de identidad” o “documento (único) de identidad” y que es expedido a los ciudadanos al alcanzar éstos la mayoría de edad (al cumplir los 18 años de edad). La *cédula de vecindad* es una libretita con varias páginas en la que se inscriben los principales hechos vitales de las personas (nacimiento, matrimonio, divorcio, descendencia, etc.). Para que una cédula de vecindad pueda ser utilizada para el ejercicio del voto en procesos electorales, es necesario que el votante sea registrado por el Tribunal Supremo Electoral y que dicha cédula sea “habilitada” mediante un sello en una de sus páginas. En Guatemala, la fe de edad y la cédula de vecindad son expedidas ambas por dos instancias distintas de las Municipalidades:
- Los municipios poseen tanto un **Registro Civil**, que registra los nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en su jurisdicción, como un **Registro de Vecindad**, que registra a las personas mayores de edad que se afincan o residen en su territorio (ver al respecto el acápite 5.1 de este texto).

Resumen Ejecutivo

Objetivo del estudio

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico en Guatemala. En este marco, se identifican las principales causas de subregistro de nacimientos y falta de documentación legal (cédula de identidad) en población adulta, y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país.

No existe en el país un estimado oficial sobre el subregistro de nacimientos. Las estimaciones de subregistro realizadas por instituciones internacionales y otras oscilan entre 4 y 10%, , aunque habida cuenta de la limitada representatividad de los estudios realizados, tales estimaciones suelen carecer de confiabilidad. Las investigaciones existentes reportan porcentajes similares para el país en el caso del documento de identidad de los adultos, llamado “cédula de identidad”; sin embargo, estudios realizados en sectores rurales del país han encontrado zonas en las que más de 20% de la población adulta, principalmente mujeres, carece de documentos de identidad. Así, las bajas cifras globales de subregistro que suelen mostrarse

para el ámbito del país esconden la cuestión de la concentración de este problema en zonas rurales y entre la población femenina, pobre e indígena.

Los retos institucionales de Guatemala

En Guatemala no existe aún una entidad central que integre los datos del registro civil y que opere en base a formatos y procedimientos estandarizados, sino que la función es asumida en forma independiente y no relacionada entre sí por cada una de los 332 municipios del país. La supervisión de las oficinas locales de registro civil es ejercida solamente por el alcalde respectivo. No se ejerce, por lo tanto, ningún otro control técnico o legal por una entidad de jerarquía superior del gobierno, lo que incide negativamente en la confiabilidad de la información registrada. Las condiciones tecnológicas de los registros civiles (en el caso de la partida de nacimiento) y de los llamados “registros de vecindad” (en el caso del documento de identidad de adultos), son variadas y en general muy limitadas; sin embargo, prima la baja formación y profesionalización de los encargados, la ausencia de tecnología y el insuficiente personal. Con frecuencia y a medida que se aleja uno de las cabeceras de departamento, se trata de personal no tecnificado, con un bajo nivel educativo y con un pago reducido.

Factores de subregistro de nacimientos en Guatemala

En el caso guatemalteco, los principales factores que han incidido en el subregistro de nacimientos así como negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad son: la discriminación de género; las barreras geográficas propias del territorio; la pobreza y en particular la extrema pobreza; la ausencia de una tradición registral en buena parte de la población de escasos recursos; las secuelas del pasado conflicto armado, que privó de documentos a muchas personas; la discriminación étnica, la ocurrencia de desastres naturales (Huracán Mitch, Tormenta Stan); factores de carácter político relacionados con pasadas manipulaciones del registro electoral; y la influencia de la migración ilegal al exterior, que hacen que para algunas personas sea mejor carecer de una identidad oficial.

Debido a lo engorroso de los requisitos de inscripción la población guatemalteca ha hecho desde el pasado uso frecuente de prácticas “informales” destinadas a “simplificar” el logro de la formalidad de la inscripción, aún a costa de que ésta pueda luego no tener validez en los registros civiles. Ello crea un permanente problema de confiabilidad de la información de los registros civiles de identidad guatemaltecos. Asimismo, la informalidad en la aplicación de la ley por parte de los registradores civiles y el uso de la “discrecionalidad” en las decisiones de los alcaldes, sumado a la corrupción de algunos funcionarios favorece la manipulación de la información de los registral y genera actos ilícitos, tales como la doble inscripción como instrumento para un posterior fraude electoral, el tráfico de identidades ligado a la inmigración ilegal al país y el tráfico de niños, disfrazado ello en muchos casos como procesos de adopciones hacia el extranjero.

Lecciones aprendidas de este estudio

En Guatemala, la carencia de documentos de identidad (partida de nacimiento -o “fe de edad”- en el caso de niños y adolescentes, “cédula de vecindad” en el caso de los adultos) impide a las personas

- (i) ejercer un conjunto de derechos básicos de las personas, tales como el ejercicio de la representación civil y acceso a la justicia y a derechos civiles (e.g. casarse, reconocer a los descendientes) y políticos (e.g. elegir autoridades y ser elegido)
- (ii) y el acceso a derechos económicos y al sistema financiero, el acceso al empleo formal y a derechos laborales.
- (iii) Asimismo, la carencia de documentos de identidad impide el libre movimiento de las personas, por carecer de los medios para obtener un pasaporte e impide el derecho de propiedad y el acceso a tierras.

- (iv) De otro lado, aunque la carencia de documentos es una barrera para el acceso a servicios de salud, incide en forma negativa sobre los derechos de los niños y adolescentes, incluyendo el hecho de que si un niño/a carece de partida de nacimiento, no puede matricularse en la escuela.

Igualmente, la falta de documentos de identidad (partida de nacimiento y/o cédula de vecindad) tiene un efecto importante sobre la posibilidad de establecer sistemas de monitoreo de los programas estatales de apoyo a personas y familias de escasos recursos económicos. En ausencia de aquéllos, no es posible contar con información confiable que permita optimizar la eficacia y eficiencia de los programas de apoyo social a sectores vulnerables, que suelen objeto de la cooperación técnica de organismos internacionales.

Respuesta del gobierno

Como una respuesta estructural frente a los múltiples problemas y falta de confiabilidad que presenta el sistema de identidad de personas vigente en Guatemala, el Congreso de Guatemala, mediante Decreto No. 90-2005 del 14 de Diciembre de 2005, aprobó la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP), el mismo que tendrá por objetivo “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del documento personal de identificación (DPI).” De esta manera, y como consecuencia de esta Ley, en adelante la función de registro civil se unificaría en una entidad nacional como sucede en otros países de la región, se modernizaría mediante la digitalización de información y medidas de seguridad para evitar la falsificación del DPI, y saldría de la competencia directa de los municipios, como ha venido sucediendo hasta ahora. El 2007 será el último año de vigencia de la actual cédula de vecindad. A partir del año siguiente todos los ciudadanos guatemaltecos deberán contar con una cédula más moderna, digitalizada y el RENAP deberá crear un registro nacional de identidad, informatizado, “desde punto 0”¹.

Recomendaciones

La modernización del sistema de registro civil de Guatemala, constituye un importante objetivo como un primer paso ineludible destinado a garantizar el acceso universal y protección de derechos de lo(a)s ciudadanos(a)s de ese país, lo que tendría efectos directos sobre la mejora de las condiciones que favorezcan la inclusión social y económica de los sectores más desfavorecidos de la población. Sin embargo, habida cuenta de las particularidades del país y sus instituciones, dicho proceso presenta también un conjunto de desafíos para la implementación de dicho sistema. La modernización del sistema de registro civil en Guatemala puede constituir también una importante oportunidad para la cooperación técnica de organismos multilaterales, principalmente en los aspectos de:

- (i) diagnóstico situacional de las capacidades y necesidades operativas a nivel nacional;
- (ii) fortalecimiento institucional del RENAP, incluyendo la formación de cuadros técnicos;²
- (iii) promoción de la articulación entre los organismos involucrados en el proceso de registro;³

¹ La implementación de la ley del RENAP ha sido temporalmente bloqueada por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que planteó una acción de amparo ante la Corte Suprema (por supuesta inconstitucionalidad de la ley al supuestamente violar “la autonomía municipal”); ésta última institución aún no ha emitido sentencia sobre el particular.

² En colaboración con UNICEF, que plantea dar apoyo al RENAP.

³ Por ejemplo, existe un memorando de entendimiento entre el UNICEF, el BID y la OEA, para promover el registro de ciudadanos.

- (iv) impulso de mecanismos de disminución del subregistro en zonas críticas del país;
- (v) y diseño de una plataforma tecnológica sostenible, adaptada a las necesidades y capacidades locales en las distintas regiones del país.

1. Introducción

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico en Guatemala. En este marco, se identifican las principales causas de subregistro de nacimientos y de falta de documentación legal (cédula de identidad) en población adulta, y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país. Específicamente, se analizará el proceso de integrar la carencia de documentación en los programas de educación, salud y otros programas relevantes en Guatemala considerando el perfil demográfico y cultural del país.

La investigación comprende diversas áreas de análisis, entre las cuales:

- a) La descripción de las instituciones relevantes y de las diferentes maneras en que los niños y adultos se pueden registrar en Guatemala, incluyendo la participación de instituciones públicas y privadas involucradas en el proceso de registro. La determinación de los incentivos y desincentivos para registrar a un niño, los costos del proceso de inscripción, la naturaleza estandarizada o no del mismo y la caracterización del registro como centralizado o descentralizado.
- b) El análisis de las implicaciones y las consecuencias de ser un ciudadano indocumentado para los grupos más vulnerables.
- c) La descripción de cómo la falta del registro afecta el acceso a la educación y el nivel de educación, investigando en particular casos de ciudadanos a los cuales les fue negado el acceso a la educación solo por la falta de un registro de nacimiento.
- d) La descripción de cómo la falta de documentos de identidad afecta el acceso a servicios de salud.
- e) La evaluación de cómo se considera y se integra la carencia de documentación en programas de que financia el BID en Guatemala. La identificación de programas que ya existen para reformar el sistema o mejorar la situación. El estudio de la falta de documentación en el contexto bancario.
- f) La descripción de programas y políticas cuyo objetivo consista en mejorar el problema de subregistro de nacimiento.
- g) El análisis, de ser ello factible, de la brecha entre los niveles de registro de nacimientos como informado por adultos (padres, parientes) en el hogar en encuestas de hogares, y los niveles de subregistro indicados por otras metodologías.

El recojo de información de campo fue realizado en tres departamentos de Guatemala (Chiquimula, Izabal, Guatemala) entre el 15 y el 24 de Enero de 2007 y comprendió la entrevista a representantes de una veintena de instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas (ver anexo 1), relacionadas con distintos campos que intersectan con la función del registro civil, así como la entrevista o grupo focal con diversas personas que por carecer de documentos de identidad, habían visto restringido, ellos o sus hijos, su acceso a diversos derechos básicos y servicios.

2. Breve información general sobre el país

El país de Guatemala mantiene fronteras con México, Honduras y El Salvador y posee un territorio de 108,889 Km.2 cuyas costas son bañadas por los océanos Pacífico y Atlántico. Aproximadamente dos terceras partes del territorio de Guatemala están formadas por montañas, muchas de ellas de origen volcánico. Las tierras altas comprenden dos cordilleras paralelas, la sierra de los Cuchumatanes y el sistema de la sierra Madre, continuación de la cordillera mexicana del mismo nombre, que atraviesa Guatemala de oeste a este y divide al país en dos mesetas de extensión desigual. El nombre "Guatemala" proviene de la voz náhuatl *Coactimaltlan*, que significa "territorio muy arbolado", o "país de muchos bosques". Guatemala está organizado en 22 departamentos que comprenden 332 municipios. La topografía irregular y montañosa del buena parte del territorio guatemalteco, sumada a la precipitación pluvial y la insuficiencia y/o mal estado de las vías carrozables las en zonas rurales determina dificultades de acceso a numerosas aldeas y pequeñas poblaciones distantes del país. El idioma oficial es el español, pero habida cuenta de la diversidad cultural del país adicionalmente se hablan 23 idiomas y dialectos regionales, la mayoría de ellos de origen maya.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002, la población guatemalteca ascendió a 11'237,196 personas y está compuesta en 41% por población de origen indígena (39% de población de origen maya y un pequeño porcentaje de población xinca, garífuna y otra) y 59% de población "ladina" (o mestiza). 54% de la población reside en el área rural; 23% de la población se concentra en el departamento de Guatemala, y la mayor parte de ese porcentaje, en la ciudad capital del mismo nombre. 42.27% de la población guatemalteca es menor de 15 años de edad. La esperanza de vida al nacer es de 68 años (varones: 64 años, mujeres: 71 años).

Según la ENCOVI 2000 (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2000), 56% de la población guatemalteca se encuentra por debajo de la línea de pobreza general y alrededor de 16% por debajo de la línea de pobreza extrema⁴. Ello incluye a siete departamentos que concentran la mayor incidencia de pobreza general, tres del occidente del país (Quiché: 84.6% de población pobre, Alta Verapaz: 84.1%, Huehuetenango: 78.3%) y cuatro del cinturón de pobreza del norte y noroeste del país, donde tres cuartas partes de la población es pobre (Sololá: 75.5%, Totonicapán: 73.7%,

⁴ Fuente: Mapas de Pobreza 2002. En base a la combinación de información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI, 2000) y del Censo Nacional de Población y Vivienda (2002), en el año 2004 la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) elaboraron, con apoyo técnico del Banco Mundial, el Mapa de Pobreza 2002 de Guatemala.

Baja Verapaz: 73.2% y San Marcos: 73.1%). Salvo el caso de San Marcos, todos estos departamentos presentan un predominio de población rural e indígena. A su vez, los departamentos más afectados por la pobreza extrema son Alta Verapaz (41.2%), Quiché (33.2%), Huehuetenango (30.3%) y Jalapa (30%). La mayor parte de estos departamentos fueron golpeados fuertemente por la larga guerra civil y sus secuelas. La mayoría de la población en pobreza y pobreza extrema es indígena y vive en zonas rurales. Cerca de 80 % de la población de origen indígena es pobre y aproximadamente 37% vive en extrema pobreza. En estas áreas vive la mayoría de población originaria de las etnias K'iche' (aproximadamente 1.200,000 personas), Q'eqchi' (aproximadamente 800,000 personas), Mam (aproximadamente 500,000 personas) y Kaqchikel (aproximadamente 400,000 personas). Parte importante de esta población es monolingüe y no habla el castellano, lo que dificulta su inserción en un país en donde la lengua oficial es el castellano incluyendo su inscripción en el Registro Civil. Particular vulnerabilidad presentan las mujeres indígenas: cerca de 50% de mujeres indígenas son analfabetas, y en algunas aldeas del interior esta cifra alcanza a cerca del 90% e las mujeres. 3 de cada 10 mujeres son monolingües en lengua maya.

La etnicidad se asocia en Guatemala con una mayor probabilidad de lugares de residencia, lo que a su vez tiene que ver con las estructuras sociales, políticas y económicas excluyentes que han existidos durante siglos en el país. Según el Índice de Desarrollo Humano 2005 elaborado por el PNUD, mientras más del 70% de la población no-indígena vive en el medio urbano (ciudades y pueblos), más del 70% de la población indígena vive en el medio rural (en aldeas, caseríos y fincas).

La pobreza también comprende principalmente, en la zona Oriental del país, a la población de la etnia Ch'orti' (aproximadamente 60,000 personas, departamento de Chiquimula), así como población ladina (mestiza) pobre de Jalapa, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, El Progreso, Santa Rosa, Izabal y Escuintla. Ante el incremento de la pobreza, ésta población se ubica entre la que más migra hacia los Estados Unidos. Un ejemplo de la extensión de la pobreza en Guatemala lo constituye el departamento de Huehuetenango: El índice de pobreza total de ese departamento es de 78.3 y el de pobreza extrema de 30.3. 77% de la población del departamento es rural y 65.1 de origen indígena. El índice de pobreza del municipio de Santa Bárbara, Huehuetenango, el más pobre del país, es de 97.7.

Así, la vulnerabilidad social y pobreza dependen en Guatemala de varios factores, tales como la etnicidad, el género, el estrato socioeconómico/ educación y el lugar de residencia (urbano/ rural) de las personas. Sin embargo, otros factores, de carácter político unos, y otros relacionados con la ocurrencia de desastres naturales, han jugado un rol importante en la historia reciente de Guatemala, e incidido en el tema de la carencia de documentación de identidad de parte de sus ciudadanos. Así, la población sufrió más de 30 años de guerra civil, en la que se estima que sólo entre 1960 a 1996 murieron más de 200,000 personas, en su mayoría indígenas desarmados, y hubo cerca de 40,000 desaparecidos. Durante buena parte de las dos últimas décadas del siglo XX, se movilizaron grandes contingentes de población que huían del peligro de perder la vida por razones de los conflictos armados que azotaron a la región centroamericana y, en particular, a Guatemala. Entre 1982 y 1983, como resultado del conflicto armado, se destruyeron más de 400 aldeas indígenas, lo que provocó la movilización forzada interna de más de 1.5 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, obligando al refugio fuera del país a más de 150,000 personas, indígenas en su mayoría, que se asentaron en

la región fronteriza con México. Finalmente, en Diciembre de 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y se inició el proceso de reconstrucción del país.

De otro lado, en 1998, el país sufrió los embates del huracán Mitch, el que afectó a casi 750,000 personas, de las cuales resultaron damnificadas más de 106,000, que debieron ser evacuadas, principalmente en los municipios de Los Amates (Izabal), Morales (Izabal), Panzos (Alta Verapaz), y la cuenca de Amatitlán (Petapa, Amatitlan, Villa Canales). A su vez, en Septiembre de 2005, el país se vio afectado por la tormenta Stan, la que afectó el 75% del territorio guatemalteco y dejó daños importantes en varios departamentos del país, especialmente en Sololá, Quetzaltenango y San Marcos, dejando tras de sí más de 1,400 fallecidos y 100,000 damnificados. Tanto la guerra civil como los desastres naturales tuvieron un impacto importante en la pérdida de documentos de identidad por parte de las personas afectadas por estos eventos, lo que se combina con las variables estructurales que inciden en las limitaciones del funcionamiento del registro civil en Guatemala.

La convulsión interna y la pobreza han jugado un rol importante en el elevado porcentaje de migración interna que presenta el país, y que determinó que entre 1996 y 2002, 24% de la población cambiase de lugar de residencia. 44% de la migración inter departamental se dirige al departamento de Guatemala, el que presenta un saldo neto positivo de 35% del total de migrantes, seguido por el departamento de Petén, fronterizo con México, en donde en años recientes ha habido procesos de distribución de tierras, y que concentra un saldo positivo del 7.36% de migraciones. El Petén es también el “trampolín” desde el cual se organiza otro fenómeno social importante, el de la migración hacia el exterior del país, y que ha cobrado particular importancia en los últimos 20 años. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, 1,250,000 guatemaltecos residen fuera del país, de los cuales 1,000,000 en los Estados Unidos, incluyendo 60% de indocumentados que carecen de documentos guatemaltecos y son migrantes ilegales en USA. En el año 2006, los migrantes guatemaltecos en el extranjero enviaron aproximadamente U\$ 3,400 millones en remesas a sus familiares que viven en el país.

3. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento de identidad (“cédula de vecindad”)

3.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

El total de nacimientos anuales entre 1995 y 2004 en Guatemala ha oscilado en los últimos años en torno a un promedio cercano a 400,000 personas.

Cuadro 1- Guatemala: Número de nacidos vivos por año (1995-2004)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total | 371,091 | 377,723 | 387,862 | 400,133 | 409,034 | 425,410 | 415,338 | 387,287 | 375,092 | 383,704 |
| Hombres | 188,813 | 192,402 | 196,939 | 203,653 | 208,273 | 216,176 | 211,051 | 197,393 | 189,865 | 194,908 |
| Mujeres | 182,278 | 185,321 | 190,923 | 196,480 | 200,761 | 209,234 | 204,287 | 189,894 | 185,227 | 188,796 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Estadísticas Vitales

Es necesario sin embargo relativizar la confiabilidad y calidad de los datos en los que se basa ésta y otras informaciones presentadas en esta sección, habida cuenta que el Instituto Nacional de Estadística (INE) sólo registra la información que a su turno es reportada inicialmente en forma separada por los 332 municipios de la República y que, como se verá a lo largo de las siguientes secciones de este estudio, ésta última presenta serias dificultades y disparidades entre municipios con respecto a la calidad y confiabilidad (incluyendo la seguridad frente a fraude) con la que es generada y procesada esta información así como con respecto a la cobertura real de los sistemas de registro en cada localidad. Se añade asimismo a este problema el hecho de que el “boleto de nacimiento” (certificado expedido por el médico o comadrona que atiende un parto) es un formato sin numeración única de serie, lo que tiene también un impacto negativo en la confiabilidad del registro de las estadísticas vitales.

Así, habida cuenta que en el país **no existe un padrón nacional⁵ ni un sistema integrado de información sobre el registro de nacimientos y sobre el documento de identidad de mayores de edad** (llamado “cédula de vecindad”), y que cada municipio maneja en forma independiente, con sus propios procedimientos y en la mayor parte de casos, en forma escasamente digitalizada, su propio sistema de registro civil, **no es realmente posible determinar, en forma exacta, la dimensión del problema del subregistro de nacimientos en Guatemala o de la carencia de documentos de identidad de adultos.**

A pesar de ello, algunas instituciones han realizado algunas inferencias y estimaciones indirectas sobre el subregistro de nacimientos a partir de información parcial derivada del trabajo de campo de las mismas o de otras organizaciones.

Así por ejemplo, **en relación con el subregistro anual de nacimientos**, una publicación de Innocenti Research Centre (2002) vinculado a UNICEF, ubica en **10% o menos** el subregistro de nacimientos de Guatemala, en base a estimaciones de NNUU. En base a esta cifra, y asumiendo que anualmente se registra un promedio de 400,000 nacimientos en el país, ello significaría que **se estaría dejando de registrar 40,000 nacimientos por año y 200,000 en cada lustro.**

De otro lado, una investigación del Departamento de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas publicada en la década pasada (1993, p. 24) menciona un subregistro anual de nacimientos de 4.4% para el períodos 1985-1989 (comparación entre nacimientos registrados por el INE versus estimaciones de la tasa bruta de natalidad realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía –CELADE en otro estudio).

En el referido estudio, CELADE (1992) establece los siguientes porcentajes de subregistro de nacimientos, para el período 1950 -1990 (cuadro 12):

Cuadro 2- Guatemala: Porcentaje de Subregistro de Nacimientos, Período 1950 -1990

| Período entre | Nacimientos | | % Subregistro |
|---------------|-------------|-----------|---------------|
| | Registrados | Estimados | |
| | | | |

⁵ El único padrón nacional es el de electores, que maneja el Tribunal Supremo Electoral, pero el voto en Guatemala no es obligatorio y no todas las personas con cédula de vecindad están registradas como votantes.

| | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----|
| 1951-1960 | 1,634,024 | 1,732,879 | 5.7 |
| 1961-1970 | 2,016,486 | 2,138,394 | 5.7 |
| 1971-1980 | 2,604,053 | 2,674,566 | 2.6 |
| 1981-1990 | 3,208,565 | 3,230,659 | 0.7 |

Como se observa, aunque relativamente bajos, los porcentajes estimados de subregistro de nacimientos a nivel nacional presentados por diversos organismos internacionales resultan bastante variables, **lo que cuestiona su confiabilidad**.

Igualmente, estas bajas cifras globales del país esconden la concentración de este problema principalmente en zonas rurales y entre la población pobre e indígena. Así, un estudio realizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), con apoyo de UNICEF y ACNUR (IFES, 1999), estableció **para el período 1992-1996 un subregistro de nacimientos de 5% en base de 6 municipios del país** (Guatemala, Guanagazapa, Huehuetenango, Nentón, Chichicastenango y Monjas), comparando el número de nacimientos estimados por mes y el registro de éstos. Sin embargo, **las tasas de subregistro variaban en forma importante entre lo observado en los municipios ubicados en zonas rurales (10 a 21% de subregistro)** y aquéllos ubicados en los sectores urbanos (Ciudad de Guatemala: 2,7%). En el estudio se observó que el mayor porcentaje de subregistro ocurría en forma marcada en el mes de Diciembre de cada año, sin que se disponga de una explicación de este fenómeno. El bastante mayor porcentaje de subregistro de nacimientos observable en zonas rurales es confirmado por información proveniente de Plan Internacional-Guatemala, institución no gubernamental que atiende con diversos programas a 50,000 niños de comunidades pobres del oriente (departamento de Jalapa), nororiente (Izabal) y norte del país (Alta Verapaz, Baja Verapaz). La institución reporta que en los levantamientos de información sobre familias beneficiarias, 34% de éstas, si bien declararon tener las partidas de nacimiento de sus hijos, no pudieron mostrarlas.

Esta amplia variabilidad en los porcentajes de subregistro, que muestra promedios nacionales bajos pero porcentajes bastante más elevados en zonas rurales del país se observa igualmente **en el caso del documento nacional de identidad: la cédula de vecindad**, con el añadido de que este problema afecta principalmente a la mujer indígena residente en zonas rurales del país⁶.

Así, el PNUD, citando un análisis del Instituto de Gerencia Política (INGEP, 2005) realizado en base a la ENCOVI 2000, plantea los siguientes porcentajes de personas con cédula de vecindad y “empadronadas”⁷:

Cuadro 3 - Población con cédula de vecindad y empadronamiento 2000

| Área | | Sexo | | Pobreza | | Alfabetismo | | Etnicidad | |
|--------|-------|-----------|----------|---------|----------|-------------|------------|-----------|----------------|
| Urbana | Rural | Masculino | Femenino | Pobre | No pobre | Alfabeta | Analfabeta | Maya | Ladino/mestizo |

⁶ Según información de las experiencias previas de redocumentación implementadas en el país -ver secciones siguientes-

⁷ El “empadronamiento” de un votante implica su registro, por el Tribunal Supremo Electoral como votante; esta habilitación adicional del documento de identidad, certificada con el estampado de un sello en el mismo, constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho a elegir autoridades políticas.

| | | | | | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Con Cédula | 95.8 | 92.6 | 96.7 | 91.9 | 91.9 | 96.3 | 96.1 | 90.3 | 92.8 | 95 |
| Empadronados | 79 | 67.8 | 83 | 64.3 | 67.1 | 78.1 | 78 | 63 | 67.8 | 76.4 |

Fuente: PNUD 2006 –Cap. 9, en base a análisis de INGEP 2005 a partir de ENCOVI 2000

Como se observa en el cuadro, el porcentaje de personas sin cédula de vecindad sería menor al 10%, aunque el porcentaje de electores habilitados y efectivos (“empadronados”) de ambos sexos sería en la práctica bastante menor⁸.

Comparativamente, y dando una específica a este problema en algunos municipios, el proyecto de “Identificación de población desarraigada indocumentada en áreas seleccionadas”, llevado a cabo en 2001 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con apoyo de USAID, sobre una muestra no representativa de 15 Municipios de los Departamentos de Alta Verapaz, Chimaltenango, Quiché, Huehuetenango y San Marcos, detectó que un número importante de personas en los municipios analizados de esos departamentos, carecían de cédula de vecindad, que es el documento de identidad de los ciudadanos adultos. Los municipios analizados presentaban una mayoría de población rural de origen indígena. Analizando los datos de esta investigación y cruzando los mismos con data de población proveniente del Censo Nacional de 2002 para dichos municipios, se puede afirmar que el porcentaje de población adulta indocumentada en dichos municipios (columna E, en el Cuadro 4), se situaba entre 2.24% y 40.84% de la población de los mismos, siendo que los mayores porcentajes corresponden a municipios del departamento de Huehuetenango, cuya población reside a mayor distancia y/o tiene mayores dificultades de acceso en relación a la cabecera de Municipio.

Cuadro 4- Población indocumentada por municipio en estudio de OIM en relación a población total del municipio según Censo Nacional.

| DEPARTAMENTOS (EN NEGRITAS) Y MUNICIPIOS (EN CURSIVAS) | Censo Nacional 2002 - INE | Investigación sobre indocumentados OIM/ USAID | | | % estimado de personas indocumen tadas sobre población adulta (C/A) |
|---|---|---|---|--|---|
| | Población con más de 19 años de edad | Estimación de población indocumentada | | Casos de personas indocumen tadas detectados por OIM (2001) (D) | |
| | (A) | # estimado de personas indocumentadas, según actores locales (2001) | # estimado de personas indocumentadas, según OIM (2001) | (C) | (E) |
| Alta Verapaz (municipios seleccionados) | 26093 | 35 | 587 | 628 | 2.24% |
| <i>Chisec</i> | 26093 | 35 | | | |
| Chimaltenango (municipios seleccionados) | 49811 | 5589 | 4800 | 132 | 9.63% |
| <i>Comalapa</i> | 16,480 | 12 | | | |

⁸ E.g. 91.9% de mujeres con cédula, sólo 64.3% está empadronado para votar; del 96.7% de varones, 83% están empadronados para votar.

| | | | | | |
|---|----------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|
| <i>San José Poaquil</i> | 8720 | 45 | | | |
| <i>San Martín Jilotepeque</i> | 24611 | 5532 | | | |
| Quiché (municipios seleccionados) | 68246 | 10980 | 6500 | 659 | 9.52% |
| <i>Chajul</i> | 12253 | 0 | | | |
| <i>Nebaj</i> | 21120 | 0 | | | |
| <i>San Andrés Sajcabajá</i> | 8191 | 250 | | | |
| <i>San Juan Cotzal</i> | 9711 | 1700 | | | |
| <i>Uspantán</i> | 16971 | 9030 | | | |
| Huehuetenango (municipios seleccionados) | 38862 | 11000 | 15875 | 568 | 40.84% |
| <i>Jacaltenango</i> | 15415 | 1000 | | | |
| <i>Nenton</i> | 11538 | 1000 | | | |
| <i>San Mateo Ixtatán</i> | 11909 | 9000 | | | |
| San Marcos (municipios seleccionados) | 39198 | 280 | 390 | 358 | 0.99% |
| <i>Ixchiguán</i> | 8195 | 210 | | | |
| <i>Sipacapa</i> | 5548 | 62 | | | |
| <i>Tacana</i> | 25455 | 8 | | | |
| TOTAL | 222,210 | 27,884 | 28,152 | 2,345⁹ | 12.66% |

La existencia de más elevadas cifras de indocumentación observables en zonas rurales y en población femenina e indígena parece ser confirmada por información directa proveniente del encargado del programa de banca comunal del Fondo de Inversión Social, quien estima que alrededor de 20% de las potenciales beneficiarias de este programa inicialmente carecían de una cédula de vecindad y tuvieron que ser apoyadas para regularizar su situación. Estas mujeres eran provenientes de comunidades rurales en extrema pobreza, principalmente del Occidente del país.

Sin embargo, el tema de cuántas personas carecen de la cédula de vecindad vigente perderá toda relevancia si se tiene en cuenta que 2007 será el último año que por ley se utilizará la cédula vigente, y que desde 2008 todos los guatemaltecos adultos tendrán que ser re-documentados y recibir un nuevo “documento personal de identidad” (DPI), más moderno y emitido por medios electrónicos. Las elecciones nacionales de Septiembre de 2007 serán la última oportunidad en que los electores empadronados utilizarán la actual cédula de vecindad. Asimismo, a partir de 2007 debería entrar en vigencia el Registro Nacional de las Personas (RENAP, ver más adelante), lo que implicará un largo proceso de integración de partidas de nacimiento y de nuevas cédulas de identidad en bases de datos digitalizadas. El realizar este proceso en un país que presenta amplias barreras geográficas, económicas, culturales, lingüísticas, sociales y otras que inciden sobre la eficiencia y universalidad de los procesos de documentación personal, presenta a la vez riesgos para la preservación del derecho a la identidad de los guatemaltecos más pobres y excluidos, así como oportunidades para realizar sustantivas mejoras y construir un sistema nacional *e integrado* de identidad.

3.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de

⁹ Adicionalmente, la investigación de OIM detectó 413 casos de defunciones no registradas en dichos municipios y 334 casos de muerte presunta (dados por desaparecidos por sus familiares por más de 5 años) que no habían sido reportados.

vecindad en Guatemala

En el caso guatemalteco, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad son:

- **La discriminación de género**, factor que, debido a las concepciones culturales tradicionales sobre el rol de la mujer, inducen a que la mayoría de las personas indocumentadas en Guatemala (sin cédula) sean mujeres de bajo nivel educativo. 33.42% de la población femenina mayor de 7 años es analfabeta¹⁰, y de ésta, 80% son mujeres indígenas, que viven en zonas rurales. Las actitudes sociales tradicionales, el machismo y la acción de grupos de interés¹¹ configuran la dinámica en torno al acceso de la mujer a la identidad. Por prejuicios culturales, en el sector rural e indígena las familias dan más importancia a los hombres que a las mujeres y tradicionalmente deciden sacar la cédula de vecindad solamente para los varones de la familia, pues se considera que “el hombre es el que sale de la comunidad a trabajar, la mujer no”¹². Al cumplir los 18 años a aquéllos se les saca inmediatamente la cédula. Algo similar sucede con la partida de nacimiento (llamada “boleto de nacimiento”): cuando hacer dichos trámites resulta costoso debido a la pobreza en que se vive, se opta por sacar el documento de identidad sólo para los hijos varones. Además, la tradición cultural local solía implicar que las mujeres no recibiesen herencia ni propiedad de la tierra. En algunos casos, aunque las mujeres sacan cédula de identidad los maridos no se las dan, para que no se vayan. Esto refuerza las relaciones asimétricas y de dependencia entre los géneros. En algunos pueblos del interior muchas mujeres no existen más que en función a su estado civil: “María, la mujer de Juan”. En muchos casos también, jóvenes parejas tienen hijos a temprana edad o el varón parte a Estados Unidos dejando a la mujer embarazada tras de sí y envía dinero a la familia, pero ya no regresa al país y los hijos nacidos no son inscritos mientras el padre no vuelva, por lo que en realidad no son inscritos nunca. Estos casos son frecuentes en Huehuetenango, San Marcos o Petén.

- *Doña Zelmira, natural de Amatillo (Chiquimula) carece de partida de nacimiento y cédula de identidad y tiene un bebé de 8 meses a quien no puede inscribir en el RRCC pues su pareja viajó a USA pocos meses antes de nacer el niño y no ha regresado.*

La costumbre de que los varones jóvenes ingresen al ejército en zonas rurales promueve también que a éstos se les saque cédula de vecindad al cumplir los 18 años. Aunque 27.7% de hogares guatemaltecos, según el Censo Nacional de 2002, tienen mujer jefe de familia, las mujeres solas o madres solteras si no tienen

¹⁰ Fuente: INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2002.

¹¹ En el interior del país los partidos políticos buscan que las mujeres saquen cédula para devenir luego electoras, aprovechando que la gente “baja de los pueblos los domingos al parque” y hacen que los municipios, cuando son del mismo partido, abran el registro civil los días domingo e inscriban a las personas. Luego las afilian a su partido a cambio de regalos. Algo similar sucede con las empleadas domésticas migrantes a la ciudad que salen de descanso el día domingo.

¹² Hasta hace poco las mujeres no bajaban a los pueblos los domingos. En las pick-up que hacen transporte público, los hombres iban en la cabina y las mujeres en la tolva posterior.

documentos de identidad no pueden inscribir a sus recién nacidos. En cambio, **en la práctica cotidiana**¹³, si el padre se acerca al municipio a reconocer a sus hijos no se le solicita el documento de la madre, vale simplemente el certificado de la comadrona. El problema de la dificultad para inscribir el nacimiento de los niños en ausencia del padre cuando la madre carece de documentos de identidad (un problema frecuente en zonas rurales y población indígena) se ha incrementado porque, debido a la migración hacia el extranjero/ USA, ha aumentado en forma importante el número de hogares con mujeres jefes de familia. La asignación de tierras a parejas de esposos con hijos por el “Fondo de Tierras” y las crecientes oportunidades de acceso al crédito ha significado un incentivo en los últimos años para que se incremente el número de mujeres ceduladas. Las mujeres pobres de sectores rurales empiezan a descubrir las ventajas de ser copropietarias y herederas. Antaño, muchas eran simples poseionarias de tierras recibidas de sus familiares, pero como carecían de documentos legales que lo acreditase, resultan vulnerables a la acción de estafadores y traficantes de tierras.

- **Las barreras geográficas**, propias del territorio guatemalteco, las que junto con la insuficiencia de servicios públicos en ciertas regiones generan largos recorridos que obstaculizan el acceso de las personas a los municipios desde ciertas zonas distantes. Buena parte de la población no registrada en los Registros Civiles (RRCC) vive en zonas rurales alejadas, es en su mayoría indígena y está en extrema pobreza. Estas zonas corresponden principalmente a los departamentos de Occidente, que tienen mayor densidad de población y concentran la mayor cantidad de población indígena (San Marcos, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché –población maya) y de Oriente (Chiquimula –Jocotán, Camotán -población Chortí) e Izabal (Livingstone - población garífuna). La distancia geográfica entre las aldeas y el municipio tiene un efecto importante a nivel de los costos, en tiempo y dinero de los desplazamientos hasta las cabeceras de municipio para realizar la inscripción. El estudio de la OIM en Chimaltenango y Quiché detectó que 79% de las personas indocumentadas se encontraban en un rango de distancia hacia los registros civiles que iba de 1 hasta 25 kilómetros; la distancia se incrementaba por el hecho que 42% de los indocumentados debía trasladarse a pie, por carecer de dinero para el pasaje. La elevada tasa de **migración interna** es otro factor que coadyuva al subregistro de nacimientos y de identidad civil adulta, en particular por el hecho de que con frecuencia las autoridades requieren de las personas, para cualquier trámite, la presentación de una “fe de edad” reciente (copia de partida de nacimiento emitida en el lugar de origen con fecha menor a 6 meses), lo que incrementa enormemente los costos de transacción¹⁴. Por ejemplo, una persona migrante interna, para sacar cédula de vecindad en la capital, debe presentar una fe de edad reciente del pueblo de origen. Ello implica en muchos casos largos viajes a poblados ubicados a veces hasta a 8 horas a pie. Así, si un migrante interno extravía su cédula de identidad o requiere una fe de edad reciente, deberá atravesar en algunos casos el país para recoger los documentos necesarios para obtener otra. Este problema no es pequeño

¹³ Como se verá en la sección siguiente, estas costumbres contradicen los dispositivos legales vigentes.

¹⁴ A pesar de las dificultades que presenta para los migrantes internos sacar copia de sus documentos de identidad, el burocratismo lleva que por ejemplo en las escuelas cada año se requiera a los alumnos presentar una copia reciente de la fe de edad (partida de nacimiento), con antigüedad no mayor de 6 meses. Por ejemplo, el Municipio del Centro de Guatemala emitió en los primeros días de Enero de 2007 (Enero es el mes de inicio del año escolar), 6,000 copias de certificados de nacimiento por día (el resto del año, el número de copias de fe de edad emitidas es de aproximadamente 1,100 diarias).

si se tiene en cuenta que, según análisis del PNUD a partir del Censo de 2002, entre 1996 y el 2002, un 24% de la población total cambió su lugar de residencia dentro del territorio guatemalteco. Esto equivale a 2.6 millones de personas aproximadamente. Del total de emigrantes recientes, 70% fueron personas no indígenas, provenientes principalmente de los departamentos de: Guatemala, San Marcos, Escuintla, Quetzaltenango y Jutiapa. De la población indígena emigrante, (30% del total), la mayoría, provenía de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Totonicapán, Chimaltenango y Sololá.

- Concomitantemente al punto anterior, **la pobreza y en particular la extrema pobreza** en que vive parte importante de la población constituyen barreras de acceso al registro civil debido a las elevadas multas que se cobra por inscripción tardía en algunos municipios y por la interpretación idiosincrásica y abusiva de la ley que realizan algunos de éstos. Así, aunque ello escapa a lo que especifica el Código Civil, ciertos municipios imponen sanciones extras, o cobran multas **por año** transcurrido para la inscripción tardía. O exigen la presencia de un abogado, lo que encarece enormemente los trámites. Así, aunque la inscripción oportuna del recién nacido (antes de los 30 días) y la obtención de la primer cédula de vecindad oficialmente “no tienen costo”, **los costos del proceso de registro civil** constituyen uno de los obstáculos para que las personas en estado de pobreza puedan sacar la partida de nacimiento o cédula de vecindad, sobre todo si son varios los miembros de la familia que carecen de documentos personales. Por ejemplo, tómese en cuenta que mientras el jornal de un finquero en Los Amates, Izabal es de Q20 por día (US\$ 2.66/ día), un juego de fotos para cédula puede costar hasta Q40 (US\$ 5.33) y como en las aldeas y comunidades no hay registro civil ni donde tomarse las fotos, las personas tienen que dirigirse a las cabeceras de departamento, con los costos de transporte de adultos y niños, incluyendo testigos, que ello implica. Estos costos pueden ser elevados para una persona pobre, más aún si se debe inscribir a varios familiares. En el oriente del país, el costo asociado a registrarse oscila entre Q 60 (US\$ 8) y Q77 (US\$ 10.26), lo que incluye el costo de la foto, el carné según tarifa del municipio, el pago del boleto de ornato y multas -cuando el monto de éste sea mínimo. Pero a ello hay que añadir el costo del viaje -Q 30 (US\$ 4) a 50 (US\$ 6.6) por persona, en la tolva trasera de una camioneta-, entre la comunidad de origen y el municipio. Las personas en pobreza extrema no tienen dinero para esto. Adicionalmente, el estudio de la OIM anteriormente detectó que en Chimaltenango y Quiché más de 50% de los entrevistados declaraban que en el municipio les habían exigido pagos injustificados al momento de intentar documentarse en el registro civil. La discrecionalidad en la aplicación de las multas por inscripción tardía de nacimiento, que pueden alcanzar **varios cientos quetzales** en algunos municipios del interior constituye otro problema que dificulta el registro de las personas (mientras que en Ciudad de Guatemala la multa por inscripción tardía es de apenas 10 quetzales -US\$1.33- y es exonerado en el caso de personas pobres). Lo mismo sucede con el uso de costosos servicios de abogados para realizar el proceso de inscripción tardía. Las tarifas de algunos de éstos (**que pueden llegar hasta Q 3,000 -US\$ 400-**) superan con creces el monto del salario mínimo oficial de Q 1,020 por mes (US\$ 136 por mes). Los registradores civiles de los municipios tienen suficiente autonomía para no cobrar las multas por inscripción tardía, pero pocos lo hacen.

- **La ausencia de tradición registral**, sumada al desconocimiento de los requisitos legales para obtener los documentos de identidad es también un factor vinculado con el subregistro de nacimientos. La ausencia de tradición registral en determinadas poblaciones redundaba en dificultades de acceso al conocimiento y de comprensión de la importancia de que las personas estén inscritas en el RRCC. Ello se observa particularmente en personas indígenas en zonas rurales de occidente y población pobre del nororiente. En estos grupos, como no se inscribieron en los RRCC los abuelos, tampoco lo pueden hacer los padres ni los nietos. Algo similar sucede con el catastro de tierras. Como todos los acuerdos se hacían antaño en esas zonas “de palabra”, hoy en día existe muchos problemas de reconocimiento de tierras. Ciertos sectores de la población prefieren sin embargo el anonimato. Los cuadrilleros que viven en grandes galeras en las fincas de azúcar, en donde residen cientos de familias en galpones, en condiciones de hacinamiento. En el tránsito anual de ir y venir de los cuadrilleros desde las distantes aldeas hasta las fincas nacen y mueren decenas de niños y empiezan estudios o dejan de estudiar otros tantos miles. La muy elevada mortalidad infantil existente en el pasado (en 2004 era de 33/ 1000 a nivel nacional) ha determinado asimismo algunas particularidades culturales entre la población indígena, como por ejemplo que algunas familias no inscriban a los niños en los RRCC hasta que éstos tengan más de 7 años, por si fallecen a temprana edad, o la práctica de que si un niño fallece a pequeña edad y éste estaba inscrito en los RRCC, su identidad “pase” a alguno de sus hermanos siguientes, aún no inscritos. Así, al hermano siguiente se le pone el mismo nombre que al difunto y se le cambia la edad/ identidad. En otros casos, algunas madres tienen temor y evitan sacar partida de nacimiento a sus hijos “por temor a que se los roben” (“los gringos”, en referencia a las adopciones fraudulentas –ver sección siguiente-).
- **La discriminación étnica:** Este factor es consecuencia de estructuras sociales y económicas excluyentes que han moldeado la historia del país y mantenido en la pobreza extrema a una parte importante de sus habitantes, la mayoría de éstos, de origen indígena. En la medida en que en el caso de Guatemala el estatus de indígena, según lo demuestra el índice de desarrollo humano de NNUU, está asociado con menores oportunidades educativas y de acceso a la información, y con una mayor pobreza y probabilidad de residencia rural, el pertenecer a grupos indígenas es un factor que, combinado con el género femenino, está asociado con el carecer de documentos de identidad. Al tiempo que por razones políticas durante buena parte del período republicano hubo escaso interés en registrar a personas indígenas como “ciudadanos”, hasta épocas recientes, la población indígena veía también los documentos de identidad como un elemento de control y no les encontraba utilidad práctica. Algunas razones históricas influenciaron el relativo desinterés y desconfianza que durante mucho tiempo tuvieron las poblaciones indígenas frente al registro civil. En la época colonial el control de la población se daba por cédulas y censos, pero en Guatemala ello se usó escasamente porque los pueblos indígenas no lo aceptaron. En la época colonial los diferentes grupos étnicos no vivían en pueblos, se identificaba a las etnias por la ropa de las mujeres y se organizaba la división social del trabajo por grupo étnico. Existía un registro eclesial, precursor del Registro Civil, pero éste no tenía carácter exhaustivo. Posteriormente, con el advenimiento de la República, la población que trabajaba en las fincas de café era identificada a partir de las tierras comunales (comarcas y

egidios) en los que vivía. Hasta 1944, en que ocurre la revolución arealista¹⁵, las personas se identificaban en los sindicatos agrícolas con un carné de trabajo. El carné de trabajo se utilizaba para el control de la población, la que era “clasificada” y segregada hacia distintos trabajos (los indígenas trabajaban en las fincas, la población garífuna –negra, en el ferrocarril, etc.). Esto ha quedado en el imaginario colectivo de ciertos sectores como una fuente de resistencia hacia el registro. Luego, a partir de los gobiernos militares instaurados desde 1954 se impuso el uso de la cédula en los centros urbanos, principalmente en las cabeceras de municipios, pero quedaron fuera los habitantes que vivían en aldeas lejanas. En el altiplano (región occidental) aquélla parte de la población que no estaba documentada continuó identificándose con el carné de finca o el carné de patrulla (militar). La exclusión del indígena se dio a nivel económico, político, social y lingüístico; por ejemplo, el Estado guatemalteco está organizado en lengua española, mientras parte de la población indígena es monolingüe no castellana, lo que dificulta su acceso al sistema registral. Hoy por hoy, la falta de documentación personal en Guatemala sigue teniendo un rostro básicamente indígena. El monolingüismo, el analfabetismo y la vergüenza por no saber firmar mantienen a algunas personas alejadas de los registros civiles. Ello es comprensible en un contexto en el que la discriminación y el racismo, llevan a que la población indígena sea objeto de burla de algunas autoridades locales, y en la que, si alguien no tiene documentos, se le atiende “de favor”¹⁶ o se le excluye abiertamente.

- *Doña Estefanía Cu Caal, de 76 años, originaria de Escovial (Chiquimula) ansía desde hace muchos años tener una partida de nacimiento. Ella tuvo 10 hijos, ninguno de los cuales pudo ser inscrito en los RRCC, uno muerto. Tiene nieta de 6 años, hija de una de sus hijas, que posee partida de nacimiento, pues el padre de la misma la reconoció y fue inscrita con la boleta de la comadrona en reemplazo de la inexistente cédula de vecindad de la madre. A pesar de que ya no quedan testigos de su nacimiento y su caso es considerado como “difícil”, Doña Estefanía sigue buscando la manera de hacer reconocer su propia existencia legal y visita el registro civil de Camotán una vez por mes.*

- **El conflicto armado:** Durante los 36 años que duró la guerra civil en Guatemala, el “boleto de nacimiento” (o “fe de edad”) y la cédula de identidad servían como elemento de control de la población para la leva por el ejército. La población indocumentada devenía en “sospechosa” y aquélla con documentos reclutable por el ejército. En respuesta a ello, durante la guerra civil, la guerrilla quemó muchos registros civiles y paralelamente parte importante de la población perdió sus

¹⁵ El 20 de Octubre de 1944, un movimiento de maestros, universitarios, obreros, oficiales del ejército y otros sectores, derrocó, a través de una rebelión armada, a la Junta de Gobierno presidida por el general Federico Ponce, que a su vez había reemplazado en forma provisional a la impopular dictadura de Jorge Ubico, que había gobernado durante 14 años Guatemala y que había sido derrocado unos meses antes. El gobierno de Juan José Arévalo, quien llegado de la Argentina fue elegido en forma democrática y sucedió en 1945 a una Junta transitoria de notables, realizó importantes cambios en la estructura política de Guatemala.

¹⁶ En el año 2006, un ejemplo de estas prácticas discriminatorias que llegó a las primeras planas de los medios fue un incidente en el cual los porteros de una dependencia gubernamental le cerraron la puerta en la cara e impidieron el ingreso al recinto a un Vice-ministro de Trabajo, de origen indígena. Esta práctica discriminatoria fue sancionada.

documentos de identidad. Funcionarios entrevistados de la OIM en Ciudad de Guatemala estiman que al momento de los Acuerdos de Paz (1996) alrededor de 40% de la población rural y 70% de la población indígena se había convertido en / era indocumentada. Para mucha gente durante la guerra, cuanto menos existiera oficialmente, era mejor. La respuesta gubernamental frente a este fenómeno después de alcanzada la paz, fue establecer flexibilización de condiciones para el re-empadronamiento de la población en los registros civiles. Como la guerra civil dejó como uno de sus saldos una fuerte desconfianza de parte de la gente hacia el mal uso de los documentos de identidad la respuesta a estos procesos de re-empadronamiento fue limitada, por lo que su duración fue extendida en varias oportunidades (ver más adelante). En parte por la desconfianza de la población, después de la encuesta nacional de condiciones de vida (ENCOVI) del año 2000, el INE no ha solicitado a las personas que muestren su documento de identidad ni se registra si poseen uno o una partida de nacimiento. Dicha información no fue tampoco incluida en el Censo Nacional de 2002.

- **La ocurrencia de desastres naturales** como el Huracán Mitch (1998) o la Tormenta Stan (2005), o de eventos de disrupción civil posterior a la guerra (tales como en Chicacao en 2004 o en Retalhuleu en 2005, en que se quemó los RRCC) implicaron la destrucción de registros civiles, por lo que se volvió a implementar procesos simplificados de reinscripción en los registros civiles en varios puntos del país.
- **Factores relacionados con el carácter excluyente y conflictivo de la dinámica política guatemalteca:** El registro civil es la base del sistema electoral (sólo los ciudadanos registrados en los RRCC son empadronados voluntariamente como electores) y del control del sistema político. Hasta hace 40 años, ni los pobres (generalmente indígenas), ni los analfabetos ni las mujeres votaban, lo que generó que el control de la dinámica política fuese ejercido en la práctica por pequeños grupos de interés. A los alcaldes de pequeños poblados no les interesa documentar a personas de las comunidades rurales por que son las *elites* urbanas las que generalmente deciden quien va a ser alcalde. Aún en épocas recientes, se han visto incidentes destinados a presionar o excluir a segmentos de la población. Según personal de la Fundación Toriello, en 2004, en San Antonio de Palopó en Sololá, los hombres del casco urbano llegaron a tomar el registro civil para que las mujeres de los poblados aledaños no se documentaran en forma masiva. “Esas mujeres no van a decidir lo que pasa en el municipio” era la consigna que desplegaron.
- **La migración al exterior, las actividades económicas ilegales:** En el caso de los migrantes al exterior (en particular hacia el norte del país), muchas de estas personas prefieren o “**buscan**” carecer de documentos de identificación personal. En el Petén, zona en donde existe un 60% de población ladina y 40% de población Q’eqchi’, se realiza la mayor parte de la migración a los Estados Unidos vía México. Ésta es realizada por “coyotes” dedicados al tráfico de personas, las que son súbitamente “indocumentadas” para no ser luego identificadas. La mayor parte de personas que migran ilegalmente a los Estados Unidos no quieren ser identificadas pues cómo se verifique que tienen dos ingresos ilegales al país del norte ello es considerado ofensa federal, sancionable con prisión. Por eso dan nombres falso y una vez deportados vuelven a reingresar a los Estados Unidos. Para un guatemalteco cuesta en promedio Q 48,000 (US\$ 6,400) “llegar a Estados Unidos” en

aproximadamente 12 días. Según la OIM, en el año 2006 150,000 guatemaltecos trataron de llegar ilegalmente a Estados Unidos, pero 100,000 fueron detectados y deportados vía México. Adicionalmente, los Estados Unidos deportaron 18,000 personas por avión sólo en ese año, con lo que quedó un saldo de 32,000 que lograron quedarse en Estados Unidos. A este problema se añade el de la compra de cédulas guatemaltecas en municipios fronterizos por personas salvadoreñas o nicaragüenses que buscan migrar a Estados Unidos. De otro lado, muchas de las personas emigradas ilegalmente no pueden regularizar luego su situación ni inscribir a sus hijos en los consulados de Guatemala en el extranjero por carecer de documentos guatemaltecos de identidad. Una situación similar con respecto a la “resistencia” a estar documentados se observa también entre quienes trabajan en sembríos de amapola (base para el opio) en San Marcos y Huehuetenango. En la zona rural de San Pedro de Soloma es posible ver casas de 3 y 4 niveles en medio de milpas (sembríos de maíz) que escasamente producirían suficientes ingresos para justificar tales edificaciones. Estas personas no ven la necesidad/utilidad de tener documentos de identidad.

3.3 La informalidad documentaria como respuesta de la población al formalismo burocrático: la pérdida de fiabilidad de los registros civiles guatemaltecos y los riesgos de corrupción del sistema

El empleo de documentos de identidad recién se empieza a exigir en forma masiva y obligatoria en Guatemala desde 1996, en que se firmaron los acuerdos de paz y el país empieza otra etapa de su desarrollo. A raíz del Acuerdo de Paz se dieron leyes para facilitar por ciertos períodos la inscripción extemporánea de partidas de nacimiento y cédulas de vecindad, sin pago de multa.

Sin embargo, debido a lo engorroso de los requisitos de inscripción la población guatemalteca ha hecho desde el pasado uso frecuente de prácticas “informales” destinadas a “simplificar” el logro de la **formalidad** de la inscripción, aún a costa de que ésta pueda luego no tener validez en los registros civiles. Ello crea un permanente problema de confiabilidad de la información de los registros civiles de identidad guatemaltecos, la que puede ser mejor entendida a la luz de la descripción de algunas de estas prácticas:

3.3.1 La informalidad en la aplicación de la ley y la “discrecionalidad” de las decisiones de los alcaldes/ registradores civiles en el proceso de registro

En la sección anterior se mencionó el caso de la informalidad en la aplicación de la ley, según sesgo de género, por la cual en algunos municipios, mientras que si una mujer no tiene partida de nacimiento no puede inscribir ella sola a sus hijos, en caso los inscribiese el padre ello llega a hacerse reemplazando la cédula de vecindad de la madre por el certificado de parto del médico o de la comadrona. Esto, como se verá más adelante, puede prestarse para innumerables casos de suplantación de identidad y venta de niños.

En el curso de la presente investigación se pudo conversar con testigos y comadronas que informaron que a solicitud de partes interesadas algunas comadronas que no asistieron a un determinado parto dan fe de lo que no vieron ni trajeron al mundo. En Camotán se han dado casos de personas que han sido inscritas con una fecha posterior en 15 años al nacimiento, utilizando el certificado emitido recientemente por una comadrona que no asistió en realidad dichos partos. El lado “positivo” de esta práctica es que favorece la disminución del subregistro de nacimientos, pero por el lado negativo conlleva el establecimiento de un “negocio” de certificados falsos de nacimiento que cobra particular relevancia en el caso de las adopciones.

- *José es un niño de 13 años que tiene 2 hermanos, de 9 y 10 años de edad. Actualmente viven con un tío, hermano de la madre fallecida. Aunque lo desean vivamente, ninguno de los niños asiste a la escuela, pues los 3 son “indocumentados”. La madre de José, quien no tenía partida de nacimiento ni cédula de identidad ella misma, no pudo inscribirlos en el registro civil. El alcalde, utilizando su discrecionalidad, les ha sugerido que puede ayudarles si consiguen un certificado de una comadrona, la que tendría que “inventar” que ella asistió el parto. La comadrona del pueblo accedió a ello, pero pide que le paguen el transporte y un estipendio cuyo monto resulta excesivo para el nivel de ingresos del tío de los niños.*

De otro lado, con la misma voluntad con la que un alcalde o registrador puede complicar la resolución de un caso, otro puede ayudar a resolverlo aún poniendo de lado los requisitos básicos prescritos por ley.

- *En Jocotán tomamos conocimiento del caso de la señora Leonor, de 53 años, quien no había tenido hasta hace poco documentos de identidad, pero que pudo sacarlos porque dio los mismos datos que su melliza, que sí los tenía.*
- *Otro caso similar es el de la Sra. Clodomira Sánchez es una viuda madre de tres hijos, quien en vida de su esposo no inscribió a sus hijos en el RRCC. Con el apoyo de la Procuraduría de DDHH y el alcalde, y en base a la fotocopia de la cédula de vecindad del difunto, más testigos, consiguió inscribir a sus hijos, por “ser un derecho del niño”.*

3.3.2 Prácticas idiosincrásicas en zonas rurales: Las múltiples inscripciones a nombre de un solo “padre” del pueblo

En las zonas rurales resulta frecuente que por “mayor facilidad” se inscriba a niños como hijos de terceros vinculados o no con la familia. En algunos casos, esta práctica responde a factores históricos. En los años 80 en Carachá, departamento de Alta Verapaz, como los finqueros no daban permiso a los peones para salir a la ciudad y “apuntar” a sus hijos, éstos los mandaban registrar por otras personas que salían al pueblo, las que los registraban de común acuerdo a su propio nombre.

- *En este marco, en una aldea de San Marcos, existe un señor que, en el curso de los años terminó teniendo más de 200 “hijos” inscritos a su nombre, porque era quien “bajaba” del pueblo en que vivía al municipio a registrar a los recién nacidos, pues él era el único en esa aldea monolingüe, en que muy pocos hablaban castellano, que sabía cómo hacerlo.*
- *De otro lado, en Jocotán, cerca de la frontera oriental del país con Honduras, como con frecuencia los padres migran a otras zonas para trabajar, es el hermano, compadre o vecino de una persona quien termina reconociendo a los hijos de éste, para que después no les cobren multa. En otros casos, los niños/as son registrados como “hijos/as” del familiar que termina teniéndolos a su cargo.*

Esta práctica, como se comprenderá, puede traer enormes problemas *a posteriori*; así por ejemplo,

- *En Camotán hubo en el 2006 un caso denunciado ante el Juzgado por el cual una vecina que reconoció originalmente a un niño que no era suyo no quiso luego cambiar los papeles para ponerlo a nombre de los padres biológicos y decidió más bien quitárselo a la familia, puesto que era ella quien tenía la patria potestad del mismo. El juez que intervino en este caso acordó con las familias que se dejase al niño con la madre biológica.*

3.3.3 La doble inscripción en los registros civiles como instrumento de fraude electoral

Varias fuentes consultadas hicieron referencia a que a veces, en Guatemala “hasta los muertos votan”, y citaron diversos problemas habidos en distintas localidades, como Chinautla, a raíz de las últimas elecciones municipales. El problema en este caso, parece ser la doble inscripción, utilizando información falsa provista por comadronas y suplantando identidades y originando acciones fraudulentas en procesos electorales en connivencia con autoridades municipales.

3.3.4 Los riesgos de corrupción de funcionarios municipales

En la medida en que los sueldos de los registradores son muy bajos en algunos municipios (equivalentes a apenas Q 400/ mes –U\$53.3), que la función de registrador no requiere de mayor nivel de profesionalización, que en buena parte de los municipios del interior del país todo el proceso se hace en máquina mecánica y que la función de registro civil no está sometida a control técnico de ninguna instancia central, el sistema de registros civiles organizado de esta manera presenta grandes debilidades para la ocurrencia de prácticas corruptas. Según manifestó un miembro de una ONG consultada, “cualquiera con suficiente dinero o influencia puede inscribir en Guatemala cualquier cosa a su nombre”.

En este marco, se ha hecho público casos de personas sin partida de nacimiento que sacaron luego cédula de vecindad o partida de matrimonio en otros municipios, así como de matrimonios celebrados entre personas que carecían de cédula de identidad y

en los que se puso un número de cédula falso. En algunos municipios en que se han dado cédulas de vecindad sin partida de nacimiento, luego de perderse aquéllas las mismas no pudieron ser repuestas.

El hecho de que los costos de las inscripciones estén librados a la discrecionalidad del registrador local, o del alcalde o concejal de turno que firma, puede conllevar que las tarifas por los servicios sean “negociadas” entre las autoridades y los interesados. Asimismo, se ha hecho público casos en los que se falsificó los sellos o las firmas de autoridades, o en los que se dejó el sello del alcalde a disposición del registrador, para que “le haga la firma”.

3.3.5 La inmigración ilegal

La vulnerabilidad de los registros civiles constituye un contexto favorable para el tráfico de identidades ligado a la inmigración ilegal al país. En Chiquimula se informó que en la zona oriental de Guatemala, mujeres jóvenes indocumentadas, de nacionalidad salvadoreña u hondureña, pagan entre Q 4,000 y Q 5000 (U\$ 533 y U\$ 666) para dar apariencia “legal” a su estancia en el país y obtener una cédula de vecindad con lugar de origen en Guatemala (la cédula de vecindad es también el documento de identidad que entrega el Estado guatemalteco a los extranjeros residentes legalmente en el país). Según se nos informó, en los municipios de Jocotán y Camotán habría varios miles de personas en tal situación. Este recurso adquiere particular importancia pues si se es migrante ilegal en Guatemala no se puede inscribir los niños nacidos en el territorio, y si un niño carece de partida de nacimiento, no puede asistir a la escuela.

3.3.6 El tráfico de niños

El problema de la falta de confiabilidad de los registros civiles y el riesgo de corrupción resulta particularmente preocupante en relación al tráfico de niños. En ausencia de un sistema nacional unificado de información, los 332 municipios de Guatemala, podrían constituir, en boca de un funcionario público que pidió se guardase su nombre en reserva, 332 puntos potenciales para un frecuente fraude de identidades. En los diarios de la capital se observa con frecuencia avisos que se dirigen a mujeres en dificultad con el mensaje de “no abortes, nosotros te podemos ayudar”. Existe una red de instituciones que pagan a las gestantes pobres entre Q 800 y Q1000 por mes (U\$106 –U\$ 133) y las alojan en “hogares” conocidos popularmente como “casas de engorde”. Estas instituciones promueven luego que los niños sean entregados en adopción a personas extranjeras, la mayoría provenientes de Estados Unidos. Estos “negocios” que lindan con la trata de personas, aprovechan el hecho que en Guatemala las adopciones son realizadas mediante contrato privado ante notario, sin intervención de un ente regulador estatal, y que cualquier abogado puede ejercer el rol de notario. En este marco, casi la totalidad de los niños entregados en adopción tienen familia, en abierta discrepancia con lo que señala la legislación sobre adopciones, que reserva este procedimiento para niños que no tienen familia. Sin embargo, en Guatemala los procesos de adopción suelen buscar un(a) niño(a) para una familia y no a la inversa, como debiera ser. Bajo esta figura, un(a) niño(a) puede ser incluso inscrito como nacido de otra madre. El costo de una de estas “adopciones internacionales” es estimado por distintas fuentes consultadas en alrededor de U\$30,000, de los cuales se paga a la madre unos Q 5,000 (U\$ 666) por el niño y U\$18,000 al abogado. Los adoptantes suelen pagar más por las niñas.

Las adopciones informales son promovidas en los pueblos por señoras “jaladoras”, que conforman verdaderas redes de tráfico de niños. En los hogares, señoras “cuidadoras” se ocupan de los recién nacidos. La discrecionalidad que poseen las municipalidades del país y la falta de base de datos informatizadas, permiten que un niño pueda ser entregado en adopción por personas que no necesariamente son sus padres. En la medida en que más del 95% de las adopciones son realizadas “por contrato privado”, los procesos de adopción terminan siendo una especie de compra-venta de un bien.

4. Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

4.1.1 Ejercicio de la representación civil y acceso a la justicia y a derechos civiles y políticos

Tanto para hombres como para mujeres, pero especialmente en el caso de éstas últimas, el no contar con documentos de identidad afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia, incluyendo el derecho de reclamar el acceso a la propiedad o, de ser necesario por ejemplo, una pensión de alimenticia para los hijos. Sin presentar la cédula de vecindad no se puede ingresar a un ministerio para cualquier trámite. La carencia del documento de identidad adulto (cédula de vecindad) impide que las personas puedan empadronarse para elegir a sus representantes o ser elegidos como representantes de su comunidad.

La carencia de una cédula de vecindad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente (aunque para muchos pobladores rurales sólo importe el matrimonio religioso y el bautizo), adquirir bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros. Incluso, en la medida en que al carecer de partida de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.

4.1.2 Acceso a derechos económicos y al sistema financiero

A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito. Por ejemplo, el Programa Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que funciona desde 1988 como banca de segundo piso y trabaja en todos los departamentos del país, a través de 29 asociaciones, 7 fundaciones y 24 cooperativas de crédito, principalmente con mujeres (75% de sus beneficiarios/as) y en zonas rurales, tiene entre sus requisitos para otorgar un crédito ser guatemalteco y mayor de edad, **lo que se demuestra con la presentación de la cédula de vecindad**, por lo que, la carencia de documentación de identidad mantiene a las personas fuera del acceso al circuito económico formal. Algo similar sucede con las entidades bancarias reguladas por la Superintendencia de Bancos. La bancarización llega a 28.6% de crédito sobre el PIB y algo se ha avanzado en tratar de extender los servicios a los sectores rurales más desfavorecidos, principalmente a través de la red institucional del Banrural. Incluso, se ha tratado de disminuir barreras lingüísticas en el acceso a los servicios

bancarios, estableciendo por ejemplo cajeros automáticos en 2 lenguas, y requiriendo que si las personas son analfabetas utilicen únicamente su huella digital como forma de identificación. Sin embargo, a pesar de estos avances, por razones obvias de seguridad, la presentación de la cédula de vecindad (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) constituye un requisito ineludible para el acceso de las personas al sistema financiero.

4.1.3 Empleabilidad y derechos laborales

Asimismo, en ciertos casos la carencia de cédula de vecindad puede constituir una barrera para conseguir empleo en ciertos sectores. Por ejemplo, en algunas fincas, como las de banano del oriente, se solicita a las personas presentar su cédula de identidad para ser considerados para un trabajo como peones agrícolas.

- *Doña Téofila fue esposa de un agricultor fallecido residente en Los Amates, que trabajaba en una finca bananera, pero al fallecer éste, por carecer ella de documentos, no le daban la pensión que le correspondía.*

4.1.4 Migración y libre movimiento de las personas

Como evidencia el siguiente caso, la carencia de un documento de identidad (partida de nacimiento o cédula de vecindad) puede convertirse en un obstáculo que afecte la libertad de movimiento de las personas.

- *Un niño indígena en Panaqchel, beneficiario de los programas de la ONG CIPRODENI, fue elegido para participar como representante en un evento en el extranjero. Había que sacarle pasaporte, pero los padres habían perdido sus cédulas, por lo que tenían que regresar al pueblo de origen a sacarlo, por lo que el niño no pudo viajar.*

Este problema es más importante de lo que a primera vista parece, porque en el marco de una cultura que al mismo tiempo es burocratizada y legalista, la fe de edad con certificación de antigüedad no mayor de 6 meses, o la fotocopia autenticada de la cédula de vecindad se solicitan para diversos trámites ante el Estado, incluyendo la matrícula anual de los niños en la escuela. Ello obliga a las personas a viajar hacia lugares distantes de origen en caso de no tener los documentos. Por ejemplo, si una empleada doméstica que vive en Ciudad de Guatemala pierde la copia de su partida de nacimiento, tendrá que regresar a su pueblo a sacar otra copia (con gran pérdida de dinero y tiempo)

4.1.5 Derechos de propiedad y acceso a tierras

Uno de los campos en donde en el pasado la carencia de documentos de identidad conllevó que se realizasen grandes abusos en contra de los derechos de las personas es en el de la propiedad de la tierra. Las tierras egidales eran antes las más desarrolladas y estaban ligadas a cooperativas. Hoy en cambio existe un número importante de tierras subdivididas en minifundios. Esto determinó una alta conflictividad en la lucha por la tierra, entre las mismas comunidades y entre éstas y el Estado. La inmensa mayoría de las tierras comunitarias sólo tienen títulos de posesión, no de propiedad. Numerosas personas perdieron sus tierras comunales en el pasado porque los posesionarios no tenían documentos de identificación que les permitiesen registrarlas como de su

propiedad. Personas inescrupulosas ponían esas tierras a nombre de otras y luego las vendían; en algunos casos, las propias autoridades locales se apropiaban de las tierras comunales para hacer ampliaciones residenciales o minas. Actualmente se están implementando en Guatemala nuevas leyes de identificación catastral, pero se ha verificado la expoliación de muchas tierras antaño comunales¹⁷.

4.1.6 Derechos de los Niños y Adolescentes

La carencia o la falsificación de documentos de identidad facilita los abusos en contra de los derechos más básicos de las personas, en virtud de que, legalistamente, por no estar correctamente identificadas, se les trata de “no personas”. En un caso reciente denunciado ante la PDH, en que una menor de edad que no tenía partida de nacimiento fue violada y asesinada, el abogado de los agresores intentó que la denuncia de los padres de la víctima no fuera recibida por las autoridades en virtud de que aquéllos eran indocumentados y no podían acreditar legalmente la relación de filiación de la víctima.

El Centro de Investigaciones Innocenti (2002) ha recogido denuncias de la producción de documentos de identidad falsos en Guatemala con fines de adopción ilegal. Innocenti sostiene que:

“con un 70% de analfabetismo en las zonas rurales y condiciones de extrema pobreza en el 46% de los hogares situados en las provincias occidentales del país, Guatemala representa a nivel mundial y en orden decreciente la cuarta nación de proveniencia de los niños destinados a la adopción internacional. Las estadísticas judiciales relativas a 1998 indican que en dicho año 1.252 niños se vieron involucrados en procedimientos de adopción internacional¹⁸.”

De otro lado, según la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (2004), en el 2002 se reportaron en la prensa 32 casos de sustracción de niños/as y en el 2003, 80 casos. EL 61% de estos casos tenía entre 0 y 1 años de edad. Igualmente, la carencia de documentos de identidad facilita la trata de mujeres y niños/as – adolescentes con fines de explotación sexual comercial, laboral u otro. En 2004 se dio el caso de un niño guatemalteco de 6 años encontrado drogado en las calles de Tapachula (México) a quien se había extraído un riñón. Asimismo, como se mencionó anteriormente, en la medida en que un número importante de guatemaltecos en el extranjero han migrado en condición de ilegales, la carencia de documentos de identidad convierte a sus hijos en apátridas sin derechos civiles en el país de destino y en el de acogida.

4.2 El acceso a la Educación

¹⁷ Bajo el mecanismo de titulación supletoria basta con tener 10 años de posesión, presentar cédula de vecindad, testigos de la posesión y realizar 3 publicaciones. Esto facilita los fraudes de tierras. Por ejemplo, según se ha denunciado en la prensa, algunas tierras del Petén fueron adjudicadas ilegalmente a nombre de guatemaltecos con apoyo de mafias de narcotraficantes colombianos o mejicanos, quienes compran por Q 20,000 (U\$ 2,666) el derecho a un espacio para que aterricen sus vuelos. De la misma manera, terrenos que antes se utilizaban para el cultivo del algodón en departamentos del sur hoy han sido transformados en autopistas del narcotráfico. Así la inestabilidad jurídica de la identidad/ propiedad deriva a la larga en un riesgo de seguridad para el país.

¹⁸ Estos procedimientos violan los Derechos de los Niños, la Constitución y la Ley de Protección Integral del Niño y el Adolescente, por lo que instituciones como el Movimiento Social por los Derechos de los Niños, los Adolescentes y la Juventud plantean hacer valer la Convención de La Haya, ratificada por Guatemala, de manera que se instituya un organismo nacional de supervisión de las adopciones.

4.2.1 Indicadores educativos en Guatemala¹⁹

La cobertura de la educación pre-escolar (pre-primaria, un año) es de 45% y la del sistema primario (seis años de duración) es de 94%, incluyendo tanto el sistema regular como el PRONADE, lo que grosso modo da un total de 3 millones de estudiantes entre ambos niveles. La cobertura de la educación básica (3 años) equivale a 30% y la del nivel diversificado (2-3 años) a 20%, comprendiendo 250,000 personas entre ambos niveles. Al tiempo que existe una baja demanda en estos dos niveles, pues un número importante de niños/as no completa la educación primaria, la oferta educativa pública es también insuficiente en ambos. Para paliar este problema, el Ministerio de Educación (MINEDUC) está implementando 580 NUFEDs básicos acelerados (núcleos familiares y educativos para el desarrollo) y ejecuta un programa de Educación por Radio (a cargo del Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica -IGER). Asimismo, el PRONADE implementa un proyecto de “Telesecundaria”, mediante el cual se posibilita que alumnos de 8 escuelas sean nucleados por períodos en una comunidad, de manera de establecer programas educativos de secundaria para alrededor de 500 alumnos.

Según el censo nacional de 2002, el porcentaje de población mayor de 7 años de edad sin nivel de instrucción alguno equivale a 28.16%, y el porcentaje de la población alfabeta (mayor de 15 años de edad) es de 69.1%. 68% de las personas analfabetas son mujeres. 80% se ubican en zonas rurales y son de origen indígena.

Aunque en los últimos años se ha reducido la brecha de género en cuanto a la educación, continúan terminando más varones el ciclo diversificado que mujeres.

4.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

La carencia de documentos de identidad (partida de nacimiento) constituye una barrera absoluta para la educación de los niños en Guatemala. **Es decir, si un niño/a carece de partida de nacimiento, no puede matricularse en la escuela.** Este impedimento de acceso a la educación para niños sin partida de nacimiento viola tanto la constitución como la ley de protección integral del niño y el adolescente; sin embargo, sigue vigente.

- *Don Agripino, agricultor de 54 años y residente en la comunidad de Los Cerritos, en Izabal, tiene dos menores hijos de 13 y 11 años, quienes durante más de 5 años no podían estudiar en la escuela porque carecían de partida de nacimiento.*
- *Lorena, de Escovial, carece de partida de nacimiento y cédula de vecindad, y tiene un hijo, Amado, de 13 años, quien no fue reconocido por su padre y que no va a la escuela; trabaja mas bien arreando el ganado.*
- *Según informa la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (2004), el periódico Nuestro Diario, en su edición del 18 de Mayo de 2002 (p.11) denunciaba que:
“En Jutiapa, aproximadamente 80 niños de la comunidad Quebrada Seca, Cantón San José Buena Vista, se quedaron sin estudiar en el 2002 porque sus padres no*

¹⁹ Fuente: Información estadística proporcionadas por la UPEG – Secretaría de Educación.

inscribieron los nacimientos en el Registro Civil Departamental. Y conforme le tiempo avanza, los progenitores ya no lo hacen por temor a tener que pagar cientos de quetzales de multa. Lo agravante de la situación es que esto no es un problema exclusivo de una comunidad. Se da a nivel nacional”.

En las fincas cada escuela tiene su propio registro. En algunas escuelas rurales, queda a la discrecionalidad y buena voluntad de los directores y maestros el permitir que los niños “indocumentados” asistan a clases, aunque no son registrados formalmente como alumnos. Pero aún si un niño es admitido “provisionalmente” y avanzar algunos años de educación, no podrá graduarse del nivel Primario y, en ausencia del certificado de estudios, ser admitido en el nivel de Educación Básica. La carencia de documentos de identidad invalida asimismo la posibilidad de traslado a cualquier escuela.

- *Jaime y María viven en la comunidad de San Luis, tienen dos hijos, varón y mujer, a quienes no inscribieron en el RRCC al nacer y como carecían de dinero para pagar las multas y pagar abogados (les decían que les cobraría Q 1,500 por niño), no lo hicieron durante varios años. Aunque en la comunidad aceptaron que los menores asistiesen libremente a la escuela en Primaria, al llegar al 6º grado no podían darles el certificado que les permitiese pasar a Secundaria.*
- *Gonzalo y su esposa, la señora Josefina, son dos agricultores de la comunidad de Tanchá. Como la Señora Josefina no tenía partida de nacimiento no pudieron inscribir a sus dos hijos en la escuela. El mayor de ellos logró estudiar con el apoyo del director de la escuela, pero no le dieron un certificado y por esos sus estudios no tuvieron valor legal ni pudo pasar del sexto grado de primaria. Al segundo de sus hijos no lo recibieron en la escuela.*

4.3 El acceso al sistema de atención en Salud

4.3.1 Indicadores de salud en Guatemala²⁰

Aunque la política de salud prioriza al binomio madre-niño, según la encuesta nacional de salud materno infantil (ENSMI), 59% de los partos se dan fuera del sistema institucional de salud/ son atendidos por partera, pero sólo una parte (la mitad) de las comadronas tienen capacitación del Ministerio de Salud (MINSa) y municipios. La mortalidad infantil es de 33/1,000La mortalidad materna es de 240/100,000. La tasa de inmunización infantil es de 75%. Noventa y cinco por ciento de la población urbana tiene acceso a sistemas de saneamiento (WB, 2004).

El Sistema de Salud Guatemalteco comprende los servicios provistos por los establecimientos del MINSa, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), las clínicas y consultorios privados y la acción de la medicina tradicional (comadronas, curanderos y otros prestadores de servicios). La cobertura nacional del MINSa es de 45% de la población y la del IGSS de 16%, lo que, junto con los servicios brindados por prestadores privados, daría un 65% de población con cobertura de servicios modernos

²⁰ Fuente: Banco Mundial.

de salud. Esta cifra significa un incremento en relación a los resultados de un estudio realizado en 1996, que determinó que existía un 45% de población sin cobertura de servicios primarios básicos. Recientemente, mediante contrato de extensión de servicios a través de ONGs, el sector salud ha logrado extender su cobertura a 85% de la población a través de equipos móviles, compuestos por personal institucional y comunitario que visitan las comunidades. Las particularidades derivadas de la escarpada geografía guatemalteca y de la distribución de su población, determinan las dificultades para extender la cobertura de servicios de salud. El Occidente tiene más servicios de salud y más población, pero tiene 3 áreas de salud (Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz) de dimensiones grandes y difícil acceso, con terreno montañoso y caminos en mal estado. A algunas zonas se debe llegar sólo por vía aérea. El oriente tienen menos servicios y menos población, pero en algunas poblaciones de Izabal sólo se puede llegar por lago río o mar, como el caso de Livingstone. El Petén, en la frontera norte, por ser una región frondosa y grande, tiene una población muy dispersa.

4.3.2 La carencia de partida de nacimiento o cédula de identidad como barrera de acceso a servicios de salud

La cobertura de atención en salud es universal y gratuita por ley. En los establecimientos pertenecientes al MINSA **no se solicita documentos para acceder a servicios primarios de salud.** Para los servicios de hospitalización si se solicita documentos. Se requiere que los niños sean registrados presentando los documentos de los padres y las mujeres, en caso de no tener documentos de identidad, con la cédula de vecindad del esposo. Pero **en última instancia ello no es tampoco una barrera absoluta, pues la trabajadora social puede hacer una investigación y a los pacientes se le registra con el código utilizado en cada hospital.**

Aunque ello no constituye tampoco una limitante para la atención por los servicios de salud, con frecuencia en puestos y centros de salud se solicita la fe de edad de los niños/as pequeños para verificar su edad exacta y compararla con las normativas de peso, talla, inmunizaciones y analizar mejor el estado nutricional.

En el pasado, debido a la alta tasa de mortalidad infantil, se utilizó en algunos departamentos la estrategia de no inscribir en el registro civil a quien no se hubiese vacunado, para “incentivar” la vacunación. Igualmente debido a la interpretación errónea de una ley ya derogada, hacia finales de los años 90 algunos establecimientos de salud adoptaron la política de no vacunar a los niños que no presentasen partida de nacimiento, pero esta práctica no fue continuada.

4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo

La falta de documentos de identidad (partida de nacimiento y/o cédula de vecindad) **tiene un efecto importante sobre el establecimiento de sistemas de monitoreo que permitan optimizar la eficacia y eficiencia de los programas de apoyo social a sectores vulnerables.** Así por ejemplo, el Programa de Mejoramiento del Gasto Social (1598 OC-GU) implementado desde Febrero de 2006 por el gobierno de Guatemala (Ministerio de Economía y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN) con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comprende

tres líneas de trabajo que tienen un impacto directo sobre el bienestar de madres y niños (los subprogramas “Creciendo Bien”, ejecutado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente-SOSEP, “Salvemos Primer Grado”, ejecutado por el MINEDUC y “Extensión de Cobertura en Salud”, ejecutado por entidades del Sector Salud). Este programa, que se implementa en los 41 municipios con mayor vulnerabilidad (según el mapa de pobreza del país), apuntaba a establecer un Registro Integrado de Beneficiarios (RIB), que permitiese un monitoreo de los beneficios recibidos por las familias. **El uso de la cédula de identidad para identificar a las madres de familia hubiese permitido conocer si en los distintos programas se trabaja con los mismos beneficiarios, lo que tendría un efecto importante sobre las posibilidades de estimar el impacto horizontal de los subprogramas así como para el establecimiento de coberturas y la planificación de nuevas acciones por comunidad.** Sin embargo, debido a las dificultades derivadas de las particularidades del sistema de registro civil en Guatemala –que impiden usar el número de cédula para identificar a los individuos- y de la falta de documentos de identidad en parte de las beneficiarias, tanto el SOSEP como el Sector Salud han convenido en utilizar sus propios auto códigos, mientras que el MINEDUC reporta información por escuela/ lugar poblado y no por persona/ beneficiario). Ello impide que se pueda integrar información, lo que era una condición para el préstamo; sin embargo, el Banco ha debido adoptar una actitud flexible en este punto mientras continúa la ejecución del proyecto.

El hecho de que no exista una base de datos nacional del registro de identidad (como cada municipio emite sus documentos, puede que en algunos casos se repitan los números de cédula o de partida de nacimiento), hace que el MINEDUC no puede rastrear a los docentes a nivel nacional ni hacer un seguimiento adecuado de los mismos por este medio. Algo similar sucede con los educandos: no existe en el MINEDUC una base de datos de los alumnos, por lo que no se puede hacer un seguimiento longitudinal centralizado de los mismos. El MINEDUC no ha logrado de otro lado crear un Registro Único del Sector, el que podría hacerse fácilmente si cada estudiante constase con un número de registro de nacimientos único, como sucede en otros países de la región. El MINEDUC apunta en el futuro a establecer un documento único de identidad del estudiante (auto normado).

5. El funcionamiento del Registro Civil

5.1 La organización del sistema de registro civil en Guatemala

Aunque según el Capítulo IX del Código Civil guatemalteco la institución del Registro Civil tiene como función “hacer constar todos los actos concernientes al estado civil de las personas”, en la práctica **la institución en sí misma no existe, pues la función registral sólo existe en forma delegada y no integrada a través de los municipios del país**²¹.

²¹ El registro civil fue instituido en Guatemala por el Código Civil de 1877, modificado por el Código Civil de 1933 que lo mantuvo como una función del Ejecutivo ejercida por el Ministerio de Gobernación hasta el Código de Civil de 1963 entre 1877 hasta 1964, en que la función pasó a los municipios (en 1964).

En Guatemala no existe aún una entidad central que integre los datos del registro civil y que opere en base a formatos y procedimientos estandarizados, sino que la función es asumida en forma independiente y no relacionada entre sí por cada una de los 332 municipios del país. **La supervisión de las oficinas locales de registro civil es ejercida solamente por el alcalde respectivo. No se ejerce, por lo tanto, ningún otro control técnico o legal por una entidad de jerarquía superior del gobierno, en consideración a la autonomía del régimen municipal.** Si bien el artículo 384 del Código Civil establece la inspección y vigilancia de los registros por el registrador civil de la ciudad capital en su jurisdicción y por los registradores de las cabeceras departamentales hacia sus respectivos municipios, en la práctica ello no se cumple. Esto favorece la existencia de una multiplicidad de formas de registro, certificación y archivo, que, como se ejemplificó anteriormente, atenta contra la confiabilidad global del sistema.

A pesar que la identidad es la base para el ejercicio de otros derechos y constituye un medio para múltiples exclusiones, buena parte de los representantes de instituciones gubernamentales que se entrevistó no eran conscientes de este problema. En general el Estado no prioriza el tema de la identidad ni como un derecho ni como un problema público y asume que el mismo es un problema individual, que de ser necesario cada persona deberá resolver por sus propios medios. Los municipios ven el registro de los nacimientos como una obligación de los padres, pero no como un derecho de los niños ni como una responsabilidad a ser ejercida en forma **proactiva** por los propios municipios. Por ello, priorizan otros gastos y programas como los de infraestructura, más visibles para los votantes. Las municipalidades casi no invierten en sus registros civiles. Ahí en donde los RRCC cuentan con equipos de fotografía, por lo general éstos han sido donados por alguna agencia de cooperación internacional.

Los municipios poseen tanto un *Registro Civil*, que registra los nacimientos, matrimonios y defunciones ocurridos en su jurisdicción, como un *Registro de Vecindad*, que registra a las personas mayores de edad que se afincan o residen en su territorio. Los hechos y actos relacionados con el estado civil se inscriben en libros especiales, y comprenden, según diversos artículos del Código Civil: nacimientos, adopciones, reconocimientos de hijos, matrimonios, uniones de hecho, capitulaciones matrimoniales, insubsistencia y nulidad de matrimonios, divorcios, separación u reconciliación posterior, tutelas, protutelas y guardas, defunciones, registro de extranjeros, domiciliados y naturalizados residentes y registro de personas jurídicas no lucrativas

Un hecho al que diversas fuentes atribuyen un efecto positivo en disminuir en algo el subregistro de nacimientos es el que los municipios de las cabeceras de departamento reciben su presupuesto en función al número de personas que residen en las mismas (12% del presupuesto nacional es asignado de esta manera), por lo que algunos municipios tienen interés de mantener registrado al mayor número de personas posibles. Se puede inscribir tardíamente los nacimientos con o sin apoyo de un abogado (el notario atribuye la edad). Las multas que se aplican por inscripción tardía de nacimiento (un mes después de nacido) son variables y van de Q10 (Ciudad de Guatemala) a varias decenas de quetzales por año transcurrido desde el nacimiento en algunos municipios del interior (lo que podría llevar el costo de algunas multas a varios miles de quetzales). La suspensión del pago de la multa queda a discreción del registrador civil pero esto se presta a corrupción o no se hace puesto que las multas

significan ingresos para los municipios. Algunos municipios, como el de Ciudad de Guatemala, establecen campañas para inscripción de indigentes, en los que se exonera el pago de la multa.

La cédula de vecindad, documento de identificación de la población adulta guatemalteca, fue establecida en 1931 por el decreto No. 1735 de la Asamblea Legislativa, para ser administrada por los Registros de Vecindad ubicados en cada municipio. La cédula de vecindad es una libreta de cartulina y papel con una foto, escrito en máquina mecánica de escribir, en donde se van anotando todos los sucesivos cambios de estado civil y otros de las personas (matrimonio, habilitación para votar por el Tribunal Supremo Electoral, etc.). Cada 10 años se debe reemplazar la anterior cédula por una nueva. El tener cédula de vecindad es un primer paso para poder ser habilitado como elector (votante) por el Tribunal Supremo Electoral, pero la votación en procesos electorales no es obligatoria. Para devenir elector, el TSE coloca un sello en una de las páginas de la cédula de vecindad, habilitando a la persona a votar.

La cédula de vecindad es el documento de identidad sobre la base del cual las personas deberían registrarse en un municipio cada vez que se muden a una nueva localidad, pero esto último en realidad no se realiza por los engorrosos requisitos (incluyendo la presentación de una fe de edad –partida de nacimiento- reciente) y porque los municipios son variadamente permisivos frente a este requisito. Las cédulas de vecindad tienen una numeración correlativa e independiente por jurisdicción, que se articula usando un código adicional por departamento (de A1 a A22).

En general, **los distintos municipios del país no cruzan información entre sí.** Un problema adicional de los registros civiles municipales –incluyendo el de Ciudad de Guatemala- es que tampoco descargan del padrón general de cada municipio los casos de personas muertas, pues no es obligación de los RRCC hacerlo. De otro lado, como las defunciones ocurridas en un lugar no son comunicadas al lugar en donde se inscribieron originalmente las personas, ello trae por consecuencia que los registros civiles de los municipios tengan registradas a miles de personas fallecidas.

Más que “descentralizado” y “autónomo”, como algunos entrevistados concebían a los registros civiles municipales, se podría plantear que éstos no existe como sistema integrado, y que existen 332 instituciones que ejercen esta función en forma desligada entre sí. Las condiciones tecnológicas de los registros civiles son variadas y en general muy limitadas; sin embargo, prima la baja formación y profesionalización de los encargados, la ausencia de tecnología y el insuficiente personal. Los registradores civiles son nombrados por los alcaldes de turno y cesan generalmente en sus funciones de no ser reelectos aquéllos. El personal que atiende los registros civiles en municipios del interior del país lo hace a tiempo parcial, ocupando otras funciones dentro del municipio, como la de secretario municipal; con frecuencia y a medida que se aleja uno de las cabeceras de departamento, se trata de personal no tecnificado, con un bajo nivel educativo y con un pago reducido.

El registro civil mejor organizado, el Registro Civil y de Vecindad del Municipio de Guatemala (centro) posee siete sub-sedes en distintos puntos de la ciudad, 173 empleados, incluyendo 40 personas que procesan datos. Sin embargo, este municipio sólo tiene digitalizada la información de partidas de nacimiento a partir de 1998 (en estos casos, la entrega de copias es inmediata); la información correspondiente a años

anteriores se encuentra registrada en versión física, en grandes libros de asiento de partidas. El resto de municipios del país, en particular de zonas distantes, guardan por lo general la mayor parte de la información registrada en asientos físicos, por lo que la entrega de copias demora 8 días de iniciado el trámite. Los municipios mejor equipados, como el de Ciudad de Guatemala (centro), pueden recibir consulta telefónica de información por parte del Ministerio Público, la Policía Nacional y otros municipios.

En general, los municipios de zonas rurales carecen de registros móviles, que vayan a las comunidades distantes, por lo que la inscripción de nacimientos se realiza únicamente en estos 332 puntos, lo que, como se vio anteriormente, debido a la geografía guatemalteca y las grandes distancias que existen entre las comunidades rurales y el municipio de la zona, constituye una barrera para el registro de nacimientos.

La escasez o ausencia en distintas áreas rurales del país de certificación de los nacimientos por personal médico es reemplazada por la certificación por comadronas. En la capital existían registros civiles en el Hospital San Juan de Dios y el Hospital Roosevelt, que era donde antaño se daba el mayor número de partos, pero no existen en las maternidades periféricas de la ciudad, donde hoy en día se da el grueso de partos, incluyendo el de la mayoría de personas de escasos recursos.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) registra los nacimientos en base al computo de las boletas de nacimiento emitidas por los municipios, no en base a los certificados de nacimiento emitidos por los médicos/ comadronas. Pero las fuentes de esta información son de calidad y fiabilidad variable, pues unos registran la información a mano en libros y otros en forma computarizada. La información sobre documentos de identidad no es registrada actualmente ni en el censo nacional ni en las encuestas nacionales de condiciones de vida (encuestas de hogares), por lo que no se puede determinar con precisión el número de personas que carecen de estos documentos.

5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

5.2.1 Inscripción de nacimientos

La inscripción normal de nacimientos es gratuita y debe realizarse antes de los 30 días de nacida la persona.

Los requisitos para asentar una partida de nacimiento pasan por presentar ante el registro civil del municipio:

- La cédula de vecindad originales de ambos padres, en buen estado, legibles y completas (con 8 años); el documento no debe tener más de 10 años de expedido (si la madre es menor de edad: presentar copia de fe de edad reciente y original; si es casada, debe hacerlo constar en la partida de nacimiento del niño/a)
- Fotocopia completa de las 8 páginas de ambas cédulas
- Constancia de pago de boleto de ornato (tributo municipal obligatorio anual, que los residentes de un municipio se debe pagar antes del 30 de Marzo de cada año, varía, de acuerdo al ingreso de las personas, entre Q4 -US\$ 0.60- y Q150 -US\$20- por año).
- Informe del médico (hoja que extiende el hospital que pertenezca al perímetro de la capital, o de la comadrona que atendió el parto (en cuyo caso debe presentar fotocopia de la cédula de vecindad y el carné de la partera)

En las zonas rurales, las comadronas son sin embargo por lo general personas de edad avanzada, analfabetas y que con frecuencia hablan sólo lengua maya. Para muchas de ellas el llenado de boletas de nacimientos es un problema, por lo que requieren ser capacitadas para registrar a los niños²².

- *La Señora Albina Yax es una comadrona de un poblado cercano a Totonicapán que decía: “Tengo 40 años de asistir niños, pero no sé cuántos he traído al mundo”.*

Si los padres están legalmente casados, pueden hacerse representar por un tercero, que se presente ante el municipio con las cédulas. Si no están casados, tiene que venir el padre (para el reconocimiento de filiación). Si no existe reconocimiento paterno, el niño/a puede ser inscrito con ambos apellidos de la madre

Las inscripciones tardías de nacimientos pueden realizarse directamente, pagando una multa en el municipio (en el de Ciudad de Guatemala-centro es de Q10); luego de la mayoría de edad y en ausencia de documentación sustentatoria, se necesita presentar 2 testigos ante el RRCC (juicio de identidad) o realizar un procedimiento judicial, con los servicios de un abogado. En un pueblo, esto último puede costar entre Q1500 y Q 2000 (U\$ 200 - U\$ 266). El proceso judicial de inscripción tardía de nacimiento incluye la presentación de una constancia negativa de nacimiento, la declaración de 2 testigos y el pago de un derecho de inscripción. La partida se inscribe por orden del juez en los registros civiles. Si se necesitase rectificar algún dato de la inscripción es necesario publicar esto en el diario oficial.

Según lo indicado en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, el proceso de inscripción de nacimientos debería ser corto y eficaz, pero hay autoridades que de oficio aplican procedimientos de inscripción judicial extemporánea en lugar de realizarlos ellos mismos en forma directa.

El costo de una copia de fe de edad es de Q15 (U\$2) en ciudad de Guatemala – centro. En cada municipio el costo de las fe de edad es variable. Las certificaciones de nacimientos (fe de edad) de personas de la tercera edad se realizan sin costo. Debido a la preocupación generada por la falsificación creciente de documentos de identidad y la realización de adopciones ilegales hacia el extranjero, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de 2003 estableció la obligación de los hospitales, establecimientos y personal de atención de salud, públicos y particulares, de identificar al recién nacido mediante el registro de su impresión plantar y digital y de la identificación digital de la madre, encomendando al registro civil de cada municipio velar por la aplicación de esta norma. Sin embargo, la norma escasamente se cumple.

5.2.2 Cédula de vecindad

Se puede obtener la cédula de vecindad en un lugar distinto al del nacimiento.

²² Sobre este tema, el Movimiento Social por los Derechos de los Niños, los Adolescentes y la Juventud propone, por ejemplo, que las comadronas utilicen formatos numerados y que, a cambio de un estipendio, estén obligadas a llevar la boleta de nacimientos ellas mismas al RRCC de la localidad cada mes.

Para obtener la **primera cédula de vecindad** se requiere presentar los siguientes documentos:

- Certificación de partida de nacimiento reciente (no mayor de 6 meses de expedida)
- Boleto de ornato del año en curso
- 4 fotografías recientes blanco y negro en tamaño cédula, papel mate, traje formal
- Si más de un mes de haber cumplido 18 años, presentar original y fotocopia de las cédulas de los padres²³; si falta uno de los padres, presentar carta al jefe del registro de vecindada; si son fallecidos ambos, presentar certificado de defunción
- Si se tiene 19 o más años, presentar además declaración jurada ante notario, lo que implica una serie de requisitos adicionales²⁴
- Si se es analfabeta, presentar 2 testigos vecinos de la capital, con cédulas originales y fotocopias
- Si se es nacido en otro municipio, se debe presentar una certificación reciente (no mayor a 6 meses) de negativa de cédula del municipio donde ocurrió el nacimiento²⁵
- Recibo reciente de agua, luz o teléfono del lugar de residencia

Para ulteriores avecindamientos en lugares distintos al que se nació se requiere presentar:

- Cédula de vecindad en buen estado, menor de 10 años de expedida
- Certificación de partida de nacimiento reciente (no mayor de 6 meses de expedida)
- Boleto de ornato del lugar, del año en curso
- 4 fotografías recientes blanco y negro en tamaño cédula, papel mate, traje formal
- Recibo reciente de agua, luz o teléfono del lugar de residencia a nombre del interesado

La primera cédula es gratuita, las siguientes tienen un costo de expedición, según las tarifas establecidas por cada municipio. En el municipio de Ciudad de Guatemala (centro) existe una tarifa de Q 50 (US\$ 6.66) por costo de reposición de cédula.

²³ La razón dada para ello es que “la partida de nacimiento no tiene foto, y es necesario comprobar que se es quien se declara que se es, pues no hay un registro único de identidad y una misma persona podría inscribirse en varias localidades. Pero este requisito se puede reemplazar con la presentación de declaraciones juradas de testigos. En caso de que la persona carezca de la cédula de vecindad los padres, los municipios pueden facilitar los trámites en casos especiales, como en el de los indigentes.

²⁴ Requisitos para declaración jurada ante notario: el documento, realizado por notario hábil, debe identificar al otorgante con sus generales de ley y 2 testigos de conocimiento (vecinos del lugar), con sus generales de ley, acompañando las fotocopias de las cédulas de vecindad respectivas. En el acta debe constar: lugar, fecha de nacimiento, identificación de la certificación de nacimiento de la que se da fe de tenerla a la vista; los nombres completos de los padres del requiriente, según certificación de nacimiento y cédula de vecindad, de las cuales se acompañará fotocopia y se presentarán en original para el trámite; consignar la dirección actual del requiriente; dar fe que el requiriente declara no tener cédula de vecindad en ningún municipio de Guatemala y solicita que se le extienda por ser vecino de éste municipio; 2 testigos que declaren que conocen al otorgante y el motivo por el cual no ha obtenido la cédula; acompañar timbres de ley un número de colegiado activo del notario-abogado.

²⁵ Requisitos para certificado de negativa de poseer una cédula: partida de nacimiento reciente (no mayor de 6 meses); recibo de pago (Q 20 –US\$2.66)); original y fotocopia de las cédulas de los padres; si falta uno de los padres, presentar carta al jefe del registro de vecindada; si son fallecidos ambos, presentar certificado de defunción; si se tiene 19 años de edad, además de los requisitos anteriores, presentar declaración jurada (ver pie de página precedente).

Cada diez años es obligatorio dar aviso de los cambios ocurridos en la cédula de identidad (actualizar la fotografía e inscribir cambios de estado civil en la nueva cédula). En ciertas zonas del país demora 8 meses con abogado y multa reinscribirse, en caso que se pierda el documento.

Para la **inscripción tardía en registro de vecindad**, debe presentarse adicionalmente una declaración jurada mencionando las razones para no haberse inscrito.

5.3 Los recientes cambios legales en el sistema de identificación de los ciudadanos, a ser implementados desde 2007: La creación de la RENAP. Identificación de oportunidades de cooperación para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Como una respuesta estructural frente a los múltiples problemas y falta de confiabilidad que presenta el sistema de identidad de personas vigente en Guatemala, el Congreso de Guatemala, mediante Decreto No. 90-2005 del 14 de Diciembre de 2005, aprobó la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP), el mismo que tendrá por objetivo “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del documento personal de identificación (DPI). Para tal fin implementará y desarrollará estrategias, técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información, unificando los procedimientos de inscripción de las mismas.”

De esta manera, y como consecuencia de esta Ley, **en adelante la función de registro civil se unificaría en una entidad nacional como sucede en otros países de la región, se modernizaría mediante la digitalización de información y medidas de seguridad para evitar la falsificación del DPI, y saldría de la competencia directa de los municipios, como ha venido sucediendo hasta ahora. La ley prevé (artículo 81) que en el caso que las personas carezcan de capacidad de pagar por el DPI, se autorizará su expedición gratuita.** Con la puesta en marcha de la RENAP quedarán sin efecto varios artículos del Código Municipal y del Código Civil, que son los que otorgan competencia a los municipios en el manejo de los registros civil y de vecindad, pues éstas funciones que dejarán de ser potestad de los mismos. Actualmente el Registro Civil Municipal inscribe también a Asociaciones, con lo cual los municipios perderían ingresos y poder.

El 2007 será el último año de vigencia de la actual cédula de vecindad. A partir del año siguiente todos los ciudadanos guatemaltecos deberán contar con una cédula más moderna, digitalizada y el RENAP deberá crear un registro nacional de identidad, informatizado, “desde punto0”, lo que implica superar el problema de cómo expedir documentos electrónicos en algunas zonas rurales del país en donde no hay aún electricidad suficiente ni computadoras²⁶.

Aunque se prevé oficialmente que el RENAP debe iniciar sus acciones el 30 de Septiembre de 2007, por ser éste un año electoral es posible que se den pocos cambios de inmediato en el

²⁶ Mientras que la actual cédula de vecindad es una pequeña libreta de cartón y papel, de 8 páginas y con fotografía **pero sin número de serie nacional único**, en la que se tipea mecánicamente los principales hechos civiles de las personas (nacimiento, matrimonio, descendencia), la nueva cédula de identidad sería una tarjeta de plástico duro a color con información básica (fotografía, datos personales) grabada electrónicamente y diversos caracteres de seguridad que impedirían su falsificación.

sistema. Las elecciones nacionales están previstas para septiembre-octubre (segunda vuelta), por lo que la implementación de la RENAP no sería prioridad en este año. El Registro Nacional de las Personas fue creado por ley en 2005 y debió empezar a funcionar en el 2006, pero desafortunadamente la institución se creó sin presupuesto ni personal (en general, como el Congreso no aprobó el presupuesto nacional de 2007, el Estado funciona con el mismo presupuesto de 2006). De otro lado, **es necesario que se elabore y promulgue un Reglamento de la Ley del RENAP**. En principio, los plazos legales que se fijaron en la mencionada ley para el implementación del RENAP parecen poco realistas, pues se plantea la absorción de los registros de los municipios en un lapso de apenas dos años, lo que habida cuenta de las dificultades políticas, económicas y geográficas del país resultaría poco viable.

El 18 de Enero de 2007 el Congreso Nacional aprobó como urgencia nacional algunas reformas a la Ley del Registro Nacional de las Personas y eligió al representante del Congreso en la Junta Directiva de esa institución, así como a su suplente. El Directorio de la RENAP debe estar conformado por 3 miembros: un representante del Congreso, el Ministro de Gobernación y un representante del Tribunal Supremo Electoral (que a fines de Diciembre de 2006 era el único designado).

La implementación de la ley del RENAP ha sido temporalmente bloqueada por la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), que planteó una acción de amparo (por supuesta inconstitucionalidad de la ley) ante la Corte Suprema. La Corte Suprema aún no ha emitido sentencia sobre el particular. La ANAM aduce que la ley del RENAP “atenta contra la autonomía municipal y la descentralización”. Lo real es que, independientemente de ello, atentaría contra los ingresos de algunos municipios, por las multas por inscripción tardía y otros ingresos obtenidos de la función del registro civil y los costos de notarios y abogados involucrados en este procedimiento. Actualmente los registradores son nombrados por los alcaldes y no necesariamente poseen la formación suficiente para desempeñar ese rol. A partir de la implementación de la ley de la RENAP, la función de registrador deberá ser más profesionalizada y los registradores serán elegidos por concurso de méritos (“oposición”).

Curiosamente, mientras que la cedula de vecindad en Guatemala es un documento producido por medios tecnológicos obsoletos y fácilmente falsificable, la licencia de conducir guatemalteca es un documento moderno, producido con tecnología digital, sistemas de seguridad y barras de identificación. La implementación del mismo fue licitada y el proceso de emisión del documento fue ejecutado por una empresa privada.

Habida cuenta de los diversos problemas relacionados con el subregistro y con la confiabilidad de los sistemas de identificación de personas vigentes en Guatemala, así como de las dificultades encontradas en 2006 en la implementación de un registro unificado de beneficiarios en el marco de la cooperación técnica del BID para la mejora de programas sociales del gobierno guatemalteco (ref: Proyecto 1598 OC-GU, ver sección 5.4 de este informe), se considera que **sería de interés para el Banco apoyar en 2008 el desarrollo de una iniciativa de cooperación técnica que permita la elaboración de un diagnóstico operativo de la situación de los registros civiles en las distintas localidades de Guatemala y de un plan de implementación del naciente Registro Nacional de las Personas**, incluyendo la organización y fortalecimiento de dicha entidad ejecutora y del proceso de emisión del nuevo documento, lo que significará rediseñar el funcionamiento del sistema de identificación de personas guatemalteco desde punto 0.

6. La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulación de personas

6.1 Las leyes y campañas especiales de documentación

Diversos episodios relacionados con la violencia política o los desastres naturales que azotaron al país motivaron **respuestas coyunturales** del gobierno guatemalteco durante la última década para facilitar la labor de reposición de documentos de identidad.

Así, luego de la firma de los Acuerdos de Paz se implementó un programa de documentación personal de la población desplazada por el conflicto armado, pues un número importante de personas carecían de todo documento de identificación debido a la quema de registros civiles o por no haber estado antes registrada. Se dio una ley (cf. Decreto No. 75-97: Ley Temporal Especial de Documentación Personal), con una vigencia de 3 años para facilitar la documentación, en particular de las personas desarraigadas dentro y fuera del país como producto de la guerra, de manera que las personas pudieran acercarse a los municipios y sacar en forma simplificada y sin multas sus nuevos documentos de identidad. La ley otorgaba facultades especiales a los registradores civiles para la inscripción, reasentamiento o reposición, sin costo alguno para los interesados, de partidas de nacimiento, cédulas de vecindad, partidas matrimonio y de defunción, considerando los casos en que los libros de registro habían sido destruidos por el conflicto armado, el paso del tiempo o desastres naturales.

Lamentablemente, a pesar de todas las ventajas y facilidades de esta ley, y de los esfuerzos de diversas organizaciones en este proceso (tales como la Pastoral de Derechos Humanos, el ACNUR, la Secretaría de la Paz, USAID, la ONG Nexus, la Unión Europea, el Programa de Apoyo a la Documentación Personal, Caritas, OPS, Pastoral de la Mujer, MOVIMONDO, la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (CTEAR), la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), la Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas (ACPD), la Fundación Guillermo Toriello y otros que actuaron en esa época) la ley tuvo un impacto limitado en disminuir el número de indocumentados. Se esperaba que la población asistiera masivamente a registrarse, pero por razones de costo de transporte y distancia no fue así. Según el estudio de OIM antes citado, la mayoría de las personas indocumentadas eran mujeres de origen indígena, y las razones para la indocumentación se relacionaban principalmente con factores culturales y falta de información sobre la importancia del poseer una identidad civil, en lugar de por razones políticas. En ciertos casos, las resistencias detectadas tenían que ver con el trato discriminatorio de las autoridades y registradores.

En ese mismo marco, entre 1995 y 1997 la OIM junto con ACNUR y el CTEAR establecieron un programa que logró documentar a 46,000 refugiados guatemaltecos que se encontraban **en México**. Asimismo, la OIM implementó registros civiles móviles que se dirigieron a donde se encontraba la población. Sin embargo, más del 50% de los potenciales beneficiarios (más de 50,000 personas) se quedó sin documentar, pues se les pedía Q 200 o tener pasaporte para poder re-documentarse.

Posteriormente, en el año 2000 se emitió la Ley Temporal Especial de Documentación Personal, (cf. Decreto 67-2000) para continuar con el proceso de reintegración de la población desarraigada. La vigencia de dicha ley, originalmente de sólo un año, fue extendida hasta el 30 de abril de 2002, pues todavía no se había logrado la inscripción de todas las personas indocumentadas.

Más recientemente, entre Marzo y Noviembre de 2006 estuvo vigente nuevamente una ley especial de documentación extemporánea, la que lamentablemente no estuvo acompañada de una campaña de difusión en idiomas mayas.

Habida cuenta de las dificultades geográficas y logísticas que presenta el territorio guatemalteco y en vistas a futuras acciones de re-empadronamiento nacional de personas en el Registro Civil (ver sección siguiente), debería aprovecharse en forma sinérgica los esfuerzos de distintas instituciones que trabajan en los puntos más alejados del país. Así por ejemplo, el MINSA y las ONGs que ejecutan el programa de “extensión de cobertura” de dicho ministerio y que trabajan en los puntos más alejados del país, aplican una ficha por familia y tienen una base de datos a nivel nacional a las que se podría incorporar campos referentes a la documentación de las personas²⁷. **A través de estas instituciones se podría levantar información sobre a quién le falta cédula de vecindad o partida de nacimiento. Esta data podría alimentar y orientar las decisiones futuras de la RENAP para establecer registros móviles en determinadas zonas del país, con apoyo de organismos como la Procuraduría de Derechos Humanos, institución que tiene 32 auxiliaturas móviles, para la recepción de denuncias y acompañamiento de casos²⁸.**

6.2 La acción de los organismos internacionales y de los organismos gubernamentales y no gubernamentales

6.2.1 La Organización Internacional para las Migraciones (OIM): A solicitud de la Secretaría de La Paz (SEPAZ), en 2001 la OIM hizo un estudio en 5 departamentos (parte de cuyos resultados en cifras se exponen en la sección 3 de este informe), mediante el cual se aplicó boletas a autoridades locales, líderes/actores locales y ciudadanos comunes en diversos municipios. Como resultado se planteó el dar una nueva ley que ampliase los plazos para el registro extemporáneo de personas y hacer que los registros civiles se dirijan a la gente y no al revés, como había sucedido en 1995-97

De otro lado, la OIM apoya desde 2002 un proyecto de la Cancillería guatemalteca destinado a proveer a ciudadanos guatemaltecos indocumentados residentes en los Estados Unidos un pasaporte (costo Q 200 –U\$26.6) y/o una cédula registral consular, a través de los consulados oficiales ubicados en varias ciudades de ese país y en algunos casos mediante “consulados móviles”. Asimismo, se puede solicitar, a través de la Oficina de Atención al Migrante de la Cancillería la inscripción en los registros civiles en Guatemala. Desde 2002 se ha documentado a 70,000 guatemaltecos residentes en

²⁷ Cuando en 2005 sucedió la catástrofe de la tormenta Stan y se requería organizar los esfuerzos de ayuda a nivel nacional, el programa de “extensión de cobertura” era una de las pocas fuentes que podía proporcionar información sobre las familias en puntos distantes del país.

²⁸ Las auxiliaturas móviles son equipos de profesionales de la Procuraduría que visitan periódicamente las distintas localidades del país para cumplir su función.

USA de un estimado de 700,000 guatemaltecos residentes en 22 Estados de USA que carecen de documentación. La tarjeta consular que provee el gobierno guatemalteco, permite sus ciudadanos obtener en algunos Estados de Norteamérica independientemente de su status migratorio, una tarjeta de banco o una licencia de conducir.

6.2.2 El BID, con la colaboración del Fondo Noruego para la Mujer en Desarrollo, apoyó en 2003 un pequeño programa piloto de cedulación de mujeres, en el marco de la cooperación técnica sostenida con la “Asociación de Mujeres Vamos Adelante” (“El papel de la mujer rural e indígena en la consolidación de la democracia” – BID-ATN/NO/7774-GU). Dicho programa piloto de cedulación desarrollado en estrecha cooperación con los municipios, fue co-ejecutado por la **Fundación Guillermo Toriello y la Asociación Nosotras las Mujeres**, logrando cedular a 6,492 mujeres (de las cuales 1,795 obtuvieron su primera cédula y 4,182 la repusieron) y empadronar como electoras a 5,975 mujeres en 8 municipios de 4 departamentos de la Zonapaz (Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Sololá). La mayor parte de estas mujeres eran indígenas y pobres y provenían de zonas rurales. Muchas eran analfabetas y no hablaban el castellano. En muchos casos, la cedulación se hizo con apoyo de testigos, pues las mujeres no habían tenido una inscripción anterior en el RRCC. Se formaron asimismo lideresas entre las alcaldesas auxiliares, de manera de promover el tema de los derechos políticos de la mujer. Dentro de este proyecto, la Fundación Guillermo Toriello documentó a 3,122 personas y trabajó intensamente en la formación de registradores, ayudando a identificar la demanda y fortalecer los RRCC para atender a la población por micro regiones (compuestas por un número determinado de localidades), promoviendo que los RRCC se desplacen a las comunidades. El costo del proceso de documentación varió entre Q39.46 (U\$ 5.26, en el municipio de Sololá, Sololá) y Q 74.09 (U\$ 9.88, en el municipio de San Juan de Chamelco, Alta Verapaz), obteniéndose como costo final promedio Q 61.78 (U\$ 8.23) por persona con cédula.

6.2.3 Adicionalmente, la **Fundación Guillermo Toriello** continuó entre 2004 y 2005 con las acciones de documentación. Así, junto con el Colectivo Somos Muchas coejecutó el proyecto “Campaña de Documentación de Mujeres en el municipio de San Mateo Ixtatán, financiado pro el Fons Catalá, documentando en total a 883 mujeres. Igualmente, con apoyo de UNIFEM – NNUU documentó a 392 mujeres en San Mateo Ixtatán y Chiché, así como a 295 mujeres adicionales en concertación con ambos municipios. Igualmente, en coordinación con la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), documentó a 619 mujeres y 249 hombres, víctimas de la tormenta Stan. En San Mateo Ixtatán se apoyó al municipio con 5 máquinas de escribir y una computadora portátil, para constituir un registro móvil para la atención de comunidades rurales.

6.2.4 Plan Internacional – Guatemala y la Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos (PDH): Plan Internacional trabaja en pro del derecho a la identidad de los niños y niñas en diversos países de Africa, América Latina y Asia. En Guatemala trabaja en alrededor de 500 comunidades, principalmente rurales, de 11 municipios en 5 departamentos. A través de un convenio por tres años con la **Procuraduría Nacional de Derechos Humanos (PDH)**, Plan Internacional – Guatemala apoya el trabajo educativo y de procuración de la PDH en comunidades de 5 departamentos del país (Izabal, Jalapa, Escuintla, Alta Verapaz y Baja Verapaz), en los temas de falta de documentación de niños y sus padres, maltrato infantil y apoyo en casos de abandono (por ejemplo, en lograr la patria potestad para los abuelos en casos de padres que

partieron definitivamente a USA). En el departamento de Izabal (municipios de Morales y Los Amates) en el nor-orienté del país, la PDH, a través del Procurador Auxiliar (departamental) apoya (mediante un promotor por cada 10 comunidades) a 82 comunidades de estas zonas en los procesos de documentación de personas que carecen de partida de nacimiento o de cédula de vecindad. En estas comunidades se ha establecido una red de promotores adultos y otra de promotores jóvenes (2 promotores de cada grupo por comunidad), que velan por la protección de Derechos Humanos en las comunidades. Los promotores adultos están adscritos a los Comités Comunitarios de Desarrollo (COCODEs) y los promotores juveniles organizan redes de 20 jóvenes promotores de derechos humanos (DDHH) en cada comunidad. La meta es capacitar a 800 jóvenes en 3 años.

En los casos en que se requiere la inscripción tardía de nacimientos, los promotores de la PDH apoyan a las familias en obtener una certificación de los “alcaldes comunitarios” de que conocen a la familia y el niño, en conseguir la constancia de nacimiento emitida por una comadrona, en hacer una solicitud dirigida al municipio y en fotocopiar la cédula de vecindad de 2 testigos. Luego se tramita estos expedientes ante las autoridades. Por ejemplo, en el caso del Municipio de Morales, los expedientes son presentados al Procurador de DDHH, quien visita una vez al mes Morales desde la ciudad de Puertos Barrios, en donde tiene su sede. El Procurador dirige entonces un oficio al municipio, solicitando la exoneración de la multa por inscripción tardía para cada caso. Los promotores de la PDH presentan dicha solicitud y los expedientes al encargado del Registro Civil del municipio, de manera de verificar que estén completos y una semana después regresan desde las comunidades junto con los padres de familia y los testigos a firmar la partida de nacimiento. En las comunidades adscritas al Municipio de Morales, la PDH ha resuelto unos 60 casos de este tipo en 2006. En el caso de la comunidad de Los Cerritos, que tiene unos 2,500 habitantes (aproximadamente 600 familias), se resolvieron 22 casos en el último año.

6.2.5 Por su lado, la **Procuraduría de la Niñez y la Juventud (PNJ)**, parte integrante de la PDH, promueve la acción de 140 Juntas de Protección Municipal de la Niñez a nivel nacional. En éstas se han formulado hasta diciembre de 2006 aproximadamente 8,000 denuncias, pero no existe un detalle de los casos. Esta Procuraduría ha venido cumpliendo un rol de defensa de los niños y niñas en relación al derecho a la identidad. La PDH ha detectado que en algunos casos, a mujeres sin cédula de identidad se les ha retenido a los hijos recién nacidos en los hospitales, o se les ha puesto a disposición del juez, cuando ellas habían traído a la vida los niños. Ello ha obligado a medidas cautelares de protección del procurador de DDHH y tener que dirigirse a los jueces para garantizar el cumplimiento de los Derechos de los Niños. En la PNJ no existe una estimación del subregistro de nacimientos ni se lleva un detalle de cuántos de estos casos hubo por año.

6.2.6 El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): Hace 5 años UNICEF hizo un estudio sobre el registro civil y de vecindad en 4 municipios del oriente del país, y encontró diversos problemas como los reseñados en las secciones anteriores de este documento. UNICEF trabaja desde hace 4 años trabaja con 21 municipios “prioritarios” (los más pobres del país) de manera de impulsar el establecimiento de políticas municipales/ públicas de niñez a partir de los COCODEs. Sin embargo no se ha logrado avanzar en el tema de los registros civiles, pues las

autoridades no lo perciben como un problema. Los registradores tienen una relación estrecha con los alcaldes pero también una función relegada con respecto a éstos.

En 2005-2006 UNICEF apoyó campañas de cedulación por parte de la Colectiva para los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM), así como una investigación con municipios y CODEFEM para estimar las distancias y costos de inscripción en la zona de oriente.

En el 2006 se activó la mesa de Registro Civil y se trabajó con la Fundación Guillermo Toriello a fin de establecer una metodología para el establecimiento de registros móviles. El costo de una cédula en este tipo de programas sería de aproximadamente Q 75 (US\$ 10). La meta de largo plazo de UNICEF es lograr trasladar una metodología de promoción de la cedulación dentro de programas de atención a la infancia, tales como el programa Creciendo Bien, que se desarrolla en más de 2500 comunidades). En el 2006 UNICEF promovió la realización de un taller con 30 registradores civiles de departamentos de Occidente (San Marcos, Sololá, Huehuetenango, Quiché). En dicho evento se pudo constatar las deficiencias de capacitación de los registradores y las limitaciones tecnológicas de los sistemas de RRCC. Para el año 2007 UNICEF plantea realizar un estudio para detectar los problemas más importantes a nivel de los registradores y las dificultades específicas de acceso de mujeres y niños, de manera de elaborar recomendaciones para el RENAP. UNICEF se plantea apoyar en un futuro a la RENAP, promoviendo el desarrollo de políticas públicas de inscripción de nacimientos.

UNICEF está en conversaciones con Plan Internacional Guatemala para buscar una alianza que les permita levantar el tema a nivel nacional, realizar investigación básica sobre el mismo y campañas focalizadas de difusión con apoyo de la PDH. Tanto Plan Internacional – Guatemala como UNICEF y la PNJ apuntan a que el derecho a la identidad sea introducido dentro de políticas públicas municipales a favor de la niñez.²⁹ En 60 municipios de Guatemala se ha introducido el tema dentro de las políticas municipales, y existe una mesa de municipalización del tema, que congrega a 10 instituciones, incluidas las citadas.

6.2.7 La Colectiva para los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM): Con apoyo de UNICEF, CODEFEM realizó un proceso de investigación entre fines de 2005 y Enero de 2006 sobre la situación de los registros civiles en 18 municipios de los departamentos de Chiquimula, Zacapa, Izabal, Sololá, Huehuetenango y Quiché, que arrojó información útil sobre los factores relacionados con la indocumentación, principalmente de mujeres, y formuló algunas propuestas para su atención, pero que no arrojó datos sobre el número de personas indocumentadas en los municipios, puesto que los RRCC de los mismos carecían de información.

Paralelamente, CODEFEM realizó un trabajo de fortalecimiento de las instancias municipales y comunitarias en cabeceras municipales del Departamento de Chiquimula, de manera de impulsar su acción en pro del registros de mujeres indocumentadas y sus menores hijos. En este marco, promotoras de la Oficina Municipal de la Mujer (OMM) visitan las comunidades para promover la inscripción de mujeres indocumentadas y

²⁹ Dada la alianza entre el UNICEF, el BID y la OEA, se podría fortalecer los esfuerzos que desarrollan estas tres instituciones, articulándolos en una estrategia común.

dejan un formato en los COCODE's de cada comunidad para obtener los datos básicos de las personas. Se establece un listado de beneficiarios y la OMM coordina con el RRCC de Jocotán la exoneración del cobro del “boleto de ornato” (impuesto anual municipal a residentes), de la multa por inscripción tardía (Q 5 a 10 por año –menos de U\$1.50-) y se establece una fecha para que asistan un grupo máximo de 15 personas con sus testigos a realizar el trámite de inscripción. Con el apoyo del subsidio proporcionado por CODEFEM y otras ONGs, se cubren los costos del carné, fotos y transporte (en promedio Q 50 –U\$6.66- por persona en Jocotán y Q 60 –U\$ 8-por persona en Camotán, aunque en el caso de alguna comunidad lejana, como la de Tanchá, sólo el costo de transporte por persona equivalga a Q 40 –U\$5.33-). A ello hay que añadir el costo de las multas. En 2005 CODEFEM apoyó la cedulaación de 80 mujeres en Camotán y otras 80 en Jocotán en base a la ley temporal de documentación.

CODEFEM empezó su trabajo de promoción del derecho a la identidad a raíz del apoyo que brindó entre 1998-2001 a las comunidades de esa región por los destrozos ocasionados por el Huracán Mitch, lo que generó hambruna en Jocotán e Izabal.. A partir del apoyo a la OMM se detectó el problema de la carencia de documentos de identidad como un factor que afectaba a la población. CODEFEM viene realizando desde hace años un trabajo de sensibilización con mujeres promoviendo que estas obtengan partidas de nacimiento o se cedulen. La labor de sensibilización comprende asimismo a los registros civiles de municipios, las comadronas y las jueces. De parte de los municipios se ha conseguido la exoneración de multas y con el apoyo de UNICEF, que donó cámaras fotográficas, de manera de reducir los costos de inscripción. La institución plantea la necesidad de realizar campañas de sensibilización para que las familias valoren por igual a hombres y mujeres así como el derecho a la identidad. Propone asimismo la necesidad de establecer registros civiles móviles en distintos puntos del país.

6.2.8 La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM): A raíz y como parte de la respuesta gubernamental ante los estragos ocasionados por la tormenta Stan en 2005, la SEPREM implementó, entre Octubre de 2005 y Marzo de 2006, un proyecto de reposición documentos de identificación personal a mujeres rurales afectadas en áreas priorizadas por el gobierno, ubicadas en los departamentos de Sololá, San Marcos, Chimaltenango, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu y Suchitepéquez y dentro de los mismos, en los municipios en donde fue más severo el daño producido por la tormenta y en donde se concentraron los esfuerzos de la reconstrucción. El Proyecto de recuperación de documentos de identidad fue coordinado con los gobernadores departamentales, alcaldes de los municipios y los consejos de Desarrollo, así como con las Oficinas Municipales de la Mujer y las Organizaciones de Mujeres. La prioridad fundamental de este esfuerzo la constituyeron las mujeres jefas de familia, fueran viudas, madres solteras o mujeres solas por otra causa. La segunda prioridad la constituyeron las mujeres y sus esposos que habían perdido los documentos personales, al ser afectadas por la Tormenta Stan.

El origen de los fondos fue aportado por el Proyecto “Inclusión de una Perspectiva de Género en la Política Nacional de Descentralización”, financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Se estimó un costo aproximado de Q 75 (U\$ 10) por gastos que se derivan de la reposición de documentos. Este costo contemplaba: gastos de cartilla para la cédula, gastos de materiales, incluyendo el fotográfico, impresiones y reproducciones. Durante la primera fase del proyecto (Octubre a

Diciembre de 2005) de la documentación se benefició a un total de 1,534 personas (1069 mujeres y 465 varones); en la segunda fase (Enero a Marzo de 2006) del mencionado proyecto, se benefició a 2,704.00 personas (1906 mujeres y 798 varones). De esta manera, se benefició a un total de 4,238 personas.

6.2.9 La Coordinadora Institucional de Protección de los Derechos de la Niñez (CIPRODENI): En 1996, a raíz del fin del conflicto armado y de la dación de la ley especial temporal de redocumentación, CIPRODENI realizó un proyecto de asiento extemporáneo de partidas de nacimiento junto con Casa Alianza, con apoyo de Novib-Holanda. Se trabajó en Jalapa, departamento del Oriente, en donde muy pocas mujeres tenían cédula de vecindad y algunas ni partida de nacimiento.

7. El manejo de la carencia de documentación personal por programas y servicios sociales en Guatemala

Diversos programas y servicios sociales del gobierno guatemalteco deben enfrentar el problema de la carencia de documentos de identidad de parte de sus beneficiario(a)s. La forma como abordan este tema es variable y va desde obviar el requisito de identificación personal (uso de plantillas colectivas) para facilitar el acceso a los programas, hasta desarrollar acciones de acompañamiento que favorezcan la inscripción de los(as) beneficiario(a)s en los registros civiles. En algunos casos sin embargo, la carencia de documentos de identidad es una limitante absoluta para ser beneficiario(a) de dichos programas.

a. El Programa Creciendo Bien, desarrollado por la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP): Con apoyo del BID la SOSEP ha venido implementando desde 2004 un programa de apoyo social que ha beneficiado a 90,368 mujeres y 86,751 niños/as en 2,280 comunidades ubicadas en los 41 municipios más pobres del país, así como en municipios afectados por la tormenta Stan. Las comunidades atendidas por el programa se ubican generalmente en zonas lejanas, distantes más de 5 kilómetros a pie de la cabecera municipal. **El programa no solicita cédula ni partida de nacimiento a los potenciales beneficiarios**, pues muchas mujeres carecen de ellos y se prefiere trabajar con un auto código institucional. Una de las metas del programa es apoyar a estas mujeres a través de las acciones de cedulación organizadas por la SEPREM. Informalmente, **se estima en 30% el total de beneficiarias del programa que carecerían de un documento de identidad.** Creciendo Bien apuesta a producir cambios mediante la educación, consejería y acompañamiento de las mujeres; proporciona capacitación a mujeres en temas individuales, familiares y comunitarios e intenta acercar la oferta de servicios gubernamentales a la demanda de los mismos, educando la demanda, promoviendo el uso de servicios de salud y otros e involucrando a las autoridades locales en el seguimiento y atención de las necesidades de la población. Creciendo Bien coordina el apoyo a la población por parte de proyectos productivos, bolsas pecuarias y huertos hidropónicos del Ministerio de Agricultura, becas educativas del PRONADE (MINEDUC), servicios de apoyo nutricional a infantes y del programa de Salud Sexual y Reproductiva del MINSA o de Prevención de la Violencia Familiar de la SEPREM. **Tanto Creciendo Bien como los Programas del Ministerio de Salud utilizan el código del INE para identificar a las comunidades beneficiarias.** Sin embargo, se ha detectado que existen más comunidades que las registradas oficialmente. Ello impide

hacer un registro integral y unificado de beneficiarios de programas, pues cada institución debe asignar códigos provisionales.

b. Fondo de Inversión Social (FIS): El Fondo de Inversión social desarrolla diversos programas (de capacitación a comunidades en autogestión, contratación temporal de personal de salud, becas educativas para niños/as, proyectos productivos, desarrollo de capital social, estufas mejoradas, bancos comunales, capacitación a comadronas, farmacias comunitarias, alimentación por trabajo en obras de infraestructura, etc.) con prioridad en comunidades pertenecientes a micro-regiones en extrema pobreza, principalmente en el Occidente del país. **El FIS no requiere de los beneficiarios que se identifiquen con partida de nacimiento o cédula de identidad**, pues comúnmente, **se llena una planilla con la relación de beneficiarios de los distintos programas**. En algunos casos se coloca el número de cédula al lado si la hubiere, pero esta información no es contrastada. Los monitores del FIS y los presidentes de las comunidades certifican la veracidad de la lista de beneficiarios de cada proyecto. Sólo se solicita cédula de vecindad al representante legal de la comunidad (presidente de la misma o presidente del grupo gestor de cada proyecto), pero usualmente ello no aparece como una limitante para la ejecución de proyectos. **El único programa del FIS con beneficiarios individuales que requiere de la identificación mediante cédula de vecindad es el de banca comunal**, dirigido a mujeres. En este programa, **el FIS apoya a las beneficiarias que no tienen partida de nacimiento o cédula de vecindad a obtenerlas, llevándolas a los municipios para realizar los trámites**. El alcalde auxiliar de la comunidad sirve de testigo, así como otros miembros de la misma.

c. El Fondo de Tierras: Hasta el año 2006 el Fondo de Tierras, entidad surgida de los Acuerdos de Paz y heredera del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), apoyaba la compra colectiva de fincas por asociaciones conformadas por un mínimo de 10 núcleos familiares adjudicatarios, a quienes se exigía, para poder solicitar este apoyo:

- ser guatemalteco y presentar la cédula de vecindad de los miembros adultos y las partidas de nacimiento de los miembros menores de cada familia³⁰ (para poder verificar el núcleo familiar);
- que los solicitantes adultos estén casados o unidos de hecho (según certificación de la municipalidad);
- presentar un certificado de carencia de bienes, emitido por la autoridad competente;
- pertenecer al segmento de población en pobreza extrema (verificado por la caracterización del municipio o por constatación directa por el Fondo de Tierras).

Las tierras adjudicadas de esta manera son inscritas en el Registro General de la Propiedad, a nombre de los beneficiarios que conforman cada asociación. Según se pudo constatar, el requerimiento de solicitar a los beneficiarios la partida de nacimiento de sus menores hijo/as es un requerimiento interno del Fondo de Tierras, que no se encuentra en el reglamento del mismo. **Sin embargo, si falta un documento de identidad de las personas adultas o de los miembros menores de edad en un núcleo familiar, el mismo no es reconocido**. A partir del año 2007, este programa adquirirá

³⁰ No pueden ser beneficiarios de este programa quienes hayan sido beneficiados por otros programas anteriores de entrega de tierras del INTA o de cooperativas. El Fondo de Tierras apoya la constitución de tales "Empresas Campesinas Asociativas" (ECAs), generalmente a partir de "comités pro tierra" en base a los cuales se organiza la población y solicita el apoyo. El Fondo facilita el acceso de los agricultores de escasos recursos a crédito, de manera que con dicho crédito y poniendo como aval el terreno, se pueda comprar la propiedad. El Fondo otorga un subsidio equivalente a 26 salarios mínimos por familia, lo que es utilizado para el abono de la deuda, como capital de trabajo y para garantizar temporalmente la seguridad alimentaria de las familias hasta que las tierras se hagan productivas.

también fincas para personas individuales, con lo que a los requerimientos de documentación de identidad se deberá presentar igualmente un certificado de carencia de bienes de los miembros *menores de edad*.

d. Finalmente, en la **Secretaría Nacional de Bienestar Social de la Presidencia de la República**, la mayoría de casos de niños indocumentados que la institución recibe y alberga en sus hogares son casos de niños abandonados, en los cuales el Juez ordena la inscripción, asignándoles un nombre. **La inscripción judicial de los niños tutelados es tramitada por personal legal de la institución.** La SNBS no ha realizado ninguna campaña, acción de promoción de inscripción de niños o investigación sobre el tema del subregistro de nacimientos. Entre los programas que ejecuta a nivel rural y urbano, la SNBS tiene un programa de atención integral dirigido a niños/as de 8 meses a 12 años, hijos/as de padres trabajadores de escasos recursos económicos, en el cual **se requiere la presentación de la fe de edad de los niños y de las cédulas de vecindad de los padres para acceder a beneficios**, pero la SNBS indica “no haber tenido recibido solicitudes de personas indocumentadas”.

8. Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil en Guatemala

La modernización del sistema de registro civil de Guatemala, constituye un importante objetivo como un primer paso ineludible destinado a garantizar el acceso universal y protección de derechos de lo(a)s ciudadanos(a)s de ese país, lo que tiene efectos directos sobre la mejora de las condiciones que favorezcan las inclusión social y económica de los sectores más desfavorecidos de la población. Este proceso ha sido iniciado a través de la promulgación de la Ley del Registro Nacional de las Personas, aunque el mismo se ha estancado en el último año debido a la demanda de inconstitucionalidad de la ley, planteada por la Asociación Nacional de Municipalidades, la que debe ser resuelta por la Corte Suprema. A nivel del Parlamento y del Poder Ejecutivo Guatemalteco existe sin embargo consenso en que es necesario avanzar hacia la reforma y modernización de un sistema registral de la identidad que ha devenido en obsoleto, presenta una escasa integración y homogeneidad y que muestra numerosas debilidades que afectan su confiabilidad.

Ello implica abordar un conjunto de desafíos que comprende mínimamente los siguientes aspectos:

- a. La promoción y establecimiento de un consenso político entre las entidades nacionales y municipales que permita la transferencia de la función registral de éstas últimas hacia un nuevo sistema nacional integrado y autónomo. Superar la oposición política de parte de las municipalidades hacia la Ley del RENAP y facilitar la colaboración de las mismas en el proceso de creación de esta entidad es un primer reto a ser abordado.
- b. El establecimiento de un consenso para garantizar la autonomía técnica y política de esta nueva entidad, independizando la función registral de cualquier posible utilización política electoral.

- c. El incremento de la conciencia de la población con respecto a la importancia y función de los documentos de identidad en la vida de los ciudadanos y en la protección de sus derechos; esta conciencia es relativamente inexistente, en particular en los grupos más excluidos del país, por lo que se debe realizar procesos de sensibilización sobre este tema focalizados en forma particular en ciertos grupos y zonas del país.
- d. La reglamentación de la Ley de la RENAP, de manera de dotar a esta entidad de un marco normativo interno adecuado para su funcionamiento.
- e. La realización de un inventario/ diagnóstico realista a nivel nacional sobre el estado actual de los sistemas de registro, las capacidades humanas y tecnológicas disponibles que pudieran ser absorbidas por la RENAP y las necesidades y capacidades tecnológicas e infraestructura existentes para la implementación sostenible de un sistema de registro de identidad de carácter más avanzado y totalmente digitalizado. Es necesario conciliar la mejora del sistema de registro, de manera que las alternativas tecnológicas que se introduzcan tengan un carácter sostenible.
- f. La dotación de personal técnico idóneo y estable para el RENAP a nivel nacional y de presupuesto operativo acorde con sus necesidades, que garantice la futura autonomía y sostenibilidad del sistema.
- g. El entrenamiento del personal técnico de esta nueva entidad y la homogeneización de procedimientos y requerimientos a los solicitantes e integración de los sistemas de registro a nivel nacional, mediante la creación de un banco nacional centralizado de información sobre identidad, que integre la información existente, procedente de los registros civiles y de vecindad de las municipalidades, cuya información deberá ser progresivamente digitalizada **y depurada** (incluyendo el cruce de información sobre nacimientos y defunciones, hoy casi inexistente).
- h. La articulación del nuevo sistema nacional de registro civil (RENAP) con el sistema de estadísticas vitales que maneja el (INE) y con la emisión de certificados (“médicos”) de nacimiento que realiza personal adscrito al Ministerio de Salud o reconocido por éste. Ello incluye la necesidad de estandarizar y “numerar” los certificados de nacimiento que expiden los profesionales de salud, así como el establecimiento de unidades del registro civil en los centros de salud en donde se atiende un número importante de partos, tales como maternidades periféricas y hospitales generales.
- i. La realización de un proceso masivo de emisión del nuevo documento nacional de identidad, lo que en algunos casos puede implicar la reinscripción de ciudadanos en ciertas localidades/ zonas del país.
- j. La simplificación transitoria, por parte del RENAP, de procedimientos y requerimientos de inscripción, así como de barreras económicas (incluyendo multas) en ciertas “áreas críticas” del país (con mayor porcentaje de subregistro de nacimientos); dicha simplificación tendría un carácter análogo a los procesos de flexibilización de requisitos ocurridos en los procesos de redocumentación de la población a raíz de la firma del Acuerdo de Paz.

- k. Establecer, con carácter permanente un sistema de registro móvil que permita acceder en forma periódica a distintas zonas geográficas alejadas y “documentar” a grupos de población tradicionalmente excluidos del registro civil. Para ello, es necesario tanto “sacar a los funcionarios del escritorio y dirigirlos al campo”, como realizar campañas intensivas de sensibilización con la población objetivo con respecto a la importancia de adultos y niños tengan una identidad civil reconocida.

El conjunto de desafíos antes descritos constituyen una oportunidad para que organismos multilaterales de cooperación establezcan un diálogo con el gobierno guatemalteco conducente a brindar apoyo a dicho proceso de modernización del sistema de registro, preferentemente en los aspectos de:

- diagnóstico situacional de las capacidades y necesidades operativas a nivel nacional
- fortalecimiento institucional del RENAP, incluyendo formación de cuadros técnicos
- promoción de la articulación entre organismos implicados en el proceso de registro
- impulso de mecanismos de disminución del subregistro en zonas críticas del país, diseño de una plataforma tecnológica sostenible, adaptada a las necesidades y capacidades locales en las distintas regiones del país.

Bibliografía

Centro Latinoamericano de Demografía e Instituto Nacional de Estadística, Guatemala – Estimaciones y Proyecciones de Población 1950 – 2050, INE, Ciudad de Guatemala, 1992

CEPAL, Guatemala: *Evaluación de los Daños ocasionados por el Huracán Mitch 1998 - Sus Implicaciones para el Desarrollo Económico, Social y Medio Ambiente*, 1988.

Decreto No. 12-2002 – Código Municipal, Guatemala, 2006

Decreto 24-99 - Ley del Fondo de Tierras

Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras – Acuerdo Gubernativo 199-2000

Reglamentos Específicos del Área de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras

Decreto No. 27-2003 – Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

Decreto No. 90-2005 - Ley del Registro Nacional de las Personas (RENAP), Guatemala, 2006

Decreto No. 106 – Código Civil y sus reformas, Guatemala, 2006

Decreto No. 314 – Código de Notariado y leyes conexas, Guatemala, 2006

Fondo de Inversión Social, *Política de Equidad de Género en los Programas de Inversión Social y su Plan de Acción por el combate a la pobreza y la pobreza extrema 2004-2008*, mimeo, Guatemala, 2004

Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), *Estudio sobre la inscripción de los niños en el Registro Civil de Guatemala – Informe Final*, IFES, Washington, 1999.

INE, Censos 2002: XI Censo de Población y VI de habitación, Guatemala, 2003

Innocenti Research Centre, El registro de nacimientos: el derecho a tener derechos, Innocenti Digest No. 9, 2002

Instituto Nacional de Estadística (INE) y Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Guatemala: estimaciones de población por departamento y municipio. Guatemala, abril de 1997

Lam España, René A., *Estudio Jurídico para Solventar Situaciones que Obstaculizan la Inscripción en el Registro Civil de Niños y Niñas*, Ciudad de Guatemala, mimeo, 2001.

Ministerio de Economía, Boletín Financiero y Estadístico – Microfinanzas 2004, Guatemala, Abril de 2005

Programa Internacional para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Estadísticas Vitales y Registro Civil, *Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en Guatemala*, Departamento de Desarrollo Económico y Social, División de Estadística, Naciones Unidas, Nueva York, 1993

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), Situación de la Niñez en Guatemala, Informe 2003, ODHAG, Guatemala, 2004.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), *Proyecto de identificación de población desarraigada indocumentada en áreas seleccionadas – Informe final de resultados – Primera fase: Chimaltenango y Quiché*; Guatemala, Septiembre de 2001

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), *Proyecto de identificación de población desarraigada indocumentada en áreas seleccionadas – Informe final de resultados – Segunda fase: Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos*; Guatemala, Octubre de 2001.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, Guatemala - Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural, PNUD, Ciudad de Guatemala, 2006.

Sáenz de Tejada, Ricardo, Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala; Instituto de Gerencia Política (INGEP), Guatemala, 2005

Secretaría Presidencial De La Mujer, Dirección De Promoción Y Participación De La Mujer, *Informe Final Del Proyecto: Reposición Documentos De Identificación Personal A Mujeres Rurales Afectadas Por La Tormenta Stan (mimeo)*; Guatemala, Junio De 2006

SEGEPLAN e INE, Mapas de Pobreza de Guatemala al 2002, Guatemala, Julio de 2006

Superintendencia de Bancos, Boletín de Estadísticas del Sistema Financiero, Guatemala, Septiembre, 2006

Páginas web consultadas:

www.oim.org.gt

www.pnudguatemala.org/idh

www.mineduc.gob.gt/estadisticas educativas (anuario estadístico MINED 2005)

www.tse.org.gt

www.segeplan.gob.gt

www.mspas.gob.gt

www.mineco.gob.gt

www.congreso.gob.gt

www.devdata.worldbank.org

Anexo 1: Listado de personas entrevistadas

| Institución | Persona | Cargo |
|--|--|---|
| Asociación Conrado de la Cruz | Julián Oyales | Coordinador |
| Banco Interamericano de Desarrollo – Representación en Guatemala | Nohora Alvarado | Especialista Sector Social |
| Colectiva para los Derechos de las Mujeres en Guatemala - CODEFEM | Patricia Pinto Marissa Grijalva Ana María Alvarez Yolanda Aragón | Directora Asesora Responsable de Incidencia Política y Capacitación Responsable de Rehabilitación |
| Coordinadora Institucional de Protección de los Derechos de la Niñez - CIPRODENI | Mariana del Aguila | Directora |
| Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala FODIGUA | Leandro José María Yax | Miembro del Consejo Directivo, past-president a Dic. 2006, Presidente del Fondo Indígena Latinoamericano |
| Fondo de Inversión Social – FIS (en liquidación) | Matilde Rouge Miguel Angel Montepeque Waldir Castellanos Israel Cahueque Rafael Valladares Otto Palma | Gerente Unidad de Género Director de Programa de Organización y Capacitación - POC Coordinador de Operaciones Gerente Unidad de Salud Encargado de Unidad de Medio Ambiente Encargado de Unidad de Educación |

| | | |
|--|---|--|
| | Edwin Ardón | Encargado de Proyectos Productivos |
| Fondo de Tierras - FONTIERRAS | Saúl Pérez Arana | Consultor de Proyectos del Área Técnica – Subgerencia de Acceso a la Tierra |
| Fundación Guillermo Torriello | Patricia Castillo Rosemary Herrera | Directora del Programa de Desarrollo Local Past-encargada del Proyecto de Documentación de Mujeres en Sololá |
| Instituto Nacional de Estadística | Jaime Mejía Carlos Ortiz Christian Cabrera | Jefe de Departamento de Estadísticas Socio-económicas y Ambientales Departamento de Análisis Estadístico de Censos y Encuestas Coordinador de Estadísticas Vitales |
| Ministerio de Educación | Miriam Castañeda Horacio Alvarez Claudia Wagner René Linares | Viceministra Director de Planificación a.i. Subdirectora de Planificación Sectorial Director del Programa Nacional de Autogestión Educativa, PRONADE |
| Ministerio de Economía | Clara Luz López | Directora Ejecutiva de Servicios Financieros del Programa Nacional de Mipyme – Viceministerio de Mipyme |
| Ministerio de Salud | Alejandro Silva Rodríguez Iván Mendoza | Director del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Coordinador del Programa de Salud Alimentaria y Nutricional |
| Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud de Guatemala | Alejandra Vásquez Byron Alvarado | Directora Ejecutiva Facilitador Jurídico |
| Oficina Municipal de la Mujer de Jocotán | Sandra Almengó | Coordinadora |
| Organización Internacional para las Migraciones - OIM | Víctor Lozano Orlando Sipán | Oficial Administrativo y de Operaciones Oficial de Programas |
| Plan Internacional – Guatemala | José Campang Luis García Erika de Acevedo | Coordinador de Protección a la Niñez Coordinador de campo – UP Los Amates Administradora – UP Los Amates |
| Procuraduría de los Derechos Humanos | Nydia Aguilar del Cid | Defensora de la Niñez y Juventud |
| Registro Civil y de Vecindad | Oscar de León | Jefe Administrativo y de |

| | | |
|---|---|---|
| del Municipio de Guatemala | | Operaciones Adjunto |
| Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN | Alexander Higueros | Consultor de Política |
| Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente - SOSEP | Edna de Morales | Directora General del Programa Creciendo Bien |
| Secretaría Nacional de Bienestar Social de la Presidencia de la República | Zoemia Prado Rodolfo Valenzuela Mirna Lorenzano Flor Delicia Judith Sosa | Directora de Planificación Asesor Jurídico Asesora Jurídica Asistente de la Secretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario |
| Secretaría Presidencial de la Mujer - SEPREM | Claudia Alfaro | Dirección de Promoción |
| Superintendencia de Bancos | Manuel A. Selva Luis Felipe Villatoro | Departamento de Estudios Departamento de Estudios |
| UNICEF | Justo Solórzano Magda Medina Gerardo Roloff | Oficial de del Proyecto de Protección de la Niñez Consultora de Niñez Oficial de Programa de Educación |