

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CONSULTORIA REPÚBLICA DOMINICANA

EL SUBREGISTRO DE CIUDADANOS.

INFORME FINAL

María del Carmen Tamargo

Febrero de 2008

INDICE

	Paginas
1. INTRODUCCIÓN	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	<u>5-7</u>
2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.	<u>5</u>
2.2. Nudos críticos identificados	5
2.3. Estado de situación.	5
2.4. Recomendaciones	6
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	8
4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	8 - 12
4.1. Enfoque conceptual.	8
4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo	12
5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN REPÚBLICA DOMINICANA.	13 – 18
5.1. Estado de situación del subregistro y la indocumentación.	13
5.2. Marco histórico - político en el que se manifiesta el problema del subregistro de personas.	15
5.3. Criterios de asignación reconocimiento de la identidad legal y sus implicancias en el registro de personas.	17
5.4. Síntesis y conclusiones.	17
6. EL ESTADO DOMINICANO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS.	18 – 26
6.1 Las prácticas del Estado: causas y efectos en la población.	18
6.2. Competencias, procedimientos y acciones del Estado frente al subregistro de personas y la indocumentación.	19
6.2.1. Junta Electoral Central, procedimientos y acciones.	19
6.2.2. Otras Iniciativas gubernamentales en relación con el registro y documentación de personas.	22
6.2.3. Los programas sociales y la identidad legal.	24
6.3. Síntesis y conclusiones	25
7. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: OPINIONES SOBRE EL SUBREGISTRO Y LA INDOCUMENTACIÓN.	26 – 29
7.1 Organizaciones sociales.	26
7.2 Organismos internacionales.	28
7.3. Síntesis y conclusiones.	28
8. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES	29-32
8.1. Recomendaciones sobre la identidad legal como derecho.	29
8.2. Recomendaciones sobre los sistemas de información y las metodologías para el registro de personas.	30

8.3. Recomendaciones sobre el trabajo intersectorial para la erradicación del subregistro y la indocumentación.	31
ANEXO I	33
SIGLAS Y NOMENCLATURAS	
ANEXO II	
LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CONTACTADAS	34
ANEXO III	
DIMENSIONES Y VARIABLES	36

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe describe y analiza los principales emergentes el trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de Ciudadanos en República Dominicana”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de octubre del presente año.¹

El mismo ha sido estructurado en ocho capítulos y tres Anexos.

El primer capítulo corresponde a la Introducción en la cual se explicita la estructura organizativa del informe; el segundo corresponde al Resumen Ejecutivo el que sintetiza los objetivos y resultados esperados del estudio, así como plantea los nudos críticos identificados y las propuestas de política para trabajar en la erradicación del subregistro de personas.

El tercer capítulo refiere a los objetivos iniciales de la propuesta técnica de investigación evaluativo. Luego en el cuarto capítulo se expone el marco conceptual y metodológico así como también e. dimensionamiento del trabajo de campo.

El capítulo cinco describe el estado de situación actual de la problemática, presentando la información cuantitativa disponible así como algunos datos significativos respecto del contexto político, social y cultural en el que el tema del subregistro acontece en la República Dominicana.

El capítulo seis analiza los procedimientos actuales respecto del registro de nacimientos y la documentación, así como también plantea las acciones e iniciativas que desde distintos ámbitos del Gobierno dominicano se han venido desarrollando para abordar esta problemática.

El capítulo siete refiere a las opiniones de organizaciones no gubernamentales locales así como también de organismos internacionales de cooperación, a partir de sus estudios, datos y valoraciones sobre las respuestas vigentes y las acciones futuras posibles.

Finalmente el capítulo ocho está destinado a elaborar algunas propuestas y sugerencias de política que permitan mejorar los niveles de registro y cedulación de la población dominicana.

Por último se incluyen tres Anexos; el Anexo I a modo de glosario, indicando el significado de las siglas utilizadas en el Informe; y el Anexo II en el que se incluye el listado de organismos, instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación entrevistados, así como los nombres y cargos de las personas contactadas en cada caso y que voluntaria y solidariamente prestaron su colaboración en esta tarea de investigación. Y el Anexo III en el que se describen las dimensiones y variables que orientaron el análisis.

Por último, deseo agradecer a las personas integrantes del equipo de la Representación del BID en República Dominicana sin cuyo esfuerzo y colaboración, esta tarea no podría haber sido realizada: Armando Godinez, Adalgisa Adams Suarez y Mercedes Gutiérrez. Así como agradecer a Mía Harbitz, Bettina Boeckle y Soraya Otero, quienes dieron orientación y soporte permanente desde Washington a esta consultora.

¹ El trabajo de entrevistas se realizó entre 15 y el 19 de octubre de 2007 en Santo Domingo.

2. RESUMEN EJECUTIVO.

El Resumen Ejecutivo sintetiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de ciudadanos”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, durante el mes de octubre del presente año.²

2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.

- Analizar las relaciones y efectos del subregistro de ciudadanos y la indocumentación sobre el desarrollo social y económico de República Dominicana, incluyendo las variables de género y etnia.
- El resultado esperado consistió en identificar estrategias de política que mejoren la situación del registro de nacimientos, haciendo énfasis en los procesos que permitan integrarlo en programas de bienestar social, priorizando la perspectiva de género y etnia.
- La metodología utilizada se basó en entrevistas en profundidad, recopilación y análisis de documentos e información estadística

2.2. Nudos críticos identificados.

- Aproximadamente el 20% de los niños nacidos en Dominicana no es oportunamente inscripto, observándose una fuerte correlación entre el no registro oportuno y la situación de pobreza, ruralidad y bajo nivel de instrucción de las madres. El no registro oportuno se agrava en las uniones de hecho.
- El 11,9% de la población está indocumentada, ascendiendo al 25% entre las personas adultas en situación de pobreza. Existe una fuerte asociación entre indocumentación y pobreza, siendo mayoritariamente pobres las personas de origen haitiano, ya sean migrantes o hijos/as de haitianos.
- Alcanzar un status legal para los migrantes haitianos o para residentes dominico-haitiano en la República Dominicana, es complejo y casi imposible para la mayoría. Si bien se realizan esfuerzos desde el Estado dominicano, la situación es de extrema complejidad y es un desafío aún pendiente llegar a una resolución consensuada del problema.

2.3. Estado de situación.

- El Estado Dominicano ha asumido la relevancia del problema del subregistro de nacimientos y de la indocumentación, así como de la necesidad de priorizar su tratamiento a través de acciones y proyectos específicos.
- La urgencia por resolver el tema, generó diversas estrategias puntuales que aún no constituyen una política pública integral destinada a su resolución y muestra la necesidad de fortalecer el trabajo intersectorial, desarrollando capacidades técnicas y procedimientos apropiados.
- Las nuevas formas de gestión de la política social implican que la indocumentación produzca exclusiones a la hora de acceder a las prestaciones que ofrece el Estado. Por ende es necesario pensar estrategias de largo plazo que acompañen estas nuevas políticas sociales, basadas en la coordinación y articulación con los organismos responsables del registro y cedula (Junta

² El consultor realizó las entrevistas el 15 y el 19 de octubre de 2007 en Santo Domingo.

Central Electoral - Registro Civil y Oficialías), para reducir la exclusión por indocumentación.

2.4. Recomendaciones.

- Avanzar en la búsqueda de un consenso entre Estado y sociedad civil para generar una dispensa/amnistía que permita cortar la cadena de reproducción intergeneracional de la indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos.
- Incrementar la cobertura del Registro Civil, optimizando fundamentalmente su presencia en la frontera.
- Fortalecer la institucionalidad del Registro Civil a través de la mejora desburocratización y desjudicialización de los procedimientos de registro y documentación de personas.
- Capacitar y desarrollar metodologías de trabajo intersectorial y en red (con el debido soporte informático) entre los organismos del Estado (Junta Central Electoral, el sistema de salud y el sistema educativo, en forma prioritaria y con el SIUBEN y los programas sociales) para mejorar la cobertura del registro de nacimientos. Para ello se debería acordar entre los distintos organismos y programas la inclusión del relevamiento de la situación documentaria de los grupos familiares que son destinatarios de sus acciones y prestaciones en fichas de inscripción y / padrones de beneficiarios, de modo tal que – junto con los dispositivos informáticos pertinentes – se puedan cruzar y machear sistemáticamente las bases de datos de los distintos organismos, a fin de identificar nacimientos no registrados y /o situaciones de indocumentación
- Esto implica realizar un análisis de los requerimientos informáticos de cada organismo, y presupuestar la inversión requerida a fin de avanzar en la informatización y armonización de los sistemas de información, en el marco de una visión integral del valor estratégico de la información para la resolución del problema del subregistro e indocumentación.
- Analizar la pertinencia de emitir un documento de identidad desde el nacimiento y pautar sus renovaciones posteriores. Así como, avanzar hacia la gratuidad del registro de nacimientos y del primer documento de identidad de las personas. Para ello será necesario analizar las posibilidades de incrementar escalonadamente la asignación presupuestaria para el Registro Civil, analizar fuentes alternativas de generación de ingresos por parte de este organismo, así como prever en los presupuestos de los programas sociales contribuciones específicas para aportar a la constitución de un fondo solidario para solventar el registro y documentación de personas en situación de pobreza.
- Incorporar nuevas tecnologías para la emisión de los documentos de identidad que garantizan su inviolabilidad, incorporando por ejemplo la toma de huellas en el documento inicial, capacitando además al personal para el adecuado manejo de las mismas.(Ejemplo Sistema AFIS)

- Aumentar la cobertura de oficialías incrementando su presencia en todos los efectores de salud a nivel nacional, y constituir a las escuelas en nodos receptores de demanda de inscripciones tardías, diseñando mecanismos de procesamiento rápido de los trámites en un esquema de trabajo intersectorial y en red.
- Mejorar los mecanismos de levantamiento de la información sobre estado de la situación documental de las personas potencialmente beneficiarias de programas sociales y diseñar e implementar mecanismos de pronta derivación, registro y documentación de estos casos, con la finalidad de reducir su exclusión de los beneficios de los programas sociales.
- Generar espacios de diálogo y consenso entre Estado y sociedad civil para generar una dispensa/amnistía que permita romper la cadena de reproducción intergeneracional de indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos, independientemente de su nacionalidad y origen.
- Acordar e implementar una estrategia única de respuesta para erradicar el subregistro de nacimientos y la indocumentación, en base a un trabajo intersectorial y multiactorial, entre distintos organismo del ejecutivo, con las jurisdicciones (provincias y municipios) y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de poder alcanzar el cumplimiento de las Metas del Milenio en el 2015.
- Constituir una Comisión de Análisis de la Normativa referida a la inscripción de nacimientos y documentación, integrada por un representante de cada uno de los siguientes organismos: RC (Tribunal Electoral), la Contraloría, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Programa Solidaridad, el SIUBEN, con el propósito de analizar, revisar y proponer alternativas de armonización de las diversas disposiciones administrativas y la legislación vigente con el fin de coherentizar los marcos legales.
- Esta tarea además deberá ser acompañada de un proceso de sensibilización, información y capacitación del personal de las oficialías y /u otros organismos competentes, sean responsables directos del registro de personas o receptores de documentación referida al status jurídico de las mismas (escuelas y establecimientos de salud).a fin de establecer criterios homogéneos para la aplicación de las disposiciones con la finalidad de eliminar la discrecionalidad y discriminación en su aplicación.
- Establecer un mecanismo de consenso y colaboración país-país, entre la República Dominicana y Haití (Comisión de Diálogo) para el tratamiento del derecho a la identidad legal de las personas haitianas que migran a RD y los niños/as que nacen de padres haitianos en territorio dominicano. Esta comisión tendría por objeto definir procedimientos y arreglos constitucionales dentro de cada país, de modo tal de compatibilizar el marco normativo constitucional y los procedimientos que permitan eliminar vacíos legales respecto del reconocimiento de la existencia legal de los niños/niñas que nacen en República Dominicana y cuyos padres son haitianos que no pueden acreditar su identidad legal según las últimas disposiciones del gobierno dominicano.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

El objetivo general del estudio es analizar las relaciones y efectos que tienen sobre el desarrollo social y económico el subregistro de ciudadanos y la indocumentación en República Dominicana, examinando el estado de situación actual, las experiencias y las acciones - directas e indirectas dirigidos a la población vulnerable - tanto de los organismos de gobierno como desde la sociedad civil, incluyendo en la situación de la mujer y de la población migrante.

Para ello se propuso identificar las experiencias llevadas a cabo en relación con el subregistro de nacimientos, de modo tal de poder identificar y examinar programas y políticas que mejoren la situación del registro civil en dicho país, haciendo énfasis en los procesos que permitan integrar la cuestión de indocumentación en los programas de bienestar social, priorizando la perspectiva de género.

Se analizaron también las relaciones existentes entre formulación y diseño de programas de bienestar social destinados a la población en situación de pobreza con el propósito de mejorar sus condiciones y calidad de vida y el subregistro de nacimientos y la indocumentación.

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Describir la modalidad que asume el sistema actual de Registro de Nacimientos de Personas y de Documentación (estado de situación actual, los logros y dificultades observadas y la existencia de iniciativas de reforma/modificación del sistema).
- Identificar y analizar los efectos de la indocumentación en el acceso a la salud y la educación de los niños y adolescentes y de la población adulta indocumentada con énfasis en la situación de la mujer, desde la perspectiva de los actores involucrados.
- Analizar los efectos de la indocumentación y las respuestas generadas desde los programas sociales, principalmente los de reducción de la pobreza en cada país seleccionado.
- Analizar la relación existente entre migración, indocumentación y vulnerabilidad de los derechos y de las oportunidades de desarrollo personal y social de los migrantes en la República Dominicana.
- Analizar la situación de indocumentación en la población haitiana y dominico - haitiana y las barreras al acceso a beneficios sociales y a un desarrollo pleno de la ciudadanía en República Dominicana.

4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

4.1. Enfoque conceptual

i. Vulnerabilidad social.

Se define como vulnerables a quienes -individual o colectivamente- no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades socialmente disponibles, o sufren la desvalorización o la pérdida de los que disponen, o enfrentan inhabilitación para hacer uso de los mismos. En otras palabras, la vulnerabilidad se traduce en la exclusión permanente o transitoria respecto a las fuentes y derechos básicos del bienestar (provisión de servicios sociales,

ciudadanía política, trabajo digno y remunerado, conocimientos y habilidades, integración social e identidad étnica y cultural).

El concepto de vulnerabilidad refiere al amplísimo espectro de variables que dan cuenta del lugar que las personas ocupan en las estructuras económica-productiva, política y simbólica de la sociedad. Por ende, se es más o menos vulnerable, según el grado, la intensidad y la dirección de la inscripción o articulación de las personas y/ grupos sociales a la economía y al medio institucional, social y cultural.

Las poblaciones indígenas, los migrantes, afrodescendientes, las mujeres pobres que encabezan hogares, los desocupados, los jóvenes que han tenido que abandonar la escuela y todavía no se han incorporado al mercado de trabajo, los niños y niñas en familias en situación de pobreza, las personas con discapacidad, entre otros, son algunos ejemplos de la heterogeneidad de las situaciones y condiciones de la vulnerabilidad.

Los datos estadísticos de la región muestran una clara situación de doble vulnerabilidad de las mujeres, por su condición de tales, en la medida que las relaciones de género plantean situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades sociales entre varones y mujeres en desmedro de estas últimas. Estas desigualdades se agravan en el contexto de la pobreza. Es decir, las mujeres son doblemente vulnerables cuando además son pobres.

La situación de los migrantes en la Región en general, y en particular en República Dominicana en función del permanente flujo de población haitiana que cruza la frontera en busca de mejores condiciones de vida y huyendo de la inestabilidad institucional y de la violencia política, muestra claramente su situación de vulnerabilidad.

En el caso de los migrantes pueden considerarse dos situaciones diferentes. Aquellos que migran por causas socio-económicas, o sea, que se alejan de sus países originarios por el deterioro de las condiciones de vida, basadas fundamentalmente en la ausencia de oportunidades laborales y de generación de medios de subsistencia. Y los migrantes por razones políticas que son los que se ven obligados a dejar su país de origen en razón de procesos políticos signados por situaciones de violencia generalizada y/o persecución política. Se reconocen diversas situaciones entre los migrantes, ya que algunos pueden ser considerados asilados, refugiados o bien simplemente personas “desplazadas”, pero en cualquiera de estos casos su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas

Cabe tener presente las pérdidas que involucra el desplazamiento, que según documentos del ACNUR, significa la destrucción de su proyecto de vida, la violación de sus derechos humanos básicos, la pérdida en muy poco tiempo de sus pertenencias, sus ahorros, su vivienda, sus lazos familiares y sociales, su entorno cultural, con el consiguiente deterioro de su autoestima, su seguridad, su privacidad, su salud. Una persona en esta situación de migración forzada, deja de vivir dicho estado cuando recupera el ejercicio de los derechos que se vieron vulnerados tras su traslado a otra ciudad o país.

Según el PNUD la pobreza – que es una causa coadyuvante de la vulnerabilidad de los grupos bajo estudio - se expresa como una denegación de los derechos humanos. Es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. Está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas.

En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones, una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades (Sen, 1992), por lo tanto la lucha contra la pobreza humana debe contemplar dos planos: por un lado, el de las capacidades, las habilidades y los recursos, tangibles e intangibles, que los hogares pobres pueden movilizar, y por el otro, el de la calidad de las instituciones de los gobiernos y sus políticas, leyes y marcos reglamentarios de la vida económica, social y política.

Esta lucha contra la pobreza se inscribe necesariamente en un proceso de desarrollo económico y social, que implica la mejora de las condiciones de vida de la población, así como su inclusión en los ámbitos productivo y cultural, siendo el Estado el principal promotor de ese desarrollo, trabajando de manera articulada con la sociedad civil y con los sectores de la producción.

Desde esta perspectiva, el acceso de las poblaciones vulnerables a la estructura de oportunidades de una sociedad, no solo conlleva el respeto y ejercicio de sus derechos más básicos, sino que opera como una contribución al desarrollo en la medida que el conjunto de la población se incorpora a la producción y expande sus capacidades y conocimientos como valor agregado a dicha producción.

Este acceso e inclusión tiene como punto de partida inicial un adecuado registro de las personas y la constitución de su identidad jurídica como ciudadanos (identidad y documentación) a partir de la cual están en condiciones de ejercer sus derechos y obligaciones para con la sociedad.

Resulta entonces relevante el análisis de la situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación para poder aportar insumos de información que permitan optimizar el diseño de programas y prácticas de gobierno destinadas a identificar suficiente y adecuadamente a la población en general y en particular a las más vulnerables, como estrategia imprescindible para su inclusión en programas destinados a la reducción de la pobreza y al desarrollo productivo y social.

ii. La identidad legal: registro de nacimientos y documentación.

La inaccesibilidad de ciertas zonas geográficas en América Latina, el diferente grado de expansión y desarrollo de los servicios públicos básicos en ciertos departamentos o municipios, hacen variar hasta en más del 50% los niveles de subregistro de nacimientos. De este modo, los índices más elevados de subregistro se concentran fundamentalmente en las zonas rurales alejadas, en contextos de pobreza extrema, en ausencia de servicios básicos de salud y educación y con existencia de población indígena. Si bien estas son las situaciones más graves, el problema también se presenta en las zonas urbanas, específicamente en aquellos lugares donde se asientan poblaciones marginadas en el plano cultural, económico y social.

Según el Instituto Internacional del Niño, el problema del subregistro de nacimientos está condicionado y determinado por múltiples factores que provienen tanto de los problemas observados en la prestación del servicio como de problemas económicos, sociales y culturales de la población. Por ello indican que es necesario avanzar en propuestas que se basen en una visión integral del problema.

Las situaciones de indocumentación – en sus diversas modalidades - constituyen un problema estructural en varios países de la región, que afecta a un considerable número de personas, generalmente a las poblaciones más pobres, profundizando su vulnerabilidad y ubicándolos en una posición desventajosa respecto de los demás miembros de la sociedad en la medida que no pueden acceder a las mismas

posibilidades y oportunidades de desarrollo y progreso. Esta situación se agrava cuando concurren, además, factores de exclusión como el de género, la condición económica, la presencia de alguna discapacidad, la edad o la pertenencia a un determinado grupo étnico o nacionalidad.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona, la inscripción en un registro inmediatamente después de su nacimiento, el derecho a un nombre y el derecho a una nacionalidad, constituyen las bases del reconocimiento del derecho a la identidad.³

Se considera que una persona indocumentada es aquel ciudadano o ciudadana que por falta de documentos de identidad no goza de garantías para ejercer sus derechos a plenitud. Se distinguen dos situaciones o grados de indocumentación:

a) la indocumentación absoluta, cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y, por tanto, carece de Partida de Nacimiento y del Documento de Identidad que se expide en su país de origen.

b) la indocumentación relativa, refiere a la situación en la que la persona ha sido inscrita en el registro de nacimientos pero no ha concluido el circuito de la documentación, o habiéndolo hecho, su inscripción se tornó en inexistente. En estos casos se consideran diversas situaciones: personas que nunca gestionaron su documento de identidad, personas que perdieron sus actas de nacimiento debido al deterioro o desaparición de los libros de registro, personas que extraviaron su documento y no volvieron a gestionarlo, personas que poseen un documento sin validez (por cambios en los mismos sistemas de documentación de los países).

Indudablemente la cuestión del acceso al registro de nacimientos y la documentación configuran dos situaciones que marcan el punto de partida para la inclusión social de las personas a partir de su reconocimiento como ciudadanos, de sus derechos y de sus obligaciones en tanto tales.

Una premisa básica y elemental para “la ciudadanización” es el reconocimiento formal y jurídico de la condición de sujeto de derechos a partir de su documentación, es decir a través de la identidad jurídica- pública, que se otorga a través de su registro como persona física (registro de nacimiento) y su acreditación como ciudadano (documento nacional de identidad).

Es a partir de contar con esta identidad jurídica que la persona estaría en condiciones de ejercer sus derechos como ciudadano y acceder a la salud, a la educación, al empleo, y a los beneficios que se otorgan a través de los programas sociales. De modo tal que, problematizar la cuestión del acceso al registro de nacimientos y a la obtención del documento de identidad, se constituye en un eje transversal de la política pública en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto las estrategias para optimizar y universalizar el acceso a la “identidad” se constituyen también en una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales.

Se considera que toda política pública debe estar orientada a la inclusión social y la igualdad de oportunidades, respetando la diversidad, y actuando prioritariamente

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 6º que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, a reconocimiento de su personalidad jurídica”; establece, además, en su artículo 15º que toda persona tiene derecho a su nacionalidad y que nadie puede ser privado arbitrariamente de ésta o de su derecho a cambiarla. La Declaración de los Derechos del Niño, reconoce en su Principio 3 que “todo niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad”.

sobre las condiciones sociales y culturales generadoras de los procesos de desigualdad social. Por lo tanto, el registro de nacimientos, la expedición de un certificado de nacimiento y de un documento de identidad son la prueba más visible del reconocimiento legal por parte de un Estado de la existencia del niño y/o de un adulto como miembro de la sociedad.

En función de lo expuesto, se priorizaron tres planos de análisis complementarios:

- Las condiciones y barreras de acceso al status jurídico por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Las prácticas de gobierno en esta materia, analizando las estrategias desplegadas por los organismos responsables y por los programas sociales destinados a estas poblaciones.
- La coordinación y articulación de las políticas y programas, centrando el análisis en la intersectorialidad, interjurisdiccionalidad y la articulación multiactoral.

Se entiende la intersectorialidad como el conjunto de las acciones sectoriales en función de un objetivo común, a partir de sus competencias y responsabilidades específicas. Permite el logro de una mayor integralidad en las acciones emprendidas por los organismos de gobierno, a la vez que promueve una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y una mayor eficacia y efectividad en las acciones. La interjurisdiccionalidad refiere al conjunto de los arreglos institucionales necesarios entre los niveles jurisdiccionales nacional, provincial, municipal y local, para hacer más efectivas y eficaces las respuestas (implementación de programas).

La articulación multiactoral es entendida como la construcción de una visión compartida entre el Estado Nacional, los Estados provinciales y las instancias municipales y locales, y la sociedad civil para el diseño, implementación y sostenimiento de políticas que garanticen el respeto y acceso a la ciudadanía plena e integral de las personas, considerando una perspectiva de género y diversidad.

4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo.

Se llevó a cabo una “investigación evaluativa” sobre el estado de situación actual del subregistro de nacimiento desde la perspectiva de diferentes actores, introduciendo una mirada evaluativa respecto de las estrategias que el Estado y otros actores significativos se han dado en relación con esta cuestión, y su grado de adecuación para la efectiva inclusión de las poblaciones vulnerables mencionadas. El estudio realizado fue de carácter exploratorio y cualitativo.

Cabe señalar que el trabajo de campo que se previó en la propuesta técnica no pudo realizarse tal como estaba previsto, dado que no fue posible identificar casos testigos para construir un relato de vida de familias o personas con experiencias de indocumentación. Tampoco fue posible establecer contacto directo con escuelas y centros de salud, de modo tal que la recolección de información cuali y cuantitativa se centró exclusivamente en las entrevistas a informantes clave y revisión de documentos. Se realizaron en total 14 entrevistas en la ciudad de Santo Domingo, de las cuales participaron 22 personas.

Entrevistas en profundidad a informantes clave.	Cantidad de personas contactadas
Funcionarios del Gobierno Nacional / Nivel Central	12
Representantes de organizaciones no gubernamentales.	8
Representantes de organismos cooperación internacional	2
Total	22

5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN REPÚBLICA DOMINICANA.

5.1. Estado de situación del subregistro y la indocumentación.

i. Subregistro de personas.

Según datos de la Encuesta ENHOGAR 2006⁴, llevada a cabo por la Oficina Nacional de Estadística⁵ :

- el 78% de los niños nacidos en la República Dominicana en los últimos 5 años fueron registrados al nacer.
- en áreas urbanas este porcentaje crece hasta el 82%, y en las áreas rurales el nivel de registro está por debajo del promedio nacional, siendo del 70%.⁶
- ello implica que un 22% de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, no tienen un acta de nacimiento, es decir no están adecuadamente registrados e inscriptos.
- se observan diferencias regionales, ya que en la región del Valle este porcentaje asciende al 38%.
- también se observan diferencias entre zonas urbanas con un 18% de subregistro y en las zonas rurales asciende a un 30%.

El nivel educativo de las madres guarda una estrecha correlación con el subregistro, así como también algunas pautas culturales difíciles de revertir, ya que:

- entre las mujeres sin estudios un 32% no fue inscripto, es decir que solo el 68% de los niños nacidos fueron registrados, contra el 96% de hijos nacidos registrados entre las mujeres con educación superior y más.
- las mujeres cuyas parejas no acceden al reconocimiento legal de los hijos nacidos de uniones de hecho, se siente socialmente en desventaja, inhibiéndose de registrar a sus hijos para no enfrentar públicamente - ante el Estado y su comunidad - esa situación. Hasta hace pocos años, esta subordinación estaba convalidada en las disposiciones administrativas, ya que no se aceptaba proceder al registro de un niño con la sola declaración de filiación por parte de la madre.

Uno de los elementos que abona la preocupación por las inscripciones tardías es el que refleja que a medida que la edad de los niños disminuye es mayor el porcentaje que no tiene acta de nacimiento. Estos datos surgen de la ENCOVI, Encuesta de Condiciones de Vida del año 2004, en la cual se registraba que:

- entre los niños de 0 años el porcentaje sin acta de nacimiento era del 32,4%,

4 . Estos datos fueron proporcionados por la oficina de UNICEF en República Dominicana.

5. La encuesta se realizó con el apoyo técnico y financiero de UNICEF en el marco de las Encuestas de Múltiples Indicadores por Conglomerados, Oficina Nacional de Estadística- Secretariado Técnico de la Presidencia.

6. Cabe señalar que ninguno de los entrevistados mencionó conocer o disponer de estos datos producidos por una instancia oficial, sino por el contrario casi la totalidad de los entrevistados manifestaron la ausencia de información estadística al respecto.

- entre 1 y 4 años del 18,4%,
- de 5 a 9 años 12.1% y
- entre los adolescentes de 10 a 15 años ese porcentaje bajaba a 5%.

Es importante consignar que para la legislación vigente, el plazo establecido para considerar una inscripción oportuna es de sesenta (60) días; periodo que mayoritariamente los interlocutores contactados consideran exiguo, y difícil de cumplir no solo para la población de escasos recursos, sino para el conjunto de los ciudadanos.

ii. Indocumentación.

Analizando la situación de indocumentación, que es aquella que afecta a los mayores de 16 años, dado que la obligatoriedad del documento rige a partir de esa edad⁷, según datos proporcionados por UNICEF en base a estadísticas oficiales (ENCOVI 2004 y ENHOGAR 2006)⁸, se observa que:

- el 11,9% de la población dominicana está indocumentada,
- entre estos, el 80% de los que tienen entre 16 y 17 años no tienen documento, lo cual indica un bajo conocimiento por parte de la población respecto de la existencia de “la cédula de menor”, o bien un comportamiento que tiende a evitar un costo mayor por tramitar dos documentos en un plazo corto de tiempo (dos años).
- entre los que tienen 18 a 34 años el 11% está indocumentado, un 4% entre los 34 y 64 años y un 6% entre los de 65 y más años.
- sobre el total de los indocumentados, el 25,6% de estos no saben leer y el 14% vive en situación de pobreza. Lo cual indica una alta correlación entre pobreza, analfabetismo e indocumentación.
- no se dispone de datos referidos a origen étnico o nacionalidad de las personas, razón por la cual no se dispone de datos que permitan dimensionar este problema según estas variables. (no se levantan estos datos en las encuestas oficiales).

Por lo tanto, los juicios sobre la situación de irregularidad documentaria de los haitianos se basan en percepciones y constataciones de situaciones de exclusión (en el sistema educativo, o en trabas para la obtención de actas de nacimiento y documento de identidad, a través de casos atendidos y asesorados por las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo) o por inferencias, a partir de sus condiciones de vida.

Otra fuente de información al respecto, es la construida por el SIUBEN; según los barridos censales en áreas de pobreza a partir de los cuales se censaron 1 millón doscientas mil personas, se obtuvo que:

- entre un 25% y 27% de las personas autodefinidas como jefas de hogar, no tienen documento,

⁷. A los 16 años se otorga una cédula de menor y los 18 años la cédula de mayoría de edad.

⁸ ENCOVI Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Población. ENHOGAR, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

- es decir que, entre los mayores de 16 años que están a cargo de hogares, una cuarta parte está indocumentada,
- por lo tanto, cabe presuponer que sus hijos también lo están, es decir no cuentan con el acta de nacimiento que acredita su existencia jurídica,
- ese 25% de jefes de hogar pobres indocumentados sus familias quedan por tanto excluidos de casi todas las prestaciones del Estado, ya que la presentación de la cédula en el caso de los mayores de 16 años o bien del acta de nacimiento en el caso de los menores, va constituyéndose en el requisito indispensable para acceder por ejemplo: al Programa Solidaridad, al Seguro de Salud⁹.

Cabe consignar que el dato referido a la documentación de los hijos a cargo ha sido incorporado a la ficha de relevamiento actual del Sistema Único de Beneficiarios SIUBEN; se indaga acerca de la situación documental de todos los miembros del hogar, se solicita la presentación de la documentación ante el encuestador y se registra el número de identificación de cada miembro del grupo familiar. Esto es un avance para construir información detallada que permita dimensionar adecuadamente el problema del subregistro y la indocumentación¹⁰.

Por último, es un hecho que las nuevas formas de gestión de la política social indican que la regularización documental de las personas se convertirá en un requisito sin excepción para acceder a los beneficios del Estado. Por esta razón, el propio estado debería hacer un esfuerzo de armonización de sus políticas para lograr la inclusión con criterio de equidad y universalidad.

5.2. Marco histórico - político en el que se manifiesta el problema del subregistro de personas.

A diferencia de otros países latinoamericanos la situación de subregistro e indocumentación, en el caso de la República Dominicana aparece estrechamente vinculado a la cuestión migratoria y al debate acerca del otorgamiento de nacionalidad.

Por ello puede asumirse que es un tema de una sensibilidad y complejidad mayor que en otros países de la Región, ya que refiere a la política migratoria y a las relaciones diplomáticas con un país vecino, Haití, y a las relaciones internacionales de República Dominicana en el contexto mundial.

Esta problemática se expresa también en un plano ideológico-valorativo y en un contexto histórico –cultural, confrontando a dos países: uno que se considera de “origen hispano” (República Dominicana) y otro de raíces en la negritud (Haití), entre los cuales a través de su historia se produjeron numerosas y significativas situaciones de conflicto político y social, así como también tensiones y negociaciones en relación con los temas abordados por esta consultoría.

Se señalan algunos hitos que ejemplifican esta relación de tensión entre ambos países y en los cuales se enmarca el problema de la migración y el subregistro de personas y la indocumentación:

- La invasión/dominación haitiana sobre el territorio dominicano en el siglo XIX (entre 1822 y 1844),

⁹ Es Seguro se comenzó a implementar en el mes de septiembre y progresivamente se ira constituyendo en la forma de atención de la salud de todos los dominicanos.

¹⁰ Se estima que esta información estará disponible para el mes de diciembre de 2007.

- La matanza de haitianos (aproximadamente 15.000) en la frontera con Haití, ocurrida en 1937 en la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, militar y político que gobernó de hecho República Dominicana entre 1930-1961, manteniendo formalmente estructuras constitucionales. Fue Presidente de la República Dominicana en los períodos 1930-1938 y 1942-1952.
- La migración de haitianos promovida por el Consejo del Azúcar de la República Dominicana para favorecer la producción y exportación.

Esta enumeración indica la construcción social de un vínculo geopolítico conflictivo entre ambos países, con una frontera débil en términos de controles migratorios, situación que permitió por un lado al Estado dominicano fortalecer la producción de azúcar con mano de obra haitiana y por otro lado, facilitó que la población haitiana buscara opciones de sobrevivencia ante las reiteradas crisis político-institucionales de su país.

La cuestión de la documentación de las personas estuvo presente en esta historia. Los braceros – migrantes haitianos - en su mayoría llegaban con un contrato por tiempo determinado otorgado por un organismo de gobierno como lo era el Consejo Estatal del Azúcar Dominicano (CEA) , en el cual constaba una cláusula por la cual se establecía el regreso a su país de origen una vez finalizado dicho contrato.

Estos braceros¹¹ que trabajaban en el corte de la caña recibían del CEA un carnet con un número de identificación, que fungía a los fines de identificación y de documento que habilitaba y legalizaba su estancia en la República Dominicana. En algunos casos tenían además un documento de entrada al país expedido por la autoridad migratoria y algunos tenían además un pasaporte.

Según se recogió en las entrevistas realizadas, estos documentos fueron válidos en República Dominicana hasta hace aproximadamente 15 años. Al desconocerse la validez de estos documentos se inicia un proceso restrictivo de otorgamiento de la identidad legal para los haitianos migrantes establecidos por largos años en el país, que afecta también a sus hijos nacidos en suelo dominicano.

De este modo se introduce una discusión político- ideológica sobre el derecho de sus hijos a ser registrados y reconocidos como ciudadanos dominicanos y por ende se inicia un debate en torno al otorgamiento de la nacionalidad.

Ello genera una tensión latente y manifiesta que enfrenta a los decisores de política y a los líderes de la sociedad civil y los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos.

La discusión entre estos actores se centra en el reconocimiento jurídico y la convivencia pacífica de tres grupos poblacionales: los dominicanos (de origen o ancestros hispanos), los haitianos (migrantes mayores de edad) y los dominico – haitianos, o dominicanos de ascendencia u origen haitiano (los hijos de haitianos nacidos en territorio dominicano).

¹¹ Algunos entrevistados estiman que llegaron 40 mil braceros con contrato y otros tanto en forma irregular a trabajar en el corte de caña de azúcar.

5.3. Criterios de asignación reconocimiento de la identidad legal y sus implicancias en el registro de personas.

En Dominicana el criterio dominante para la determinación de la nacionalidad es el “ius solis”, es decir que, la Constitución considera que toda persona nacida en suelo dominicano es de nacionalidad dominicana.

También prevé situaciones especiales como lo son las que contemplan a los hijos de diplomáticos y las personas en tránsito. Para estos casos se establece que las personas tienen el derecho de asumir la nacionalidad de sus padres si así lo desean; es decir que, alguien cuyos padres son dominicanos y nace en el extranjero, puede optar por la nacionalidad dominicana o por la del país en el que nació y viceversa.

Ateniéndonos a este criterio constitucional, todos aquellos niños nacidos en suelo dominicano de padres haitianos, deberían tener el derecho a obtener la nacionalidad dominicana; pero aquí es donde esta cuestión se vincula con la situación migratoria, ya que la ley establece que esto es posible, sólo en el caso de que sus padres (extranjeros haitianos o de otra nacionalidad), tengan su documentación en regla y su residencia legal.

Ello implica una voluntad de reconocer como dominicanos a los niños nacidos en el propio territorio, pero para una porción significativa de haitianos adultos plantea la casi imposibilidad de lograr que sus hijos sean reconocidos legalmente por el Estado dominicano en el que nacieron y viven.

Este prerrequisito vuelve compleja la tarea, ya que muchos haitianos migrantes disponen de documentos que hoy no tienen validez para el Estado Dominicano (los carnets de identificación que entregaba el CEA), y en otros casos regularizar situaciones de registro tardío, o de registros ocurridos en provincias distantes de la capital, se hace dificultoso por los costos y distancias.

Estas situaciones sin duda impactan sobre la posibilidad de regularizar las inscripciones de los niños y afectan sus condiciones de acceso a servicios universales como la educación.

Si bien hay voluntad desde algunas autoridades políticas y de agentes del Estado de flexibilizar en la práctica estas exigencias, estas tienen un alcance limitado, ya que en algún momento se requiere acreditar “legalmente” las identidades de los padres y de los niños.

5.4. Síntesis y conclusiones.

- Se observa un elevado nivel de subregistro de nacimientos ya que dos de cada diez niños nacidos en Dominicana no es debida y oportunamente inscripto.
- Hay una fuerte correlación entre ruralidad, y nivel de instrucción de las madres y subregistro de nacimientos.
- Esto indica que las poblaciones en situación de pobreza son las que en mayor medida no registran a sus hijos, y esto se agrava en las uniones de hecho.
- Si bien no se dispone de datos desagregados por nacionalidad u origen étnico, se asume por parte de los interlocutores contactados que este problema – así como el de la indocumentación- se concentra en población de origen haitiano.

- El porcentaje de personas indocumentadas también es elevado, ya que oscila entre el 11,9% para el total de la población, ascendiendo al 25% entre las personas adultas en situación de pobreza.
- Las nuevas formas de gestión de la política social implican que estas personas y sus grupos familiares quedan excluidos de las prestaciones que ofrece el Estado por no poseer su documento, produciéndose un reforzamiento de su situación de exclusión.
- Mayoritariamente la población en situación de pobreza está conformada por personas de origen haitiano que migraron muchos años atrás y establecieron su proyecto de vida en Dominicana, y estos son los grupos poblacionales en los que se concentran los problemas de subregistro e indocumentación.
- Existe por tanto una fuerte asociación entre ser de origen haitiano, migrante o hijo/a de haitianos y estar indocumentado o sin registro del nacimiento.
- Los cambios en la legislación de la Republica Dominicana dejaron en situación de ilegalidad a numerosos contingentes de población haitiana, para los cuales no es simple conseguir la documentación que se exige para ser reconocidos como migrantes legales y poder por tanto acceder al registro y documentación de sus hijos en suelo dominicano.
- Si bien se realizan algunos esfuerzos desde el Estado dominicano, la situación es de extrema complejidad y es un desafío aún pendiente llegar a una resolución consensuada del problema.

6. EL ESTADO DOMINICANO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS.

6.1 Las prácticas del Estado: causas y efectos en la población.

Apelando a la historia para comprender el presente, se observa un alto grado de consenso entre los entrevistados respecto de la poca significación que históricamente se le asignó en la República Dominicana al tema de la documentación y el registro de personas en tanto condición básica de construcción de una ciudadanía integral.

Esto se debe a que, desde el Estado dominicano y durante largos períodos dictatoriales, se implementaron prácticas discrecionales ligadas a la entrega de cédulas como estrategias electorales utilizadas por diversos partidos políticos y mandatarios con vocación de perpetuación en el poder¹². Algunos de los efectos de estas prácticas en la población fueron los siguientes:

- deslegitimación de la trascendencia legal y ciudadana del acto de documentarse,
- ausencia de “sentido de derecho” alrededor del documento de identidad, visualizado como una herramienta electoral válida para votar, dissociada de una perspectiva más amplia de reconocimiento de derechos (derecho a la identidad, derechos económicos, sociales, culturales y de participación ciudadana).

¹² Según los entrevistados el dictador Trujillo fue el iniciador de esta práctica.

- la presencia débil del Estado en las zonas rurales y más alejadas de los centros urbanos importantes¹³, reforzó la dificultad para acceder al registro y documentación (ausencia de Oficialías) y la no percepción de un valor agregado de ciudadanía del documento.
- la oferta de servicios del Estado era casi inexistente en esos territorios y los circuitos de intercambio estaban basados en relaciones personales no mediadas por dispositivos legales administrativos, siendo entonces irrelevante tener o no tener el documento,
- en los últimos años se produjo una creciente migración de la población rural hacia las ciudades, pero el peso cultural de estas prácticas se traslada a la ciudad; por lo tanto, para estas poblaciones la importancia del documento surge a partir de enfrentarse con limitaciones fácticas a la hora de insertarse en el mundo urbano.
- estos migrantes rurales son en gran proporción haitianos (inmigrantes) o descendientes de haitianos que viven en la informalidad trabajando en actividades económicas precarias, tales como la venta ambulante o bien como personal de servicios domésticos u obreros de la construcción, bajo formas de contratación temporarias y sin ningún cumplimiento de las normas vigentes.
- hace aproximadamente 10 años el tema del subregistro y la indocumentación comenzaron a discutirse en algunos ámbitos de la sociedad dominicana, coincidentemente con la acción de los organismos internacionales de cooperación,
- a partir de ello se comienza a poner mayor atención desde y en los organismos responsables de la documentación de las personas y se identifican nudos críticos a resolver en sus procedimientos, en sus capacidades gerenciales y tecnológicas, y en sus posibilidades de acercar servicios a la población.

6.2. Competencias, procedimientos y acciones del Estado frente al subregistro de personas y la indocumentación.

6.2.1. Junta Electoral Central, procedimientos y acciones.

La Junta Electoral Central es el organismo competente para el registro de las personas y de su documentación, y para ello se constituyó en su ámbito la Dirección Nacional de Registro del Estado Civil.

En la actualidad los requisitos que exige dicha Dirección para proceder a la inscripción de un niño/a son los siguientes:

1. Constancia de nacimiento o alumbramiento del futuro inscrito expedida por el médico, clínica u hospital, partera o alcalde.
2. Cédulas de identidad vigente de los padres del futuro inscrito, en caso de filiación legítima o reconocida o de la madre en caso de filiación natural; o del declarante previsto por la ley (art. 43 de la ley 659 sobre actos del estado civil). En caso de que los padres o uno de ellos haya fallecido, deberá presentarse acta de defunción, expedida por el oficial del estado civil correspondiente.

¹³ A pesar de que su geografía no se caracteriza por la inaccesibilidad.

3. Acta de matrimonio de reciente expedición de los padres del futuro inscrito, si estos fueron casados.
4. Certificación de inscripción de la o las oficialías del municipio o del distrito nacional donde nació la persona a declarar, la cual se expedirá libre de impuestos y de manera gratuita.
5. Constancia de bautismo (lo cual hace referencia expresa a la religión católica siendo esto un limitante para quienes profesan otros cultos) con presentación de acta de nacimiento.
6. Dos fotografías del futuro inscrito tamaño 2 x 2.
7. Los casos no previstos por la mencionada resolución o cuando faltare uno de los requisitos indicados, deberán ser remitidos a la Junta Central Electoral vía la Dirección Nacional de Registro Civil, para su estudio y posterior decisión. Lo cual indica la complejidad y lentitud del procedimiento en los casos en que no se puede completar la totalidad de la documentación requerida, situaciones que son predominantes entre las personas de origen haitiano.

El Presidente del organismo (quien a su vez preside la Comisión de las Oficialías del Estado Civil de la Junta Central Electoral), reconoce que es a partir del año 2006 en que el tema del subregistro y la indocumentación se instalan como un tema de la agenda del organismo y del Estado.

Considera que no hay cifras oficiales confiables, que reflejen adecuadamente la magnitud del problema; se maneja una estimación de alrededor de un 22% de indocumentados, que coincide con un perfil de población en situación de pobreza, que por múltiples razones no accede a la documentación.

En la opinión del entrevistado, este problema acarrea innumerables consecuencias de distinta gravedad, tanto para la inclusión de las personas en la sociedad, como para la seguridad interna del Estado.

Con respecto a la inclusión social, afirma que no puede desconocerse desde el Estado la existencia de situaciones que demandan velar y anteponer el derecho de las personas a tener una identidad, fundamentalmente en el caso de los niños, que son víctimas de las omisiones de sus propios padres y de falta de respuestas adecuadas por parte del Estado.

Con respecto a la seguridad interna, opina que la indocumentación se relaciona con problemas cuasi delictivos, de suplantación de identidad, de deportaciones, disputas por la obtención de nacionalidad en casos que no corresponde, abusos en el mercado laboral por explotación de mano de obra que está en una situación de ilegalidad en cuanto a su ingreso y permanencia en el país, etc. Frente a cada uno de estos problemas, según el entrevistado, se han ido tratando de encontrar respuestas, pero también sucede que “cuando se encuentra una solución, se crea otro problema”, ello como consecuencia de lo complejo del tema.

Las acciones promovidas por la Junta Electoral Central y en vías de ser implementadas para revertir el subregistro y la indocumentación son las siguientes:

- Fortalecimiento del registro de personas en los hospitales, instalando oficialías en los hospitales, (aclara que en algunos hospitales ya se encuentran funcionando). También afirma que se está analizado la posibilidad de ampliar su cobertura, facilitando el trámite a las madres que estén en condiciones de registrar a sus hijos.

- Promoción de la organización de la sociedad civil a través de las iglesias y las organizaciones representativas, para realizar levantamientos de información en los barrios de modo tal de identificar a quienes aún no tienen una identidad legal.
- Implementación del Proyecto firmado durante el mes de octubre del presente año entre el Gobierno y el PNUD, por un monto de 150 mil dólares, con el objetivo de dotar de acta de nacimiento a 18 mil escolares; estrategia que se implementará en forma conjunta entre la Secretaría de Educación y la Junta Central Electoral.
- Implementación de un Proyecto conjunto con el Gabinete Social y el Banco Mundial (en el año 2008) consistente en incorporar unidades móviles para realizar operativos de registro y cedulación.

Reconoce que el subregistro y la indocumentación afecta preferentemente a la población haitiana. Respecto de este problema, el responsable de la Junta Central Electoral considera que la acción más concreta del gobierno ha sido la Resolución de la Corte Suprema de la República, que ha puesto un criterio ecuaníme (a su juicio) y de ese modo “ha cerrado el debate en torno a la nacionalidad”.

Esa resolución propone:

- el derecho de los niños /as de ser reconocidos jurídicamente, pudiendo de ese modo realizarse el registro e inscripción de los todos los niños/as,
- crea un Registro Especial (que algunos denominan “libro de extranjería”¹⁴, denominación que a juicio del entrevistado no es correcta) para aquellos casos en los que las madres y/o padres extranjeros no tengan documentación,
- en dicho libro se inscribe al niño/a, se le entrega a los padres una copia de esa inscripción y se envía una copia a la representación diplomática del país del que los padres son originarios, quedando en manos de dicha representación diplomática la resolución posterior de la nacionalidad y reconocimiento legal de esa persona.
- de ese modo, en la opinión del entrevistado, se resguarda que los niños de padres haitianos (legales) accedan a la escuela y a la atención de la salud.
- el magistrado afirma que no se produce “apatridia” con esta disposición, ya que en el caso de los haitianos, “sus descendientes son haitianos ya que la Constitución de dicho país consagra el “ius sanguinis”. Afirma que esta resolución no es discriminatoria ni existe violación de los derechos humanos (como lo afirman las organizaciones dominico - haitianas),
- por último, informa que hay un plan de regularización de la situación de la población dominico haitiana mayor de 18 años, que aún no se ha reglamentado, ya que considera que es una cuestión humanitaria reconocer la particular situación de personas que viven desde hace 20 o 40 años en el país y no han podido acceder a su documento de identidad.

¹⁴ Esta medida ha sido fuertemente rechazada por las organizaciones de haitianos y se pone en duda desde estas organizaciones y desde algunos organismos internacionales su compatibilidad con la Convención Internacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

6.2.2. Otras Iniciativas gubernamentales en relación con el registro y documentación de personas

En los últimos años ha habido – tal como se lo señaló anteriormente – un comienzo de visualización del problema del subregistro y la indocumentación, por parte de organismos del Estado, los que generaron un conjunto de iniciativas y/ o proyectos de intervención en procura de dar respuesta a las diversas situaciones que se presentan en torno a este tema.

- **Secretaría de Educación**¹⁵ dispuso durante el presente año (o hacia fines del 2006, la fecha no pudo ser confirmada) la obligatoriedad de que las escuelas inscriban en forma regular a todos los niños, sin excepción, independientemente de que no dispongan de un “acta de nacimiento”. Esta disposición - resultante en parte de un polémico fallo de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos – introduce un cambio en las disposiciones vigentes, ya que formalmente es requisito para la inscripción de los niños en las escuelas que sus padres presenten el acta de nacimiento correspondiente.

Legítima lo que en la práctica numerosas escuelas ya hacían, en un intento de no excluir niños del sistema educativo, hasta tanto los padres regularizaran su situación documental. Esto habla de una consideración y reconocimiento público del problema por parte de una autoridad nacional (la Secretaría de Educación), pero es sin duda, una medida coyuntural. Resuelve momentáneamente la inclusión de los niños en la escolaridad, pero no avanza en normatizar los requisitos de admisión a las pruebas nacionales, mediante las cuales los niños acreditan su escolaridad, y para las cuales se exige la presentación del acta de nacimiento.

- **“Programa Acta de Nacimiento”**¹⁶ dependiente también de la cartera educativa. Se propone realizar un relevamiento e identificación de la situación de documentación de los niños y sus familias. Realiza tres tipos de acciones: 1) el relevamiento para identificar los casos de indocumentación; 2) a través de las asociaciones de padres realiza un acompañamiento a las familias con situaciones de indocumentación; 3) la escuela se vincula con las oficialías para regularizar las situaciones detectadas y acompañar el proceso del trámite correspondiente. Se llevó a cabo una prueba piloto en un número acotado de escuelas en la frontera sur dominico – haitiana.
- **Regularización de la identidad de la población carcelaria**, fue una iniciativa de la Procuraduría General de la República, en cooperación con las instituciones investigativas, en función del cual en el año 2006 se redujo de 80% a 50% el porcentaje de población carcelaria sin identidad; esta problemática requiere una acción sistemática y sostenible en el tiempo, para lo cual es necesario - y está aún pendiente – integrar y articular las bases informáticas de la policía, la Procuraduría, el Registro Civil, la Junta Electoral Central, e incorporar el levantamiento de las huellas dactilares (no se la toma en la cédula) con técnicas de buena calidad y la instalación del sistema AFIS. Estas iniciativas dependen de decisiones políticas respecto de la asignación presupuestaria y deberían acompañarse con un proceso de capacitación del

¹⁵ En la República Dominicana, no existen Ministerios, sino que las Secretarías son las instancias máximas de organización y coordinación en la estructura de I Poder Ejecutivo nacional.

¹⁶ Esta iniciativa es llevada a cabo por el área de Supervisión Educativa, el Departamento de Educación en Género y Desarrollo y una ONG internacional.

personal de las diferentes instituciones involucradas para el manejo de la nueva tecnología¹⁷.

- **Proyecto “Dominicanas y dominicanos con nombre y apellido”**, asentado en la Coordinación Técnica del Gabinete Social a cargo del diseño de proyecto con apoyo del Banco Mundial, motivados por la estimación del SIUBEN, de aproximadamente un 25% de personas indocumentadas en los sectores de pobreza.

Este proyecto se proponía que todos los jefes/ as de hogar y todos los miembros del núcleo familiar fueran documentados. Para ello el Gabinete Social, financiaría los insumos necesarios para preparar los expedientes de cada persona; el asesoramiento y acompañamiento pertinente a las familias, para la reconstrucción y recuperación de la documentación necesaria según las disposiciones vigentes para el caso de las inscripciones tardías. Y proponía que la Junta Central Electoral diera un trámite de prioridad a estos casos, de manera tal de resolver en tiempos adecuados su situación documentaria.

Para construir viabilidad a este proyecto - inicialmente pensado como un Componente del Programa Solidaridad – se inició un proceso de diálogo con la Junta Central Electoral (organismo competente en el tema) en busca de generar un espacio de trabajo articulado entre el Gabinete Social y la Junta, conjugando las competencias de la Junta en materia de registro y documentación y la experticia del Gabinete en el trabajo social con poblaciones en situación de pobreza. Pero no se logró concretar aún un Convenio que institucionalice el acuerdo y la implementación del Proyecto¹⁸.

- **Proyecto de Ley de Amnistía de Declaración tardía de Nacimientos**, publicada en la Gaceta Oficial N° 10428, del 20 de Agosto de 2007. En los considerandos de dicha Ley se invoca que según datos del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, un 19,44% de la población menor de 16 años de la República Dominicana no posee acta de nacimiento; afirma que la identidad ciudadana es un derecho fundamental que compete a todos los habitantes del Estado dominicano y que el procedimiento del registro de nacimiento es central para establecer políticas a favor del desarrollo de la nación.

La Ley propone *“conceder un plazo de gracia para contribuir a la erradicación de la indocumentación de los niños y niñas”*¹⁹. Establece un plazo de tres años para todo niño o niña de hasta 12 años inclusive, que no haya sido declarado, para que se proceda a su declaración de nacimiento; también estipula que

¹⁷ Se menciona una experiencia positiva a instancias del apoyo del BID mediante la cual se unificaron las bases de pasaportes, control de drogas y de la población carcelaria).

¹⁸ Desde el Gabinete Social no se tienen expectativas positivas respecto del futuro de este proyecto, ya que la aprobación de la firma del Convenio que habilitaría su ejecución depende del Pleno de la Junta, en cuya agenda surgen otros temas con mayor relevancia y urgencia

¹⁹ Con relación a las inscripciones tardías reconoce la complejidad del procedimiento actual según el cual se solicita una certificación según la cual se haga constar que la persona no ha sido declarada en la jurisdicción con anterioridad, siendo que esa certificación debe extenderla el Oficial del Estado Civil de la jurisdicción en la que se presume que nació el declarado; esto implica un trámite complejo en las ciudades en las que hay más de una oficialía del Estado Civil, pues se necesita una certificación de cada una de dichas oficialías. El proceso establecido, implica la intervención del Procurador Fiscal del Distrito Judicial correspondiente, y del Juzgado de Primera Instancia; conllevando gastos que no pueden ser cubiertos por las familias de escasos recursos

gozarán de esta amnistía²⁰ los adolescentes de 13 hasta 16 años que no hayan sido declarados cumpliendo con los requisitos especiales establecidos en el artículo 11 de la ley.

Luego estipula (artículos 2 al 9) las características del proceso a aplicar y en el artículo 10 establece que *"la Junta Central Electoral debe tomar todas las medidas necesarias para la ejecución de la presente ley"*, agregando además que *"en todo caso la expedición de dichas actas será de manera gratuita"*

Sin embargo, esta Ley parece encontrar obstáculos - según algunos entrevistados- en la Junta Central Electoral, lo cual es crucial ya que se trata del organismo que tiene las competencias referidas al registro y documentación de personas, sin cuyo concurso la Ley no tendrá viabilidad alguna.

Hasta aquí puede decirse que se advierte una intencionalidad de aportar soluciones al tema desde distintos ámbitos del gobierno, los cuales en algunos casos son demasiado puntuales y acotados para dar una respuesta integral al problema.

6.2.3. Los programas sociales y la identidad legal.

Es un hecho que las orientaciones de la política pública avanzan cada vez más hacia sistemas nominalizados, en los que la acreditación de identidad se vuelve un requisito infranqueable para acceder a prestaciones del estado.

Por lo tanto, que un Estado avance en la implementación de estas modalidades de gestión y no resuelva adecuadamente y oportunamente los sistemas de identificación de las personas, constituye una contradicción a resolver en forma prioritaria

Algunos ejemplos son ilustrativos de esta situación:

- se ha comenzado a implementar el Sistema Nacional de Seguro de Salud, en sus dos modalidades: subsidiado (para personas que por distintas circunstancias no están insertas en el mercado laboral) y contributivo (persona en edades activas que están incluidas en forma legal en el mercado laboral y aportan un porcentaje de su salario al Sistema). Será administrado por una Administradora de Riesgo de Salud (ARS) y el Servicio Nacional de Salud (SENASA); esta ARS le pagará al sistema de salud pública por cada prestación efectivamente brindada y para ello necesitará la identificación de las personas, a las que le será requerido su documento para acceder a las prestaciones. Por lo tanto, si no se atiende adecuadamente en tiempo y forma la regularización documentaria de la población, se producirán situaciones de no admisión en el sistema, quedando población sin atención de salud, por no tener su documentación.
- El Programa Solidaridad²¹ (implementado desde el año 2006), consiste en una transferencia monetaria destinada a población en situación de pobreza, con exigencia de contraprestaciones consistentes en la realización de controles de salud de los niños y la asistencia regular de los niños a la escuela. Es requisito tener documento de identidad para poder acceder a los beneficios del

²⁰ Se aclara en los considerandos que *"si bien es cierto que el término amnistía es empleado en sentido estricto para suprimir los efectos normales de la ley penal o de naturaleza política, también se extrapola en el aspecto sancionador en lo civil a situaciones sociales con características especiales, en las que como en el caso de la presente ley se hace necesario conceder un plazo de gracia para contribuir a la erradicación de la indocumentación de niños y niñas"*.

²¹ El Programa asigna un monto mensual fijo de 550 pesos dominicanos, más un incentivo de 300 pesos bimensual, para la asistencia a la escuela en el caso de que la familia tenga entre 1 y 2 hijos, 450 si tiene 3 hijos y 600 si tiene 4 o más hijos en edad escolar.

Programa, como condición necesaria además del cumplimiento de los indicadores de pobreza establecidos como criterio de focalización. Por esta razón, el Programa no cuenta con un listado de personas indocumentadas que podrían ser potenciales beneficiarios, ya que estos datos los releva el SIUBEN (ver estimaciones en capítulo 5). Cabe señalar que inicialmente se pensó que Solidaridad incorporara como un Componente del Programa, acciones destinadas a regularizar situaciones de indocumentación, las que actualmente se han concentrado en el “Programa Dominicanas y Dominicanos con nombre y apellido” (ver punto 6.2.2)

- Esta creciente nominalización de las prestaciones mediante acreditación de identidad legal o el reforzamiento de las disposiciones vigentes en torno a esta cuestión, también operan en el sistema educativo. Donde como ya se lo señaló, se advierten situaciones de repitencia en niños que no pueden cumplimentar las pruebas nacionales de acreditación por no contar con su documentación. Es sabido que la repitencia, genera sobre edad y es la antesala del abandono, condenando al fracaso escolar y a ver reducidas las potencialidades futuras de desarrollo personal y social de los niños, adolescentes y jóvenes en esa situación.

Por ello, es necesario para garantizar la trayectoria escolar de los niños/as y adolescentes definir normas de aplicación obligatoria de modo tal de flexibilizar criterios, articular con los organismos responsables la regularización de inscripciones tardías y la documentación de los niños, formalizar esos cambios para eliminar la discrecionalidad en las escuelas en cuanto a la aplicación de estos criterios.

En suma, sería recomendable diseñar soluciones integrales, generando los mecanismos que permitan resolver con un solo documento y con procedimientos adecuados, tanto el ingreso de las personas al sistema de salud, como su ingreso, progreso y acreditación en el sistema educativo, así como su acceso al mercado de trabajo y a todas las prestaciones del Estado.

6.3. Síntesis y conclusiones.

- Ha habido una toma de conciencia por parte del Estado, no solo de la existencia del problema del subregistro y la indocumentación, sino de la necesidad de priorizar su tratamiento a través de acciones y proyectos específicos.
- Se observa a partir de algunas iniciativas, que esto no constituye aún una política integral, sino que en distintos momentos y motivados por la urgencia de resolver el tema, diferentes organismos del gobierno han diseñado estrategias puntuales desde sus propios ámbitos de trabajo, debiendo contar para ello con el apoyo de las Oficialías y necesitando generar acuerdos con el organismo competente en la materia (Junta Central Electoral).
- Estas iniciativas muestran voluntad por resolver el tema no solo desde acciones programáticas específicas implementadas desde las Oficialías sino desde diversos programas sociales, y también se ha abordado el problema desde el ámbito jurídico, promoviendo flexibilizaciones a las normativas vigentes.

- Sin embargo, muchas de las iniciativas propuestas han encontrado dificultades a juicio de los interlocutores contactados, para ser implementadas, lo cual indica dificultades para articular, coordinar y realizar un trabajo intersectorial y multiactoral, más allá de las intenciones manifiestas en tal sentido.
- Uno de los temas centrales es la simplificación del procedimiento técnico administrativo aplicado en los casos de “inscripción tardía”, lo cual no parece ser resuelto solamente a partir de la amnistía propuesta.
- Dos aspectos parecen caracterizar el tratamiento de esta cuestión:
 - 1) la indocumentación se asocia a “extranjeros”, esto se asocia a “haitianos” y entonces su tratamiento es pensado como resolución de un problema migratorio. Esto invisibiliza la indocumentación de grupos poblacionales dominicanos en situación de pobreza, o de grupos en situaciones especiales como la población carcelaria (entre la cual se estima un 50% aproximadamente de indocumentados), y pone barreras para el abordaje integral de la cuestión.
 - 2) el tema es abordado poniendo énfasis en la resolución de la situación de los niños/as y adolescentes, lo cual es fundamental, pero no debe invisibilizar la situación de los adultos (mayores de 18 años) en situación irregular respecto de su registro y documentación, ya que no resolver esta cuestión se constituirá en una traba para erradicar el subregistro y la indocumentación de los niños/as y adolescentes.
- Es necesario pensar estrategias de largo plazo que acompañen las nuevas formas de diseño de las políticas sociales, generando nuevas normas y nuevas modalidades de coordinación entre los distintos programas (salud, educación, desarrollo social) y los organismos responsables del registro y cedulação de las personas, de manera tal de reducir los niveles de exclusión de las prestaciones del estado por indocumentación.

7. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: OPINIONES SOBRE EL SUBREGISTRO Y LA INDOCUMENTACIÓN.

7.1 Organizaciones sociales.

Desde el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil consultadas, el tema del subregistro de nacimientos y la indocumentación está fuertemente asociado a la política migratoria y al otorgamiento de nacionalidad, siendo este un tema además connotado especialmente por la relación históricamente conflictiva entre República Dominicana y Haití y las complejidades del control fronterizo.

Los aspectos relevantes señalados por las organizaciones son los siguientes:

- el corto plazo previsto para la inscripción oportuna (60 días), lo cual genera necesariamente un alto número de inscripciones tardías, y
- la complejidad del proceso de acreditación de identidad y registro de una inscripción tardía, que plantea requisitos que en la mayoría de los casos imposibles de cumplir, por:

- las dificultades documentarias de las personas y del propio sistema de Estado Civil para rastrear documentación que acredite identidades, y
 - por las desventajas de la población en situación de pobreza para poder comprender, solventar y realizar todos los trámites y gestiones.
- constituir el tema del reconocimiento jurídico de las personas haitianas y/ o de ascendencia haitiana que residen en la República Dominicana, en un asunto público que requiere ser resuelto.
 - revisar la coherencia entre las diversas disposiciones administrativas y la legislación existente, de modo tal llevar claridad a las organizaciones, a los agentes del estado y a la población sobre los derechos, obligaciones y procedimientos vigentes.
 - contemplar y resolver situaciones especiales como la de las personas haitianas con más de 20 años de residencia cuyos documentos iniciales hoy no son reconocidos como válidos, y
 - dar respuesta a la situación de hijos de haitianos con residencia fáctica (sin documentación en regla) en territorio dominicano y que no están en condiciones de cumplimentar la documentación exigida. Opinan que *“no se puede legislar con retroactividad”, “hay que cortar la cadena de status de ilegalidad de las personas, contemplando disposiciones especiales no discriminatorias y que resuelvan de fondo la situación”, “no se puede penalizar a los niños por la indocumentación de los padres, hay que cortar la reproducción de esa cadena”*.
 - informar, concientizar, capacitar a la población para que los padres cumplan con sus obligaciones y no solo con sus derechos;
 - simplificar el proceso, incrementar el número de oficialías y mejorar su servicio ya que, *“las oficialías se convierten en un obstáculo para la gente”* porque reproducen un esquema de discriminación, no informando adecuadamente y mostrando falta de disposición para resolver los problemas de las personas.

También consideran que el Estado dominicano incurre en algunas contradicciones ya que:

- pone extrema preocupación en la condición o status legal de las personas haitianas para el registro y documentación, y
- al mismo tiempo es permisivo con las empresas (fundamentalmente de construcción) que utilizan mano de obra haitiana en condiciones de irregularidad.

En el conjunto de organizaciones entrevistadas hay algunos disensos, respecto de las formas de relacionarse con el Estado dominicano y de las formas de abogar por los derechos de las personas haitianas y dominico haitianas.

Un grupo ha desarrollado una estrategia confrontativa²² con el Estado dominicano, apelando a organismos internacionales y logrando fallos de advertencia sobre tratamiento de la cuestión haitiana. Consideran que no hay canales de diálogo sostenibles con el Estado, que visualiza a los haitianos como una amenaza para la soberanía y el desarrollo de República Dominicana.

Otro grupo, considera equivocada esa estrategia confrontativa, que según su punto de vista tiene consecuencias negativas en el diálogo entre sociedad civil y estado, y entre ambos estados.

7.2. Organismos internacionales.

Desde los organismos internacionales de cooperación se considera que:

- los mayores esfuerzos deben ponerse en separar la cuestión de la identidad jurídica, en tanto derecho de las personas, de la cuestión de la nacionalidad, de modo tal de pensar respuestas que resuelvan ese derecho humano fundamental que es el derecho a la identidad jurídica.
- lograr la armonización de las leyes vigentes
- hacer esfuerzos para lograr la efectiva implementación del Proyecto de Ley de Amnistía de Declaración tardía de Nacimientos, publicada en la Gaceta Oficial N° 10428, del 20 de Agosto de 2007 referido en este Informe. (punto 6.2.2)
- revisar las disposiciones de la Ley de Migración y la creación del libro de extranjería a la luz de las convenciones internacionales que protegen los derechos de los niños.

A juicio de estos organismos en primera instancia, dicho libro de extranjería es una solución coyuntural a un problema que es estructural, y tiene implicancias en el desarrollo individual y social de cada persona afectada y de la sociedad dominicana en su conjunto.

7.3 Síntesis y conclusiones

- las organizaciones y organismos ponen el acento en la revisión y flexibilización de los procedimientos legales y administrativos actuales para acceder a la regularización de las inscripciones tardías y la posterior documentación de las personas, se presenta como un requisito ineludible para comenzar a resolver la situación.
- La armonización de las disposiciones vigentes también se presenta como un aspecto a revisar y definir que sin duda permitirá avanzar en la resolución del tema del subregistro.
- Todas ellas, desde el punto de vista de las organizaciones y organismos, son acciones convergentes para atender el problema del subregistro y la indocumentación de manera general, a la par que se requiere definir procesos especiales para resolver situaciones específicas, que permitan cortar la cadena de reproducción intergeneracional del subregistro y la indocumentación.

²² En dicho Grupo se encuentra la organización a que apeló a la Corte Interamericana de Derechos humanos planteando el caso de dos niñas dominico – haitianas que no fueron aceptadas en el sistema educativo por no tener su acta de nacimiento. Situación reciente que ha generado una advertencia por parte de dicha Corte al Estado Dominicano.

- Tanto los organismos internacionales de cooperación como las organizaciones sociales plantean la necesidad de despejar el tema del acceso a la identidad legal respecto de consideraciones políticas, y anteponer el enfoque de derechos ante cualquier otra consideración, como principio de base para resolver la situación de la población haitiana y dominico haitiana.

8. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

Una síntesis del estado de situación observado en este diagnóstico rápido indica que en la República Dominicana ha habido avances sustantivos en términos de la consolidación democrática, y del abandono de viejas prácticas autoritarias y clientelares.

Por otra parte, ha puesto atención al desarrollo de marcos legales que amparen derechos y ha suscripto tratados y convenciones internacionales que operan a favor de la construcción de democracias inclusivas apegadas a valores de equidad y no discriminación.

Sin embargo, es necesario seguir consolidando la institucionalidad estatal, al apego a normas y procedimientos y al control y monitoreo de dicha aplicación, en pos de lograr una gestión pública coherente y cohesionada en sus principios y en sus acciones.

Así como también apoyar y fortalecer el diseño de políticas públicas y en particular en relación con la identidad legal de las personas, desde un enfoque de derechos. Ello implica considerar el acceso a la identidad legal (registro y documentación) como un derecho humano fundamental, despejado de cualquier otra consideración política o ideológica que involucre aspectos sensibles como la nacionalidad.

En el caso de República Dominicana esta cuestión se asocia la complejidad que plantean a nivel global los procesos migratorios, y sus efectos en las concepciones sobre la nacionalidad, y en el acceso a derechos por parte de las personas.

Por ello se sugieren las siguientes recomendaciones:

8.1. Recomendaciones sobre la identidad legal como derecho.

- Avanzar en la búsqueda de un consenso entre Estado y sociedad civil para generar una dispensa/amnistía que permita cortar la cadena de reproducción intergeneracional de la indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos.
- Capacitar a los organismos de gobierno y a los medios de comunicación sobre el valor de la identidad legal desde un enfoque de derechos.
- Realizar campañas de información y difusión destinadas a la población sobre los derechos, las leyes, disposiciones y procedimientos referidos al registro de nacimientos y documentación.
- Sensibilizar y capacitar a funcionarios, técnicos, administrativos gubernamentales y de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación sobre la necesidad de superar toda forma de racismo y discriminación en un marco de gobernabilidad democrática.
- Constituir una Comisión de Análisis de la Normativa referida a la inscripción de nacimientos y documentación, integrada por un representante de cada uno de los

siguientes organismos: RC (Tribunal Electoral), la Contraloría, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Programa Solidaridad, el SIUBEN, con el propósito de analizar, revisar y proponer alternativas de armonización de las diversas disposiciones administrativas y la legislación vigente con el fin de coherentizar los marcos legales.

- Generar espacios de diálogo y consenso entre Estado y sociedad civil para generar una dispensa/amnistía que permita romper la cadena de reproducción intergeneracional de indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos, independientemente de su nacionalidad y origen.
- Analizar la pertinencia de emitir un documento de identidad desde el nacimiento y pautar sus renovaciones posteriores. Así como, avanzar hacia la gratuidad del registro de nacimientos y del primer documento de identidad de las personas. Para ello será necesario analizar las posibilidades de incrementar escalonadamente la asignación presupuestaria para el Registro Civil, analizar fuentes alternativas de generación de ingresos por parte de este organismo, así como prever en los presupuestos de los programas sociales contribuciones específicas para aportar a la constitución de un fondo solidario para solventar el registro y documentación de personas en situación de pobreza.

18.2. Recomendaciones sobre los sistemas de información y las metodologías para el registro de personas.

- Mejorar las condiciones de seguridad del documento de identidad, incorporando mejores tecnologías para la toma de huellas y la inviolabilidad, alteración y falsificación de los mismos. Una posibilidad (requerida por la Procuraduría) sería la implementación del sistema AFIS, con el cual se podría responder a las necesidades de numerosos organismos para los cuales la identificación de las personas es un insumo de información sustantivo (Procuraduría, sistema judicial, policía, Dirección Nacional de Control de Drogas, Dirección de Pasaportes, Administradora del Sistema de Salud, etc.).
- Evaluar el estado de situación, organización, recursos y procedimientos del Sistema de Estado Civil, a fin de optimizar su funcionamiento, y cobertura.
- Diseñar un plan de mejora del equipamiento, la tecnología, el sistema informático y los procedimientos administrativos que procuren una modernización del Sistema de Registro Civil de la Junta Electoral Central.
- Constituir una Comisión de Análisis de la Normativa referida a la inscripción de nacimientos y documentación, integrada por un representante de cada uno de los siguientes organismos: RC (Tribunal Electoral), la Contraloría, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Programa Solidaridad, el SIUBEN, con el propósito de analizar, revisar y proponer alternativas de armonización de las diversas disposiciones administrativas y la legislación vigente con el fin de coherentizar los marcos legales.
- Esta tarea además deberá ser acompañada de un proceso de sensibilización, información y capacitación del personal de las oficialías y /u otros organismos competentes, sean responsables directos del registro de personas o receptores de documentación referida al status jurídico de las mismas (escuelas y establecimientos de salud).a fin de establecer criterios homogéneos para la

aplicación de las disposiciones con la finalidad de eliminar la discrecionalidad y discriminación en su aplicación.

- Apoyar procesos de intercambio y asistencia técnica con países que han desarrollado tecnologías de gestión e informáticas aplicadas al registro y documentación de las personas. (contacto con buenas prácticas desarrolladas por otros países de la región).
- Revisión y mejora de procesos, avanzando progresivamente en su informatización, y armonizando los sistemas de información de los organismos del poder ejecutivo en general, con una visión integral del valor estratégico de la información.

8.3. Recomendaciones sobre el trabajo intersectorial para la erradicación del subregistro y la indocumentación.

- Capacitar y fortalecer con asistencia técnica el trabajo intersectorial y los mecanismos de trabajo en red (con el debido soporte informático) entre los organismos del Estado para la detección del subregistro e indocumentación (Junta Central Electoral, sistema de salud, sistema educativo, SIUBEN y programa sociales).
- Realizar talleres de trabajo intersectoriales para una reflexión crítica de las diversas iniciativas diseñadas para dar respuesta al problema del subregistro de nacimientos.
- Acordar una estrategia unificada de respuesta al problema del subregistro en base a un trabajo colaborativo entre distintos organismos del ejecutivo, desconcentrando acciones en las jurisdicciones (provincias y municipios) con el propósito de poder alcanzar el cumplimiento de las Metas del Milenio en el 2015.
- Incrementar la cobertura de las Oficinas, instalando estas oficinas en todos los establecimientos de salud a nivel nacional, dado que el alto porcentaje de partos institucionales garantizaría un impacto directo de esta medida sobre el aumento de registro oportuno de nacimientos.
- Constituir a las escuelas en nodos receptores de demanda de inscripciones tardías y diseñar mecanismos de derivación y procesamiento rápido de los trámites en un esquema de trabajo en red, tanto a nivel nacional como local, entre las escuelas y las oficinas.
- Fortalecer y capacitar a los organismos del Estado y a las organizaciones de la sociedad civil para el diálogo y la mediación, con miras a la mejora de la gobernabilidad, la calidad institucional y el trabajo colaborativo para la construcción de una cultura democrática y de paz.
- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de la aplicación de las normas específicas acordadas, y sistemas de rendición de cuentas que mejoren la transparencia de los actos de gobierno en torno al registro y documentación y la comunicación con la sociedad.
- Establecer un mecanismo de consenso y colaboración país-país, entre la República Dominicana y Haití (Comisión de Diálogo) para el tratamiento del derecho a la identidad legal de las personas haitianas que migran a RD y los niños/as que nacen de padres haitianos en territorio dominicano. Esta comisión

tendría por objeto definir procedimientos y arreglos constitucionales dentro de cada país, de modo tal de compatibilizar el marco normativo constitucional y los procedimientos que permitan eliminar vacíos legales respecto del reconocimiento de la existencia legal de los niños/niñas que nacen en República Dominicana y cuyos padres son haitianos que no pueden acreditar su identidad legal según las últimas disposiciones del gobierno dominicano.

ANEXO I

SIGLAS Y NOMENCLATURAS

ARS	Administradora de Riesgo de Salud.
CCDH	Centro Cultural Dominicano Haitiano.
CEA	Consejo Estatal del Azúcar.
CNDH	Comisión Nacional por los Derechos Humanos.
MUDHA	Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas.
MUDE	Mujeres en Desarrollo Dominicana.
SENASA	Sistema Nacional de Salud.
SIUBEN	Sistema Único de Beneficiarios.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

ANEXO II
LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES CONTACTADAS

INSTITUCIÓN/ ORGANISMO	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/A
ORGANISMOS DE GOBIERNO NACIONAL	
Junta Central Electoral.	Julio Castaños Guzmán Presidente.
Presidencia de la República - Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales- Dirección Técnica	Sócrates Barinas Guerrero Especialista en Análisis Logístico e Información.
Presidencia de la República - Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales- Programa Solidaridad.	Wilton Quiroz Escoto Director de Sistemas de Información y Tecnología.
Procuraduría General de la República.	Luis Paulino Director de Informática. Justo Manuel Vázquez Rodríguez Encargado del Depto. De Estadística Judicial. Edgard Andrés Núñez Procurador Fiscal Adjunto.
Sala Civil Tribunal Niños, Niñas y Adolescentes. Distrito Nacional.	Magistrado Antonia Josefina Grullón Blandino. Juez Presidente Joaquín Florentino Encargado Administrativo
Secretaría de Estado de Educación- Departamento de Educación en Género y Desarrollo.	Luisa América Mateo Didó Directora.
Secretaría de Salud – Subsecretaría de Atención a las Personas.	Ernesto Feliz Miembro del equipo técnico.
Sistema Único de Beneficiarios – Gabinete Social.	José Achecar Chupan Coordinador Levantamiento de Información. José Aguiló Coordinador de Gerencias Regionales.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	
Centro Cultural Dominicano Haitiano, Inc. – CCDH	Antonio Pol Emil Director Ejecutivo.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos- CNDH.	Domingo Porfirio Rojas Nina Alto Comisionado.
Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas, Inc.- MUDHA.	Cristina Luis Asistente Área Legal y Derechos Humanos. Cyrana Dolis Asistente de Programas de Educación y Salud. Jenny Carolina Morón Educatora.
Mujeres en Desarrollo Dominicana, Inc.- MUDE	Rosa Rita Alvarez Directora Ejecutiva.
Servicio Jesuita de Refugiad@s y Migrantes –Centro Bonó.	Kelvin Jiménez Coordinador de Incidencia Política y Comunicaciones. Marisol Antigua Encargada de Derechos Humanos.
ORGANISMOS INTERNACIONALES	
UNICEF	Paulo Sarasao Sub Representante Adjunto María Elena Asuat Oficial de Protección Social

**ANEXO III
DIMENSIONES Y VARIABLES**

ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES	
Orientadas al registro de los nacimientos y la provisión de documentos de identidad en dichas poblaciones.	
DIMENSIONES	VARIABLES O ASPECTOS A INDAGAR
Antecedentes y evolución del sistema de registro de nacimientos y documentación.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las instituciones/ organismos de gobierno en los distintos niveles que están involucrados en forma directa en el registro de personas y en el otorgamiento del documento de identidad, y de aquellas que están involucradas en forma indirecta al acceso y exigencia de la documentación, a partir de las prestaciones sociales que brindan. (organismos de la seguridad social, programas sociales, etc.) • Aspectos relevantes de la configuración del sistema de registro de nacimientos y de la documentación de la población. • Evolución de la cobertura en la población general y en particular en las poblaciones en situación de pobreza, población indígena y migrante • Análisis del grado de centralización / descentralización de los organismos responsables del registro de nacimientos y de la documentación. • Grado de identificación de problemas específicos de registración y documentación de las poblaciones bajo estudio, con énfasis en la situación de la mujer.
Características de la implementación de la normativa vigente	<ul style="list-style-type: none"> • Relevamiento y análisis de los normas y procedimientos vigentes para el acceso al registro de nacimientos y a la emisión del documento nacional de identidad. (costos directos e indirectos para acceder al documento) • Objetivos de las normativas y Programas Vigentes. • Acciones, alcances, cobertura. • Descripción del proceso. • Dificultades en la organización interna. Dificultades en la implementación operativa. • Fortalezas y debilidades en relación con la población en general y en particular con las poblaciones objeto de estudio. • Experiencias/iniciativas y/o propuestas de mejoramiento del sistema vigente para el registro de nacimientos y de documentación, incorporando la perspectiva de los actores involucrados en dichas operatorias. • Identificación de otros organismos y organizaciones no gubernamentales que potencialmente pueden contribuir a mejorar el acceso al documento nacional de identidad. • Oportunidades y amenazas en relación con el futuro del sistema de registro de nacimientos y la cedulação de la población en general y de las poblaciones objeto de estudio.
Articulaciones institucionales verticales y horizontales en la implementación de la registración y documentación.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de niveles de articulación intersectorial. (horizontal) • Existencia de niveles de articulación interjurisdiccional (vertical) entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. • Opiniones sobre las experiencias de articulación horizontal. Motivos. • Percepción de ventajas y desventajas de la articulación horizontal y vertical. • Identificación de organismos, programas, etc. para generar instancias de articulación. Valor agregado esperado (mayor cobertura, mejor acceso de las poblaciones bajo estudio, optimización de procesos, etc.) • Expectativas futuras. Propuestas de optimización.

<p>Programas sociales y registro de ciudadanos. (Selección en cada país de dos programas de reducción de la pobreza, preferentemente uno de transferencias condicionadas de ingreso y otro de vivienda y/o micro crédito/ emprendimientos productivos Para una mirada local y operativa: selección de una escuela y un centro de salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los criterios de selección de beneficiarios, presencia o ausencia de requisitos vinculados a la documentación, etc. Perspectiva de género. • Identificación del estado de situación de la población objetivo de cada tipo de Programa respecto de la indocumentación, existencia de diferenciales socioeconómicos, culturales, étnicos y geográficos/ territoriales. • Identificación y análisis de las respuestas diseñadas por los programas para resolver la situación de indocumentación. • Percepciones y opiniones de los actores involucrados en la habilitación del ingreso y acceso de la población a beneficios y prestaciones sociales, y a la educación y la salud, en los distintos niveles jurisdiccionales y en los distintos niveles de toma de decisión (nivel central y nivel operativo): Ministerios de Acción Social, Salud y Educación, municipios/ comarcas, escuelas y hospitales / centros de salud seleccionados. • Ponderación de los logros alcanzados, revisión crítica de las experiencias, y propuestas para su optimización desde la perspectiva de los actores involucrados: equipos técnicos de los programas seleccionados y beneficiarios de los programas. • Identificación de brechas de coordinación vertical y horizontal entre los distintos niveles de responsabilidad y entre los distintos ministerios/ ámbitos de gobierno. • Opiniones y percepciones respecto del trabajo asociado/ colaborativo con organizaciones de la sociedad civil para la mejora de la detección y acceso a la documentación. • Identificación de expectativas y propuestas de mejoramiento del sistema de documentación y de articulación con salud y educación.
<p>Transversalidad de la registración y documentación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniones y valoraciones acerca del significado de la registración y documentación de las personas y el acceso a beneficios sociales. • Percepciones acerca de articulaciones posibles entre la registración y la documentación y las políticas y programas vigentes. • Percepciones y valoración de los efectos de la no registración y documentación. • Percepción de la vinculación de la registración y documentación con el cumplimiento de la Convención Internacional por los Derechos del Niño y los Objetivos del Milenio. Opinión sobre el estado de situación.
<p>Caracterización del vínculo entre los procesos de registración y documentación y los comportamientos de las poblaciones bajo estudio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de brechas comparativamente con otras poblaciones. • Identificación de causas, motivos de dichas brechas. • Identificación de situaciones diferenciales entre la población en situación de pobreza, la población indígena y los migrantes. • Especificidades de cada población en relación con el registro de nacimientos y la documentación. • Perspectiva de género.
<p>Opinión y valoración sobre el trabajo colaborativo para la registración y documentación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación y valoración de experiencias de trabajo colaborativo con organizaciones representativas de las poblaciones bajo estudio y con organizaciones de la sociedad civil. • Identificación de ventajas y desventajas del trabajo colaborativo con organizaciones sociales. Motivos.
<p>Logros y resultados del proceso de registración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de logros y resultados obtenidos. Motivos o fundamentos de dichos logros.

y documentación y proyección futura.	<ul style="list-style-type: none">• Aspectos pendientes para la optimización de lo logros y resultados.• Opinión sobre el grado de adecuación de las respuestas gubernamentales a las dificultades detectadas en las poblaciones bajo estudio.• Opinión sobre la incidencia y aportes de organismos internacionales en relación con la registración y documentación.
---	--