



GUIA PRÁCTICA SOBRE LA IDENTIDAD LEGAL

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por

Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
P.O. Box 17
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 9111
Fax: +41 22 798 6150
Correo electrónico: hq@iom.int
Sitio web: www.iom.int

Esta publicación no ha sido editada oficialmente por la OIM.



© OIM 2023

Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la [licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) (CC BY-NC-ND 3.0 IGO)*.

Si desea más información, consulte los [derechos de autor y las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>



GUIA PRÁCTICA SOBRE LA IDENTIDAD LEGAL

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	8
Introducción	11
Capítulo 1: Estrategia de la OIM en materia de identidad legal	18
1. Pilares y resultados de la estrategia	23
2. Principios de la estrategia	26
SECCIÓN 1: PUESTA EN EFECTIVIDAD DE LA IDENTIDAD LEGAL	31
Capítulo 2: Sistema nacional de identidad legal	32
1. Conceptos clave	33
1.1 Sistema nacional integral de identidad legal	35
1.2 Interoperabilidad	38
2. Esferas de evaluación	41
3. Estrategias de mejora y esferas de intervención	42
3.1 Salvaguardias en materia de privacidad y protección de datos	47
3.2 Principios rectores para desarrollar intervenciones destinadas a fortalecer los sistemas nacionales de identidad legal	50
Capítulo 3: Registro civil	56
1. Conceptos clave	57
1.1 Elementos del proceso de inscripción de sucesos vitales	60
1.2 Conservación de las actas	63
2. Criterios de evaluación	65
2.1 Entorno adecuado	66
2.2 Dotación de los centros de registro	67
2.3 Demanda de los servicios de registro	67
2.4 Gestión de las actas	67
3. Estrategias de mejora y esferas de intervención	68
3.1 Cambios institucionales	68
3.2 Cambios legislativos	69
3.3 Estímulo de la demanda	70
3.4 Recursos	70

Capítulo 4: Tarjetas nacionales de identidad y pasaportes (gestión de la identidad)	74
1. Conceptos clave	75
1.1 Proceso de expedición de tarjetas nacionales de identidad	76
1.2 Los documentos de identidad y los pasaportes están estrechamente relacionados	78
1.3 Solicitud y verificación	79
1.4 Recopilación de identificadores biométricos	81
1.5 Expedición y control de los documentos	82
2. Criterios de evaluación	83
2.1 Lagunas de cobertura	84
2.2 Fiabilidad del sistema	84
2.3 Geografía y tamaño de la población	85
2.4 Repercusiones financieras del sistema de tarjetas de identidad	85
2.5 Infraestructura de las funciones administrativas	86
2.6 Personalización y producción de las tarjetas de identidad	86
3. Estrategias de mejora y esferas de intervención	86
3.1 Cambios institucionales	87
3.2 Aspectos técnicos del sistema	88
3.3 Interoperabilidad con otros sistemas	88
3.4 Recursos	88
3.5 Cambios legislativos	88
3.6 Estímulo de la demanda	89
3.7 Registro continuo y actualización de los datos	89
Capítulo 5: Registro de población	92
1. Conceptos clave	93
2. Estrategias de mejora y esferas de intervención	96
2.1 Sistemas integrados o de redes interoperables	96
2.2 Cobertura de los registros de población	97
2.3 Recopilación de información para el registro	98
2.4 Organizaciones responsables del registro	98
SECCIÓN 2: MIGRANTES Y PRUEBAS DOCUMENTALES DE IDENTIDAD LEGAL	101
Capítulo 6: Las pruebas documentales de identidad legal en el contexto migratorio	102
Capítulo 7: Puesta en efectividad y expedición de pruebas documentales de identidad legal para los migrantes por parte de los Estados de acogida	108
1. Conceptos clave	109
1.1 Gestión de la identidad de los extranjeros residentes	109

1.2 Servicios de registro civil	113
2. Criterios de evaluación	118
2.1 Entorno adecuado	118
2.2 Dotación de los centros de registro	119
2.3 Demanda de los servicios de registro	119
2.4 Repercusiones financieras del sistema de tarjetas de identidad	120
2.5 Infraestructura de las funciones administrativas	120
2.6 Personalización y producción de las tarjetas de identidad	121
3. Estrategias de mejora y esferas de intervención	121
3.1 Cambios institucionales	121
3.2 Aspectos técnicos del sistema	122
3.3 Interoperabilidad con otros sistemas	122
3.4 Recursos	122
Capítulo 8: Puesta en efectividad de la identidad legal y expedición de pruebas documentales para los nacionales que residen en el extranjero	124
1. Conceptos clave	125
1.1 Servicios de registro civil	126
1.2 Expedición de documentos de viaje	133
1.3 Repatriación	136
2. Criterios de evaluación	136
2.1 Entorno adecuado	136
2.2 Dotación de los centros de registro	137
3. Estrategias de mejora y esferas de intervención	137
3.1 Cambios institucionales relativos al registro civil	137
3.2 Cambios institucionales relativos a la expedición de documentos de viaje	138
3.3 Recursos	139

SECCIÓN 3: PROGRAMAS DE ASISTENCIA DE LA OIM EN MATERIA DE IDENTIDAD LEGAL **141**

Capítulo 9: Asistencia de la OIM a los migrantes para la obtención de pruebas documentales de identidad legal	142
--	------------

ACRÓNIMOS



ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
API	interfaces de programación de aplicaciones
CEI	Comisión Electrotécnica Internacional
CIEC	Comisión Internacional del Estado Civil
FADO	sistema europeo de archivo de imágenes
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
MIDAS	Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
ONG	organización no gubernamental
PRADO	Registro Público de Documentos Auténticos de Identidad y de Viaje en Red

INTRODUCCIÓN

Como se establece en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna, un principio fundamental que forma parte del derecho internacional consuetudinario. Asimismo, todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica y a ser protegido contra toda discriminación (arts. 6 y 7). Además, en el marco de la soberanía y la legislación nacional de los Estados, toda persona tiene derecho a un registro de nacimiento, a una nacionalidad y a no verse privada arbitrariamente de esta última (art. 15). El derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica en todas partes y sin discriminación también está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 16 y 26). Por último, el derecho a una identidad desde el nacimiento — enunciado en los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño— dimana del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

De estos derechos y principios inherentes a la persona humana se desprende el deber de todo Estado soberano de brindar los medios necesarios para hacer efectivos esos derechos y principios de iure y de facto. En otras palabras, las personas tienen derecho a la identidad legal y los Estados tienen la obligación de cumplir ese derecho, entre otros medios proporcionando pruebas

de nacionalidad (para sus propios ciudadanos), nacimiento, etc., así como todos los documentos pertinentes. Cabe señalar que el registro civil o la expedición de documentos tiene carácter declarativo en lo que respecta a la identidad legal. Toda persona tiene el derecho inherente a que se reconozca su personalidad jurídica; el registro civil y la expedición de los documentos pertinentes solo sirven para probar dicha personalidad jurídica. Formulados de otra manera, el registro civil y la expedición de documentos no crean la identidad legal.

Más allá del contexto puramente jurídico, está claro que la puesta en efectividad de la identidad legal es primordial para que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos. En la presente Guía Práctica, por “puesta en efectividad de la identidad legal” se entenderá la facilitación de pruebas de identidad legal mediante el registro civil o la expedición de documentos identificativos por parte de una autoridad competente.

Compromisos internacionales en materia de identidad legal

El objetivo principal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ es garantizar que nadie se quede atrás. Este objetivo es particularmente pertinente si se tiene en cuenta el gran número de personas — estimado en mil millones — cuya identidad legal no ha sido registrada por una autoridad estatal competente y que padecen las

¹ <https://sdgs.un.org/es/2030agenda>

consecuencias de ser marginadas o ignoradas por los Estados.

La ausencia de identidad legal tiene repercusiones de calado en la migración y la movilidad. En efecto, además de no poder ejercer sus derechos y disfrutar de los servicios asociados a los mismos, las personas que carecen de identidad legal no pueden migrar de forma segura hacia la mayoría, si no a todos, los países extranjeros. Este problema se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se fija una meta específica en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a saber, la meta 16.9 (“De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad legal para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”).

En los países donde gran parte de la población no dispone de una identidad legal, el cumplimiento de la meta 10.7 de los ODS (“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”) está íntimamente relacionado con la tarea de subsanar las deficiencias en materia de identidad legal. A la larga, la labor en torno a la identidad legal como punto de intersección de las metas 16.9 y 10.7 de los ODS brindará un marco para alcanzar todos los demás ODS relacionados con la migración. Así pues, la identidad legal es un elemento catalizador de los ODS.

En el Pacto Mundial para la Migración Segura Ordenada y Regular también se destacan medios prácticos para que los gobiernos consoliden sus

sistemas nacionales de identidad legal, en particular el objetivo 4 (“Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad legal y documentación adecuada”), en cuyo marco los Estados se comprometen a “cumplir el derecho de todas las personas a la identidad legal proporcionando a todos nuestros nacionales pruebas de su nacionalidad y la documentación pertinente, para que las autoridades nacionales y locales puedan determinar la identidad legal de los migrantes a su llegada, durante su estancia y para su regreso, así como garantizar la eficacia de los procedimientos migratorios [...]”. Este compromiso incluye la implementación de políticas orientadas a brindar asistencia a las personas no registradas y a los nacionales que residen en otros países, así como a asegurar que se expidan los documentos de registro civil adecuados a los migrantes, como certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, en todas las etapas de su travesía migratoria, con miras a empoderar a los migrantes en el ejercicio efectivo de sus derechos humanos, así como a reducir los casos de apatridia.

Atendiendo a estos compromisos estratégicos, la OIM elaboró la Estrategia Institucional en Materia de Identidad Legal, que se presentó en la Centésima décima segunda Reunión del Consejo. La estrategia orientará los esfuerzos de la Organización encaminados a lograr el pleno cumplimiento de estos compromisos. La presente Guía Práctica tiene por objeto facilitar la implementación de la Estrategia y sus pilares, así como el logro de los resultados previstos en ella.

Los migrantes y la identidad legal

No hace falta ir muy lejos para entender el vínculo entre la identidad legal y la movilidad y migración transfronterizas. La ausencia de registro de la identidad legal o de pruebas que lo confirmen puede ser un impedimento importante para entrar en el territorio de otro Estado. En efecto, obstaculiza el acceso a los procedimientos relacionados con la inmigración, como la obtención de permisos de estancia o la concesión de visados; la adquisición de la condición de residente una vez en el extranjero; así como el acceso al empleo, la reunificación familiar y otros derechos. La migración regular y segura está supeditada a la presentación de documentos expedidos por las autoridades nacionales competentes y considerados válidos por las autoridades extranjeras a efectos de la admisión y estancia en su territorio. Estos documentos de viaje o de identidad dan constancia de la identidad legal de su titular. La ausencia de pruebas de la identidad legal tiene un efecto perjudicial para los migrantes, en particular en lo que se refiere a su derecho a salir del país y retornar a él, su integración en la sociedad en general y, en última instancia, la protección efectiva de sus derechos.

Son varios los factores que contribuyen a la complejidad de la identidad legal y del registro civil de las poblaciones migrantes. La interrelación entre la identidad legal, la migración y la movilidad depende de los requisitos jurídicos que establece cada país. La relación entre los sistemas nacionales de identidad y las cuestiones tales como la nacionalidad, la regularización,

la verificación de la identidad, la digitalización, los desplazamientos internos, la asistencia humanitaria, el asilo, la protección y la gobernanza está determinada por el contexto de cada país, así como por sus políticas y leyes nacionales, que a su vez pueden ampliar, restringir o incluso eliminar el acceso de un migrante al reconocimiento de su identidad legal.

La capacidad de abordar la identidad legal de manera integral y concertada es, por ende, un requisito fundamental para proteger los derechos de los migrantes, promover una movilidad mundial ordenada y segura, y apoyar la gobernanza de la migración desde un enfoque responsable y basado en derechos.

Finalidad de la Guía Práctica

La presente Guía Práctica se ha elaborado con miras a facilitar el diseño, la programación y la implementación de las intervenciones de la OIM que se conciben con arreglo a la Estrategia de la Organización en materia de identidad legal. En ella se ofrece un panorama general de los sistemas y los procesos que los Estados pueden poner en práctica para hacer efectiva la identidad legal de las personas y, en particular, de las poblaciones migrantes. También se presta especial atención a la manera de mejorar los mecanismos y las vías de acceso a las pruebas documentales de identidad legal y a los métodos para verificar dichas pruebas una vez que se han presentado, así como a la forma en que las instituciones nacionales pueden consolidar sus procedimientos con la asistencia directa de la OIM.

Los principales destinatarios de la Guía Práctica son el personal de la OIM que participa en el diseño de las intervenciones destinadas a facilitar la puesta en efectividad de la identidad legal de los migrantes y la expedición de las respectivas pruebas documentales.

La Guía Práctica es un valioso recurso de consulta sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de identidad legal y sus respectivos componentes y, como tal, puede servir de orientación al personal de la OIM para evaluar las condiciones de los contextos administrativos con miras a hacer efectiva la identidad legal e identificar sus distintos componentes. Asimismo, puede utilizarse para analizar las deficiencias de los sistemas y tomar decisiones informadas sobre cómo consolidarlos para que respondan a las necesidades de los migrantes.

La Guía Práctica también ofrece un panorama general de las esferas de intervención y las estrategias destinadas a mejorar los sistemas de identidad legal y sus componentes, en particular con miras a fortalecer las vías de acceso de los migrantes a pruebas documentales de su identidad legal.

Por último, se presenta un examen minucioso de las herramientas programáticas de la OIM así como de los mecanismos de coordinación e intercambio de conocimientos en toda la Organización. Se espera que esto amplíe el conocimiento institucional y propicie la elaboración de programas que reflejen buenas prácticas y procesos eficaces de aseguramiento de la calidad.

Estructura de la Guía Práctica

La Guía Práctica consta de cuatro secciones en las que se abordan distintos aspectos de la puesta en efectividad de la identidad legal y la expedición de las pruebas documentales.

En la introducción se brinda información general sobre el enfoque de la OIM en materia de identidad legal y se explican los fundamentos de dicho enfoque. Se resumen los principales aspectos de la Estrategia de la OIM en Materia de Identidad Legal, los pilares de las intervenciones futuras de la Organización en ese ámbito y los resultados previstos. También se ofrecen precisiones sobre una serie de intervenciones clave en las que la OIM se centrará para propiciar el logro de esos resultados. Por último, se exponen los principios de la Estrategia que regirán las intervenciones y las medidas destinadas a salvaguardar su observancia durante la programación y la puesta en práctica de las intervenciones de la OIM en materia de identidad legal.

En la **sección 1**, se ofrece una descripción general de los sistemas nacionales y los principales mecanismos administrativos que aplican los Estados para hacer efectiva la identidad legal de sus nacionales, principalmente, pero también de otras categorías de población con derecho a la identidad legal. En ese marco, se examinan con mayor detenimiento los registros civiles, los sistemas de expedición de tarjetas nacionales de identidad, los registros de población y el lugar que cada uno de estos sistemas ocupa en el contexto más amplio del ecosistema nacional de identidad legal.

En la **sección 2**, se analiza con mayor detalle la forma en que estos sistemas atienden a las necesidades de los migrantes. Se examinan los documentos que acreditan la identidad legal de los migrantes y la forma en que estos pueden obtenerlos tanto en los países de origen como en los países de acogida. Se estudian distintas formas de facilitar el acceso de los migrantes a esos documentos y se ahonda en los aspectos de los sistemas de identidad legal de los Estados que responden a las necesidades de: a) sus nacionales que residen en el extranjero y b) los extranjeros que gozan de la condición de residentes en su territorio.

En la **sección 3**, se analiza cómo se pueden movilizar las capacidades internas de la OIM para ayudar de manera directa a los migrantes a obtener pruebas documentales de identidad legal. Se reseñan las estrategias elaboradas hasta la fecha y se presenta una serie de buenas prácticas. Se examinan con especial atención las vías que facilitan la obtención de pruebas documentales de identidad legal a los migrantes irregulares y los desplazados internos.

Sobre el final de la Guía Práctica, se resumen las herramientas programáticas y los mecanismos de coordinación que deben adoptarse para garantizar un enfoque coordinado y uniforme con respecto al diseño y la puesta en práctica de intervenciones programáticas compatibles con la Estrategia de la OIM en materia de Identidad Legal.

Cómo utilizar la Guía Práctica

En vista de la relativa complejidad que caracteriza a los sistemas de identidad legal, la presente Guía Práctica no tiene por objeto ofrecer información exhaustiva sobre la programación de intervenciones destinadas a abordar aspectos concretos de los sistemas de identidad legal y sus componentes. En cambio, la información se ha estructurado de manera que el lector pueda comprender los principales aspectos de los sistemas de identidad, así como los factores esenciales que debe tener en cuenta al analizar los distintos componentes de los sistemas de identidad legal y elegir las estrategias de mejora.

El capítulo 2 de la Guía Práctica se presenta como material de lectura recomendada para todo el personal de la OIM que tenga interés en los programas en materia de identidad legal. En él se proporciona información básica sobre la forma en que los Estados suelen organizar sus sistemas administrativos para hacer efectiva la identidad legal. Una lectura minuciosa de la primera sección de la Guía Práctica en su totalidad permite ahondar en los distintos componentes de los sistemas nacionales de identidad legal.

En la sección 2, se presentan conceptos fundamentales de los sistemas nacionales de identidad legal en relación con la movilidad transfronteriza, la gestión de la migración y el bienestar de los migrantes en contextos nacionales y en el extranjero, con miras a subsanar posibles deficiencias de los sistemas en esos ámbitos. Además de información básica sobre el funcionamiento de los

componentes de los sistemas nacionales de identidad legal, la Guía Práctica incluye un capítulo específico sobre los principales puntos de referencia para la evaluación inicial de cada componente. Asimismo, se expone un panorama general de las esferas y estrategias de intervención con el fin de orientar la adopción de políticas concretas destinadas a corregir las deficiencias detectadas en los sistemas durante la evaluación.

Dado que las intervenciones destinadas a consolidar los componentes de los sistemas suelen ser relativamente complejas, se incluye una bibliografía con documentos de referencia que el lector puede consultar para ahondar en los conceptos y las buenas prácticas que conviene tener en cuenta al diseñar las intervenciones de asistencia. Los títulos de los documentos se presentan en formato de hipervínculo para que el lector pueda acceder a las fuentes directas.

Si el sistema de identidad del país en el que se prevé llevar a cabo la intervención se considera sólido y su programa de identidad legal atiende las necesidades de los migrantes y propicia el reconocimiento de su identidad legal, el lector debe centrarse primordialmente en la sección 2 de la Guía Práctica. En ella, al igual que en la sección 1, se expone información básica sobre la temática abordada y se facilitan referencias sobre los criterios de evaluación y las políticas de mejora. Se recomienda que todos los usuarios de la Guía Práctica que vayan a elaborar intervenciones en materia de identidad

legal apliquen las instrucciones sobre la elaboración de programas facilitadas en el último capítulo.

ESTRATEGIA DE LA OIM EN MATERIA DE IDENTIDAD LEGAL

CAPÍTULO

1

Como se establece en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna, un principio fundamental que forma parte del derecho internacional consuetudinario. Asimismo, todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica y a ser protegido contra toda discriminación (arts. 6 y 7). Además, en el marco de la soberanía y la legislación nacional de los Estados, toda persona tiene derecho a un registro de nacimiento, a una nacionalidad y a no verse privada arbitrariamente de esta última (art. 15). El derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica en todas partes y sin discriminación también está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 16 y 26). Por último, el derecho a una identidad desde el nacimiento — enunciado en los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño— dimana del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.²

² La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son los tres instrumentos internacionales de mayor pertinencia en lo que se refiere a la identidad legal. En el anexo 1 se ofrece una lista más exhaustiva de otros instrumentos internacionales pertinentes.

De estos derechos y principios inherentes a la persona humana se desprende el deber de todo Estado soberano de brindar los medios necesarios para hacer efectivos esos derechos y principios de iure y de facto. En otras palabras, las personas tienen derecho a la identidad legal y los Estados tienen la obligación de cumplir ese derecho, entre otros medios proporcionando pruebas de nacionalidad (para sus propios ciudadanos), nacimiento, etc., así como todos los documentos pertinentes. Cabe señalar que el registro civil o la expedición de documentos tiene carácter declarativo en lo que respecta a la identidad legal. Toda persona tiene el derecho inherente a que se reconozca su personalidad jurídica; el registro civil y la expedición de los documentos pertinentes solo sirven para probar dicha personalidad jurídica. Formulados de otra manera, el registro civil y la expedición de documentos no crean la identidad legal.

Más allá del contexto puramente jurídico, está claro que la puesta en efectividad de la identidad legal es primordial para que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos. En la presente Guía Práctica, por “puesta en efectividad de la identidad legal” se entenderá la facilitación de pruebas de identidad legal mediante el registro civil o la expedición de documentos identificativos por parte de una

La definición práctica de las Naciones Unidas para el concepto de identidad legal, acordada con el Banco Mundial, es la siguiente: “La identidad legal se define como las características básicas que conforman la identidad del individuo, por ejemplo, el nombre, el sexo y el lugar y fecha de nacimiento, y se concede cuando se inscribe el nacimiento y la autoridad competente del registro civil expide el certificado correspondiente. En caso de no registrar el nacimiento, una autoridad de identificación legalmente reconocida podrá conceder la identidad legal; este sistema deberá vincularse al sistema de registro civil para aplicar un enfoque integral a la identidad legal desde el nacimiento hasta la muerte. Al registrarse el fallecimiento de una persona, la entidad encargada del registro civil procede a retirar su identidad legal expidiendo el correspondiente certificado de defunción”^a

^a Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad legal*

autoridad competente. La presente Guía Práctica se centra en los sistemas que hacen efectiva la identidad legal.

De los derechos inherentes a la persona humana se desprende el deber de todo Estado soberano de brindar los medios necesarios para hacer efectivos dichos derechos de *iure* y *de facto*. La identidad legal se concede precisamente para dar cumplimiento a esta obligación. No obstante, no existe una definición del término “identidad legal” en el marco del derecho internacional. En el presente caso, la identidad legal se entiende como el reconocimiento oficial de una persona por el Estado, a través de un procedimiento oficial de registro e identificación y de conformidad con el estado de derecho, a efectos de la certificación legal de su personalidad jurídica.

Dado que todo ser humano tiene personalidad jurídica por el mero hecho de existir (Declaración Universal

³ Ann Livingston, [Civil registration and legal identity in humanitarian settings](#) [entrada de blog] (2019).

de Derechos Humanos, art. 6), la identidad legal otorgada por un Estado es declarativa. Los Estados son los principales responsables de registrar la identidad legal y expedir documentos de identidad. A este respecto, la finalidad principal del registro civil es establecer un vínculo entre las personas y el Estado y garantizar la efectividad de los derechos dimanantes de esa identidad legal en el marco de las leyes del Estado³. La identidad legal pertenece a la persona y no así al Estado⁴. Aun así, los medios administrativos para conceder y probar la identidad legal, como los pasaportes, pueden ser propiedad del Estado.

Así pues, los documentos de identidad legal pueden contribuir a hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Declaración Universal de Derechos Humanos,

⁴ Aunque los Estados son los principales responsables de otorgar la identidad legal, la concesión de la identidad legal a los refugiados, por ejemplo, puede recaer en el ACNUR, que es la autoridad dotada de un mandato internacional para ello.

art. 6), esto es, a disponer de los documentos necesarios en el marco del estado de derecho para que dicho reconocimiento se produzca efectivamente. En este sentido, la concesión de documentos de identidad legal es un derecho corolario y procesal de la persona y una obligación del Estado que contribuye al disfrute de varios derechos y al ejercicio de otros más. Ello pone de manifiesto la universalidad e interdependencia de los derechos humanos de todas las personas, incluidos los migrantes.

El disfrute de otros derechos humanos no depende ni debería depender del registro de la identidad por una autoridad competente, ya que todos los derechos humanos son inherentes a todas las personas, sin excepción alguna. No obstante, la ausencia de documentos oficiales que acrediten la identidad legal de una persona constituye a menudo un impedimento que, en la práctica, imposibilita el goce de los derechos humanos de millones de personas en todo el mundo, en particular aquellas que han quedado atrás, están excluidas, sufren violaciones de derechos humanos y viven al margen de la sociedad. Este puede ser el caso de los apátridas; los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo varados; los migrantes en situación de vulnerabilidad; las víctimas de la trata; los menores migrantes no acompañados; los sin techo; las personas con discapacidad; las personas indígenas; las víctimas de violencia; y los desplazados por conflictos y por

⁵ Such as freedom and equality in dignity and rights, non-discrimination, recognition everywhere as a person and equality before the law without discrimination, and right to a nationality.

motivos ambientales, entre otros.

La ausencia de documentos de identidad también puede agravar la situación de esas personas al exponerlas a actos de discriminación y violación. En algunos casos, un documento de identidad legal puede ser una solución temporal en caso de conflictos, emergencias o situaciones humanitarias, al permitirles disfrutar de determinados derechos y servicios en esos contextos, además de ofrecer una solución a corto plazo para los apátridas u otras categorías de migrantes a la espera de que se adopten soluciones de carácter duradero y preventivo que aborden la cuestión de la nacionalidad y otros derechos.

En este sentido, el registro de la identidad legal y la expedición de pruebas de la misma obedecen a una norma operativa o procesal que constituye una obligación del Estado dimanante de los derechos humanos a efectos del cumplimiento de sus obligaciones fundamentales con respecto a las personas bajo su jurisdicción. Por ejemplo, un Estado tiene el deber de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de todas las personas bajo su jurisdicción, al no interferir indebidamente en la identidad legal (respetar); prevenir la ausencia de identidad legal y la apatridia mediante la adopción de leyes nacionales al respecto (proteger); reconocer la personalidad jurídica mediante un procedimiento administrativo (proteger); y hacer efectivo ese reconocimiento por medio de documentos oficiales (cumplir). El

derecho a la nacionalidad y el deber de prevenir la apatridia y formular soluciones en esta esfera también obligan a los Estados a adoptar y examinar leyes y medidas al respecto.

Desde la perspectiva del derecho internacional y la obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos de todos los migrantes, el considerar la ausencia de identidad legal sin tener debidamente en cuenta la apatridia ni los derechos de los migrantes relacionados con la protección es insuficiente. En efecto, la concesión de la identidad legal no debe ser nunca un medio para eludir las obligaciones a efectos de reducir la apatridia.

En este contexto, cabe mencionar el objetivo 4 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en cuyo marco los Estados se comprometen, entre otras cosas, a “a cumplir el derecho de todas las personas a la identidad legal proporcionando a todos nuestros nacionales pruebas de su nacionalidad y la documentación pertinente y enumeran las medidas para lograrlo. En el objetivo 4 se confirma asimismo que los Estados deben abordar tanto la ausencia de nacionalidad como la ausencia de identidad legal.

Además, la puesta en efectividad de la identidad legal no debe, en ningún momento, menoscabar el disfrute de otros derechos y la recopilación de datos para dotar a una persona de identidad legal debe ajustarse plenamente a las normas de derechos humanos (a saber, el derecho a la privacidad, la prohibición de la tortura y otros tratos crueles e inhumanos, la

prohibición de la discriminación, etc.). En la Centésima décima Reunión del Consejo, celebrada en 2019, el Director General de la OIM anunció el desarrollo de una estrategia institucional en materia de identidad legal como una esfera prioritaria para la Organización en la implementación de su Visión Estratégica. En este sentido, el creciente compromiso de la OIM con el reconocimiento de la identidad legal favorece la realización de las prioridades estratégicas enunciadas en la Visión Estratégica de la Organización (gobernanza, movilidad y resiliencia).

La elaboración de la Estrategia Institucional de la OIM en materia de Identidad Legal fue una iniciativa de toda la Organización que se llevó a cabo bajo la dirección de la División de Gestión de Inmigración y Fronteras. Por lo tanto, esta es el resultado de un amplio proceso consultivo interno y externo que contó con la participación de todas las divisiones de la OIM, determinadas oficinas en países, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

La Estrategia se presentó oficialmente en la Centésima décima segunda Reunión del Consejo de la OIM celebrada en noviembre de 2021. En ella se destaca la importancia de la identidad legal para la migración y la movilidad transfronteriza en todas sus formas y a lo largo del espectro migratorio. En tal sentido, la Estrategia ofrece una visión a largo plazo de la labor de la OIM en materia de identidad legal, así como vías para su institucionalización, tanto en lo que respecta al desarrollo de la OIM como a sus actividades humanitarias. En el marco de la Estrategia, la identidad

legal se entiende como:

- un elemento impulsor de la movilidad mundial;
- un medio para fortalecer los derechos y la resiliencia de los migrantes;
- una oportunidad para aumentar la eficiencia de la gestión de la migración.

La Estrategia sirve de complemento a otros documentos institucionales de la OIM, como la Estrategia Institucional sobre Migración y Desarrollo Sostenible y la Estrategia de Datos sobre Migración. Se funda en el mandato de la OIM, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Por lo tanto, se basa en la labor y las capacidades institucionales presentes de la Organización y guarda conformidad con los instrumentos, las políticas, los procesos y los valores fundamentales de las Naciones Unidas. En particular, la Estrategia se nutrirá de las sinergias generadas por el equipo de tareas de la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Legal.

De cara al próximo decenio, la Estrategia pretende conseguir los objetivos siguientes:

- Articular la visión a largo plazo y las prioridades de la OIM con respecto a la identidad legal en el ámbito de la migración y la movilidad
- Apuntalar la ventaja competitiva y el liderazgo intelectual de la OIM con respecto a la identidad legal en el ámbito de la migración y la movilidad
- Ofrecer ejemplos concretos

de actividades e iniciativas que proporcionen puntos de partida para la labor de la Organización en materia de identidad legal

- Impulsar la coherencia interna y las sinergias entre las entidades institucionales de la OIM
- Fomentar el establecimiento y la consolidación de alianzas externas clave, particularmente con otros organismos de las Naciones Unidas y con el Banco Mundial
- Identificar oportunidades para la elaboración de programas en esferas prioritarias futuras

En la presente Guía Práctica, se ofrece un panorama general de los sistemas administrativos que se utilizan para hacer efectiva la identidad legal y expedir pruebas documentales de la misma, y se describen las esferas de intervención y las estrategias que pueden emplearse para consolidar esos sistemas de conformidad con los pilares y los principios de la Estrategia, así como con las salvaguardias definidas en ella.

1. PILARES Y RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia se fundamenta en los siguientes cuatro pilares estratégicos, cuyo objetivo es alcanzar los resultados estratégicos a los que están asociados:

1. **Apoyo a la creación de servicios consulares para la expedición de documentos de registro civil, certificados de ciudadanía, tarjetas de identidad y documentos de viaje**

Resultado: Los migrantes tienen acceso a servicios de expedición de documentos de registro civil, tarjetas de identidad y documentos de viaje en el país de acogida, así como a pruebas documentales de su nacionalidad

Para los migrantes, mantener actualizada la información relativa a su identidad legal (incluidas las relaciones de parentesco) es esencial para ejercer sus derechos y beneficiarse de los servicios de su país de nacionalidad y de su país de acogida, así como para acceder a los trámites de inmigración relacionados con su situación migratoria. Durante su estancia en el territorio del país de acogida pueden producirse nuevos sucesos vitales que repercuten en su identidad legal (como matrimonios, divorcios, nacimientos, adopciones, fallecimientos, etc.) y que deben quedar reflejados en el sistema de registro civil de su país de origen. Los servicios de registro civil y gestión de la identidad en las instalaciones de sus representaciones consulares facilitan el acceso de los migrantes internacionales a dichas prestaciones. La mejor forma de atender las necesidades de los migrantes que carecen de tales pruebas consiste en asegurarse de que las representaciones consulares o las autoridades competentes tengan la capacidad de tramitar eficientemente las solicitudes de verificación y de expedir las pruebas documentales pertinentes de identidad legal.

Esferas de intervención:

- a. Consolidación de los servicios de registro civil y la expedición de pruebas de nacionalidad

- b. Promoción de políticas bilaterales (y regionales) basadas en derechos, incluida la adopción de medidas para actualizar los sucesos vitales de importancia para los migrantes tanto en el país de acogida como en el país de origen
 - c. Refuerzo de los servicios consulares para brindar apoyo a los nacionales en el extranjero que carecen de pruebas documentales de su identidad legal
- 2. Asistencia a los migrantes que sin documentos de identidad legal**

Resultado: Se prestan servicios de asistencia adecuados para abordar la vulnerabilidad de los migrantes que carecen de documentos de identidad legal.

La OIM está en buenas condiciones de apoyar el suministro de servicios de documentación, incluido el acceso a pruebas de nacionalidad o documentos de viaje u otros servicios que requieran el acceso a documentos específicos, centrándose específicamente en las necesidades de las poblaciones migrantes. La Organización promoverá los procesos de regularización de la residencia y, cuando las circunstancias lo exijan, proporcionará apoyo a los migrantes para el registro de sus datos de identidad legal en el sistema pertinente, en los casos en que exista un proceso claramente definido y las condiciones para el registro de migrantes se ajusten a los principios que subyacen a la presente Estrategia.

y documentos de viaje en las representaciones consulares

Esferas de intervención:

- a. Asistencia a los migrantes en la obtención de pruebas de identidad legal en papel o en formato digital
 - b. Análisis de las posibilidades y, según el caso, prestación de apoyo a los migrantes irregulares o atrapados en situaciones de crisis para el registro de sucesos vitales cuando estos no tengan acceso directo a los servicios pertinentes
- 3. Apoyo a los sistemas nacionales de registro civil y de gestión de la identidad para facilitar la migración y la movilidad**

Resultado: Los nacionales poseen documentos acreditativos de su identidad legal para ejercer el derecho a salir de su país y solicitar su admisión y estancia en un tercer país, o retornar a su país de manera segura y ordenada, disfrutando de sus derechos durante todo el proceso migratorio.

Independientemente de los motivos por los que no pueden presentar documentos de identidad legal, los migrantes pueden ver restringido su acceso a servicios supeditados a la presentación de tales documentos. Ello comprende los servicios para los que la OIM viene prestando apoyo a los migrantes, como el retorno voluntario, las evacuaciones de emergencia y la readmisión o la promoción de vías de migración regular. Los Estados que desarrollan sistemas nacionales de identidad legal sólidos e integrales, fundados en sistemas de registro civil y gestión de la identidad de ámbito nacional, y en cumplimiento de las

salvaguardias de derechos humanos, están en mejores condiciones de garantizar que la información de identidad de los documentos de viaje (pasaportes o tarjetas de identidad) refleje la identidad legal de los interesados. Ello también disminuye la posibilidad de que se pueda usar el sistema nacional de identidad legal para crear identidades legales múltiples o falsas y asegura que cada nacional obtenga un documento de identidad legal seguro.

Esferas de intervención:

- a. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de registro civil y gestión de la identidad
 - b. Apoyo para consolidar los procedimientos de expedición de tarjetas nacionales de identidad y documentos de viaje
 - c. Apoyo a los sistemas de gestión de la identidad y registro civil de migrantes
- 4. Liderazgo intelectual en torno al nexo entre la migración, el desplazamiento y la identidad legal, incluidos sus efectos en la protección de los migrantes**

Resultado: La OIM contribuye a la elaboración de políticas mundiales y al fortalecimiento de las ya existentes con miras a prestar una asistencia eficaz a los migrantes para que se registren y, según el caso, actualicen los componentes de su identidad legal

En el entendimiento de que no es una autoridad normativa, la OIM aspira a constituir una plataforma para las deliberaciones mundiales a fin de

recalcar la importancia de promover normas de identidad legal y prácticas recomendadas para responder a los nuevos desafíos en el ámbito de la migración. Concretamente, la OIM ofrecerá una plataforma mundial para la investigación y el intercambio de buenas prácticas sobre cómo:

- Reforzar los sistemas nacionales de identidad legal de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos.
- Fomentar la cooperación bilateral y multilateral transfronteriza para permitir el intercambio de información sobre los sucesos vitales inscritos en los registros civiles de los nacionales que residen en el extranjero, incluidas las posibilidades de acceder directamente a los sistemas nacionales de identidad legal para proceder a la verificación transfronteriza de la identidad legal, siempre y cuando ello esté en consonancia con el derecho internacional, las normas aplicables y la presente Estrategia.

2. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA

Al elaborar programas y prestar asistencia en materia de identidad legal, la OIM se atenderá en todo momento a los siguientes principios:

Enfoque centrado en las personas

En el marco de su labor, la OIM promueve y protege la dignidad,

el bienestar y los derechos de las poblaciones y personas a las que presta servicios, y les otorga un papel central en sus actividades y enfoques, de conformidad con su mandato. También reconoce que, dada su situación, las poblaciones móviles y desplazadas pueden ser objeto de discriminación o enfrentarse a otras barreras que les impiden ejercer sus derechos y acceder a servicios; estas barreras confluyen con factores individuales como la edad, el género, la discapacidad o la pertenencia a un grupo minoritario. La OIM está resuelta a trabajar con las poblaciones a las que presta servicios y en beneficio suyo, a través de mecanismos de rendición de cuentas, la aplicación de enfoques consultivos y participativos, la prestación directa de servicios, la facilitación de una plataforma para que sus voces sean oídas, y el empoderamiento de las poblaciones y comunidades vulnerables para que aprovechen los aspectos positivos y encaren los aspectos negativos de la migración, de conformidad con las prácticas óptimas y las normas internacionales aplicables en materia de migración y derechos humanos.

Enfoque basado en los derechos

La Organización se guía por los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y aplica un enfoque basado en los derechos. En virtud de la Constitución de la OIM, el respeto de los derechos, la dignidad y el bienestar de los migrantes es primordial, y la Organización está resuelta a defender los derechos humanos de todas las

personas, incluidos los migrantes.

La OIM siempre ha prestado asistencia a los gobiernos en la aplicación efectiva de las normas internacionales de derechos humanos, y lo seguirá haciendo en el futuro. Su labor en materia de identidad legal se rige por un enfoque basado en los derechos, en el sentido de que la OIM respeta los derechos de los migrantes, incluidos los derechos humanos, en todas las actividades que realiza en esta esfera. Ello entraña la aplicación de salvaguardias adecuadas en un ámbito intrínsecamente vinculado a la protección de datos y a las libertades y derechos fundamentales. La OIM también obra para que los migrantes ejerzan sus derechos y, a tal efecto, ayudará a los gobiernos en el establecimiento de marcos para la observancia de estos derechos. Las actividades de la Organización están encaminadas a empoderar a los migrantes para que sean dueños de su propio desarrollo y no queden a la merced de los eventos externos. Los programas de asistencia en materia de identidad legal se guiarán por el objetivo de reducir la marginación y exclusión de los migrantes y de fomentar su integración en la sociedad, de conformidad con el estado de derecho. También se centrarán en la información de los beneficiarios y la participación de los mismos y preconizarán la transparencia y la rendición de cuentas. En el ámbito de la migración internacional, la OIM no dejará de recordar a los gobiernos y a la población que todos los seres humanos, incluidos los migrantes, son titulares

de derechos, de conformidad con los valores consagrados en su Constitución. **Igualdad y no discriminación**

Antes de su implementación, los servicios diseñados para brindar asistencia a los migrantes o para promover la formulación de políticas gubernamentales se someterán a un análisis exhaustivo y sistemático de sus posibles efectos adversos y discriminatorios. Ello permitirá garantizar que, en el proceso de prestación de servicios, nadie sea objeto de discriminación (de iure o de facto) por motivos de edad, origen, nacionalidad, etnia, idioma, religión, creencias, opiniones, actividad política, actividad sindical, parentesco, estado de salud, discapacidad, orientación sexual, sexo u otras características personales. Principio de “no causar daño” A fin de preservar la dignidad humana y el bienestar de los migrantes, los programas en materia de identidad legal estarán supeditados a un análisis del contexto para evitar la exposición de los migrantes y otras comunidades afectadas a riesgos adicionales. La OIM procurará mitigar los posibles efectos adversos sobre las personas, las comunidades, las sociedades, la economía y el medio ambiente. Se promoverá una colaboración valedera con los beneficiarios mediante el refuerzo de la rendición de cuentas, un análisis periódico del contexto y fomentando una mejor comprensión de la dinámica de la comunidad en la que se implementan los proyectos, así como la aceptación de los beneficiarios en las zonas de intervención.

Protección de la privacidad y de los datos personales

Los sistemas nacionales de identidad legal están expuestos a importantes riesgos en materia de privacidad, lo que a su vez puede dar lugar a efectos adversos en el ejercicio de toda una serie de derechos humanos. En efecto, los sistemas nacionales digitalizados de identidad legal pueden plantear problemas considerables, en particular en lo que respecta a la seguridad de los datos personales almacenados en ellos.

La OIM puede brindar apoyo a los Estados en el desarrollo de sistemas de identidad legal nacional computarizados a nivel estatal que respeten el derecho a la privacidad y se ajusten a las normas y disposiciones internacionales, regionales y nacionales en materia de protección de datos. La protección de datos es, por naturaleza y por defecto, primordial para la creación de un sistema nacional de identidad legal. Los datos personales solo se procesarán y compartirán, cuando exista una base legal bien definida con ese fin.

Al mismo tiempo, conviene procesar únicamente los datos requeridos y utilizarlos exclusivamente para los fines previstos y especificados. Los datos deben recabarse mediante métodos compatibles con las normas de derechos humanos, por ejemplo en el marco del pleno respeto de la dignidad humana, sin coerción ni discriminación. El uso de los datos también debe ajustarse al derecho internacional de los derechos humanos; por ejemplo, no debe entrañar discriminación, tratos degradantes ni mucho menos violaciones del derecho a la vida.

Los datos personales deben estar íntegramente protegidos contra cualquier acceso no autorizado. Los interesados deben tener derecho a recibir información, de forma gratuita, sobre cualquier dato suyo que se haya recabado o procesado. También deben poder solicitar el acceso, la rectificación o la supresión de sus datos personales y presentar quejas en caso de que consideren que no se han respetado sus derechos de protección de datos.

En todo momento en que la OIM procese datos de identidad legal, deberá aplicar sus Principios de Protección de Datos⁶.

⁶ OIM, [IOM Data Protection Manual](#) (2010)



PUESTA EN EFECTIVIDAD DE LA IDENTIDAD LEGAL

SISTEMA NACIONAL DE IDENTIDAD LEGAL

1. CONCEPTOS CLAVE

El término **sistema de identidad**, según se emplea en el presente documento, se refiere a la verificación, el registro, la gestión y la conservación de datos personales de los nacionales de un determinado país, así como de los extranjeros que se encuentran en su territorio, con el fin de establecer una identidad legal única dentro de la jurisdicción. El ecosistema de identidad abarca todos los datos del registro civil de cada persona, así como otros elementos, como el número único de identificación o los datos biométricos y los documentos identificativos otorgados por los órganos de gestión de la identidad. Estos sirven de base para la verificación de la identidad (por ejemplo, el pasaporte o la tarjeta nacional de identidad).

Los sistemas de registro civil y gestión de la identidad son los pilares del sistema de identidad legal, que concentra las funciones del registro de la identidad legal, la expedición de documentos de identidad legal (por ejemplo, las tarjetas de identidad) y el mantenimiento de los sistemas de gestión de estos procedimientos⁷.

El enfoque integral de los sistemas de identidad legal supone que toda identidad legal nueva se introduce al sistema de identidad mediante el registro de un nacimiento y se elimina de él tras el registro de la defunción.

La inscripción del nacimiento en el **registro civil** es el punto de entrada decisivo al sistema de identidad legal. Una autoridad de gestión de la identidad legalmente reconocida puede valerse de otros elementos para garantizar la unicidad de la identidad legal, como el reconocimiento facial, el análisis de huellas dactilares u otras técnicas biométricas. También pueden registrarse otros sucesos vitales a lo largo del ciclo de vida, como matrimonios, divorcios o cambios de nombre, que quedan reflejados en el sistema de identidad legal. El registro civil también desempeña la importante función de notificar las defunciones a los registros de población⁸ y los sistemas de gestión de la identidad para que eliminen los expedientes que correspondan de sus archivos o los marquen con la inscripción "fallecido"⁹. Las Naciones Unidas utilizan el

⁸ Registro de población: sistema de datos personalizados, es decir, un mecanismo para registrar continuamente y vincular en forma coordinada determinados datos de cada una de las personas de la población residente de un país, de manera que resulte posible obtener información actualizada acerca del tamaño y las características de esa población a intervalos determinados. Véase *ibid.*

⁹ La información relativa a las identidades retiradas o marcadas como "fallecidas" permanece en el sistema para que pueda seguir consultándose cuando sea necesario.

⁷ Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Identidad legal, [Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda: United Nations Country Team Operational Guidelines](#) (Nueva York, 2020).

CAPÍTULO

2

término **gestión de la identidad** para hacer referencia a la expedición de una prueba de identidad legal a cada persona y al mantenimiento de sistemas para gestionar la información y los documentos asociados a dicha identidad¹⁰. También indican que el sistema de gestión de la identidad es administrado por autoridades legalmente reconocidas y cubre la totalidad del marco administrativo, jurídico e institucional, incluido el personal, la red de registro, los diversos procedimientos, los procesos aplicados para la expedición de documentos seguros para acreditar la identidad de una persona. Estos procesos comprenden a menudo la captura de un identificador biométrico único (esto es, una imagen facial o las huellas dactilares del titular)¹¹.

Los sistemas de registro civil e identidad nacional se consideran registros fundacionales. Los registros fundacionales proporcionan información sobre la identidad legal puesta en efectividad por el Estado. Esa información puede utilizarse en todos los sectores de la administración a lo largo del periodo previsto por ley para acceder a ella o hasta que se cumpla el plazo establecido a tales efectos por la persona afectada. Por lo general, los registros fundacionales y los sistemas que los sustentan pertenecen al Estado y son de gestión pública, por lo que

aspiran a una cobertura nacional de la población. Expiden documentos que pueden acreditar oficialmente la identidad del portador y tener diversos objetivos funcionales subyacentes. Los registros de población, por ejemplo, son esencialmente un catálogo de todos los residentes de determinada zona geográfica (por lo general de un país)¹².

Los registros fundacionales cumplen la importante función de propiciar una fuente única de información actualizada sobre la identidad legal. Estos registros son apuntalados por el establecimiento de registros de población, que reúnen datos de identidad legal procedentes de los registros fundacionales (registro civil y registro de tarjetas nacionales de identidad), así como otros datos personales previstos en la legislación no referentes a la identidad legal (por ejemplo, el derecho de voto, las calificaciones académicas, etc.) en expedientes personales únicos en formato electrónico.

Un **registro de población** es un sistema de datos personalizados, es decir, un mecanismo para registrar continuamente y vincular en forma coordinada determinados datos de cada una de las personas de la población residente de un país, de manera que resulte posible obtener información actualizada acerca del tamaño y las características de esa población a intervalos determinados.

La creciente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha aumentado las posibilidades de intercambiar datos digitales entre diversas plataformas digitales de administración pública. Ello, a su vez, ha impulsado la demanda de datos de identidad actualizados para poder

prestar servicios y facilitar el acceso a los derechos de forma adecuada y oportuna. Hasta ahora, los sistemas públicos de procesamiento de datos de identidad de las personas, como los sistemas nacionales de identificación, los padrones electorales y los registros de contribuyentes o de beneficiarios de prestaciones sociales, entre otros, por lo general se gestionaban y actualizaban por separado. La rápida digitalización también permitió aumentar la interoperabilidad de estos sistemas de datos. Como consecuencia, estos sistemas se perciben cada vez más como parte de un sistema único de identidad legal nacional, a pesar de las marcadas diferencias que siguen existiendo entre ellos y de que cada uno puede contar aún con un marco normativo propio para la recopilación y el procesamiento de los datos. Cualquier intercambio de datos entre distintas entidades de un sistema nacional de identidad legal debe estar sujeto a una normativa que prevea salvaguardias suficientes para asegurar el estricto cumplimiento de las normas. Para obtener más información a este respecto puede consultarse la parte dedicada a la protección de la privacidad y los principios sobre la identificación.

Los **registros funcionales** por lo general son establecidos o autorizados por el Estado para fines específicos y almacenan información sobre la identidad de los titulares de los derechos o usuarios de los servicios. Su objetivo es facilitar datos precisos y actualizados sobre un subconjunto de la población con fines administrativos en aras de una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Se denominan "funcionales" porque su razón de ser está directamente relacionada con la delegación de responsabilidades

por el Estado para funciones específicas. Se consideran funcionales los registros nacionales de conductores, los registros de contribuyentes, los registros en materia de educación, desempleo, seguridad social o salud, y los padrones electorales, por mencionar solo algunos. La información personal que obra en los registros funcionales debe reflejar las identidades legales de conformidad con el sistema de gestión de la identidad legal¹³, aunque ello no siempre sucede debido a que estos sistemas a menudo funcionan de forma descoordinada. Se ofrece más información a este respecto en la parte dedicada a la protección de la privacidad y los principios sobre la identificación.

1.1 Sistema nacional integral de identidad legal

En la mayoría de los países, el marco administrativo para inscribir, gestionar y verificar la información de identidad constituye un sistema complejo. Estos sistemas pueden ser gestionados por la administración central o por autoridades regionales (en los Estados descentralizados). Los sistemas de identidad constan de tres componentes principales.

El primer componente es el sistema de registro civil y estadísticas vitales, cuya función es inscribir los sucesos vitales de la población del territorio del Estado basándose en notificaciones de otras autoridades, como el ministerio de salud, la policía, los jueces y los tribunales (así como los progenitores o familiares si el nacimiento o la muerte se producen en el hogar).

¹³ Ibid.

¹⁰ [Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance](#), Revisión 1 (publicaciones de las Naciones Unidas, 2018).

¹¹ Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Identidad Legal, [Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda: United Nations Country Team Operational Guidelines](#) (Nueva York, 2020).

¹² Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional, [Identity in a Digital Age: Infrastructure for Inclusive Development](#) (Washington, 2017).

El segundo componente es el sistema de gestión de la identidad, cuya función es expedir documentos identificativos reconocidos por el Estado (tarjetas nacionales de identidad, documentos de viaje, etc.). Además de cumplir la importante función de reconocer la identidad legal de las personas, los sistemas de identidad de los países han adquirido la función, igualmente importante, de facilitar datos de identidad a organismos del Estado, según lo previsto en la legislación, que almacenan la información en registros funcionales para satisfacer derechos básicos de las personas mediante una prestación eficiente de los servicios públicos.

Los registros funcionales gestionados por el Estado representan el tercer componente principal de los ecosistemas de identidad. Algunos ejemplos de registros funcionales son los padrones electorales, los registros de beneficiarios de prestaciones sociales, los registros de contribuyentes, los registros de conductores, los sistemas catastrales y los registros de la propiedad.

El enfoque integral de los sistemas de identidad legal surgió a raíz de una serie de problemas que experimentaban los Estados como consecuencia de que los distintos organismos de la administración utilizaran sistemas informáticos propios que funcionaban de forma aislada unos de otros, cuyo mantenimiento a menudo dependía por completo de proveedores externos y que no permitían el intercambio o la utilización de datos de otros sistemas. Esto causaba una duplicación de esfuerzos en todos los sistemas del Estado, especialmente en el contexto de

la inscripción y la actualización de datos de identidad en los distintos sistemas.

Resolver estos problemas fue la principal motivación de las importantes inversiones que se realizaron para implementar un enfoque integral en materia de registro civil y estadísticas vitales y de gestión de la identidad. El objetivo era construir un sistema coherente que funcionara como una fuente única de datos de identidad actualizados para todos los otros sistemas funcionales del Estado. El enfoque supone que toda identidad legal nueva se introduce en el sistema de identidad cuando se registra un nacimiento y se retira del mismo inmediatamente después del fallecimiento.

La existencia de un registro civil con una cobertura prácticamente universal, que sea obligatorio y permanente, es una condición necesaria para la creación de un ecosistema integral de identidad. Este requisito fundamental del enfoque integral refleja que la identidad no es algo estático, sino que se va actualizando con nuevas capas de información a medida que se producen los sucesos vitales. Un sistema de registro civil y estadísticas vitales es un marco administrativo que, cuando se implementa adecuadamente, refleja toda la información de identidad nueva de manera oportuna al tiempo que se producen los sucesos vitales. Así, la inscripción del nacimiento constituye el primer momento en la vida de una persona en que el Estado registra información sobre su identidad. A partir de ese momento, el Estado reconoce a la persona ante la ley. Posteriormente, las personas pueden cambiarse el nombre, el apellido o el sexo y contraer matrimonio o divorciarse varias veces.

Todo ello afecta la información de identidad de la persona, pero además determina su capacidad de acceder a determinados derechos relacionados con la propiedad, el derecho de familia, etc. Por último, el registro de la defunción extingue el estado civil y la identidad legal de la persona y la despoja de su capacidad en cuanto titular de derechos y obligaciones. La inscripción de los fallecimientos también produce efectos en determinados servicios y prestaciones que la persona recibía en vida. Los documentos identificativos, como las tarjetas nacionales de identidad, reflejan la información de identidad de la persona al momento de la solicitud. Estos documentos se expiden de manera periódica y, a pesar de que los Estados pueden valerse de la información del documento de identidad para prestar determinados servicios a los usuarios, es posible

que la información que figura en tales documentos esté desactualizada.

La digitalización de los registros fundacionales y la interoperabilidad entre los datos que albergan, así como entre estos y otros registros funcionales, puede propiciar la creación de nuevo modelo de sistema nacional de identidad que incluya tanto los registros fundacionales como los funcionales. El gráfico 1 muestra una representación gráfica de este modelo. Para obtener más información, puede consultarse la parte dedicada a la protección de la privacidad y los principios sobre la identificación.

Según la concepción actual de los sistemas de gestión de la identidad, la interdependencia del registro civil y la gestión de la identidad reviste especial importancia para asegurar la integridad del sistema en su conjunto.

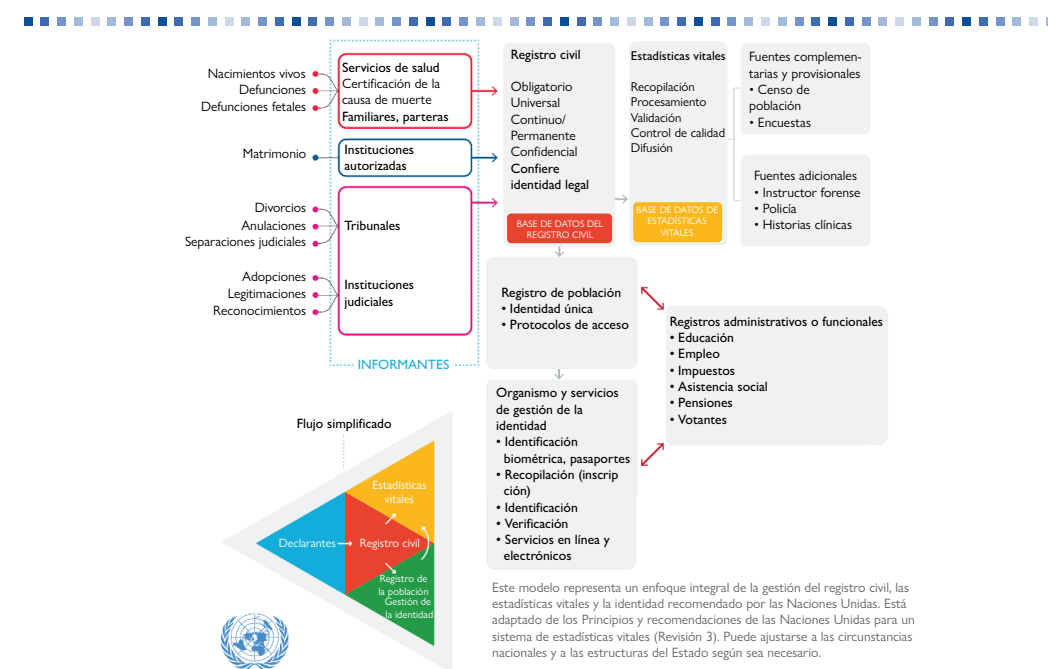


Gráfico 1: Modelo de sistema nacional de identidad legal de la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Legal

Los sistemas de registro civil y de gestión de la identidad se refuerzan mutuamente. La interoperabilidad jurídica, administrativa y tecnológica entre sistemas plenamente desarrollados de registro civil y estadísticas vitales, por un lado, y de gestión de la identidad, por el otro, es fundamental para asegurar la exactitud de los registros de identidad en todos los sistemas.

El sistema de registro civil y estadísticas vitales es el marco administrativo fundacional del registro de la información de identidad y de la recopilación y la generación de las estadísticas vitales. Su valor reside en que constituye un proceso obligatorio, universal y permanente por el que se registran los sucesos vitales de todas las personas. Sus distintos componentes se han concebido para garantizar el registro de información de identidad inmediatamente después del nacimiento, así como el registro oportuno de otras capas de información de identidad y otros sucesos vitales ulteriores y, por último, el registro de la defunción, que elimina la identidad legal de los sistemas del Estado. Solo de ese modo un sistema de registro civil puede estar en condiciones de proporcionar información actualizada al sistema de gestión de la identidad de un país para facilitar la expedición de documentos identificativos basados en datos reconocidos por el Estado.

La función de apoyo mutuo entre los sistemas de gestión de la identidad y los registros civiles se observa cuando una persona acude a una oficina del registro civil para inscribir un suceso vital. El registro del suceso está supeditado a la presentación de un documento

identificativo, cuya autenticidad, por otra parte, se verifica en el registro de documentos de identidad expedidos.

Un enfoque holístico del registro civil y las estadísticas vitales y de la gestión de la identidad permite integrar estos elementos o reforzar la cooperación entre ellos a través de un marco jurídico propicio y acuerdos institucionales eficaces, así como asegurar la universalidad del registro de la identidad desde el nacimiento hasta la muerte. La interoperabilidad técnica ha conllevado una serie de beneficios, como la posibilidad de que todas las categorías de población, desde el nacimiento hasta la muerte, tengan su información de identidad reflejada en el sistema. También ha demostrado su eficacia para propiciar un ecosistema de identidad sostenible y fiable. Estos sistemas permiten verificar la identidad de las personas de manera infalible o con un altísimo grado de certeza, mantener un repositorio actualizado de información de identidad y producir datos demográficos exactos y oportunos.

1.2 Interoperabilidad

La información que se ofrece a continuación debe leerse en conjunto con la sección sobre la [protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#).

La interoperabilidad de los datos digitales es decisiva para el desarrollo de ecosistemas de identidad eficientes, sostenibles y útiles. Concretamente, la interoperabilidad es la capacidad de diferentes unidades funcionales —por ejemplo, de sistemas, bases de datos, dispositivos o aplicaciones—

de comunicar, ejecutar programas o transferir datos de manera que el usuario necesite un conocimiento escaso o nulo de esas unidades funcionales (véase la norma ISO/CEI 2382, disponible en <https://www.iso.org/standard/63598.html>). La interoperabilidad es importante en las siguientes situaciones:

1. Entre subsistemas de identidad (componentes y dispositivos).

La interoperabilidad técnica basada en normas permite que distintos componentes y dispositivos se comuniquen entre sí y funcionen de forma conjunta dentro del propio sistema de identidad. Este tipo de interoperabilidad puede producirse, por ejemplo, entre huellas digitales capturadas con un escáner y la herramienta de deduplicación, entre las tarjetas inteligentes y los lectores, entre los datos biométricos recogidos durante el registro y aquellos recogidos durante la autenticación, o entre las imágenes tomadas con dispositivos informáticos de distintos fabricantes (para más información, véase [Catalog of Technical Standards for Digital Identification Systems](#)).

2. Con otros sistemas domésticos.

Los sistemas de identidad deben funcionar de manera interoperable con otros sistemas —como el registro civil y los proveedores de servicios que dependen del sistema— para intercambiar datos o facilitar las consultas. La comunicación con los otros sistemas puede establecerse a través de distintas capas de interoperabilidad, servicios web

e interfaces de programación de aplicaciones (API) o conexiones directas.

3. Con sistemas de identidad de otras jurisdicciones.

Para que los documentos de un país puedan aceptarse en otro, deben existir marcos transfronterizos de interoperabilidad y de reconocimiento mutuo. Puede mencionarse a modo de ejemplo la aceptación universal de los pasaportes conformes a determinada normativa (la norma ICAO DOC 9303) y los marcos regionales relativos al reconocimiento mutuo de los documentos identificativos como el Reglamento de la Unión Europea relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (Reglamento eIDAS).

El término "interoperabilidad" también puede emplearse en un sentido más amplio, entendido como la capacidad de diversos sistemas y organizaciones para trabajar en conjunto. Sin embargo, también se ha observado que el concepto de interoperabilidad se entiende cada vez más como la capacidad de dos sistemas para utilizar e intercambiar datos interpretables y conocimientos, como se ha definido en la reciente guía conjunta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud, titulada [Health Sector Contribution Towards Improving the Civil Registration of Births and Deaths in Low-income Countries](#).

La elaboración de un marco de interoperabilidad requiere la participación de múltiples interesados y la adopción de una visión a largo plazo del sistema de identidad. Según a lo dispuesto en el Marco Europeo de Interoperabilidad, existen cuatro capas de interoperabilidad cuyas definiciones se exponen a continuación:

- **Interoperabilidad jurídica.** Los marcos jurídicos, de políticas y regulatorios definen el alcance de la interoperabilidad, particularmente en lo que respecta al intercambio de datos y los requisitos de privacidad y protección de datos.
- **Interoperabilidad organizativa.** A efectos de la interoperabilidad entre organizaciones, la federación o el reconocimiento mutuo de sistemas de identidad, las organizaciones deben establecer marcos fiables y procesos normativos relativos al

ciclo de vida de la identidad (como el Reglamento eIDAS).

- **Interoperabilidad semántica.** Para que el significado de la información y los datos que se intercambian sea congruente, los sistemas deben adoptar las mismas normas en materia de datos o desarrollar diccionarios de datos.
- **Interoperabilidad técnica.** Para posibilitar la comunicación entre equipos, los sistemas deben aplicar las mismas normas tecnológicas para los programas informáticos, los componentes de los soportes físicos y los sistemas y las plataformas.

En todas estas capas, los marcos de interoperabilidad dependen también de la transversalidad y el nivel de integración de la gobernanza de los servicios públicos para garantizar la usabilidad, la seguridad, la privacidad y el rendimiento.

Un caso pionero de interoperabilidad doméstica e internacional es el sistema X-Road de Estonia, que se administra a nivel central y consiste en una capa de intercambio de datos distribuidos que permite que los sistemas informáticos intercambien datos de manera segura por la red pública de internet. X-Road es un programa de código abierto que ha sido adoptado por varios países y puede obtenerse libremente en GitHub (<https://github.com/nordic-institute/X-Road>). La posibilidad de intercambiar datos a través del sistema X-Road ha permitido al Gobierno de Estonia cumplir el principio de "solo una vez" en materia prestación de servicios públicos electrónicos y recolección de datos. Según este principio, los proveedores del sector público no deben recoger datos que ya existen en un miembro del ecosistema X-Road, lo cual aumenta la eficiencia administrativa y la facilidad de uso y limita el procesamiento de la información personal. Gracias a la solidez del marco normativo, el sistema administrativo y la arquitectura tecnológica, X-Road permite intercambiar datos entre sistemas de forma segura y de conformidad con los principios de privacidad y protección de datos.

Fuente: ID4D Practitioners' Guide

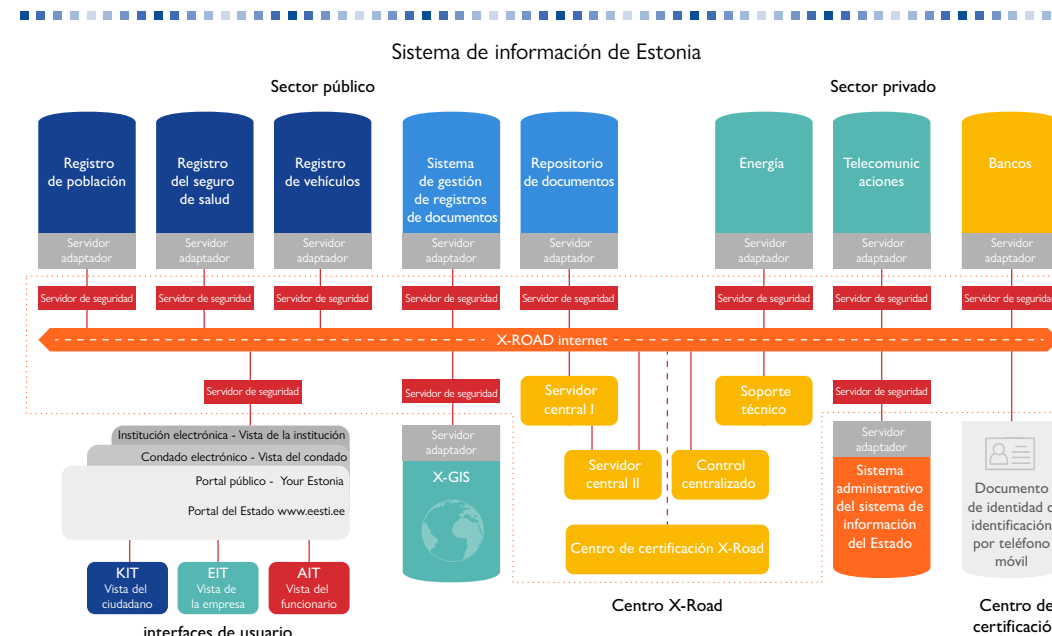


Gráfico 2: El sistema X-Road de Estonia como ejemplo de interoperabilidad

2. ASSESSMENT DOMAINS

Para evaluar el sistema de identidad legal en su conjunto, se requiere un método similar al enfoque integral que debe adoptarse para consolidarlo. En la práctica, esto significa que los distintos componentes del sistema no deben evaluarse de forma aislada y que debe examinarse adecuadamente la forma en que cada componente funciona con respecto a los demás. Para ello, todos los elementos del sistema nacional de identidad legal deben evaluarse por separado, así como en el contexto de sus respectivas contribuciones individuales a la uniformidad del sistema. Debe prestarse especial atención a la evaluación de los elementos siguientes:

- El sistema de registro civil
- El registro de población

- El sistema de expedición de tarjetas nacionales de identidad
- Los aspectos legislativos y técnicos de la interoperabilidad entre el registro civil, el registro de población y el sistema de expedición de tarjetas nacionales de identidad
- El marco de privacidad y protección de datos

En los capítulos 3, 4 y 5 de la presente Guía Práctica, se analizan los criterios de evaluación aplicables a cada elemento y se ofrece información detallada sobre el registro civil, la expedición de tarjetas de identidad y el registro de población, respectivamente.

3. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

Antes de uniformar los sistemas de identidad, debe llevarse a cabo un proceso consultivo oficial e institucionalizado con la participación de las principales autoridades de la administración pública responsables de los sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad, así como con otras autoridades y proveedores de servicios públicos que procesen información personal. El proceso consultivo debe dar lugar a decisiones políticas que orienten los textos y las enmiendas de la legislación y los arreglos prácticos para la implementación del enfoque integral relativo a la gestión de la identidad.

Las prácticas administrativas convencionales, los arreglos institucionales y la división de responsabilidades entre el registro civil y la expedición de tarjetas nacionales de identidad desempeñan un papel importante en la revisión de los sistemas de gestión de la identidad. En algunos países, la modernización de los sistemas de identidad legal ha reproducido arreglos institucionales existentes, mientras que en otros ha impulsado reformas institucionales. El diseño de los sistemas actuales de

gestión de la identidad se ve influenciado además por la capacidad de los sistemas de registro civil para inscribir todos los sucesos vitales de la población de manera oportuna.

Los sistemas de identidad legal son sistemas dinámicos que reflejan los cambios en todo el sistema a medida que se registran sucesos vitales nuevos. Los registros de población y los registros funcionales también cambian de manera dinámica a medida que las personas migran desde o hacia otros países. Este tipo de sistemas dinámicos pueden describirse a través de un modelo de "poblaciones y flujos". En los sistemas de identidad legal y los registros de población, la "población" son los datos de identidad legal de los titulares de las tarjetas de identidad expedidas. Cuando se emite una tarjeta de identidad nueva o se sustituye una existente para reflejar determinados aspectos de la evolución de una identidad legal (por ejemplo, un matrimonio), o si una tarjeta de identidad pierde validez por el fallecimiento de su titular, la población de datos del sistema cambia de forma dinámica. En los países que cuentan con un registro de población, la población de datos también puede verse afectada por los cambios de domicilio o la migración de las personas desde o hacia otros países. La información que representa la dinámica del sistema se denomina flujo.



Gráfico 3: Modelo de poblaciones y flujos de los sistemas nacionales de identidad legal. Fuente: Visualización del autor.

La armonización del sistema de registro civil con el sistema de gestión de la identidad (y con el registro de población, en su caso) es un componente fundamental del enfoque de "población y flujo" que permite a las personas demostrar su identidad desde el nacimiento hasta la muerte. Para los países que desarrollan y aplican enfoques integrales del registro civil y la gestión de la identidad, el desafío central sigue siendo cómo conformar la población inicial de datos de identidad para empezar el repositorio de datos de identidad legal. Una estrategia posible es crear un repositorio inicial a partir de un sistema que ya disponga de datos de identidad legal de fácil acceso y que puedan digitalizarse.

La condición inicial de cada país determinará la mejor estrategia para reforzar los sistemas de identidad legal y, con el tiempo, lograr una plena armonización entre el registro civil y la gestión de la identidad.

En el contexto del fortalecimiento del sistema de identidad legal nacional, la OIM se ciñe a los enfoques promovidos

por el equipo de tareas de la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Legal. A continuación se explican los dos enfoques generales para consolidar los sistemas de identidad legal según se definen en el documento [Country Team Operational Guidelines on Implementation](#), de la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad legal.

Enfoque 1. Situación en que el registro civil presenta deficiencias históricas y bajas tasas de registro, pero existe un sistema sólido de tarjetas nacionales de identidad.

Este enfoque se beneficia de la existencia de una base de datos de identidad de ámbito nacional, como la de las tarjetas nacionales de identidad, de la que se puede extraer información de identidad para crear los expedientes personales en el registro de población. La información biográfica y la fecha de nacimiento se transfieren desde la base de datos de identidad nacional en el registro de población y se reconocen como prueba de identidad legal y de nacionalidad.

Una vez iniciado el registro civil digitalizado, todos los sucesos vitales (con excepción de los nacimientos) deben inscribirse en los respectivos expedientes personales del registro de población. Con el paso del tiempo, las actas históricas del registro civil se digitalizarán y se cruzarán con la información de la base de datos para reforzar la credibilidad de la información de identidad legal del registro de población. Para ello deben establecerse procedimientos de control de calidad por si resulta necesario rectificar incongruencias entre la información del registro de población y las actas históricas del registro civil.

Toda inscripción de un suceso vital nuevo, como un matrimonio, un divorcio, un cambio de nombre u otro, afectará la información de identidad legal del registro de población. Al momento de renovar las tarjetas de identidad, la información de identidad legal del titular reflejará los datos del registro de población, incluidas todas las capas de información que se deriven del registro de los sucesos vitales. Al inscribirse una defunción, la identidad legal de la persona fallecida se marca como inactiva en el registro de población, se da de baja a la persona de los servicios estatales vigentes y se bloquea la expedición o renovación de sus documentos identificativos.

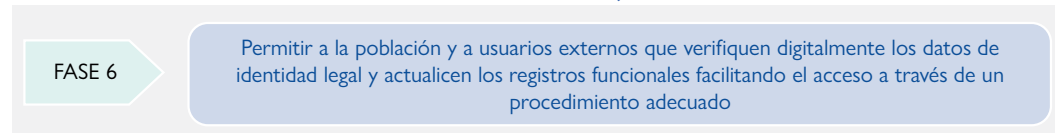


Gráfico 4: Representación gráfica del primer enfoque.

Enfoque 2. Situación en la que tanto el sistema de registro civil como el sistema de tarjetas nacionales de identidad son deficientes.

En los países que carecen de una base de datos personales de ámbito nacional y en los que solo una pequeña parte de la población tiene un documento de identidad oficial, el ingreso inicial de datos en el registro de población deberá llevarse a cabo cuando se inicia el proceso de registro civil digitalizado en los centros o puntos de registro o después de iniciado dicho proceso. La información de identidad legal se inscribe por primera vez en el registro de población tras el registro del nacimiento en el caso de los recién nacidos y, en el caso del resto de la población, cuando se han presentado a inscribir un suceso vital.

La experiencia de numerosos países en desarrollo indica que es posible recopilar datos de identidad legal a nivel nacional dentro de un periodo corto en el marco de la aplicación de un programa de tarjetas nacionales de identidad en todo el territorio. El desarrollo de un sistema de identidad integral debe complementarse con un proyecto de registro de identidad nacional en todo el país en colaboración con asociados para el desarrollo (se ofrece más información a este respecto en la sección dedicada a los [sistemas de identidad nacional](#)). Durante el proceso de registro, todos

los certificados del registro civil que presenten los solicitantes deben digitalizarse y añadirse a los expedientes personales de la base de datos de identificación.

Una vez que se dispone de una base de datos nacional de identificación, la información de identidad legal de cada persona a la que se ha expedido un documento de identidad y un certificado digitalizado de registro civil se fusiona con el expediente personal respectivo del registro de población o, en su defecto, se utiliza para crear un expediente nuevo.

Una vez iniciado el registro civil digitalizado, todos los sucesos vitales (con excepción de los nacimientos) deben inscribirse en los respectivos expedientes personales del registro de población. Con el paso del tiempo, las actas históricas del registro civil se digitalizarán y se cruzarán con la información de la base de datos para reforzar la fiabilidad de la información de identidad legal del registro de población. Para ello deben establecerse procedimientos de control de calidad por si resulta necesario rectificar incongruencias entre la información del registro de población y las actas históricas del registro civil.

Cualquier registro de un suceso vital nuevo, como un matrimonio, un divorcio, un cambio de nombre u otro, afectará la información de identidad legal del

registro de población. Al momento de renovar las tarjetas de identidad, la información de identidad legal del titular reflejará los datos del registro de población, incluidas todas las capas de información que se deriven del registro de los sucesos vitales. Al inscribirse una

defunción, la identidad legal de la persona fallecida se marca como inactiva en el registro de población, se da de baja a la persona de los servicios estatales vigentes y se bloquea la expedición o renovación de sus documentos identificativos.

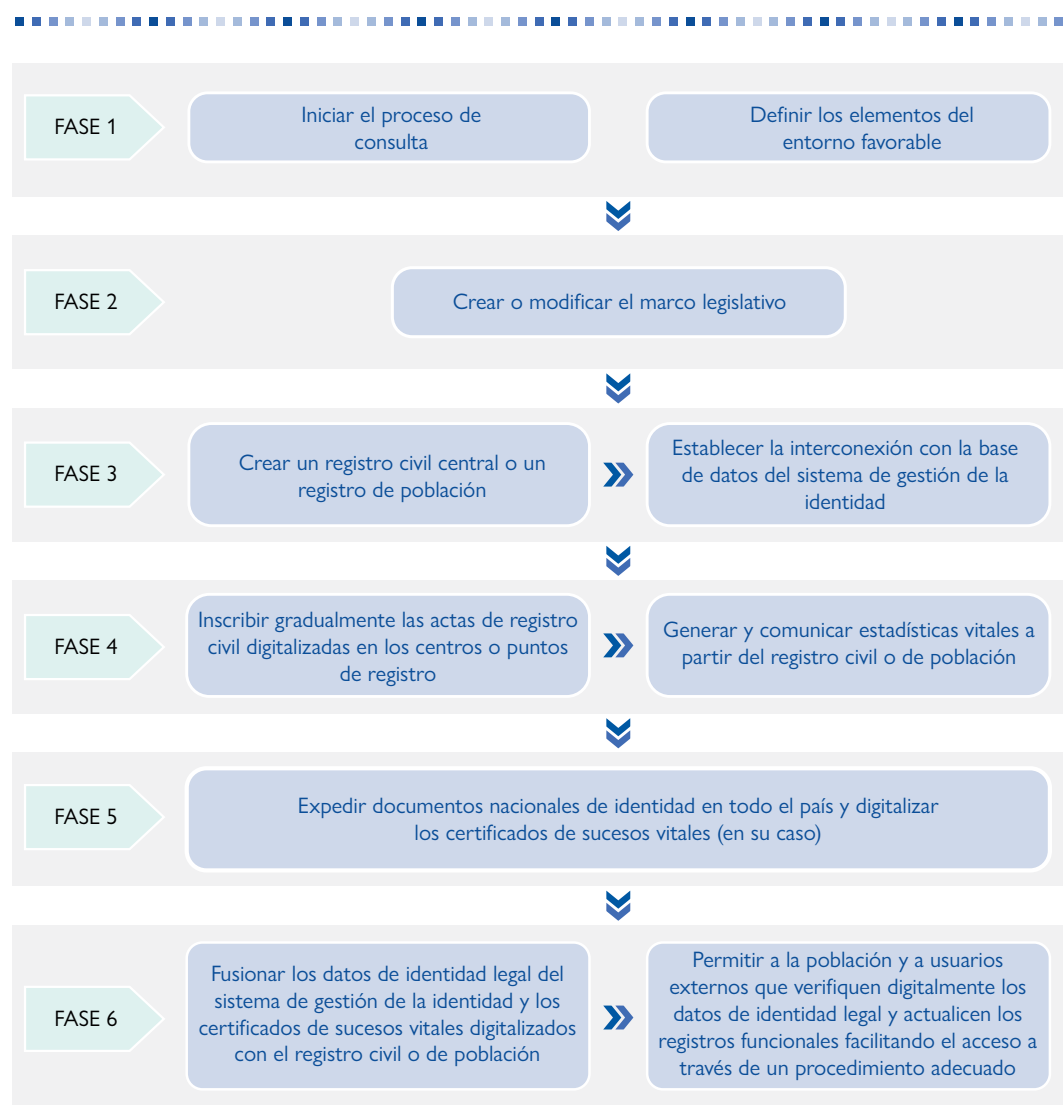


Gráfico 5: Representación gráfica del segundo enfoque.

La ayuda que se preste a las autoridades nacionales en el contexto del fortalecimiento global del sistema de identidad legal debe centrarse en lo siguiente:

1. Implantación de un proceso de registro civil informatizado en los centros o puntos de registro con los siguientes resultados e hitos clave:

- Modificación de las leyes sobre el registro civil
- Aplicación de procesos de registro de sucesos vitales en los centros o puntos de registro con tasas de inscripción prácticamente universales

2. Establecimiento de un sistema de identidad legal digitalizado a partir de un registro de población digitalizado con los siguientes resultados e hitos clave:

- Definición de leyes sobre el registro de población
- Definición de leyes sobre el número de identificación único
- Definición o modificación de leyes sobre la privacidad y la protección de datos
- Definición de especificaciones técnicas para los registros de población, así como de normas sobre la interconexión y la interoperabilidad con otros sistemas
- Apoyo a la implantación técnica del proceso de registro digitalizado de sucesos vitales
- Establecimiento técnico de un registro civil central o implantación de un registro de población, e interconexión con el sistema

nacional de tecnología de la información y la comunicación para la gestión de la identidad

- Actualización inicial del registro civil o el registro de población con información de identidad legal de la base de datos del sistema de gestión de la identidad

3. Modificación del marco legislativo sobre el registro civil para facilitar el registro de sucesos vitales y la obtención de la identidad legal por parte de la población de desplazados, refugiados y migrantes con los siguientes resultados e hitos claves:

- Definición de procedimientos administrativos y enmiendas legislativas para facilitar el registro de sucesos vitales de la población de refugiados y desplazados, incluidos los extranjeros residentes
- Introducción de enmiendas legislativas para eliminar los obstáculos a la obtención de la identidad legal mediante el registro civil por parte de la población de refugiados y desplazados, con inclusión de enmiendas destinadas a prevenir la apatridia

3.1 Salvaguardias en materia de privacidad y protección de datos

Antes de la digitalización, debe elaborarse un marco bien definido en materia de privacidad y protección de datos para establecer las reglas que regirán el intercambio de datos de identidad entre los organismos estatales. El procesamiento electrónico de los datos personales entraña diversos riesgos en relación con el acceso no

autorizado y el uso de los datos para fines no previstos en la legislación o para los que los interesados no prestaron su consentimiento explícito. Por lo general, para mitigar esos riesgos es necesario desarrollar y adoptar leyes en materia de privacidad y protección de datos en las que se definan los deberes y las responsabilidades de las organizaciones que procesan datos personales. En el contexto de los sistemas de identidad legal, debe prestarse atención a medidas que limiten el acceso a los datos personales por el Estado y otras entidades de forma significativa y que impidan que se intercambien excesivamente entre entidades y bases de datos. La información sensible, como los datos biométricos, debe protegerse especialmente, limitando su almacenamiento y utilización a un mínimo absoluto. Asimismo, la legislación debe definir a las autoridades encargadas de supervisar y controlar a las organizaciones que procesan información personal, así como los derechos de los interesados que interactúan con esas organizaciones. También deben adoptarse leyes y reglamentos con sólidas medidas técnicas en materia de protección.

A fin de asegurarse de que los programas de la OIM y la prestación de asistencia se ajusten plenamente a los principios enunciados en su Estrategia Institucional en materia de Identidad legal, la Organización llevará a cabo evaluaciones preliminares de riesgos y se cerciorará de que se apliquen las siguientes medidas de salvaguardia.

Celebrar consultas inclusivas con las partes interesadas en el marco de la evaluación preliminar

Antes de emprender la fase de implementación y a fin de garantizar que los sistemas de identidad legal no solo sean eficaces sino que además respeten y promuevan los derechos humanos de todas las partes concernidas, la OIM llevará a cabo, por cuenta propia o en concertación con otros organismos de las Naciones Unidas, evaluaciones exhaustivas de las consiguientes repercusiones en materia de derechos humanos y de privacidad. En consonancia con el compromiso de la OIM de adoptar decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades y de adoptar un enfoque basado en los derechos para la elaboración de programas, las iniciativas relacionadas con la identidad legal estarán cimentadas en consultas amplias e inclusivas con todas las partes interesadas, en particular con los migrantes concernidos, a fin de asegurar que se respeten los principios fundamentales enunciados en la presente Estrategia.

Reconocer que los sistemas de identidad legal bien desarrollados son medios necesarios y proporcionados para la consecución de objetivos legítimos

Muchos países que implementan nuevos sistemas de identidad legal o que estudian la posibilidad de hacerlo no disponen marcos jurídicos adecuados que protejan el derecho a la privacidad y otros derechos (como el derecho a no ser objeto de discriminación). Aunque se observa un aumento en el número de

países que aprueban leyes de privacidad de los datos, dichas leyes pueden no ser suficientes sin la consiguiente capacidad técnica o institucional para aplicarlas. Además, se observa una carencia de leyes de protección de la privacidad especialmente en los países con un estado de derecho precario donde las libertades ciudadanas y los derechos políticos son limitados, lo que exacerba considerablemente los riesgos antes mencionados, a saber, la violación de las normas de protección de datos y de la privacidad, y el uso de datos en violación de otros derechos individuales.

Dado que la recopilación, el intercambio y el procesamiento de datos personales en los sistemas de identidad legal interfieren en el ejercicio del derecho a la privacidad y otros derechos, estos sistemas deben basarse en leyes accesibles al público y suficientemente precisas que contemplen salvaguardias y mecanismos de apoyo. La OIM debe estar preparada para impartir asesoramiento técnico sobre el establecimiento de tales sistemas, así como sobre las bases jurídicas necesarias a tal efecto. Sus actividades de apoyo para el fortalecimiento de los sistemas de procesamiento de datos de identidad legal solo se emprenden una vez que los Estados demuestran el objetivo legítimo de estos sistemas; en particular, que no se utilizarán de forma indebida, por ejemplo con fines discriminatorios, y que son un medio necesario y proporcionado para la consecución de dicho objetivo. Los países también deberán demostrar que no habrá cabida para un uso no autorizado de los datos. Ahora bien, cuando la OIM colabore con los Estados, tendrá debidamente en

cuenta ese riesgo y brindará apoyo para garantizar que no se produzcan abusos en esta esfera.

Establecer un marco legislativo que regule el acceso a la información personal y la protección de la misma

La denominada “desviación de uso” es el fenómeno por el que se amplía continuamente el uso de los datos personales una vez que han sido recabados y almacenados. Por ejemplo, los datos biométricos inicialmente recabados con el único objetivo de expedir tarjetas de identificación podrían, en una etapa ulterior, ponerse a disposición de los organismos de inteligencia y aplicación de la ley con fines de vigilancia. A fin de reducir y, en definitiva, eliminar tales riesgos, la OIM se cerciorará de que se establezcan marcos legislativos claramente definidos y robustos, así como de políticas gubernamentales que respeten el derecho a la privacidad y se ajusten a las disposiciones y normas internacionales, regionales y nacionales de protección. También prestará apoyo en esta esfera, cuando así lo soliciten los Estados, siempre y cuando estos hayan demostrado su voluntad política de desarrollar y aplicar tales marcos legislativos.

Crear mecanismos de reparación para casos de identificación incorrecta o violación de la privacidad

El apoyo de la OIM a la creación de sistemas de identidad legal estará supeditado a la existencia de mecanismos que permitan resolver casos de identificación incorrecta o

uso indebido de los datos personales, así como de violación de la privacidad, brindando a las personas afectadas un acceso suficiente a los procedimientos pertinentes. En este contexto, será preciso tener en cuenta a las personas en situación de vulnerabilidad a fin de garantizar que nadie se quede atrás. Cualquier persona cuya información haya sido procesada también deberá tener la posibilidad de solicitar el acceso, la rectificación o la supresión de sus datos personales y de presentar quejas en caso de que considere que no se han respetado sus derechos de protección de datos.

[PRINCIPIOS SOBRE LA IDENTIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: HACIA LA ERA DIGITAL](#)

INCLUSIÓN

1. Garantizar acceso universal a las personas, sin discriminación.

Identidad legal para todos. Todas las personas deberían estar en condiciones de dar prueba de su identidad legal. Los países deben cumplir sus obligaciones y compromisos de proporcionar identificación jurídica a todos los residentes —no solo a los ciudadanos— desde el nacimiento hasta la muerte, conforme a lo dispuesto en las leyes internacionales y nacionales. Ello incluye la obligación de registrar el nacimiento de todos los niños, medida esencial para acreditar la identidad legal desde el nacimiento, y de registrar a su debido tiempo otros datos vitales, como los matrimonios y las defunciones. También están comprendidas las obligaciones y los compromisos de entregar documentos probatorios de la identidad legal a los refugiados, los apátridas y los migrantes que carecen de credenciales válidas o no pueden demostrar su identidad legal por algún otro medio.

No discriminación. Todos los sistemas de identificación deben estar libres de discriminación en sus políticas, en la práctica y desde su diseño. Esto incluye los marcos legales, los requisitos y los procedimientos establecidos para registrar, obtener o utilizar una identificación, y los datos que se recopilan o se exhiben en las credenciales no deben facilitar ni reforzar la discriminación contra grupos particulares, como los que pueden estar más expuestos a sufrir exclusión por motivos culturales, políticos, económicos o de otra índole. Entre estos grupos se cuentan las personas que viven en la pobreza; las mujeres; los niños; las poblaciones rurales; las minorías raciales, étnicas, lingüísticas y religiosas; las personas con discapacidad; las minorías sexuales y de género; los migrantes; los solicitantes de asilo, los refugiados, las personas desplazadas por la fuerza y los apátridas. Además, los sistemas y los datos de identificación no deben usarse jamás como instrumento de discriminación ni para vulnerar o negar derechos individuales o colectivos.

3.2 Principios rectores para desarrollar intervenciones destinadas a fortalecer los sistemas nacionales de identidad legal

Además de los principios definidos en la Estrategia Institucional en materia de Identidad Legal, la OIM adoptó y observa los principios sobre la identificación desarrollados por el Banco Mundial, adoptados por 30 organizaciones internacionales y organismos de desarrollo, con el fin de mitigar los riesgos asociados a la reforma de los sistemas de identidad legal.

2. Eliminar las barreras al acceso y al uso.

Costos directos e indirectos. Los costos nunca deben ser una barrera que impida a las personas obtener las credenciales de identidad exigidas para hacer efectivos sus derechos o acceder a prestaciones o servicios básicos. Por ejemplo, la inscripción en el registro civil y la emisión de los primeros certificados de nacimiento y defunción y otras credenciales de identidad deben ser gratuitas. Si se cobra por determinados servicios adicionales (como la reposición de credenciales perdidas), los precios deben ser razonables, proporcionales a los gastos correspondientes y transparentes para el público. También se deben reducir al mínimo los costos indirectos que entraña obtener una identificación, incluidos los cargos por la documentación probatoria, los gastos de viaje y los procedimientos administrativos complejos.

Asimetrías de información. Las partes interesadas deben trabajar para reducir las barreras y las disparidades de información y conocimiento que podrían impedir, por ejemplo, a las minorías lingüísticas, las personas con bajos niveles de alfabetización y las personas con discapacidad obtener o utilizar identificaciones, y para fomentar una cultura de confianza y rendición de cuentas informando y concienciando sobre el sistema. Las campañas de información y educación y otros materiales deben ser inclusivos y accesibles a fin de que todos dispongan de los conocimientos, la capacidad y las herramientas que necesitan para participar en el sistema de identificación y ejercer sus derechos de supervisión y control.

Brechas digitales. Si bien la tecnología es fundamental para posibilitar los sistemas de identificación, a nadie se le debe negar la identificación ni los servicios y derechos conexos por carecer de conectividad móvil o a Internet, dispositivos electrónicos, alfabetización digital, competencias informáticas, o la comodidad o la capacidad para usar determinada tecnología, o por sesgos o fallas tecnológicos. Por lo tanto, las partes interesadas deberían trabajar juntas a fin de que todos tengan a su disposición y puedan utilizar los servicios de identificación y autenticación, con independencia de la conectividad, las competencias o los recursos digitales. Además, es preciso que los procedimientos de gestión de excepciones y los mecanismos de atención de reclamaciones sean accesibles para evitar que se nieguen servicios o derechos y para actuar en caso de dificultades técnicas.

Inclusión desde el diseño. Los sistemas de identificación deben priorizar las necesidades y atender las inquietudes de los grupos marginados y vulnerables que corren mayor riesgo de exclusión y más necesitan las protecciones y los beneficios que una identificación les puede proporcionar. Ello requiere trabajar con las comunidades para definir de manera proactiva las barreras legales, procedimentales, sociales y económicas con que tropiezan determinados grupos, así como los riesgos que enfrentan y los efectos que sufren, y para adoptar las tecnologías y las medidas de mitigación apropiadas, de modo que los sistemas de identificación, sean nuevos o modernizados, no refuercen ni profundicen las desigualdades.

DISEÑO

3. Establecer una identidad confiable: única, segura y precisa.

Unicidad. Un sistema de identificación proporciona un mecanismo para establecer y autenticar una identidad única cuando —dentro de ese sistema— cada persona tiene solo una identidad y no hay dos personas que compartan la misma. La unicidad es particularmente importante dentro de los sistemas de identificación jurídica y en otros destinados a usos que requieren niveles elevados de seguridad, como las votaciones y los pagos de los Gobiernos a las personas. Cabe destacar que la unicidad existente dentro de un sistema no implica que debe haber un solo proveedor de identidad o un solo sistema ni un único identificador permanente (por ejemplo, un número de identificación único) que se utilice para todos los fines en un país o en una jurisdicción.

Seguridad. Los sistemas de identificación deben contar con salvaguardias adecuadas y efectivas contra el acceso no autorizado, la manipulación (la alteración u otros cambios introducidos en los datos o las credenciales sin autorización), el robo de identidad, el uso indebido de datos, la ciberdelincuencia y otras amenazas que se produzcan a lo largo del ciclo de identificación. Los datos deben estar protegidos en reposo y durante su circulación, tanto cuando las personas usan sus credenciales como cuando están almacenados en sus dispositivos personales. Las medidas de seguridad deben incluir sistemas orientados a concienciar sobre la utilización segura del sistema y a notificar a los titulares en caso de violación de sus datos, y también recursos para los casos en que los documentos de identidad hubieran sido robados o comprometidos y fuera necesario volver a emitirlos.

Precisión. El suministro de datos de identidad precisos y actualizados es uno de los principios fundamentales de la protección de datos y uno de los derechos de los titulares, y también resulta esencial para la fiabilidad del sistema. Los sistemas de identificación deben estar diseñados de manera que los datos recopilados sean exactos y deben disponer de procedimientos sencillos para que los usuarios puedan ver los datos, actualizarlos y corregir los errores, a fin de asegurar la precisión a lo largo del tiempo.

4. Crear una plataforma responsiva e interoperable.

Responsividad. Los servicios de identificación y autenticación deben diseñarse para atender las inquietudes y las necesidades reales de la gente. Además, deben ser flexibles, ampliables y útiles para los organismos públicos y las entidades del sector privado que recurren a ellos a efectos de identificación y autenticación. Ello requiere extensas consultas con las partes interesadas y un enfoque participativo que gire en torno a las personas (incluidos la sociedad civil, el público en general, los prestadores de servicios y otras partes que utilizan los sistemas de datos), se inicie con el proceso de diseño y continúe durante toda la implementación.

Interoperabilidad. Con sujeción a las leyes y los reglamentos sobre intercambio de datos y las salvaguardias técnicas apropiadas, incluidos los principios de “privacidad desde el diseño”, la capacidad de los sistemas de identificación para comunicarse con otros sistemas (por ejemplo, los de registro civil y los prestadores de servicios) e intercambiar pregunta

o información facilita servicios como las certificaciones o la verificación de identidad, el proceso de “Conozca a su cliente” por vía electrónica, otros intercambios de datos con autorización y el reconocimiento mutuo de sistemas de identificación transfronterizos

5. Utilizar estándares abiertos y evitar la dependencia de proveedores y tecnologías.

Estándares abiertos. Los diseños basados en ellos facilitan la innovación y la competencia de mercado. Los estándares abiertos son esenciales para aumentar la eficiencia y mejorar la funcionalidad y la adaptabilidad de los sistemas de identificación, tanto dentro de los países como más allá de las fronteras.

Evitar la dependencia de determinados proveedores y tecnologías. Los procesos de adquisiciones adecuados facilitan la competencia, promueven la innovación y evitan la dependencia de proveedores y tecnologías, que pueden aumentar los costos y reducir la flexibilidad para adaptarse a los cambios con el correr del tiempo. Los procesos de adquisiciones deben enfatizar la buena relación costo-beneficio, la economía, la integridad, la adecuación a la finalidad, la eficiencia, la transparencia y la justicia. Una gestión eficaz de los contratos asegurará que estos beneficios se mantengan durante toda la implementación.

6. Proteger la privacidad y la capacidad de acción de las personas mediante el diseño de sistemas.

Enfoque de protección de la privacidad desde el diseño. Los sistemas de identificación deben configurarse en forma predeterminada para priorizar y proteger los datos y la privacidad, sin requerir a los individuos que realicen alguna acción especial adicional. Los datos personales, incluidos los vinculados o vinculables con una persona, deben ser protegidos del uso indebido, proactivamente y por defecto, mediante un marco legal y reglamentario robusto, un diseño adecuado del sistema y la adopción de normas técnicas y controles operacionales

Los principios de protección de datos en la práctica. El diseño, las políticas y la tecnología empleados por los sistemas de identificación deben cumplir con normas internacionales de protección de datos relativas a la minimización y la proporcionalidad de los datos, la especificación del propósito, el tratamiento lícito, la limitación rigurosa de la retención de datos, la precisión de los datos, la seguridad, la rendición de cuentas y la transparencia, entre otras cuestiones. Por ejemplo, los sistemas de identificación deben limitar la recopilación y la revelación de datos —particularmente la información personal sensible—, en especial en las credenciales y en la estructura de los números de identificación. Los protocolos de autenticación deben revelar solo los datos mínimos necesarios para que los niveles de seguridad sean apropiados y retener los datos únicamente durante el plazo que sea necesario para cumplir con el propósito para el cual se pueden usar legítimamente o se ha dado consentimiento. Estos niveles y el método de autenticación deben reflejar la evaluación del nivel de riesgo de las transacciones y deben basarse, preferentemente, en normas internacionales reconocidas. Las reglas y las políticas sobre datos deben ser transparentes y deben ponerse a disposición de las personas en un formato sencillo para que estas tomen conocimiento de sus derechos y de los procesos existentes para controlar o supervisar sus datos.

7. Planificar para la sostenibilidad financiera y operacional.

Sostenibilidad. Los sistemas de identificación deben ser diseñados de manera que aseguren la estabilidad fiscal y operacional a largo plazo. Ello exige un enfoque del diseño transparente y basado en los resultados, para que el sistema sea acorde con su objetivo y tome decisiones técnicas y de gestión sostenibles, y la adopción de modelos de negocios que aseguren la durabilidad del sistema sin poner en peligro otros Principios. El cobro de cargos por los servicios de identificación puede crear barreras al acceso, la inclusión de las personas y la adopción por los prestadores de servicios. Los esfuerzos para recuperar los costos aumentando la eficiencia y reduciendo las filtraciones deben también ponderar en las metas de ahorro fiscal la posibilidad de que aumenten los errores de exclusión. Los sistemas de identificación deben estar diseñados para incentivar a todas las partes involucradas a exhibir altos estándares de desempeño.

GOBERNANZA

8. Proteger los datos personales, mantener la ciberseguridad y salvaguardar los derechos de las personas por medio de un marco legal y reglamentario amplio.

Marcos legales y reglamentarios. Los sistemas de identificación deben estar respaldados por marcos legales y reglamentarios legítimos, amplios y que se puedan hacer cumplir; y por políticas sólidas que promuevan la confianza en el sistema, velen por la protección y la privacidad de los datos (incluida la ciberseguridad), mitiguen abusos tales como la vigilancia no autorizada en violación de los debidos procesos legales, no sean discriminatorias y promuevan la inclusión, particularmente de grupos vulnerables o marginados, y garanticen la rendición de cuentas. Los marcos legales deben delinear claramente las responsabilidades y los recursos a disposición de los particulares y deben ser supervisados por organismos regulatorios independientes dotados de las facultades adecuadas y financiamiento constante. También deben impedir que se acceda de forma inapropiada a los datos de las personas y que estos sean objeto de vigilancia indebida o se utilicen para la elaboración ilícita de perfiles. Los marcos deben hallar un equilibrio entre los modelos regulatorios y de autorregulación que no ahogue la competencia, la innovación y la inversión. Los marcos legales y reglamentarios apropiados también son necesarios para la interoperabilidad transfronteriza o el reconocimiento mutuo

Derechos de los titulares de los datos. Los servicios de identificación deben dar a las personas opciones genuinas y la capacidad de controlar el uso de sus datos, incluida la posibilidad de revelar selectivamente solo aquellos atributos que sean necesarios para una determinada transacción. Los particulares deben contar con medios sencillos para corregir gratuitamente los datos inexactos y obtener una copia de sus datos personales. No debe haber segundas intenciones ni propósitos velados en el uso de la información personal sin el consentimiento informado del titular, a menos que así lo exija o lo autorice la ley (por ejemplo, si el uso es necesario y proporcionado). Los proveedores de identidad y otras partes interesadas deben obrar con transparencia en la gestión de la identidad; deben elaborar los recursos apropiados para dar a conocer a las personas cómo se utilizarán sus datos y deben proporcionarles instrumentos accesibles y fáciles de usar para administrar sus datos, otorgar su consentimiento informado y tramitar reclamaciones.

Los proveedores de identidad deben garantizar que el proceso inicial para la corrección de errores no sea judicial, sino administrativo, a fin de acelerar su resolución y reducir los costos. Los acuerdos sobre intercambio de datos también deben ser transparentes y estar plenamente documentados.

9. Establecer mandatos institucionales y procedimientos de rendición de cuentas claros.

Mandatos institucionales. La legislación, los reglamentos y los marcos de confianza deben establecer y regular mecanismos de gobernanza integrales para los sistemas de identificación y los proveedores nacionales y, si corresponde, internacionales. Deben especificarse los términos y las condiciones que rigen las relaciones institucionales entre las partes intervinientes, de modo que todas tengan en claro los derechos y las responsabilidades de cada una.

Rendición de cuentas. Las funciones y las responsabilidades de todas las entidades que participan en la creación, el funcionamiento, la gestión y la supervisión de los sistemas de identificación deben caracterizarse por la transparencia y una clara rendición de cuentas.

10. Hacer que se cumplan los marcos legales y de confianza mediante la supervisión independiente y la resolución de reclamaciones.

El uso de los sistemas de identificación debe ser monitoreado en forma independiente (por cuestiones de eficiencia, transparencia, exclusión y uso indebido, entre otras) para asegurar que todas las partes interesadas cumplan con las leyes y los reglamentos vigentes, utilicen adecuadamente los sistemas para los propósitos previstos, realicen controles y respondan ante posibles violaciones de datos, y reciban las quejas o las inquietudes relativas al procesamiento de datos personales. Las entidades reguladoras deben contar con los recursos suficientes y estar facultadas para ejercer las funciones que fija la ley.

Resolución de reclamaciones. Las disputas acerca de la identificación y el uso de datos personales (por ejemplo, la negativa a inscribir a una persona o a corregir datos, o la determinación desfavorable de la condición jurídica de una persona) que no sean resueltas satisfactoriamente por los proveedores de identidad deben ser objeto de un examen rápido y de bajo costo a cargo de autoridades administrativas y judiciales independientes y facultadas para otorgar una reparación apropiada sin añadir barreras a la persona.

CAPÍTULO

3

REGISTRO CIVIL

1. CONCEPTOS CLAVE

El registro civil, común en casi todos los países del mundo, desempeña la función de inscribir los nacimientos y las defunciones. Idealmente inscribe también otros sucesos vitales, como matrimonios, divorcios, anulaciones, separaciones judiciales, adopciones, legitimaciones y reconocimientos de hijos nacidos fuera del matrimonio.

El registro civil cubre la totalidad del marco administrativo, jurídico e institucional en relación con estas acciones, incluido el personal, la red de registro, los diversos procedimientos, los procesos de conservación y recuperación de registros, la expedición de certificados, la preparación de resultados, la transferencia de datos, la prestación de servicios a otros organismos y todas las demás actividades relacionadas con el registro civil de un país (o estado o provincia). Incumbe a una institución pública administrada por el Estado que sirve tanto al interés general como al de los particulares, por un lado, mediante (un sistema de) recopilación, control, documentación, archivo, custodia, rectificación, actualización y certificación de los sucesos vitales y sus características en relación con el estado civil de las personas y la manera en que afectan a ellas y a sus familiares, y, por otro, facilitando el registro oficial y permanente de su existencia, su identidad y sus circunstancias personales y familiares.

El registro civil ha sido reconocido tradicionalmente como una fuente de información fundamental para la elaboración de estadísticas vitales, de ahí que los datos necesarios para la elaboración de esas estadísticas procedan de formularios del registro civil. Estos formularios suelen constar de dos partes. La primera se utiliza para reunir información legal mientras que la segunda contiene información adicional que solo cuenta a efectos estadísticos. Los Estados luego se sirven de las estadísticas vitales para planificar y prestar servicios públicos y para garantizar el acceso a los derechos. Por ello, el registro civil y las estadísticas vitales han sido concebidos como un sistema único.

Con el tiempo, se ha comprendido que los datos del registro civil pueden tener otros usos, además de la simple generación de estadísticas vitales. Dado que el registro civil facilita la inscripción oficial de la existencia de las personas y el reconocimiento de estas ante la ley, ha sido el medio fundamental para la concesión de la identidad legal.

La creciente utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha aumentado las posibilidades de intercambiar datos digitales entre diversas plataformas digitales de administración pública. Ello, a su vez, ha impulsado la demanda de datos de identidad actualizados para poder prestar servicios y facilitar el acceso a los derechos de forma adecuada y oportuna. Hasta ahora, los

sistemas públicos de procesamiento de datos de identidad de las personas, como los sistemas nacionales de identificación, los padrones electorales y los registros de contribuyentes o de beneficiarios de prestaciones sociales, entre otros, por lo general se gestionaban y actualizaban por separado. La rápida digitalización también permitió aumentar la interoperabilidad de estos sistemas de datos. Como consecuencia, estos sistemas se perciben cada vez más como parte de un sistema único de identidad legal nacional, a pesar de las marcadas diferencias que siguen existiendo entre ellos y de que cada uno puede contar aún con un marco normativo propio para la recopilación y el procesamiento de los datos. Cualquier intercambio de datos entre distintas entidades de un sistema nacional de identidad legal debe estar sujeto a una normativa que prevea salvaguardias suficientes para asegurar el estricto cumplimiento de las normas (se ofrece más información al respecto en las secciones relativas a la [protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#)).

A nivel nacional, el sistema de registro civil y estadísticas vitales es un pilar fundamental del ecosistema nacional de identidad legal. El sistema de registro civil y estadísticas vitales constituye la fuente de información de identidad más actualizada para su uso por otros actores del ecosistema, por lo que ya no se percibe como un sistema aislado. Por el contrario, la solidez del sistema nacional de registro civil y estadísticas vitales se ha convertido en un indicador clave de la solidez del sistema nacional de identidad legal en su conjunto. Como se observa en el gráfico 1, las

Naciones Unidas han reconocido una clara relación entre el registro civil, las estadísticas vitales y los sistemas de gestión de la identidad.

El registro civil es una institución pública administrada por el Estado que sirve tanto al interés general como al de los particulares, por un lado, mediante (un sistema de) recopilación, control, documentación, archivo, custodia, corrección, actualización y certificación de los sucesos vitales y sus características en relación con el estado civil de las personas y la manera en que afectan a ellas y a sus familias, y, por otro, facilitando el registro oficial y permanente de su existencia, su identidad y sus circunstancias personales y familiares.

Los principales sucesos vitales que se inscriben en los sistemas de registro civil son los siguientes: **nacimientos vivos, adopciones, legitimaciones y reconocimientos; defunciones y defunciones fetales; y matrimonios, divorcios, separaciones y anulaciones de matrimonio.** La inscripción de los sucesos vitales determina el estado civil de las personas y su capacidad para actuar dentro del ordenamiento jurídico del país. Los sucesos vitales que acaecen a una persona suelen tener también implicaciones legales para otros individuos.

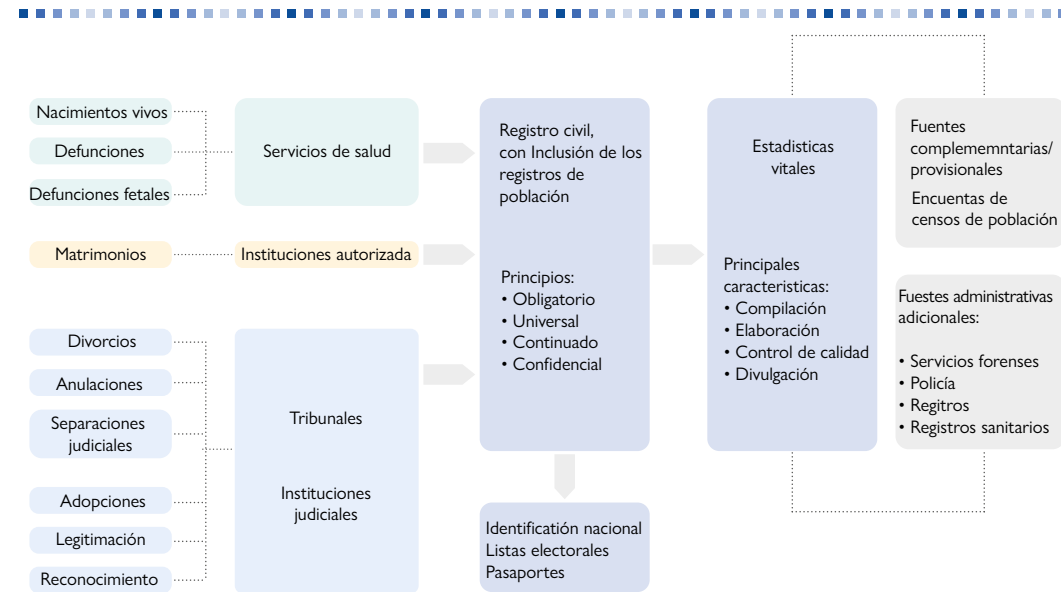


Gráfico 6: Representación gráfica del sistema de registro civil y estadísticas vitales.
Fuente: [Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales](#) (Revisión 3), División de Estadística de las Naciones Unidas.

El registro civil, por definición, debe ser continuo, permanente, obligatorio y universal. También es importante que garantice la confidencialidad de los datos personales y la puntualidad y exactitud de las actas y que permanezca bajo control central.

La **continuidad**, la **permanencia** y la **disponibilidad** requieren la existencia de una institución que funcione con estabilidad y de manera permanente conforme a lo dispuesto en una ley de registro civil. Ello significa que las actas del registro civil son permanentes, es decir, que deben conservarse para siempre.

La **obligatoriedad** determina todos los tipos de sucesos que deben registrarse como condición previa para que el sistema sea efectivo y que, por tanto, deben ser establecidos por ley.

La cobertura universal es fundamental para atender a las necesidades de todas las personas, así como para el "funcionamiento normal" del Estado. Asimismo, favorece el cumplimiento del principio de no discriminación, según el cual debe registrarse a todas las personas, independientemente de su raza, religión, origen nacional, sexo o cualquier otra característica. La utilización de los registros debe también regirse por el principio de no discriminación.

La **confidencialidad** es fundamental para la fiabilidad del proceso de registro y depende de la calidad de la gestión y la organización de la oficina de registro, del cumplimiento de las normas y los reglamentos, de las prácticas de archivo y de la ética profesional y el nivel de competencia de los funcionarios de

registro (se ofrece más información al respecto en la sección sobre la [protección de la privacidad y los principios sobre la identificación](#)).

La **puntualidad** y la **exactitud** revisten especial importancia, puesto que la exactitud de la información de las actas del registro civil (la edad, el sexo, la filiación y la nacionalidad de los padres) incide tanto en los derechos como en las obligaciones de la persona. Es preferible no dejar pasar mucho tiempo entre el acaecimiento del suceso vital y su inscripción para evitar erratas por fallos de memoria y porque, mientras más tiempo transcurra, mayor es la probabilidad de que no se notifique el suceso.

1.1 Elementos del proceso de inscripción de sucesos vitales

El registro de sucesos vitales, como los nacimientos o las defunciones, sigue un procedimiento administrativo similar, que consta de las siguientes etapas:

- Notificación del suceso
- Declaración del suceso por parte del informante o declarante
- Inscripción oficial y expedición del certificado

Dada la **importancia fundamental de la inscripción de los nacimientos para la efectividad de la identidad legal**, más adelante se explica un ejemplo del proceso mencionado con mayor detalle. La inscripción de las adopciones, los matrimonios y los divorcios sigue modelos institucionales totalmente diferentes y, en el caso del divorcio, implica a otras autoridades, como las judiciales.

En los [Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales \(Revisión 3\)](#) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, se ofrece una visión detallada de las prácticas recomendadas para el registro de todos los sucesos vitales.

Notificación de los sucesos

El notificador es la persona (o institución) que en algunos países es responsable por ley de informar al registro del suceso vital. Esta notificación se realiza solo con fines de control y no puede dar lugar a la inscripción de un asiento legal.

El funcionario del registro puede, en su caso, tomar medidas para crear un asiento legal. Por lo general, el proceso de notificación se aplica solo a los nacimientos vivos, los nacimientos muertos y las defunciones. La función de notificación suele incumbir a las instituciones de salud y el personal que asiste en los partos, y en unos pocos casos, un funcionario del gobierno local, como el jefe de la aldea.

Declaración del nacimiento por el declarante

Por lo general, los funcionarios del registro civil solo pueden inscribir legalmente los sucesos vitales basándose en la declaración verbal o escrita de un declarante. El declarante es quien, con arreglo a lo establecido por la ley, debe notificar al funcionario de registro local todo suceso nuevo concerniente al estado civil, sus características, las personas directamente afectadas y las características de estas.

La División de Estadística de las Naciones Unidas recomienda que, en el caso de los nacimientos (vivos), los declarantes sean, por orden de preferencia, los siguientes: a) el director de la institución (o la persona designada) si el nacimiento se produce en una institución, o b) la madre, c) el padre, d) la persona que asistió en el nacimiento, e) el pariente más cercano de la madre, y f) cualquier otro adulto que tenga conocimiento de los hechos.

Debe precisarse en la legislación a quiénes incumbe la función de declarar los sucesos vitales. En la mayoría de los países, los declarantes legales de los nacimientos vivos son uno o ambos progenitores. El reconocimiento del importante papel del sector sanitario llevó a la División de Estadística de las Naciones Unidas a recomendar, en 2001, que el personal sanitario sea el declarante principal, con preferencia sobre la madre.

Varios países han adoptado esta recomendación. El declarante debe demostrar su identidad presentando documentación o un testigo (o más de uno) para que pueda realizarse la inscripción. En la mayoría de los países, el declarante debe notificar el suceso en el lugar donde se ha producido, mientras que en otros debe hacerlo en el lugar de residencia habitual de la madre o el padre.

Pruebas adicionales requeridas en algunos países

Es posible que el declarante deba respaldar su declaración con pruebas documentales, por ejemplo, con un certificado médico del nacimiento

firmado por el hospital o la partera. El declarante debe ser capaz de aportar información precisa a efectos legales y estadísticos. Las pruebas documentales del suceso suelen ser más fiables que las aportadas por el declarante, por lo que estas últimas por lo general deben considerarse complementarias (y no las pruebas únicas o principales del suceso). Aunque la presentación de pruebas documentales pertinentes es obligatoria en todos los países, es posible que, en determinadas situaciones, una parte de la población del país no pueda presentar las pruebas requeridas. En tales casos, los países pueden elaborar procedimientos especiales que permitan el reconocimiento de pruebas de identidad alternativas durante un plazo determinado con el fin de solucionar el problema de manera sistemática. Las pruebas admisibles en lugar de los documentos previstos en la ley se determinan en función de las circunstancias de cada país.

La imposibilidad de presentar las pruebas documentales exigidas durante el procedimiento de registro del nacimiento está estrechamente relacionada con las inscripciones tardías. Los nacimientos deben inscribirse dentro de un plazo determinado, que puede ser de unos pocos días, una semana o hasta un año, dependiendo del marco normativo de cada país. Cualquier intento de inscribir un nacimiento fuera del plazo previsto se considera una inscripción tardía y da lugar a un procedimiento totalmente diferente que a menudo requiere una decisión judicial para cada caso concreto. Cuando una gran proporción de la población se ve afectada por esta situación, los países desarrollan normas

especiales para facilitar el registro y llevan a cabo campañas masivas de inscripción.

Registro del nacimiento

Todos los niños tienen derecho a que se registre su nacimiento, a un nombre y a adquirir una nacionalidad (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7; observación general núm. 6 del Comité de los Derechos del Niño, párr. 12; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24). Estos derechos son igualmente aplicables a los menores migrantes, independientemente de la situación migratoria de sus progenitores. Si bien el registro de nacimiento no permite de por sí prevenir la apatridia, puede proporcionar una prueba del lugar de nacimiento y la filiación del interesado, que a su vez pueden conferir la nacionalidad, u otra documentación oficial, en función de las leyes nacionales de un Estado. Los hijos de los trabajadores migrantes también tienen derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 29). Todos los niños tienen derecho a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas y, cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 8).

El funcionario del registro civil crea un acta de nacimiento (un asiento en el registro de los nacimientos) y tanto este como el declarante comprueban su integridad y exactitud antes de firmarla. Por razones de seguridad, se recomienda hacer un duplicado del acta y guardarlo en otro lugar mientras permanece bajo la custodia de la autoridad de registro. Como mínimo, el acta de nacimiento debe contener la siguiente información: a) el nombre del niño al nacer, b) el sexo del niño, c) la fecha y el lugar de nacimiento del niño, d) el nombre y la dirección de los padres y e) la nacionalidad de los padres (nota: no la nacionalidad del niño). Estos datos son importantes para el cumplimiento de la función legal del registro del nacimiento.

Expedición del certificado de nacimiento

Una vez creada el acta de nacimiento, el funcionario del registro civil puede expedir un certificado de su inscripción. El certificado de nacimiento es un extracto certificado del registro de nacimientos y, por tanto, constituye una prueba documental de la inscripción. La División de Estadística de las Naciones Unidas recomienda incluir características de seguridad en los certificados de nacimiento.¹⁴ En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo de INTERPOL sobre Falsificación y Documentos de Seguridad, en el marco de su segunda reunión, recomienda que el soporte de los documentos contenga una imagen de sustrato de seguridad

¹⁴ Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, 2001.

impresa con técnicas especiales y un identificador único.¹⁵ También establece que el soporte debe distribuirse de forma segura para su posterior proceso de personalización. Se considera que este nivel mínimo de seguridad es asequible y funciona como un elemento disuasorio de la falsificación. No se exigen amplios datos biométricos, ya que la tecnología actual no permite establecer un vínculo sólido entre los bebés y los certificados, lo cual explica

en parte la lógica de la recomendación anterior. En cambio, conviene emplear los recursos, por escasos que sean, en mejorar la calidad de las inscripciones. Además, reviste suma importancia —y es una práctica recomendada— que el registro civil conserve las inscripciones de los sucesos vitales de forma segura y propicie su disponibilidad para la verificación de los certificados de nacimiento y la identidad y el estado civil de las personas.



Gráfico 7: El proceso de registro de nacimiento.

1.2 Conservación de las actas

Los Estados han desarrollado distintos modelos adaptados a sus respectivos procedimientos administrativos, que pueden clasificarse en función de cómo se abordan las siguientes cuestiones:

- Reparto de la responsabilidad entre la autoridad central y las autoridades locales
- Grado de descentralización de los datos
- Métodos de transmisión de datos entre niveles administrativos
- Formato de almacenamiento

Libro registro

El libro registro es un conjunto de formularios de inscripción en blanco impresos de antemano y

encuadernados. Las actas oficiales se labran a mano en el libro por orden cronológico según la fecha de inscripción. En otros casos, los registros existentes se actualizan con información más reciente. Tradicionalmente, el proceso de registro ha consistido en inscribir los sucesos por orden cronológico en libros, llevando un libro aparte para cada tipo de suceso vital. Antes de la digitalización del proceso, los sucesos vitales se registraban conforme a un sistema de dos libros, uno de los cuales debía remitirse al registro central al final del año natural. Si no se cumplía esa norma, las actas permanecían en la oficina local del registro civil, con lo cual las personas debían volver a esa oficina para obtener una copia de sus actas.

Registro de hojas móviles o de tarjetas

Cada suceso vital se anota en un formulario por separado. Los registros de hojas móviles o de tarjetas constan de hojas sueltas o fichas que pueden ordenarse de diversas maneras, por ejemplo, por orden numérico, alfabético o cronológico.

Registro informatizado (base de datos digital)

Conforme a este proceso, los registros se conservan en formato digital. Uno de los principios fundamentales del diseño de las bases de datos es que cada asiento debe inscribirse una sola vez, a pesar de que pueda utilizarse para distintos fines. El diseño concreto de las bases de datos depende del programa informático que se utilice, pero, en la pantalla de la computadora,

tienen un aspecto muy parecido al de los formularios físicos que se utilizan normalmente.

Bases de datos locales conectadas a una red única

En algunos Estados, los servicios de registro se digitalizan solo a nivel local. Esto significa que las actas se crean en una base de datos electrónica. Por lo general, la estructura de la base de datos electrónica refleja la estructura de los folios de los libros de registro físicos. Así pues, para cada tipo de libro de registro de sucesos vitales, hay un libro electrónico correspondiente que constituye un componente de una base de datos única. Algunos Estados han actualizado o están actualizando sus bases de datos locales para integrarlas en una red única que permite almacenar información en otras bases de datos e intercambiar información de acuerdo con el marco nacional de privacidad y protección de datos.

Este nivel de digitalización permite consultar información en un amplio conjunto de bases de datos locales para comprobar la existencia de actas de nacimiento, matrimonio o defunción. Sin embargo, este enfoque ofrece posibilidades limitadas para realizar consultas y comprobaciones a nivel nacional con respecto a múltiples entradas.

Base de datos central del registro civil vinculada a bases de datos locales

Muchos Estados han sometido sus sistemas de registro civil a un mayor grado de digitalización estableciendo una base de datos central que refleja

todos los sucesos vitales registrados a nivel local. La información se recopila directamente de las bases de datos locales y refleja los datos agregados de todos los sucesos vitales inscritos a nivel local. Si existen infraestructuras nacionales independientes o de internet bien desarrolladas, la información local puede cargarse directamente en la base de datos central mediante un terminal informático. Conforme a lo dispuesto en la normativa vigente, los funcionarios de los registros civiles locales pueden acceder a toda la información del registro central que haya introducido su oficina local y, en algunos casos, también a los datos introducidos por otras oficinas locales.

Registro de población

El rápido desarrollo de las tecnologías de la información también ha dado lugar a importantes inversiones en soluciones innovadoras para la gestión de la información en la administración pública. La mayoría de los Estados han invertido en desarrollar una plataforma informática que les permita recopilar, procesar y almacenar datos personales actualizados y ponerlos a disposición de otros órganos de la administración pública que los necesiten para funcionar adecuadamente, como las autoridades electorales, que necesitan la información personal de los ciudadanos para confeccionar los padrones. El intercambio de este tipo de datos por lo general requiere la existencia de un marco jurídico que autorice el acceso a los datos personales o que el titular de los datos preste su consentimiento para que los datos se utilicen con un fin determinado. En determinado momento, se observó que demasiados

órganos de la administración pública prestaban servicios a la población con sus propias bases de datos personales y que la información sobre sus respectivos clientes o beneficiarios no estaba necesariamente actualizada en la totalidad de las bases. Como respuesta a este problema, surgió la idea de crear una base de datos única que condensara toda la información de identidad de cada residente, incluidos el lugar de residencia y otros datos consignados, según lo requerido. La aplicación de este concepto dio lugar a la puesta en marcha de un registro de población de ámbito nacional al que las diferentes autoridades aporten la información de registro que deben recopilar en virtud de lo dispuesto en la legislación.

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

A continuación, se exponen los principales aspectos del proceso de registro civil que deben examinarse para conocer el estado del sistema y cuyo análisis debe orientar la reforma del sistema y las políticas que deben aplicarse para consolidarlo. Las orientaciones que se ofrecen no pretenden ser exhaustivas. Cada uno de los aspectos que figuran a continuación puede someterse a un análisis más profundo. En los casos en que proceda realizar un análisis de este tipo, deben consultarse otros documentos de referencia que ofrezcan más información sobre las preguntas y las herramientas de evaluación más adecuadas. Es posible que se haya llevado a cabo una evaluación exhaustiva reciente en muchos países. Por lo general, las lleva a cabo un mecanismo de coordinación

institucionalizado en el que participan partes interesadas en el desarrollo tanto nacionales como internacionales. Las evaluaciones suelen aportar información sobre los distintos aspectos del sistema según se encuentra en el momento y deben dar lugar a un minucioso plan estratégico para la reforma del sistema en el que se precisen las estrategias de mejora y los ámbitos de intervención. Por lo general, las evaluaciones integrales y los planes estratégicos se rigen por instrumentos de evaluación difundidos a nivel mundial o regional.¹⁶

2.1 Entorno adecuado

Normas sociales

- ¿En qué medida las costumbres sociales, como el acto de poner nombre a los bebés y, en particular, el tiempo que se tarda en hacerlo, inciden en la puntualidad del registro de los nacimientos?
- ¿Cómo afectan las tradiciones y las costumbres a las decisiones de las personas en relación con el registro de las defunciones?
- ¿Cómo se perciben los matrimonios tradicionales en el contexto de los matrimonios civiles y qué efectos tienen en el registro de los matrimonios y los divorcios?

Leyes y políticas

- ¿Es la inscripción gratuita y obligatoria (incluida la primera copia del certificado de nacimiento)?

¹⁶ Ejemplos de estos instrumentos son la metodología global de evaluación del Programa africano de mejora acelerada del sistema de registro civil y las estadísticas vitales (APAI-CRVS) y el marco [CRVS System Improvement Framework](#)

- ¿Existen disposiciones relativas a las inscripciones fuera de plazo o tardías?
- ¿Son las firmas y los documentos electrónicos pruebas legales válidas a efectos del proceso de inscripción y la presentación de pruebas de registro?
- ¿Existen disposiciones adecuadas relativas a la seguridad de los datos personales consignados en los asientos?
- ¿Se ha establecido un marco de interoperabilidad con partes interesadas clave, como la sanidad, el sistema nacional de tarjetas de identidad y la protección social, entre otros?

Presupuesto y gastos

- ¿Se financian todos los gastos de registro civil, incluidos los de las autoridades consulares, con cargo al presupuesto público?
- ¿Ha dejado el Estado de concebir el registro civil como un sistema administrativo generador de ingresos?
- ¿En qué medida depende el sistema de las donaciones para sufragar los gastos básicos?

Gestión y coordinación

- ¿Está organizada de forma eficiente la estructura administrativa del registro civil?
- ¿Existe un acuerdo de coordinación interministerial para orientar el fortalecimiento del sistema de registro civil?

2.2 Dotación de los centros de registro

Disponibilidad de equipos y recursos básicos

- ¿Existen capacidades suficientes en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar el funcionamiento del sistema de registro civil digitalizado?
- ¿Existen condiciones para recopilar y procesar datos digitalizados en las oficinas de registro?
- ¿Qué infraestructura existe para transferir y procesar datos electrónicos con las debidas garantías de seguridad?

Nivel de descentralización

- ¿Existen suficientes oficinas de registro distribuidas en el territorio del Estado de modo que las personas no deban recorrer grandes distancias para registrar los sucesos vitales? ¿Hay equipos de registro móviles, según el contexto?
- ¿Qué otras partes interesadas, como las oficinas de la administración y los centros de salud locales, están equipadas para notificar los sucesos vitales en el acto por medios electrónicos?

2.3 Demanda de los servicios de registro

Acceso financiero (costos directos e indirectos de los servicios)

- ¿Cuáles son los costos totales de inscribir un suceso vital para cada establecimiento (contando los traslados y las pérdidas de ingresos)?

Prácticas y creencias sociales y culturales; beneficios percibidos

- ¿Cuál es el valor percibido por la población de inscribir los sucesos vitales?
- Según esta percepción, ¿compensa inscribir los sucesos vitales teniendo en cuenta todos los costos de inscripción?

2.4 Gestión de las actas

- **Registro basado en los sucesos (en papel).** En un sistema de registro basado exclusivamente en los sucesos, todo suceso que produce un efecto en el estado civil de una persona se inscribe en el lugar donde ocurrieron los hechos. Así, el nacimiento o el matrimonio de una persona, por ejemplo, se inscriben en el lugar donde esta nació y se casó, respectivamente.
- **Registro basado en las personas (en papel).** En un sistema basado en las personas, se crea una entrada para cada persona nacida en una jurisdicción determinada y todo cambio que se produzca en el estado civil de esa persona de ahí en adelante, incluidos los cambios de nombre, matrimonios, divorcios, hijos y, finalmente, su defunción, se inscribirán en ese mismo lugar. En algunas jurisdicciones, puede ser un registro central nacional. Si no existe una base de datos central, debe establecerse un lugar de registro. En algunas jurisdicciones, es el lugar de nacimiento. Sin embargo, dado que el lugar de nacimiento puede ser aleatorio, suele optarse por el lugar de residencia de la

familia o el lugar del domicilio heredado de la familia.

- **Registro central de población (digitalizado).** En el registro de población, todos los nacionales y los residentes permanentes tienen una entrada vinculada a un número de identificación personal. Con respecto al estado civil, se trata, por supuesto, de un sistema basado en las personas. Sin embargo, a diferencia del sistema de registro civil basado en la persona descrito anteriormente, las inscripciones no se limitan a cuestiones de estado civil y asuntos conexos. En cambio, en el registro de población figuran muchos otros datos, como la residencia, el empleo, la situación fiscal, el permiso de conducir y las prestaciones sociales.

Interoperabilidad con otros sistemas

- ¿Existe una plataforma de interoperabilidad de datos definida y operada por el gobierno nacional?
- ¿En qué medida se ha logrado la interoperabilidad con otros sistemas públicos, en particular con aquellos que notifican los sucesos vitales y utilizan la información registrada?

3. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

A continuación se ofrece un panorama general de las principales esferas de intervención y estrategias de mejora de los sistemas de registro civil. Quienes deseen complementar el análisis

global que se ofrece en la presente Guía Práctica pueden consultar los [documentos elaborados y publicados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial de la Salud, Vital Strategies, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros asociados para el desarrollo](#), que contienen información más amplia y exhaustiva sobre las estrategias de mejora. Al final de este capítulo se incluye una lista con los documentos más apropiados para ahondar en el tema.

3.1 Cambios institucionales

Estrategias para el desarrollo y la gestión óptima de la red de servicios de registro

- Someter el sistema de registro civil a la supervisión central de una autoridad designada
- Establecer una cantidad óptima de oficinas de registro subordinadas a una autoridad central
- Velar por que la población pueda acceder a los servicios sin tener que recorrer distancias excesivas
- Aumentar el número de instituciones que desempeñan funciones de registro, como los centros de salud y las unidades de administración local, y reforzar su capacidad para notificar los sucesos vitales que se produzcan en su jurisdicción de manera oportuna
- Desarrollar servicios innovadores para notificar los sucesos vitales que ocurren en zonas remotas

Estrategias para la digitalización del sistema de registro civil

- Elaborar un registro de sucesos vitales digitalizados y mantenerlo según un enfoque integrado con recursos suficientes
- Rediseñar por completo los procedimientos administrativos e institucionales para permitir la mejor utilización posible de soluciones tecnológicas adecuadas
- Desarrollar sistemas basados en la red de telefonía móvil para la notificación desde zonas remotas y zonas que carecen de infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones
- Velar por que las soluciones tecnológicas sean seguras y se apliquen de conformidad con los principios de la estrategia de la OIM en materia de identidad legal y los principios sobre la identificación adoptados por la Organización
- Adoptar disposiciones legales adecuadas en materia de digitalización

Estrategias para mejorar la interoperabilidad entre las partes interesadas en el ámbito del registro

- Fomentar el desarrollo de un marco y normas nacionales de interoperabilidad de datos, garantizando la existencia de salvaguardias (para más información, consulte la sección relativa a la [protección de la privacidad y los principios sobre la identificación](#))
- Velar por que todas las partes interesadas que tienen acceso a los datos de registro civil visualicen

la misma descripción de datos en sus respectivos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones

- Fomentar una interconexión directa entre los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones del registro civil y los de los centros de salud o unidades de la administración local para facilitar la notificación de sucesos vitales
- Establecer una interconexión entre los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones del registro civil y los del sistema de tarjetas nacionales de identidad

Recursos

- Velar por que se prevea una dotación suficiente en el presupuesto del Estado
- Coordinar la asistencia técnica y financiera internacional

3.2 Cambios legislativos

- Analizar los obstáculos jurídicos, administrativos y culturales para obtener datos empíricos que permitan afianzar los cambios legislativos
- Examinar si la legislación nacional de registro civil se ajusta a las normas internacionales y prácticas recomendadas, en particular, a los [Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales \(Revisión 3\)](#)
- Estudiar la mejor forma de conectar el sistema de registro civil con el de las tarjetas nacionales de identidad y, en particular, la posibilidad de integrar ambos sistemas

- Modificar la ley de registro civil para que sea inclusiva y tenga en cuenta aspectos culturales, sociales y religiosos
- Modificar la ley de registro civil para que refleje el carácter digital de la recopilación y el procesamiento de los datos

3.3 Estímulo de la demanda

- Mejorar el servicio de registro civil en su conjunto ofreciendo los servicios de registro cerca de donde vive la gente, garantizando la gratuidad de la inscripción y elaborando procedimientos transparentes, claros, sencillos y culturalmente adecuados
- Estudiar incentivos, por ejemplo la posibilidad de establecer conexiones entre determinados programas sociales y el registro de sucesos vitales, como los nacimientos y las defunciones

- Desarrollar servicios adaptados a las necesidades de los grupos marginados

3.4 Alianzas y colaboraciones

- Colaborar con organizaciones de la sociedad civil y ONG para promover el papel de los niños, las familias y las comunidades
- Ayudar a los Estados a organizar respuestas multisectoriales coordinadas entre los organismos públicos, las organizaciones locales y nacionales de la sociedad civil local y las organizaciones internacionales
- Prestar apoyo a la labor de promoción de los Estados

A continuación figura una lista de recursos de planificación que pueden facilitar la toma de decisiones.

División de Estadística de las Naciones Unidas	2014	Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales (Revisión 3)
División de Estadística de las Naciones Unidas		Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Management, Operation and Maintenance, Revision 1
Vital Strategies		CRVS Systems Improvement Framework
Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial	2014	Global Civil Registration and Vital Statistics Scaling up Investment Plan 2015–2024
Organización Mundial de la Salud	2012	Strengthening civil registration and vital statistics for births, deaths and causes of death Resource Kit
Comisión Económica de las Naciones Unidas para África/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/ Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	n.d.	CRVS Digitisation Guidebook

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico	n.d.	National multi-sectoral CRVS coordination mechanisms
Comisión Económica de las Naciones Unidas para África	2017	Practical Guide on the Improvement of Death Registration and Causes of Death Processes within a Civil Registration and Vital Statistics System
Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Canadá	2014	Civil Registration and Vital Statistics Investment Planning
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico	n.d.	Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) and the Sustainable Development Goals (SDGs)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	2013	A Passport to Protection: A guide to birth registration programming
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	n.d.	Ensuring that no child is born stateless
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2019	Implementing registration within an identity management framework
Organización de Aviación Civil Internacional	2018	ICAO TRIP Guide on EVIDENCE OF IDENTITY
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2019	Implementing registration within an identity management framework
Banco Mundial	2018	Integrating Unique Identification Numbers In Civil Registration
Banco Mundial	2018	Incentives for Improving Birth Registration Coverage: A Review of the Literature
Banco Mundial	2017	The state of identification systems in Africa: Country briefs
Banco Asiático de Desarrollo	2007	Legal Identity for Inclusive Development
Plan International	2015	Identifying and addressing risks to Children In digitised Birth registration systems
Open Society Foundations	2018	A Community-Based Practitioner's Guide Documenting Citizenship & Other Forms of Legal Identity
Vital Strategies		CRVS Legal and Regulatory Review
Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa		Compendium of Good Practices in Identity Management in the OSCE Region

Privacidad y protección de datos

Organización Internacional para las Migraciones	2009	Manual de la OIM para la protección de datos
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2015	UNHCR Data Protection Policy
Programa Mundial de Alimentos	2016	WFP Guide to Personal Data Protection and Privacy

CAPÍTULO

4

TARJETAS NACIONALES DE IDENTIDAD Y PASAPORTES (gestión de la identidad)

1. CONCEPTOS CLAVE

Un concepto central en este ámbito es que la información de identidad de una persona puede registrarse junto con información sobre su apariencia física en un soporte seguro que puede utilizarse posteriormente con fines de identificación, esto es, para verificar que la persona es realmente quien afirma ser. Este documento sirve también para asegurar varios derechos al titular, como el derecho a salir de cualquier país, incluido el propio, y a circular libremente en general.

Asimismo, muchos Estados cuentan con un marco jurídico y administrativo de identificación civil que garantiza el acceso a un conjunto de derechos y facilita la identificación de los nacionales por las autoridades, incluso en el contexto de trámites privados. El producto del marco de identificación civil es, por lo general, un documento identificativo oficial que puede utilizarse para acreditar la identidad del titular de forma segura tanto en su país de origen (**tarjeta nacional de identidad**) como en el extranjero (**pasaporte**).

La expedición de documentos identificativos nacionales, como las tarjetas nacionales de identidad, el pasaporte y otros documentos de viaje, es una importante responsabilidad y obligación de los Estados. También es un elemento integral de las infraestructuras

nacionales de gestión de la identidad. Otras entidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, toman decisiones cruciales basándose en estos documentos.

Si bien no existe una definición internacionalmente acordada de “gestión de la identidad”, las Naciones Unidas utilizan este término para referirse a la expedición de una prueba de identidad legal a cada persona y al mantenimiento de sistemas para gestionar la información y los documentos asociados a dicha identidad. Asimismo, indican que el sistema de gestión de la identidad es administrado por autoridades legalmente reconocidas y cubre la totalidad del marco administrativo, jurídico e institucional, incluido el personal, la red de registro, los diversos procedimientos, los procesos aplicados para la expedición de documentos seguros para acreditar la identidad de una persona. Estos procesos comprenden a menudo la captura de un identificador biométrico único (esto es, una imagen facial o las huellas dactilares del titular).

A pesar de que el marco del registro civil contempla el registro legal y la certificación de la información de identidad, incluidos los sucesos vitales, los **certificados del registro civil no pueden utilizarse para vincular de forma segura e inequívoca la información de identidad que figura en el certificado con su titular.**

El objetivo del sistema de gestión de la identidad es crear un vínculo entre la persona y su información de identidad. A menudo esto requiere que la información de identidad ya esté legalmente reconocida al iniciarse el registro, que se recopile información sobre las características físicas de la persona y, en muchos casos, se almacene y conserve en una base de datos, y que se expida un documento de identidad seguro con esa información. A nivel mundial, el documento identificativo más común es la tarjeta nacional de identidad. La expedición de tarjetas nacionales de identidad representa el principal sistema de gestión de la identidad que cumple estas funciones.

Los países que utilizan tarjetas nacionales de identidad las expiden a la población adulta como principal prueba identificativa; a diferencia de otros documentos, dichas tarjetas contienen información (una fotografía) que permite establecer si la identidad del documento corresponde a su titular. En muchos países, además de la fotografía, las tarjetas nacionales de identidad pueden contener otros datos biométricos, como las huellas dactilares.

La tarjeta nacional de identidad puede utilizarse como prueba legal de identidad y como un instrumento para la autenticación de la identidad o, por ejemplo, para determinar si el titular de un documento que ha solicitado determinadas prestaciones es en efecto la persona a quien asiste el derecho de recibirlas. En algunos países, las tarjetas nacionales de identidad son obligatorias por ley para toda la población mayor de determinada edad y en otros se expiden solo a los ciudadanos que las soliciten.

Cuando se expide un documento de identidad, la información de identidad no solo queda registrada en el propio documento, sino también en el registro de documentos de identidad expedidos. Esta base de datos puede utilizarse para verificar la validez de un documento de identidad o para reponer un documento perdido, entre otras cosas.

1.1 Proceso de expedición de tarjetas nacionales de identidad

Las tarjetas nacionales de identidad por lo general se basan en documentos originarios que se consideran pruebas creíbles de identidad legal. El documento más importante para obtener la tarjeta nacional de identidad es el certificado de nacimiento. Normalmente, el solicitante debe presentar un ejemplar en papel de su certificado de nacimiento, aunque en algunos países, gracias al creciente grado de digitalización e interoperabilidad de los sistemas, la información de las actas de nacimiento puede obtenerse directamente de los registros digitales. En la definición de identidad legal de las Naciones Unidas se insiste en la exigencia del certificado de nacimiento como prueba creíble de identidad legal, y se subraya la importancia de vincular el sistema de registro civil con el de gestión de la identidad para que el certificado de nacimiento u otros documentos originarios (esto es, aquellos que pueden dar lugar a la obtención de otros documentos identificativos o prestaciones) puedan solicitarse siempre en el sistema de registro civil para demostrar ciertas características de la identidad legal.

El uso de las tarjetas nacionales de identidad en los trámites cotidianos

debe inspirar un elevado nivel de confianza, por lo que estos deben ser fiables y expedirse en un entorno seguro y transparente. Por ello, solo pueden aceptarse como pruebas auténticas de identidad los documentos identificativos otorgados mediante procedimientos íntegros y fidedignos.

Para fomentar la confianza en el uso de la tarjeta de identidad para trámites cotidianos, debe afianzarse la credibilidad de las autoridades emisoras, así como analizarse su modo de organización, la infraestructura que utilizan para procesar la información de identidad y el diseño de sus procesos de solicitud y expedición.

Las autoridades responsables expedir los documentos varían según la tradición administrativa de los distintos países. Dicha función puede incumbir a la policía, a un servicio de inmigración, a una organización civil municipal, a una oficina de pasaportes o a un ministerio. En varios países, también existe una clara distinción entre las autoridades que se encargan de tomar las decisiones y elaborar las políticas, por un lado, y aquellas que se ocupan de las funciones operativas del proceso de expedición. Las primeras funciones suelen incumbir a un ministerio, mientras que las segundas recaen en los funcionarios públicos de oficinas municipales o regionales. En algunos países, ambas competencias corresponden a la misma entidad.

A diferencia de los certificados del registro civil, cuyo diseño y expedición deben ajustarse a la normativa nacional, el diseño de los documentos identificativos está regulado con

mayor detalle por una serie de normas internacionales. Este es el caso concreto del diseño de los documentos de viaje y se aplica también al de las tarjetas nacionales de identidad que pueden utilizarse para cruzar fronteras con arreglo a acuerdos bilaterales o multilaterales. La mayor parte de las normas y prácticas recomendadas en este ámbito han sido adoptadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La expedición de un documento identificativo no es más que el producto final de un proceso más amplio concebido para que las tarjetas se expidan exclusivamente a quienes tengan derecho a recibirla y con la información de identidad pertinente.

El proceso de expedición consta de tres componentes:

- el proceso de solicitud y verificación;
- el proceso de personalización del documento; y
- la entrega del documento.

Aunque los tres componentes son fundamentales para el funcionamiento de los sistemas de identificación civil, desde el punto de vista de la gestión de la identidad, el aspecto más relevante es la aplicación de los procesos de solicitud y verificación. Los otros dos componentes son importantes en relación con la prevención del fraude.

Los procesos de solicitud y verificación pueden variar mucho de un Estado a otro en función del marco jurídico aplicable al registro civil, la división histórica de responsabilidades entre los distintos órganos públicos, el tamaño

del país, la infraestructura informática, la capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías y la sencillez de los trámites de solicitud.

Los documentos identificativos suelen tener validez por un periodo determinado. Por lo tanto, es probable que las personas deban solicitar un documento nuevo varias veces para sustituir otro vencido. Los procedimientos para solicitar el documento por primera vez suelen diferir de los previstos para las renovaciones, sobre todo en lo que respecta a las comprobaciones de la identidad.

1.2 Los documentos de identidad y los pasaportes están estrechamente relacionados

El pasaporte es un documento de viaje reconocido internacionalmente que garantiza la identidad del titular y es necesario para ejercer el derecho a salir de cualquier país consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷. Permite al titular cruzar fronteras nacionales y

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

solicitar un visado para los países que lo exigen al entrar. También permite a la autoridad tomar nota del pasaporte y registrar las fechas de entrada y salida. En algunos casos, el pasaporte sirve como un medio para identificar a los titulares dentro o fuera del territorio de sus respectivos países.

Los procesos de solicitud de los pasaportes no suelen diferir mucho de los de las tarjetas de identidad. Muy a menudo, si la persona ya ha recibido la tarjeta de identidad después de haber realizado el debido procedimiento de solicitud, se utilizan los mismos datos para expedir el documento de viaje. Dado que los pasaportes se reconocen como prueba de identidad legal más allá de las fronteras nacionales, la seguridad del documento de viaje, así como la fiabilidad del proceso de expedición, y en particular de la información biográfica de identidad, determinan en muchos casos si el pasaporte basta por sí solo para la admisión en el país extranjero o si se requieren comprobaciones adicionales, como la obtención de un visado de entrada.

De hecho, en virtud de determinados acuerdos bilaterales y multilaterales, tanto el pasaporte como la tarjeta nacional de identidad pueden utilizarse para entrar a países extranjeros. Los detalles de estos acuerdos y las condiciones previas para su celebración pueden consultarse en el documento de la OIM titulado

[“Free Movement Zones: Guide for issuance and border management”](#).

1.3 Solicitud y verificación

Por lo general, se aplica un enfoque similar para la expedición de las tarjetas nacionales de identidad y los pasaportes, independientemente de la autoridad que los expida o de qué documento se expida primero. Sin embargo, el proceso de solicitud y verificación es el más importante de los cuatro componentes del proceso global.

El objetivo de un sistema nacional de gestión de la identidad es garantizar la creación de un vínculo entre la persona y su información de identidad. Ello supone:

- que la información de identidad ya esté legalmente reconocida durante el proceso de registro;
- que se recopile información sobre las características físicas de la persona y se almacene y conserve en una base de datos; y
- que se expida una tarjeta de identidad segura con dicha información.

La tarjeta nacional de identidad puede utilizarse luego como prueba legal de identidad y como un instrumento para determinar si el titular del documento es realmente quien afirma ser.

El principio fundamental del proceso es comprobar que la información de identidad facilitada por el solicitante sea válida y le pertenezca. Para comprobar la identidad de los solicitantes de manera segura, las autoridades desarrollan procesos mediante los cuales solicitan y verifican pruebas de identidad que les permiten comprobar que la identidad existe, que se

corresponde con la de una persona viva y que se utiliza habitualmente.

Obtener pruebas adecuadas de la validez de una identidad implica establecer que la identidad existe, que pertenece a una persona viva, que existe un vínculo entre el solicitante y la identidad, que no hay otra persona que utilice la misma identidad y que la identidad se encuentra activa en la comunidad.

En la práctica, la obtención de pruebas de la existencia de una identidad significa que el Estado reconoce y registra esa identidad, incluso desde el nacimiento del titular, que es cuando se reconoce y registra la identidad de las personas por primera vez. Otros documentos expedidos sobre la base de documentos originarios (principalmente los certificados de nacimiento) también pueden demostrar la existencia de una identidad.

Es posible que una persona presente una prueba de identidad y que, al verificarse, se compruebe que esa identidad existe. Sin embargo, la identidad puede pertenecer a un difunto y encontrarse en manos de alguien que pretende obtener documentos identificativos a nombre de distintas personas. Las actas de defunción del registro civil pueden ser un recurso fiable para realizar las comprobaciones en estos casos, atendiendo igualmente a las declaraciones de testigos. La cuestión puede ser más pertinente en los casos en que las autoridades permiten solicitar la renovación de los documentos a distancia.

Por último, una vez que se ha establecido que una identidad existe y pertenece a una persona viva, es igualmente importante comprobar que la identidad se utilice habitualmente en la sociedad. Este requisito obedece al hecho de que el registro civil de cualquier Estado puede contener información de identidad de personas que todavía viven pero que pueden haber abandonado el país, o que no han solicitado documentos identificativos oficiales o de otro tipo durante un periodo prolongado. Estas identidades también pueden utilizarse para obtener más de un documento identificativo a nombre de diferentes personas.

Además de las pruebas de identidad, las autoridades también exigen pruebas de ciudadanía, que son decisivas para determinar si la persona tiene derecho a una tarjeta nacional de identidad. Según lo dispuesto en sus leyes de ciudadanía, algunos Estados exigen solo el certificado de nacimiento, y muchos otros mantienen un registro aparte para quienes reunían los requisitos para obtener la ciudadanía al nacer y quienes la obtuvieron a través del proceso de naturalización.

Suelen adoptarse diferentes enfoques en función de si es la primera vez que el interesado solicita un documento o si se trata de una renovación. Los principios que se exponen a continuación son válidos y deben cumplirse en cualquiera de esos casos.

El primer paso es comprobar que el interesado es un nacional y reúne los requisitos para obtener un documento identificativo. Algunos documentos identificativos permiten comprobar si la

persona es nacional y, en el caso de los extranjeros, cuál es su situación jurídica de residencia en el Estado.

El segundo paso del proceso consiste en la verificación de la identidad a partir de las pruebas documentales aportadas como parte de la solicitud. Los tipos de pruebas documentales que debe aportar el solicitante varían de un Estado a otro y dependen de la infraestructura nacional de gestión de la identidad.

El tercer paso consiste en establecer y verificar el vínculo entre la persona física y la identidad declarada mediante la recopilación y el almacenamiento de los datos biométricos necesarios.

La huella social como medio de verificación de la identidad

Los Estados que no expiden tarjetas nacionales de identidad deben verificar exhaustivamente la identidad de la persona antes de otorgar un documento identificativo para su uso en el extranjero, por ejemplo, un documento de viaje. A diferencia de los países que expiden tarjetas de identidad nacionales obligatorias, no pueden consultar la información establecida y registrada para la expedición de las tarjetas.

No obstante, pueden verificar los documentos originarios en los registros de origen siempre que haya un enlace directo en línea. Pero estas no son todas las comprobaciones necesarias. Para abordar los aspectos fundamentales de la identificación, esto es, comprobar que la identidad pertenece a una persona viva, que se

utiliza habitualmente en la sociedad y que está vinculada al solicitante, se utilizan otros documentos de identidad expedidos por autoridades estatales y no estatales que constituyen prueba identificativa suficiente. En algunos países, para comprobar que la identidad se utiliza ampliamente y está vinculada al solicitante, se consultan otras bases de datos funcionales, como las de permisos de conducir u otras bases de datos de servicios públicos. Este proceso se conoce como comprobación de la huella social del solicitante.

El concepto de huella social (fuera del ámbito de las redes sociales) se refiere al rastro que dejan las personas en sus interacciones diarias con las autoridades y el sector privado en relación con el uso de una determinada identidad, por ejemplo, al matricularse en una escuela o universidad, en el empleo, al acceder a servicios sociales o al solicitar un permiso de conducir. En muchos casos, la información de identidad viene acompañada de otra información, como una fotografía, que permite vincular la identidad con la persona.

Verificación del vínculo entre la identidad y la persona física para la expedición de documentos por primera vez

Una vez que las autoridades han comprobado que la identidad existe y pertenece a una persona viva, es muy importante establecer que la identidad pertenece a quien solicita el documento. El vínculo con la identidad declarada por un solicitante adulto puede verificarse a través de distintos métodos. A continuación se resumen los que se utilizan en algunos países:

- Entrevista sobre la base de declaraciones sobre la identidad del solicitante y sus familiares;
- Declaraciones testimoniales o juradas de personas que hayan alcanzado la mayoría de edad y sean capaces de reconocer el rostro del solicitante (esto es, comprobar que los datos personales pertenecen efectivamente a la persona que figura en la fotografía), como por ejemplo un dirigente comunitario, el director de una institución para niños, el director de un centro de educación general, el director de un establecimiento médico, el jefe de administración de un establecimiento penitenciario o el jefe de una unidad militar;
- En algunos casos, se puede pedir a la policía que realice diligencias para comprobar que una persona es quien afirma ser; y
- La práctica establecida en muchos Estados es que el vínculo entre la identidad y la persona sea confirmado durante el proceso de solicitud, de ser posible por al menos dos funcionarios de la autoridad que expide el documento.

1.4 Recopilación de identificadores biométricos

La recopilación de datos adicionales, como los identificadores físicos, es decisiva en el proceso de expedición de las tarjetas nacionales de identidad. Los datos biométricos reflejan características fisiológicas distintivas, medibles y propias de cada persona, como los rasgos faciales, las huellas dactilares, la voz, el patrón del

iris, la geometría de la mano y la firma. En menor medida, los datos biométricos también comprenden otras características que no son exclusivas de las personas pero que sirven para distinguirlas, como la edad, el sexo, la altura, el peso, el color de los ojos y el color del cabello.

Para poder expedir un documento identificativo, deben recopilarse y

registrarse identificadores físicos y vincularse con la identidad del solicitante. Acto seguido, tanto la información de identidad como los atributos físicos se introducen mediante un proceso de personalización en un soporte seguro que luego es utilizado por la persona para facilitar su identificación al interactuar con organismos públicos o entidades privadas.

Sistema de reconocimiento facial

Un sistema de reconocimiento facial es una aplicación informática capaz de identificar a una persona o verificar su identidad a partir de una imagen digital. Una forma de hacerlo es comparar determinados rasgos faciales de una imagen con una base de datos de rostros. Los algoritmos de reconocimiento facial extraen una serie de rasgos de referencia o características de una imagen del rostro del sujeto. Por ejemplo, un algoritmo puede analizar la posición relativa, el tamaño o la forma de los ojos, la nariz, los pómulos y la mandíbula. Estos datos se utilizan luego para buscar otras imágenes con las mismas características.

Sistema automatizado de identificación de huellas dactilares

El sistema automatizado de identificación de huellas dactilares es un método de identificación biométrica que permite captar, almacenar y analizar datos de huellas dactilares mediante la tecnología de imagen digital. Su objetivo principal es evitar la duplicación de registros cotejando huellas dactilares nuevas con las de una base de datos. Se trata de un sistema de almacenamiento informatizado en el que se pueden buscar decenas de millones de imágenes de huellas dactilares. Al introducir una huella nueva, el sistema selecciona una serie de coincidencias más probables de la base de datos para acotar los parámetros de búsqueda de los investigadores. Por último, los técnicos analizan la huella y las imágenes seleccionadas para garantizar la exactitud de la identificación.

Se ofrece más información al respecto en la parte dedicada a [la protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#).

1.5 Expedición y control de los documentos

El objetivo principal de un sistema de gestión de la identidad es expedir documentos identificativos fiables y fidedignos que permitan al portador ejercer sus derechos y acceder a

prestaciones y a los organismos públicos facilitar eficazmente esos derechos y prestaciones.

La gestión de la identidad no se acaba cuando concluye el proceso de solicitud y se toma una decisión sobre la expedición del documento. La decisión de otorgar un documento identificativo al solicitante una vez examinada su solicitud y comprobada su identidad debe concluir con la inclusión de información correcta en el registro de documentos identificativos otorgados. En la práctica, sin embargo, como consecuencia de deficiencias de seguridad relacionadas con fallos humanos y, principalmente, con la corrupción del personal, es posible que se expidan documentos identificativos a personas que no hayan superado todos los controles. La facilitación de documentos identificativos en blanco y el acceso a los equipos de personalización puede dar lugar a situaciones similares.

Para mitigar estos riesgos, se recomienda que las autoridades evalúen los procesos y protocolos de expedición de documentos sistemáticamente, prestando especial atención a los siguientes aspectos:

- Procesos de solicitud
- Procesos de examen de las solicitudes
- Tratamiento de los materiales y los libros en blanco
- Personalización y entrega
- Seguridad de los documentos
- Seguridad de las instalaciones
- Seguridad de la tecnología de la información
- Integridad interna y del personal

En la [Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje](#) de la OACI, se describen las medidas clave que deben adoptar los Estados para llevar a cabo una evaluación y se ofrecen recomendaciones para subsanar las deficiencias de seguridad relacionadas con la expedición de documentos identificativos.

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Evaluar el ecosistema de identidad es un ejercicio valioso para planificar la implantación de un sistema nacional de tarjetas de identidad o el perfeccionamiento de un sistema existente. La evaluación debe fundarse en un análisis del sistema nacional de identidad legal que ofrezca una visión global de los puntos fuertes y débiles del sistema. En este contexto, debe examinarse el sistema de tarjetas nacionales de identidad con miras a determinar qué mejoras pueden ayudar a hacer efectiva la identidad legal de los miembros de la población que carecen de acceso a pruebas de identidad y cómo ello puede contribuir al fortalecimiento del sistema nacional de identidad legal en su conjunto.

La forma en que se lleve a cabo la evaluación dependerá de si se pretende reforzar un sistema de tarjetas nacionales de identidad existente caracterizado por una amplia cobertura de la población en todo el país o si, en cambio, se desea expedir tarjetas nacionales de identidad por primera vez inscribiendo masivamente a la población para remediar deficiencias en materia

de registro y expedición de pruebas de identidad.

Si la finalidad es reforzar un sistema de tarjetas nacionales de identidad existente, la evaluación debe centrarse en dos aspectos:

2.1 Lagunas de cobertura

Esto implica determinar no solo el número de personas cubiertas, sino también los *grupos específicos* que puedan estar excluidos de forma desproporcionada del acceso a la identidad legal, como las mujeres y las niñas, los pobres, la población rural, las minorías étnicas, los **migrantes** y los refugiados, las poblaciones apátridas o en riesgo de serlo, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

2.2 Fiabilidad del sistema

En esta parte del proceso debe evaluarse el grado de fiabilidad del sistema de expedición de tarjetas de identidad y de pasaportes. El proceso consistente en la verificación de identidad mediante prueba, el procesamiento de datos de identidad, el tratamiento de documentos en blanco, la personalización y la expedición debe ajustarse a buenas prácticas establecidas. Se pueden examinar con mayor detenimiento algunos aspectos concretos, como los que se exponen a continuación.

- La medida en que las bases de datos carecen de asientos duplicados —esto es, personas inscritas más de una vez bajo el mismo nombre o bajo nombres diferentes— y la medida en que los documentos

identificativos son exclusivos de sus titulares.

- La tasa de datos mal ingresados, campos en blanco o información desactualizada en los registros de identidad o los documentos acreditativos. La inexactitud de los datos mina la confianza en el sistema de las partes que dependen de él.
- La seguridad física y cibernética de los sistemas y los datos, y la resiliencia de las bases de datos, las transmisiones de datos, los documentos acreditativos, los mecanismos de autenticación y otros sistemas frente a los intentos de robo, piratería, fraude, usurpación de dirección electrónica y otros ataques cibernéticos y de otro tipo, así como frente al acceso o la divulgación no autorizados, el uso indebido, las catástrofes naturales y las inundaciones, entre otros. Una seguridad deficiente del sistema de identificación supone considerables riesgos para la privacidad y la protección de los datos.
- El grado en que los ciudadanos confían en el sistema y en la recopilación y el uso de sus datos. La capacidad de las personas para controlar el uso que se hace de sus datos, así como su nivel de confianza en el sistema en general, son fundamentales para la eficacia del sistema: si no confían en los sistemas de identidad o no los valoran, es poco probable que los utilicen.

Si la intención general es establecer la expedición de tarjetas nacionales de identidad por primera vez o extenderla al conjunto de la población, debe llevarse a cabo una evaluación más amplia teniendo en cuenta los aspectos adicionales que se describen a continuación.

2.3 Geografía y tamaño de la población

La densidad demográfica, la extensión del país, el estado de las carreteras y la existencia de zonas de alto riesgo determinarán las estrategias y tecnologías necesarias para el registro y el costo global de la implantación del sistema de tarjetas de identidad. Más concretamente, ello incidirá en la logística y en los plazos de la campaña inicial de inscripción, cuyo costo y complejidad aumentarán en función del tamaño del territorio y de la cantidad de zonas escasamente pobladas. El tamaño y la densidad de la población inciden tanto en el costo global del sistema como en la tecnología que se utilice (por ejemplo, un país con una gran población que utilice datos biométricos puede tener que aplicar técnicas de biometría multimodal para reforzar la precisión y la eficiencia de la deduplicación). Los bosques o selvas densos, las montañas, las islas, los ríos y los desiertos, entre otros factores, así como las malas condiciones de las carreteras, pueden requerir modalidades y tecnología suplementarias para el registro, como unidades móviles en camiones, barcos, motos o helicópteros. En zonas con problemas de seguridad puede ser necesario aplicar otras estrategias y medidas, como el refuerzo de la seguridad del personal y los equipos.

2.4 Repercusiones financieras del sistema de tarjetas de identidad

Plazos de registro: La reducción de los plazos de registro (aproximadamente dos años) ha provocado un aumento de los costos debido al mayor número de personal y equipos necesarios para inscribir a grandes sectores de la población al mismo tiempo en un periodo corto. En los países con un plazo más largo (entre tres y seis años aproximadamente), la distribución de costos ha sido más baja y uniforme.

Técnicas de biometría: Cada técnica biométrica adicional que se aplique (por ejemplo, el análisis de huellas dactilares, el reconocimiento facial o la lectura de iris) aumenta los costos entre un 5% y un 10% aproximadamente. Sin embargo, los enfoques multimodales son más precisos e inclusivos que los de modalidad única.

Número de campos biográficos: La cantidad de campos de los registros determina el tiempo necesario para recopilar, digitalizar y verificar las identidades, así como los costos de los recursos humanos asociados. Además, cuantos más datos semiestáticos se recojan (por ejemplo, la dirección o el correo electrónico), más tiempo y recursos se necesitarán para actualización de los campos en el futuro.

Formato del documento

acreditativo: El costo de los documentos físicos (esto es, de las tarjetas) es lo que más varía. Se calcula que puede variar entre el 10% y el 40% del costo total del proyecto. Entre las más económicas se encuentran tarjetas muy básicas que ofrecen la posibilidad de autenticación en línea, mientras

que las más caras suelen ser tarjetas inteligentes multifuncionales.

2.5 Infraestructura de las funciones administrativas

Número de identificación único:

Además de los datos biométricos, el número de identificación único debería permitir la creación de un registro personal único en la base de datos electrónica y facilitar la interoperabilidad con otros sistemas de gestión de la identidad.

Registro de tarjetas de identidad expedidas:

Todos los datos consignados en la tarjeta de identidad deben almacenarse en un registro central para facilitar las renovaciones y, lo que es más importante, para poder comprobar con exactitud la validez de las tarjetas utilizadas en interacciones con otros sistemas públicos o privados. Los programas y los equipos informáticos de la base de datos deben elegirse con el debido cuidado para que puedan integrarse sin problemas con el registro de pasaportes y, en su caso, con el registro de población.

Integración entre el sistema de registro civil y el sistema de tarjetas nacionales de identidad:

la evaluación debe determinar la disponibilidad de los registros civiles en formato digital y las posibilidades de, en adelante, vincular las inscripciones de sucesos vitales con el sistema de tarjetas nacionales de identidad para poder sincronizar ambos sistemas. También debe determinar cómo se puede utilizar el registro de las tarjetas nacionales de identidad para alimentar el registro de población o el registro civil digitalizado con datos

biográficos y relativos a los sucesos vitales, a fin de colmar las lagunas de registro de sucesos vitales faltantes hasta que se hayan digitalizado todos los sucesos vitales registrados en papel.

2.6 Personalización y producción de las tarjetas de identidad

Deben analizarse todos los aspectos del proceso de expedición de documentos según lo dispuesto en la [Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje](#) de la OACI para comprender los puntos fuertes y las lagunas del proceso de expedición y personalización de tarjetas de identidad y su conformidad con las prácticas internacionales recomendadas.

3. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

Según la guía “[ID4D Practitioners' Guide](#)”, del Banco Mundial, pueden identificarse cuatro enfoques distintos en relación con la creación de un sistema nacional de tarjetas de identidad:

- **Aprovechar los registros y las bases de datos existentes.** Si un país cuenta con uno o varios registros o bases de datos más antiguos—por ejemplo, un sistema de identificación fundacional y un padrón electoral—, cuyos datos coinciden con los que se registrarán en el nuevo sistema de identificación, la información preexistente puede transferirse y armonizarse con la nueva. Sin embargo, para que esta

estrategia funcione, los datos deben ser de una calidad satisfactoria, haberse sometido a comprobaciones de identidad de un nivel similar y estar en un formato interoperable o bien poder depurarse y acondicionarse con facilidad. Esta estrategia puede permitir obtener un primer conjunto de identidades de la población nacional de manera eficiente, ya que puede realizarse sin contacto con la población, pero puede requerir una gran cantidad de datos.

- **Campañas de inscripción masiva de carácter pasivo o activo.** Los países que necesiten o deseen recopilar nuevos datos para sus sistemas de identificación pueden hacerlo mediante campañas masivas de inscripción **pasivas** (esto es, la gente acude a un punto de registro permanente o temporal cuando lo necesita o lo desea) o **activas** (esto es, movilizándolo equipos que recorran el país para registrar a las comunidades, de forma similar a los censos de población y vivienda, pero sin ir necesariamente casa por casa). Los enfoques pasivos y activos no son mutuamente exclusivos y, sobre todo, no deben combinarse con un censo estadístico.
- El enfoque **pasivo** puede ser más fácil de gestionar. Sin embargo, a menos que haya incentivos suficientes para que la población se inscriba, puede llevar más tiempo alcanzar el nivel de cobertura necesario para determinados usos o prestaciones. Si la demanda es alta, puede aumentarse o reducirse

la capacidad de determinados puntos de registro en función de las necesidades.

- El enfoque **activo** suele exigir una gran movilización de recursos y personal—proporcionados por el gobierno o el sector privado—, así como campañas de información y una intensa labor de divulgación en coordinación con los gobiernos y los medios de comunicación locales para llegar a grandes sectores de la población con arreglo a un calendario definido. Las campañas de inscripción activas suelen desplegarse geográficamente, esto es, cubriendo el territorio de forma progresiva.

A continuación se ofrece un panorama general de las principales estrategias y ámbitos de intervención para mejorar los sistemas de registro civil. Para obtener información más detallada al respecto, se pueden consultar los documentos elaborados y publicados por la OIM ([Documentos: Manual para desarrolladores](#)) y el Banco Mundial ([ID4D Practitioners' Guide](#)). Al final de esta sección se incluye una lista de recursos de orientación pertinentes que ofrecen una cobertura en profundidad de los ámbitos y estrategias de intervención.

3.1 Cambios institucionales

- Prever los acuerdos institucionales para la expedición de las tarjetas de identidad
- Establecer la gobernanza y el modelo de negocio del sistema nacional de expedición de tarjetas de identidad

- Determinar qué otras partes interesadas desempeñarán un papel en el proceso de expedición de tarjetas de identidad
- Determinar la participación del sector privado (para más información, consulte la sección relativa a [los principios sobre la identificación](#))
- Establecer una cantidad óptima de oficinas de registro subordinadas a una autoridad central
- Velar por que las personas puedan acceder a los servicios sin tener que recorrer distancias excesivas y por que no existan barreras lingüísticas, culturales o financieras, ni un "aislamiento" o estigmatización generales de determinadas poblaciones (por ejemplo, de las poblaciones nómadas)
- Determinar los recursos humanos y técnicos necesarios para la expedición inicial de tarjetas de identidad en todo el país

3.2 Aspectos técnicos del sistema

- Rediseñar por completo los procedimientos administrativos e institucionales de registro para permitir la mejor utilización posible de soluciones tecnológicas adecuadas
- Determinar qué datos biométricos que se recopilarán
- Velar por que las soluciones tecnológicas sean seguras y se apliquen de conformidad con los principios de la estrategia de la OIM en materia de identidad legal y los principios sobre la identificación adoptados por la Organización
- Elegir el diseño de la tarjeta de identificación y los materiales que se

- utilizarán para su producción
- Determinar las técnicas de personalización y los mecanismos de aseguramiento de la calidad
- Determinar los procesos de identificación digital

3.3 Interoperabilidad con otros sistemas

- Fomentar la elaboración de un marco normativo de interoperabilidad de datos
- Velar por que todas las partes interesadas que tienen acceso a los datos de registro civil visualicen la misma descripción de datos en sus respectivos sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones
- Definir con qué organismos colaborará el sistema nacional de tarjetas de identidad y cómo se logrará la interoperabilidad cumpliendo al mismo tiempo las salvaguardias de privacidad y protección de datos
- Diseñar el mecanismo de integración e interoperabilidad entre el sistema de tarjetas nacionales de identidad y el sistema de registro civil.

3.4 Recursos

- Promover la dotación de recursos suficientes en el presupuesto del Estado
- Coordinar la asistencia técnica y financiera internacional

3.5 Cambios legislativos

Revisar la legislación y los procedimientos internos para facilitar el acceso a las tarjetas nacionales de

identidad. Por lo general estos cambios requieren:

- Ampliar los derechos a los grupos de población que no estaban cubiertos (por ejemplo, a los extranjeros)
- Aplicar estrategias que faciliten y hagan conveniente la inscripción y mitiguen sus costos directos e indirectos, como las tasas, el tiempo de viaje, los costos de transporte, las pérdidas de ingresos y los servicios de intermediarios
- En los casos en que el sistema de registro civil es débil, desarrollar una metodología sólida de elaboración de perfiles sociales para determinar la identidad de quienes carecen de certificado de nacimiento u otros documentos válidos con el fin de reconocer su identidad en el sistema nacional de identidad legal

3.6 Estímulo de la demanda

- Mejorar la expedición de las tarjetas nacionales de identidad en su conjunto ofreciendo los servicios de registro cerca de donde vive la gente y elaborando procedimientos transparentes, claros, sencillos y culturalmente adecuados
- Destacar los incentivos, como el fomento de la integración social y económica de la población en general y la facilitación de las interacciones con el sector público y privado
- Desarrollar servicios adaptados a las necesidades de los grupos marginados

3.7 Registro continuo y actualización de los datos

Una vez que se ha implantado el nuevo sistema de tarjetas nacionales de identidad o se ha reformado el sistema vigente, debe aplicarse una estrategia de **actualización continua** de los registros de identidad existentes, por un lado, y de **registro continuo** del flujo de personas que se inscriben por primera vez, por otro, hasta alcanzar cierto grado de estabilidad. Sin un plan de actualización continua, los sistemas y registros de identidad quedarán desactualizados, lo que obligará a realizar repetidas —y costosas— campañas de recopilación de datos. Según se señala en la guía del Banco Mundial para profesionales de la identidad digital ([ID4D Practitioners' Guide](#)), el proceso de actualización suele realizarse a través de:

- **Registro y actualización por iniciativa de los interesados.** Tras una campaña de inscripción masiva o aprovechando las bases de datos existentes, suelen aplicarse mecanismos de inscripción por iniciativa de los interesados para: 1) incorporar el "flujo" de inscritos adicionales (esto es, los recién nacidos, los migrantes y las personas que no estaban registradas inicialmente), y 2) actualizar los registros existentes o recopilar datos complementarios. En estos casos, por lo general las personas solicitan la actualización o la inscripción por sí mismas y pueden utilizarse o no los mismos procedimientos e infraestructura de las campañas de inscripción

masiva (esto es, campañas móviles y centros de inscripción específicos).

- **Vinculación con otras bases de datos, especialmente con el sistema nacional de registro civil.** Otra forma de mantener los registros de identidad actualizados, además de los mecanismos de inscripción por iniciativa de los interesados, es vincularlos con otras fuentes de datos. En este sentido, revisten suma importancia las notificaciones automáticas de las defunciones procedentes del sistema de registro civil, pues permiten que el órgano competente desactive o retire la identidad. También son importantes las notificaciones de los nacimientos procedentes del sistema de registro civil, para la creación de identidades nuevas (si el registro de nacimientos está vinculado al sistema de generación de identidades), y las notificaciones de nuevos residentes

legales procedentes de una base de datos sobre inmigración, entre otras.

La inscripción por iniciativa de los interesados puede mantener el sistema nacional de identidad actualizado y favorecer la cobertura universal. Sin embargo, de acuerdo con la definición de identidad legal de las Naciones Unidas y el enfoque integral promovido por la Agenda de las Naciones Unidas para la Identidad Legal, los vínculos entre el sistema de registro civil y el sistema de tarjetas nacionales de identidad deben reforzarse continuamente para que la información de las tarjetas pueda actualizarse de manera oportuna a medida que los sucesos vitales de la población se reflejan en el sistema de registro civil.

A continuación figura una lista de recursos de planificación que pueden facilitar la toma de decisiones.

- [ID Enabling Environment Assessment \(IDEEA\)](#)
- [Catalog of Technical Standards for Digital Identification Systems](#)
- [Understanding Cost Drivers of Identification Systems and Cost of Identification Systems: Reference Cost Model](#)
- [Public Sector Savings and Revenue from Identification Systems](#)
- [Procurement checklist](#)
- [Compendium of Good Practices in Identity Management in the OSCE Region](#)

CAPÍTULO

5

REGISTRO DE POBLACIÓN

1. CONCEPTOS CLAVE

El rápido desarrollo de las tecnologías de la información también ha dado lugar a importantes inversiones en soluciones innovadoras para la gestión de la información en la administración pública. Muchos países han invertido en el desarrollo de una plataforma informática para recopilar, procesar y actualizar datos personales y ponerlos a disposición de órganos públicos que los necesiten para funcionar adecuadamente.

En determinado momento, se observó que demasiados órganos de la administración pública prestaban servicios a la población con sus propias bases de datos personales y que la información sobre sus respectivos clientes o beneficiarios no estaba necesariamente actualizada en la totalidad de las bases. Como respuesta a este problema, surgió la idea de crear una base de datos única que condensara toda la información de identidad de cada residente, incluidos el lugar de residencia y otros datos consignados, según lo requerido. La aplicación de este concepto dio lugar a la puesta en marcha de un registro de población de ámbito nacional al que las diferentes autoridades aporten la información de registro que deben recopilar en virtud de lo dispuesto en la legislación.

Los primeros registros de población propiamente dichos se crearon en los países escandinavos, que reconocieron

el valor de sus datos para la elaboración de las estadísticas vitales y la labor de las autoridades tributarias. De hecho, aún hoy, tanto en Noruega como en Suecia, la administración del registro de población es competencia del ministerio de hacienda.

En los modelos convencionales, las autoridades locales de registro civil mantienen un vínculo en línea permanente con el registro de población e introducen todos los sucesos vitales directamente en la base de datos central, y las autoridades encargadas de registrar el lugar de residencia de las personas hacen lo mismo con esos datos. También pueden añadirse al registro otros datos personales conforme a lo dispuesto en la legislación.

El registro de población es un sistema de datos individualizados, un mecanismo por el que se registran determinados datos de forma continua sobre cada miembro de la población residente de un país, o por el que se coordina el intercambio de dichos datos, y que permite obtener información actualizada sobre el tamaño y las características de la población. Así pues, el registro de población se actualiza de manera automática e instantánea a partir de notificaciones continuas de sucesos registrados originalmente en distintos sistemas administrativos.

Una característica importante de los registros de población es que disponen de un expediente para cada persona

física, a los que se van añadiendo los distintos registros, lo cual permite acceder a información actualizada sobre el estado civil, la identidad y el lugar de residencia de cualquier nacional. El sistema también permite acceder a los datos históricos, lo que hace posible reconstruir la evolución de la información personal a lo largo del tiempo. En algunos países, donde la legislación permite vincular los expedientes personales según las relaciones de filiación, los sistemas permiten reconstruir por completo el árbol genealógico de las personas.

Los expedientes se abren conforme a dos principios: **no puede haber más de un expediente por persona y la información personal debe registrarse una vez y utilizarse luego para distintos fines.**

El principio de un expediente por persona implica que la información se organice de manera que cada residente tenga una sola identidad y, por tanto, un solo expediente personal en el sistema. Para salvaguardar este principio, también es necesario que el sistema se haya diseñado con miras a evitar la creación de identidades múltiples o fraudulentas. La aplicación de este principio en la práctica no significa que la base de datos contiene un expediente por persona que se actualiza de forma continua. Lo más habitual es que la información se registre a medida que se inscriben los sucesos, pero puede utilizarse el identificador único personal para reconstruir el historial de una persona en un determinado momento.

El principio de un único expediente con distintos fines promueve la idea de

utilizar el registro de población como proveedor de información personal actualizada sobre los residentes a otros órganos de la administración pública, lo que elimina la necesidad de disponer de bases de datos sectoriales separadas y, por tanto, aumenta la eficacia general de la administración pública en relación con los costos. En los países en los que se utiliza para reunir y mantener actualizados los datos de registro civil y otros datos de identidad de los residentes, el registro de población se reconoce como la única fuente de información sobre la identidad personal con validez jurídica.

El registro de población también ofrece ventajas adicionales a los residentes, como la posibilidad de obtener certificados de diversos tipos de información de identidad y sucesos vitales en cualquier oficina local del país sin necesidad de desplazarse al lugar donde se registró originalmente el suceso.

A lo largo del tiempo, muchos países emprendieron la tarea de desarrollar un sistema unificado de ámbito nacional para procesar la información sobre la identidad y los sucesos vitales conexos. Aunque existen distintas formas de ponerlos en práctica, por lo general estos sistemas se conocen como "registros de población".

En términos generales, el registro de población se compone de los datos de identidad de las personas, incluidos todos los sucesos vitales correspondientes, que se introducen a través del proceso de registro civil. También puede incluir el lugar de

residencia permanente o temporal de las personas, u otro tipo de datos en función de lo dispuesto en la legislación nacional.

El término "registro de población" ha adquirido un uso más amplio y a menudo se emplea para designar un sistema de bases de datos interconectadas o interoperables administradas en ocasiones por una autoridad única que contienen datos de identidad o identificación personal. Así, además de las actas del registro civil, el sistema que almacena información personal contiene información sobre los documentos identificativos oficiales otorgados o está vinculado con las bases de datos de documentos oficiales expedidos. Esto significa que los expedientes personales también contendrán un identificador biométrico, o tendrán acceso a él, para poder vincular los datos de identidad con la persona física. Por lo tanto, si una persona física no ha tramitado su tarjeta nacional de identidad, no existe información que pueda utilizarse para vincularla con una identidad concreta del registro, lo que complica su posibilidad de ejercer otros derechos que dependen de la demostración de la identidad.

Los países que cuentan con algún tipo de registro de población también expiden tarjetas de identidad obligatorias a todos los nacionales, con lo cual cada residente adulto tendrá su información biométrica del registro vinculada con su expediente personal. En cuanto a la información biométrica, las autoridades conservan la fotografía más reciente de las personas, así como las anteriores.

En cuanto a la aplicación técnica del sistema, cada Estado participante ha adoptado un enfoque diferente. Los sistemas suelen reproducir la división administrativa existente en cuanto a la facultad de registro de determinadas categorías de información. En muchos casos, la administración del registro depende jurídicamente de un solo ministerio u organismo, y otros ministerios o instituciones encargadas de reunir categorías específicas de información personal remiten sus datos al registro de población. Para ello, las oficinas locales se vinculan directamente con el registro de población o se mantienen bases de datos sectoriales sincronizadas continuamente con dicho registro.

Sin embargo, la puesta en práctica de un sistema unificado no requiere la existencia de un registro global que reúna los datos de otros registros sectoriales. En algunos casos, el sistema consiste en una red de bases de datos sectoriales interconectadas en las que la información de identidad de cada persona puede vincularse utilizando un identificador personal único.

El establecimiento y la administración de un registro de población de ámbito nacional, ya sea una base de datos centralizada o una red de bases de datos sectoriales, se ha apuntalado con la elaboración de leyes y disposiciones administrativas sólidas en materia de privacidad y protección de datos. Los mecanismos legislativos y de control independiente exigen que cada órgano de la administración pública responsable de registrar los datos e introducirlos en el sistema pueda acceder únicamente a las categorías de datos que puede

procesar en virtud de la ley. Los demás datos del sistema deben permanecer inaccesibles. Además, los sistemas están diseñados para mantener un registro de cada vez que se accede a la información personal, así como del propósito de

cada acceso, y para ser objeto de una auditoría, ya sea por el propietario de los datos personales o por un organismo independiente autorizado.

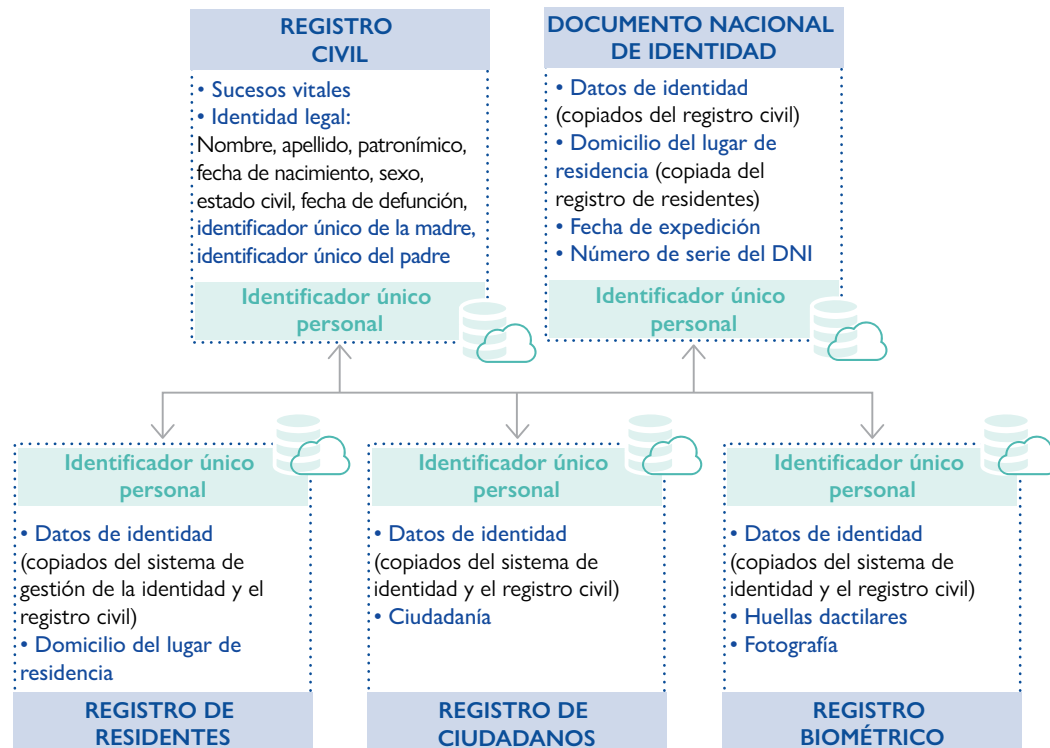


Gráfico 8: Representación gráfica del registro de población unificado de Kirguistán

2. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

A continuación se expone un panorama general de las principales estrategias y esferas de intervención para mejorar el establecimiento de un registro de población.

2.1 Sistemas integrados o de redes interoperables

Los procesos de administración de los registros de población centralizados o descentralizados constan de tres componentes principales:

- Recopilación de información para el registro.

- Almacenamiento de los datos personales y sistemas de acceso al registro o los registros.
- Responsabilidad final del registro.

En relación con cada uno de estos aspectos, es fundamental preguntarse a quién incumbe cada tarea, así como qué autoridades intervienen y cómo realizan las actividades necesarias para recopilar, verificar, almacenar y corregir los datos. Se trata de una cuestión que debe consensarse a nivel nacional, por lo que la mejor estrategia será la que mejor se adapte a las necesidades de los órganos competentes. La decisión de quién debe ser el custodio del registro a menudo requiere un compromiso político entre los distintos órganos.

En torno a estos debates institucionales, suelen surgir varias opciones:

- **El registro de población funciona como un registro central integrado** que reúne todas las bases de datos personales en una sola estructura de datos global. Se implementa por lo general cuando el mismo organismo se encarga del registro civil, la expedición de las tarjetas nacionales de identidad y el registro del lugar de residencia. Si otros organismos se ocupan del registro de determinados datos personales, se les proporciona acceso externo a la base de datos central para que actualicen la información correspondiente según sea necesario
- **El registro de población funciona como una red de bases de datos interoperables, cuya administración depende de autoridades diferentes.** Esta

modalidad se utiliza generalmente en los países en los que el registro civil, la expedición de tarjetas nacionales de identidad y el registro del lugar de residencia competen a distintas autoridades. Incluso en estos casos, se designa a uno de los principales organismos de registro como custodio de la infraestructura informática del registro de población.

- **El registro de población puede ser responsabilidad de un organismo independiente que se encargue del funcionamiento ininterrumpido del centro de datos central.** En este caso, el organismo es responsable del funcionamiento ininterrumpido de la plataforma del registro de población, así como de conservar los datos registrados de manera segura. La facultad de introducir, modificar y visualizar determinadas categorías de datos en el sistema corresponde exclusivamente a las autoridades habilitadas por ley para recopilar esos datos. El acceso a subconjuntos de datos personales requiere el permiso de la autoridad competente. El organismo que custodia el registro de población también es responsable de garantizar el estricto cumplimiento de los derechos de acceso concedidos a cada parte interesada.

2.2 Cobertura de los registros de población

Los registros de población también presentan diferencias en materia de cobertura. Lo más común es que se registre a todos los habitantes del país, independientemente de que sean

nacionales o extranjeros. Sin embargo, existen distintos modos de determinar si una persona vive en el país. En algunos países, se considera que una persona vive en el país y goza de condición de residente oficial después de 3 o 6 meses. Con arreglo a lo dispuesto en la normativa de las autoridades migratorias, también puede registrarse información sobre los migrantes irregulares, sobre todo si en algún momento se concedió la condición de residente y esta expiró. Los países que recogen sistemáticamente información sobre los migrantes cuya situación aún no se ha determinado también mantienen información sobre ellos en el registro de población.

La condición de los habitantes de un país influye en las posibilidades de que se los incluya en el sistema de población. El alcance demográfico de estos sistemas a menudo refleja las decisiones políticas y los valores sociales de un país. Algunos países se decantan por un registro más amplio y mantienen a las personas en sus sistemas también después de su muerte.

2.3 Recopilación de información para el registro

El registro de población debe abarcar todo el territorio y la población del país. Los datos personales para el registro de población pueden recopilarse mediante distintos tipos de fuentes y en diferentes niveles administrativos. Por ejemplo, los datos sobre la identidad legal de las personas deben proceder de los sistemas de registro civil, incluidos el nombre, el sexo, la fecha y el lugar de nacimiento, la filiación, el matrimonio,

el divorcio y la viudez, así como la identidad del cónyuge fallecido, la ciudadanía y la defunción. En estos casos, la información puede obtenerse de los documentos oficiales, por lo que la información del registro de población debería ser bastante fiable. Además, ello supone que los nacionales no tienen necesariamente un papel que desempeñar en el suministro de la información.

2.4 Organizaciones responsables del registro

Los Estados confían la administración del registro de población a distintos tipos de autoridades públicas. La responsabilidad final del sistema de registro podría ser otro aspecto de la centralización. Puede ser que el organismo que realiza los procesos mencionados sea responsable del sistema de registro de población (o de parte de él), pero también es posible que la responsabilidad última del funcionamiento del sistema recaiga en una autoridad central (por ejemplo, el Ministerio del Interior). Incluso si la recopilación, el almacenamiento y el acceso estén descentralizados, es posible que la autoridad central competente establezca una normativa de cumplimiento obligatorio para todos los registros descentralizados. Este es el caso de España, donde el Instituto Nacional de Estadística es responsable de registros que, por lo demás, son completamente independientes. En Alemania, la responsabilidad final de los registros se organiza a nivel de los estados; no hay ninguna autoridad nacional o federal implicada. En Suecia, la administración del registro nacional

de población es competencia de la Agencia Tributaria de Suecia. Los cambios en el registro de población son administrados por las oficinas tributarias locales.



MIGRANTES Y PRUEBAS DOCUMENTALES DE IDENTIDAD LEGAL

LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE IDENTIDAD LEGAL EN EL CONTEXTO MIGRATORIO

El presente capítulo ofrece un panorama general de los documentos que suelen reconocerse como prueba válida de la identidad legal y el estado civil dentro del espectro migratorio. Los documentos que pueden utilizarse como prueba de identidad legal en un país dependen de la condición jurídica de las personas en ese país, a saber, si son nacionales o extranjeros. Este tipo de documentos suelen ser expedidos por las autoridades competentes del país de nacionalidad. Para los migrantes que establecen su residencia en el extranjero o viajan al extranjero por un periodo breve, las autoridades del Estado de acogida pueden expedir otros documentos que pueden utilizarse como prueba de identidad legal en su territorio.

Documentos que los Estados expiden a sus nacionales

- Certificados de inscripción de sucesos vitales
- Tarjetas de identidad
- Documentos de viaje
- *Laissez Passer*

Los tres documentos se consideran pruebas válidas de identidad para realizar trámites legales nacionales. El documento de viaje es el único documento que tiene reconocimiento universal transfronterizo y se considera una prueba de identidad legal admisible en el extranjero. Las tarjetas de

identidad también pueden aceptarse como prueba de identidad legal en determinados países del extranjero en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales. Puede ocurrir lo mismo con los certificados del registro civil, aunque a menudo su aceptación por parte de las autoridades extranjeras está supeditada a un procedimiento de legalización, que se describe detalladamente en el capítulo 7.

En la sección 1 de esta Guía Práctica, se ofrece una descripción detallada de los servicios de registro de sucesos vitales y la expedición de tarjetas nacionales de identidad.

Documentos de viaje

Un documento de viaje es un documento de identidad expedido por un Estado o una entidad internacional en virtud de un acuerdo internacional que permite a las personas superar los controles fronterizos. Los documentos de viaje suelen garantizar a los otros Estados que el portador puede regresar al país emisor y, en general, se expiden en forma de libreta para que los otros Estados puedan colocar sus visados y sellos de entrada y salida. En el presente documento, el término "documento de viaje" se refiere al documento de viaje de lectura mecánica o al pasaporte electrónico, según las especificaciones de la Organización de

CAPÍTULO

6

Aviación Civil Internacional (OACI). Aunque los pasaportes expedidos por los Estados son la forma más común de documento de viaje, muchos Estados y organizaciones internacionales expiden otros tipos de documentos de viaje que pueden utilizarse para viajar a los países donde son reconocidos.

En los Estados en los que la tarjeta nacional de identidad es obligatoria, las autoridades que expiden los pasaportes se benefician de la verificación de la identidad realizada como parte del proceso de expedición de la tarjeta de identidad, reduciendo así el largo procedimiento de verificación necesario para la expedición del pasaporte.

Los Estados que no expiden tarjetas nacionales de identidad tienen que administrar un gran número de oficinas de pasaportes para atender a todos los solicitantes, lo que puede resultar sumamente gravoso. Esto es especialmente evidente si el volumen de solicitudes anuales de documentos de viaje no es muy elevado. En estos casos, las autoridades permiten las solicitudes de documentos de viaje a distancia (incluso la primera vez que se solicitan) y aplican un enfoque algo diferente para verificar la identidad del solicitante, realizando comprobaciones de su huella social. Este enfoque es muy común en los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

Verificación de la identidad a través de la huella social

No obstante, pueden verificar los documentos originarios en los registros de origen siempre que haya un enlace directo en línea. Al mismo tiempo, esas no son todas las comprobaciones necesarias. Para abordar los aspectos fundamentales de la identificación, esto es, para comprobar que la identidad pertenece a una persona viva, que se utiliza habitualmente en la sociedad y que está vinculada al solicitante, se utilizan otros documentos de identidad expedidos por autoridades estatales y no estatales que constituyen una prueba de identidad suficiente. En algunos países, para comprobar que la identidad se utiliza ampliamente y está vinculada al solicitante, se consultan otras bases de datos funcionales, como las de permisos de conducir u otras bases de datos de servicios públicos. Este proceso se conoce como comprobación de la huella social del solicitante.

El concepto de huella social (fuera del ámbito de las redes sociales) se refiere al rastro que dejan las personas en sus interacciones diarias con las autoridades y el sector privado en relación con el uso de una determinada identidad, por ejemplo, al matricularse en una escuela o universidad, en el empleo, al acceder a servicios sociales o al solicitar un permiso de conducir. En muchos casos, el documento de identidad viene con una fotografía u otro dato que permite vincular la identidad con la persona física.

Cuantas más pruebas de este tipo puedan obtenerse, más posibilidades tendrán las autoridades de comprobar que la identidad existe, se encuentra en uso y pertenece a una persona concreta. En los Estados Unidos de América y el Reino Unido, las

autoridades que expiden los documentos de viaje delegan las comprobaciones de la huella social en entidades comerciales como CitizenSafe, Digidentity, Experian, el Servicio Postal de los Estados Unidos, Royal Mail y SecureIdentity.

En este contexto, la huella social no se utiliza para reconstruir la identidad legal de la persona, sino para determinar si la identidad legal presentada en los certificados oficiales de sucesos vitales pertenece realmente a la persona que afirma quien figura en los documentos.

Se ofrece más información al respecto en la parte dedicada a la [protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#).

Los datos del acta de nacimiento son la prueba de identidad más importante. Las autoridades pueden pedir un certificado de nacimiento o consultar directamente el registro de nacimientos. En la mayoría de los casos, la información del certificado de nacimiento proporcionado también se verifica directamente en las actas del registro civil. Por lo general, si el certificado de nacimiento ha sido expedido por una autoridad extranjera, debe estar legalizado de conformidad con los procedimientos aplicables (para más información, consulte la sección sobre la [protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#)).

Cuando se solicita una renovación, normalmente no se vuelven a pedir pruebas documentales si no se han producido cambios en la información de identidad del solicitante desde la expedición del documento anterior. Si algún dato de identidad ha cambiado (por ejemplo, si el solicitante ha contraído matrimonio o ha cambiado de nombre), pueden pedirse pruebas documentales para su posterior verificación en el registro de origen (por ejemplo, en el registro de matrimonio).

En los países que tienen registro de población, los cambios en la información de identidad se actualizan constantemente en el registro, por lo que los documentos de identidad o de viaje pueden renovarse utilizando únicamente la información del registro de población. Cualquier cambio en la información de identidad debe resolverse primero en el registro de población antes de reflejarse en los documentos identificativos.

En la práctica, la información de identidad que se presenta en la solicitud de renovación de un documento se somete a un proceso de verificación ulterior que es llevado a cabo íntegramente por la autoridad emisora. El solicitante no tiene que hacer nada, a menos que se encuentren discrepancias en el proceso. El proceso de verificación consiste en buscar la información en los registros de tarjetas nacionales de identidad o pasaportes expedidos.

Laissez Passer

Un salvoconducto o *laissez-passer* ("dejen pasar" en francés) es un

documento de viaje expedido por un Estado nacional o determinadas organizaciones internacionales. El *laissez-passer* se expide a menudo para un viaje de ida al país emisor por razones humanitarias como, por ejemplo, la reunificación familiar. Algunos Estados expiden estos documentos a sus propios nacionales como pasaportes de emergencia. Otros los expiden a personas apátridas o que no pueden obtener un pasaporte de su propio Estado, o cuyo Estado no es reconocido por el país emisor.

Históricamente, los *laissez-passer* se expedían en tiempos de guerra como salvoconductos para ingresar a determinadas zonas y, fuera de las zonas o países en guerra, se expedían a funcionarios, diplomáticos y otros representantes o nacionales de terceros países. En estos contextos, el *laissez-passer* ofrecía por lo general una libertad de movimiento bastante específica y limitada. El formato y la autoridad emisora estaban más o menos normalizados, según las circunstancias.

Documentos que los Estados expiden a los extranjeros residentes

- Permisos de residencia
- Certificados de inscripción de sucesos vitales
- Documentos de viaje de las Convenciones

Además del documento de viaje expedido por sus respectivos países de nacionalidad, los extranjeros residentes tienen un **documento de identidad para residentes** expedido por el país de acogida que sirve como prueba

de permiso de residencia. Asimismo, estos documentos se reconocen como prueba documental de identidad legal para la realización de trámites legales nacionales.

Las pruebas documentales de identidad legal que las autoridades competentes expiden a los nacionales residentes en el Estado se describen detalladamente en la sección 1 de la presente Guía Práctica. En el capítulo 7 se ofrece un panorama general de los sistemas administrativos que aplican los países para expedir pruebas documentales que reflejen la identidad legal de los nacionales en su territorio.

El capítulo 8 se centra en los servicios relacionados con la obtención de pruebas de identidad legal que los Estados pueden prestar a sus nacionales residentes en el extranjero a través de los servicios consulares.

Documentos de viaje de las Convenciones

Inspirados en la tradición del pasaporte Nansen¹⁸, los documentos de viaje para los refugiados y los apátridas fueron introducidos en dos de los principales tratados internacionales en este ámbito: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954

¹⁸ El pasaporte Nansen se estableció por primera vez mediante el Acuerdo de 5 de julio de 1922 relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos (Liga de las Naciones, Treaty Series, vol. 13, núm. 355, pág. 237, disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/3dd8b5802.pdf>), y se amplió mediante acuerdos ulteriores a otros grupos de refugiados y apátridas.

(Convención de 1954).¹⁹ El artículo 28 de ambas convenciones establece que los Estados contratantes deben expedir a los refugiados y los apátridas que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio. Cada convención contiene un anexo casi idéntico compuesto por 16 párrafos con disposiciones más detalladas aplicables a los documentos de viaje, así como un anexo con un modelo de documento de viaje. Las convenciones establecen un sistema unificado de documentos de viaje para los refugiados y los apátridas sobre la base del reconocimiento recíproco entre los Estados contratantes.

Los documentos de viaje de lectura mecánica otorgados con arreglo a las Convenciones facilitan los viajes internacionales de los refugiados y los apátridas. Estos documentos permiten a los refugiados y los apátridas tener el mismo acceso

¹⁹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 189, pág. 137, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>) y Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Nueva York, 28 de septiembre de 1954 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 360, pág. 117, disponible en: <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>). La información de la presente Guía Práctica se aplica también a las personas reconocidas como refugiados en virtud de la Convención por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de la Organización de la Unidad Africana), Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1001, pág. 45, disponible en: <https://www.acnur.org/prot/instr/5b076e994/convencion-de-la-oua-por-la-que-se-regulan-los-aspectos-especificos-de.html>).

que los titulares de pasaportes ordinarios a instalaciones modernas y eficientes en los puntos de control fronterizo. Además, pueden facilitar los trámites de visado. De hecho, al igual que las normas internacionales unificadas sobre los documentos de viaje, las disposiciones detalladas sobre los documentos de viaje de las Convenciones de 1951 y 1954 se incluyeron para facilitar el derecho fundamental de todas las personas, incluidos los refugiados y los apátridas, a salir de cualquier país, incluido el de acogida, garantizando la uniformidad, la seguridad y el reconocimiento amplios de los documentos de viaje de las Convenciones independientemente de su Estado de expedición.

La OACI y el ACNUR han elaborado una guía con recomendaciones prácticas detalladas sobre la expedición de documentos de viaje de las Convenciones, titulada "Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas".²⁰

²⁰ Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas; OACI y ACNUR, Montreal, 2017, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5319964d4>.

PUESTA EN EFECTIVIDAD Y EXPEDICIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES DE IDENTIDAD LEGAL PARA LOS MIGRANTES POR PARTE DE LOS ESTADOS DE ACOGIDA

CAPÍTULO

7

1. CONCEPTOS CLAVE

El presente capítulo se centra en los servicios que los países deben desarrollar a lo largo del tiempo como parte de su sistema de identidad nacional para actualizar las características de la identidad legal de los migrantes en su territorio.

En algunos Estados, el número de extranjeros residentes representa un porcentaje considerable de la población total. En virtud de su condición, los extranjeros residentes tienen acceso a un amplio abanico de derechos, principalmente el de permanecer en el territorio del Estado en el que viven. Por lo tanto, las autoridades responsables de la gestión de la identidad deben colaborar estrechamente con las autoridades migratorias para que los extranjeros residentes dispongan de un documento identificativo que les permita acreditar su condición y acceder a los servicios específicos que ofrece el Estado. Estos documentos identificativos tienen diferentes títulos oficiales que varían en función del país que expide el documento. Por ejemplo, los países de la Unión Europea expiden dos tipos

de documentos de identidad para los extranjeros residentes: los permisos de residencia permanente (para los nacionales de otros Estados de la Unión Europea) y permisos de residencia de larga duración (para los nacionales de Estados que no pertenecen a la Unión Europea).

A diferencia de los visitantes temporales, los extranjeros o no nacionales que desean permanecer de forma permanente en el territorio de un Estado de destino deben solicitar la condición de residente permanente. Una vez que tal condición ha sido determinada por las autoridades competentes, se acredita mediante la expedición de un documento identificativo bajo la forma de un permiso de residencia.

1.1 Gestión de la identidad de los extranjeros residentes

La información de identidad establecida en el marco de la determinación de la condición de residente se utiliza para producir y personalizar los permisos de residencia. Los datos de identidad se cotejan con los del documento de viaje que se ha presentado, expedido por las autoridades del país de nacionalidad del

solicitante. En caso de duda, se pueden realizar comprobaciones adicionales para determinar la autenticidad del documento, a menudo en colaboración con las autoridades fronterizas, que pueden utilizar equipos forenses especializados.

Las autoridades estatales pueden utilizar servicios especializados que facilitan la verificación de documentos extranjeros proporcionando información sobre el diseño y las características de seguridad de los documentos de viaje

y otros documentos identificativos otorgados por autoridades de Estados reconocidos. Por ejemplo, pueden utilizar herramientas de acceso público como PRADO y EDISON TD, que ofrecen imágenes de alta resolución de las últimas versiones de las pruebas documentales de identidad legal emitidas por Estados de todo el mundo. Se proporciona información más precisa sobre los documentos a las autoridades estatales que se hayan suscrito a los servicios.

PRADO – Registro Público de Documentos Auténticos de Identidad y de Viaje en Red del Consejo de la Unión Europea <https://www.consilium.europa.eu/prado/es/prado-start-page.html>

PRADO ofrece descripciones técnicas e información sobre algunos de los elementos de seguridad más importantes de los documentos de identidad y de viaje de los países de la Unión Europea, de todos los países del Espacio Schengen, de otros países vecinos y de distintos países del mundo que no pertenecen a la Unión Europea.

La acción común de 3 de diciembre de 1998 (98/700/JAI) dio lugar a la creación del sistema europeo de archivo de imágenes (FADO). La primera parte del sistema, "Expert FADO", se puso en marcha a finales de 2004 para establecer un canal en línea de comunicación segura entre los expertos en documentos. En 2007 se pusieron en marcha los componentes "iFADO" y "PRADO". El primero (la intranet del sistema europeo de archivo de imágenes) ofrece la información más importante del foro de expertos exclusivamente para autoridades estatales, mientras que el segundo ofrece un pequeño subconjunto de esa información para el público en general.

PRADO contiene descripciones técnicas básicas que incluyen información sobre las características de seguridad de los documentos de identidad y de viaje auténticos. La información es seleccionada y aportada por expertos en documentos de los Estados miembros de la Unión Europea, Islandia, Noruega y Suiza. Parte de la información clasificada y de acceso restringido que figura en el sistema "Expert FADO" se pone a disposición del público en las páginas de PRADO.

EdisonTD (las siglas "TD" significan "travel documents") es una base de datos con información sobre documentos de viaje y otros documentos conexos procedentes de casi todos los países del mundo. La base de datos fue desarrollada por las autoridades holandesas en estrecha colaboración con las autoridades de Australia, el Canadá, los Emiratos Árabes Unidos y los Estados Unidos de América, así como con Interpol.

El contenido puede consultarse en alemán, árabe, español, francés, inglés y neerlandés.

El nivel de verificación de EdisonTD está disponible gratuitamente en Internet en la siguiente dirección: <http://www.edisontd.net/>.

Controles migratorios delegados en los servicios consulares

Salvo que existan circunstancias específicas (como situaciones de desplazamiento o crisis humanitarias) que desordenen los movimientos transfronterizos, lo normal es que los viajeros entren utilizando documentos de viaje válidos y verificables. Las políticas y la legislación relativas a la entrada de nacionales de terceros países deben diseñarse teniendo en cuenta los problemas de seguridad nacional y los riesgos asociados a la migración irregular, así como los derechos humanos de los migrantes. Los Estados establecen las condiciones para admitir en su territorio a los visitantes de los distintos Estados por separado, en función de los riesgos particulares que supone cada caso. Los Estados también deben contar con leyes y procedimientos que garanticen el respeto de los derechos humanos en la frontera, incluido en todos los casos el principio de no devolución.²¹

²¹ Puede obtenerse más información sobre el principio de no devolución en el derecho internacional de los derechos humanos en el siguiente documento: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>

Cuando se considera que la entrada de los nacionales de determinado Estado supone un riesgo elevado, suele imponerse un régimen de visados. Esto permite que los Estados receptores evalúen a cada nacional procedente de un Estado de alto riesgo atendiendo a los posibles riesgos que supone para la seguridad y el orden público, incluido el riesgo de migración irregular.

Los visitantes sujetos a un régimen de visados suelen tener que someterse a una evaluación por parte de la autoridad emisora de visados del Estado de destino antes de iniciar el viaje, en la que esta determina si reúnen los requisitos para obtener el visado. Los requisitos están definidos en la política de visados de cada Estado y pueden variar según la ciudadanía de los solicitantes.

Las autoridades encargadas de expedir los visados buscan determinar si los solicitantes suponen un riesgo para la seguridad y el orden público del Estado de destino, si disponen de los medios necesarios para financiar su estadia y si suponen un riesgo en términos de migración irregular. Por ello, la carga de la prueba de que no constituyen tal riesgo recae en los solicitantes.

Una vez que el solicitante ha presentado los documentos requeridos, las autoridades examinan la información proporcionada para determinar si este reúne los requisitos para obtener el visado. Con la información personal de las solicitudes de visado se realizan comprobaciones en las bases de datos y los registros nacionales correspondientes para determinar si los solicitantes podrían representar una amenaza para la seguridad nacional y el orden público. Además, las pruebas documentales aportadas en relación con el propósito de visita declarado por el solicitante se utilizan para determinar si el solicitante reúne los requisitos para obtener el tipo de visado solicitado o, en su caso, para determinar qué tipo de visado que se le expedirá.

Las comprobaciones que llevan a cabo los servicios consulares para asegurarse de que los documentos de viaje son auténticos y reflejan la identidad legal actualizada del solicitante son un aspecto fundamental del proceso, tanto si la persona tiene la intención de viajar para realizar una visita corta como si pretende obtener la residencia en el país de destino. Además, el proceso de verificación puede resultar bastante complejo si la solicitud de migración afecta a familias enteras, como puede ser el caso de las solicitudes de reunificación familiar²². En estos casos, los certificados del registro civil acreditativos de los vínculos familiares y los estados civiles (por ejemplo, el

²² El derecho de los extranjeros a entrar y residir en un país en el que sus familiares residen legalmente o del cual poseen la nacionalidad, a fin de preservar la unidad familiar. Fuente (adaptación): [Consejo de la Unión Europea, Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar \(22 de septiembre de 2003\)](#), DO L 251/12.

matrimonio) pueden ser bastantes. Esto obedece en gran medida al hecho de que, a diferencia de los documentos de viaje, los certificados del registro civil no suelen estar protegidos contra la falsificación y son de por sí poco fiables. Por lo tanto, la cooperación con las autoridades del país de acogida en la verificación de los certificados presentados puede ser esencial.

El cumplimiento de la solicitud de visado indica a las autoridades migratorias que la información de identidad legal consignada en el visado y en el documento de viaje conexo es fiable y puede utilizarse para conferir la condición de residente o autorizar la estancia temporal y expedir documentos identificativos que reflejen la condición de residente o el derecho de permanencia y la identidad legal del titular.

Disposiciones institucionales y técnicas para la gestión de la identidad

La tramitación de las solicitudes de inmigración o de la condición de residente depende de las disposiciones institucionales de cada país, así como del dispositivo institucional para la expedición de los permisos de residencia. Los extranjeros residentes pueden utilizar estos documentos para demostrar su identidad legal en las interacciones diarias con las entidades públicas y privadas del país de acogida.

En los países que cuentan con un registro central de residentes o un registro de población, la gestión de la identidad de los extranjeros residentes y la expedición de permisos de residencia

funciona como una extensión del sistema nacional de identidad legal. La plataforma informática que contiene el registro de extranjeros residentes suele construirse sobre la misma plataforma que contiene el registro de las tarjetas nacionales de identidad o el registro de población. Si en el país se expiden tarjetas nacionales de identidad, los permisos de residencia permanente por lo general tienen un diseño similar al de aquellos y utilizan los mismos medios de personalización que se emplean para su producción. Esto significa también que, durante el proceso de expedición del permiso de residencia, se toma una fotografía digital del rostro del solicitante y se consigna en la base de datos y en el documento. A menudo, la fotografía del rostro se complementa con otros datos biométricos, como las huellas dactilares.

Si el sistema nacional de identidad legal asigna un número de identificación único a todos sus nacionales, debe asignar uno también a los extranjeros residentes para facilitar la gestión de la información personal de otros registros que procesan información personal (por ejemplo, el registro civil o los registros funcionales), así como en la interacción con los proveedores de servicios públicos.

La información biométrica de la base de datos central garantiza que la identidad del titular del documento pueda autenticarse de forma segura durante la renovación del documento o al acceder a otros servicios que requieren un alto nivel de seguridad.

1.2 Servicios de registro civil

Aunque la información jurídica de los migrantes o extranjeros se registre debidamente en el sistema nacional de identidad legal al momento de expedir el permiso de residencia, con el tiempo, pueden producirse nuevos sucesos vitales que afecten la identidad legal o el estado civil de los extranjeros residentes. Los nacimientos de los hijos de migrantes residentes también deben inscribirse en los registros civiles nacionales.

Los extranjeros residentes que pueden demostrar su identidad legal mediante un permiso de residencia deben poder acceder a los servicios de registro civil en pie de igualdad con los nacionales, atendiendo al principio de no discriminación. Además de los datos de identidad, dependiendo del suceso vital del que se trate, las autoridades pueden exigir que el documento de viaje expedido por el país de nacionalidad del migrante tenga los campos necesarios que reflejen la nacionalidad del solicitante. El registro de nacimiento puede requerir otros documentos adicionales. Muchos Estados exigen que dicho certificado esté debidamente legalizado para aceptarlo como prueba documental.

Para los migrantes y extranjeros residentes, el registro de sucesos vitales proporciona pruebas documentales de las nuevas características de la identidad legal o el estado civil que las autoridades migratorias pueden utilizar para actualizar la información personal en los registros de extranjeros residentes y expedir permisos de residencia con la información de identidad actualizada.

Al inscribir el nacimiento de un hijo, los extranjeros residentes pueden utilizar el certificado de inscripción para tramitar la residencia del recién nacido, así como la nacionalidad del país de origen o del país de acogida, en función de las legislaciones nacionales respectivas. En los casos en los que se concede al niño la nacionalidad del país de acogida, los registros de gestión de la identidad del niño pasan de los registros de gestión de la identidad de los extranjeros residentes a los registros de los nacionales.

Cabe destacar que el acceso al registro civil no debe limitarse exclusivamente a los nacionales y a los extranjeros residentes. Los visitantes temporales también deben tener derecho a inscribir los sucesos vitales que se produzcan durante su visita, dentro del plazo permitido para las visitas de corta duración. Todos los migrantes o extranjeros, independientemente de su condición, deben poder acceder al registro civil, para que los Estados puedan inscribir también los nacimientos de los hijos de los migrantes irregulares, con el fin de hacer efectivos sus derechos en virtud de la Convención de los Derechos del Niño y de evitar que sean excluidos, marginados y privados en general del acceso a la identidad legal o expuestos al riesgo de apatridia. Deben poder registrar nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros sucesos (siempre que lo hagan conforme a la legislación del país de acogida). En estos casos, el documento de viaje del interesado suele ser suficiente. Lo ideal sería que los certificados de matrimonio se legalizaran antes de ser aceptados oficialmente como válidos.

Es igualmente importante destacar que los extranjeros residentes tienen la posibilidad de registrar los sucesos vitales en su país de nacionalidad, y que a menudo lo hacen, ya que suelen considerar que su país de nacionalidad es fundamental para la organización de sus vidas. En estos casos, no es necesario que vuelvan a registrar el suceso en el país donde residen de manera permanente (a menos que tengan más de una ciudadanía y sean también nacionales de ese país). Para actualizar sus datos de identidad legal en el registro de residentes permanentes y en su permiso de residencia, los migrantes deben aportar el certificado de inscripción de sucesos vitales debidamente legalizado.

Admisión de certificados de registros civiles extranjeros

En muchas situaciones, la información del estado civil de una persona puede verificarse accediendo directamente a los asientos correspondientes de la base de datos del registro civil. Sin embargo, cuando la información se encuentra almacenada en una base de datos en el extranjero, no se puede acceder a ella directamente, ya que obra en poder de una autoridad de otro Estado. Si una persona nacida en el extranjero se encuentra en proceso de registrar un suceso vital susceptible de alterar su información de identidad (por ejemplo, un matrimonio o un cambio de nombre), se le puede pedir que, además de los documentos identificativos (documento de viaje o permiso de residencia), aporte certificados del registro civil.

Los documentos de estado civil no se elaboran de la misma manera en todos los Estados y, a diferencia de los documentos de viaje, no existen normas internacionales que especifiquen el diseño de los certificados o sus características de seguridad. Además, puede haber una incompatibilidad jurídica con respecto al mismo tipo de estado civil entre distintos países (por ejemplo, el matrimonio entre personas del mismo sexo puede ser reconocido en un país pero no en el otro).

En Europa, por ejemplo, esta situación puede afectar a una gran cantidad de personas. Según la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), y como se puede observar en el cuadro 3.5, una proporción relativamente importante de la población de los Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo ha nacido fuera de su Estado de residencia actual.²³ Esta franja de la población suele tener que presentar certificados expedidos por las autoridades de su país de origen en diversas situaciones, por ejemplo para contraer matrimonio, acreditar su matrimonio o solicitar la residencia permanente para un hijo nacido en el extranjero. Aunque es probable que la mayor parte de su información de identidad se mantenga invariable, pueden surgir problemas

²³ Eurostat, *Foreign born population by country of birth, 2015*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ee/Foreign-born_population_by_country_of_birth%2C_1_January_2015_\(%C2%B9\)_YB16.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ee/Foreign-born_population_by_country_of_birth%2C_1_January_2015_(%C2%B9)_YB16.png).

²⁴ La transliteración es el método de representar los signos de un sistema de escritura mediante los signos de otro en función de su similitud fonética.

²⁵ Una marca diacrítica es un signo ortográfico que indica al lector cómo pronunciar una letra.

relacionados con la legalización de los documentos originales, la traducción o la transliteración²⁴ y las marcas diacríticas²⁵.

Legalización de documentos de estado civil

Por lo general, en Europa las oficinas del registro civil no aceptan documentos que no estén debida y correctamente legalizados o notariados. En principio, los documentos procedentes de países extranjeros deben ser legalizados (autenticados) o notariados por el Estado extranjero correspondiente. La autenticación en este contexto es un acto administrativo por el que un funcionario público competente certifica la veracidad de la firma o el sello y el cargo del funcionario que tramitó, expidió o certificó (una copia de) un documento concreto.

Normalmente, existen dos formas de autenticar un documento. Una es que lo autentique primero el Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado en el que se expidió el documento y luego las autoridades consulares (embajada o consulado) del Estado receptor. El consulado del Estado receptor debe reconocer el nombre y la firma del funcionario designado del Ministerio de Asuntos Exteriores para poder confirmar la autenticidad del documento. Es posible que el funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores no conozca en persona, o no tenga en sus archivos, los nombres y las firmas de todos los encargados de los registros civiles de su país y, por tanto, no pueda certificar la autenticidad del documento directamente. Por ello, en muchos casos, los documentos

requieren una serie de sellos y firmas adicionales antes de que puedan llegar a manos de un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La otra forma es ligeramente diferente: tras la autenticación por el Ministerio de Asuntos Exteriores del país en el que se ha expedido, el documento se remite a la embajada del país emisor y de ahí al Ministerio de Asuntos Exteriores del país receptor. Para agilizar el trámite, muchos Estados, incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea, son parte en el Convenio de La Haya de 1961 por el que se suprime la exigencia de legalización para los documentos públicos extranjeros. El convenio establece que los Estados signatarios se comprometen a reconocer los documentos públicos de los demás Estados siempre que lleven un sello y un timbre especiales, conocidos como "apostilla". La apostilla (que en francés significa "certificación") es, por tanto, una forma de certificación notarial reconocida internacionalmente y garantiza que los documentos públicos expedidos en un país signatario sean

reconocidos como válidos en los demás países signatarios. Las funciones de la apostilla son certificar la autenticidad de la firma que figura en el documento, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y la identidad de cualquier sello o timbre que pueda contener. La apostilla debe adjuntarse como anexo al documento oficial o estamparse en el propio documento mediante un sello. La apostilla solo se expide a pedido.

La expedición de la apostilla incumbe a una autoridad designada por el Estado emisor que consta en los archivos de La Haya. Puede ser el Ministerio de Asuntos Exteriores u otra autoridad. En muchos países, hay varias autoridades designadas y autorizadas oficialmente para expedir la apostilla. Los documentos apostillados por estas autoridades no necesitan una legalización previa de una embajada o consulado para pasar por el sistema consular, sino que pueden utilizarse directamente.

La Comisión Internacional del Estado Civil

La Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC) es una organización internacional intergubernamental fundada en septiembre de 1948 y tiene su sede en Estrasburgo (Francia). La CIEC cuenta actualmente con 16 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza y Turquía. Chipre, Eslovenia, Lituania, y Suecia tienen estatus de observadores. El objetivo de la CIEC es facilitar la cooperación internacional en cuestiones relativas al estado civil y mejorar el funcionamiento de los servicios nacionales de estado civil. Para ello, mantiene documentación legislativa y jurisprudencial que refleja el derecho de sus Estados miembros, proporciona a estos información y conocimientos técnicos, elabora estudios jurídicos y técnicos, prepara publicaciones y redacta convenios y recomendaciones. Desde 1948, la CIEC ha adoptado 32 convenios multilaterales, que son instrumentos jurídicamente vinculantes, y ha formulado nueve recomendaciones.

Los funcionarios de registro tienen la obligación de notificar determinados sucesos, como los matrimonios o las defunciones, directamente a los funcionarios de registro del lugar de nacimiento en un plazo de ocho días en virtud del Convenio núm. 3 de la CIEC sobre el intercambio internacional de información relativa al estado civil, celebrado en Estambul el 4 de septiembre de 1958, del que son parte Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal y Turquía.

Sistema de Información de Documentos del Estado Civil (DISCS)

El DISCS se fundó en 1999 y es un sistema de referencia en línea desarrollado por las autoridades de Australia, el Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, los Países Bajos y Noruega (Centro Noruego de Identificación). Su objetivo es facilitar la verificación de los documentos extranjeros y nacionales que contienen información sobre el estado civil, la identidad, la ciudadanía y otros datos de identidad del titular. El DISCS contiene, entre otras cosas, información sobre documentos originarios auténticos y falsos.

La legalización es el proceso por el que el Estado que ha producido un documento comprueba la autenticidad de la firma del funcionario del registro civil que lo ha expedido. En la mayoría de los casos, esta comprobación la llevan a cabo las autoridades consulares o diplomáticas del Estado en el que debe presentarse el documento. Sin embargo, en algunos países, basta con la legalización de las autoridades del Estado de origen del documento.

La legalización ha quedado obsoleta gracias a diversos convenios bilaterales o multilaterales. Sin embargo, solo el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, que sustituye la legalización por una apostilla expedida por la autoridad competente del Estado de origen del documento, goza de reconocimiento universal. Varios convenios de la CIEC eliminan la necesidad de legalizar los documentos de estado civil entre Estados, pero estos

han sido ratificados por un número limitado de países.

Traducción de documentos oficiales

Los problemas de traducción cobran importancia en los contextos multilingües. Por lo general, los documentos de estado civil expedidos por una autoridad extranjera deben ir acompañados de una traducción, sobre todo cuando el funcionario del registro civil no entiende el idioma del documento. En la mayoría de los casos, las traducciones deben ser realizadas por un traductor aprobado y autorizado por las autoridades locales, por cónsules del Estado de origen en el Estado de residencia o por cónsules del Estado de residencia en el Estado de origen. Esto ha sido durante mucho tiempo una cuestión de interés de la CIEC, que ha elaborado una serie de convenios sobre los extractos de los registros de estado civil para su uso en el extranjero.

Transliteración y signos diacríticos

Un problema asociado a la traducción es la transliteración de los nombres. Este problema ocurre a diario con los distintos signos ortográficos de los alfabetos, como la tilde de la ñ en español, la barra oblicua de la ł en polaco o el acento circunflejo en francés. La CIEC adoptó convenios que regulan esta cuestión en los Estados miembros de la CIEC, pero al parecer los reglamentos no se aplican por igual en todos ellos. En otros Estados, está cuestión aún se rige exclusivamente por normas nacionales basadas en principios y reglas elaborados por expertos nacionales.

Las normas recomendadas por la OACI para la transliteración de los nombres en los documentos de viaje podrían ser una solución en estas circunstancias. Las autoridades del registro civil que reciben certificados otorgados por registros civiles extranjeros pueden beneficiarse de la transliteración del nombre introducida en el documento de viaje, ya que probablemente siga las recomendaciones establecidas por la OACI.

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

A continuación se ofrece un panorama general de las esferas clave que deben evaluarse para comprender las condiciones normativas y administrativas y los recursos humanos, técnicos y financieros existentes para ayudar a los extranjeros residentes a obtener pruebas documentales de su identidad legal y acceder al registro de sucesos

vitales. Al tiempo que se realiza la evaluación, deben analizarse las normas relativas a la migración, la expedición de visados de larga duración y la concesión de la residencia permanente.

2.1 Entorno adecuado

Leyes y políticas

- ¿Existe un marco normativo para gestionar la identidad de los extranjeros y los no nacionales residentes? ¿Permite el marco normativo o legal que todos los migrantes, independientemente de su condición, puedan registrar los nacimientos?
- ¿Es el marco normativo o legal no discriminatorio para los nacionales y los migrantes? ¿Se han adoptado medidas positivas para que la población extranjera pueda registrar sucesos vitales, incluidos los nacimientos de sus hijos? En su defecto, ¿qué medidas positivas son necesarias?
- ¿Se ha integrado la gestión de la identidad de los extranjeros residentes en el sistema nacional de registro civil y en el sistema de personalización de tarjetas nacionales de identidad?
- ¿Se inscriben los datos de identidad legal de los extranjeros residentes en el registro de población?
- ¿Existen disposiciones adecuadas relativas a la seguridad de los datos personales consignados en los asientos? ¿En qué medida las normas de protección de datos personales se ajustan al nivel de protección que asiste a los nacionales?

- ¿Se ha establecido un marco de interoperabilidad con partes interesadas clave, como el registro civil, la sanidad, el sistema de tarjetas nacionales de identidad y la protección social, entre otros? ¿Existen salvaguardias o cortafuegos para el registro de nacimientos y la gestión de la identidad legal con respecto a las fuerzas del orden y las autoridades migratorias?
- ¿Está suficientemente regulado el reparto de responsabilidades entre las autoridades que conceden la residencia permanente y las que administran el sistema de gestión de la identidad?, y ¿son eficientes los procedimientos administrativos por los que se expiden los documentos de los extranjeros residentes?

Presupuesto y gastos

- ¿Prevé el presupuesto del Estado los gastos necesarios para gestionar la identidad de los extranjeros residentes?
- ¿En qué medida depende el sistema de las donaciones para sufragar los gastos básicos?

Gestión y coordinación

- ¿Cómo se reparten en la ley las responsabilidades de las oficinas consulares, las autoridades migratorias, el órgano que tramita los permisos de residencia y las autoridades que expiden los documentos de identidad? ¿Cuán eficiente es la coordinación entre estas entidades?

2.2 Dotación de los centros de registro

Disponibilidad de equipos y recursos básicos

- ¿Está el sistema de expedición de permisos de residencia integrado en el sistema de expedición de tarjetas nacionales de identidad y se beneficia de los medios de personalización de estos documentos?
- ¿Existen condiciones para el intercambio de datos digitalizados con la plataforma informática de tramitación de permisos de residencia, el registro de población, el registro civil y la plataforma informática de expedición de visados?
- ¿Qué infraestructura existe para transferir y procesar datos electrónicos con las debidas garantías de seguridad?

Se ofrece más información al respecto en la parte dedicada a la [protección de la privacidad](#) y [los principios sobre la identificación](#).

Nivel de descentralización

- ¿Existen suficientes locales físicos ubicados estratégicamente en todo el país para facilitar el acceso a la solicitud de permisos de residencia?

2.3 Demanda de los servicios de registro

Acceso financiero (costos directos e indirectos de los servicios)

- ¿Cuáles son los costos totales de obtener un permiso de residencia

(contando los gastos de viaje y las pérdidas de ingresos)?

- ¿Qué factores obstaculizan el registro (financieros, geográficos, lingüísticos)? ¿Qué se está haciendo o se debe hacer para subsanarlos?

2.4 Repercusiones financieras del sistema de tarjetas de identidad

Técnicas de biometría: Cada técnica biométrica adicional que se aplique (por ejemplo, el análisis de huellas dactilares, el reconocimiento facial o la lectura de iris) aumenta los costos entre un 5% y un 10% aproximadamente. Sin embargo, los enfoques multimodales son más precisos e inclusivos que los de modalidad única.

Número de campos biográficos: La cantidad de campos de los registros determina el tiempo necesario para recopilar, digitalizar y verificar las identidades, así como los costos de los recursos humanos asociados. Además, cuantos más datos semiestáticos se recopilen (por ejemplo, la dirección o el correo electrónico), más tiempo y recursos se necesitarán para actualización de los campos en el futuro.

Formato del documento acreditativo: El costo de los documentos físicos (esto es, de las tarjetas) es lo que más varía. Se calcula que puede variar entre el 10% y el 40% del costo total del proyecto. Entre las más económicas se encuentran tarjetas muy básicas que ofrecen la posibilidad de autenticación en línea, mientras que las más caras suelen ser tarjetas inteligentes multifuncionales.

2.5 Infraestructura de las funciones administrativas

Número de identificación único: Además de los datos biométricos, el número de identificación único debería permitir la creación de un registro personal único en la base de datos electrónica y facilitar la interoperabilidad con otros sistemas de gestión de la identidad.

Registro de permisos de residencia expedidos Todos los datos consignados en el permiso de residencia deben almacenarse en un registro central para facilitar las renovaciones y, lo que es más importante, para poder comprobar con exactitud la validez de la autorización de residencia en las interacciones con otros sistemas públicos o privados. Los programas y los equipos informáticos de la base de datos deben elegirse con el debido cuidado para que puedan integrarse sin problemas con el registro de pasaportes y, en su caso, con el registro de población.

Integración entre el sistema de registro civil y el sistema de permisos de residencia: la evaluación debe determinar la disponibilidad de los registros civiles en formato digital y las posibilidades de, en adelante, vincular las inscripciones de sucesos vitales de los extranjeros residentes con el sistema de permisos de residencia para poder sincronizar ambos sistemas. La evaluación también debe determinar cómo se puede utilizar el registro de permisos de residencia para aportar datos de sucesos vitales y biográficos al registro de población.

2.6 Personalización y producción de las tarjetas de identidad

Deben analizarse todos los aspectos del proceso de expedición de documentos según lo dispuesto en la [Guía para evaluar la seguridad en el manejo y emisión de documentos de viaje](#) de la OACI para comprender los puntos fuertes y las lagunas del proceso de expedición y personalización de tarjetas de identidad y su conformidad con las prácticas internacionales recomendadas.

3. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

A continuación se expone un panorama general de las principales estrategias y esferas de intervención para mejorar el sistema de gestión de la identidad de los extranjeros residentes y garantizar el acceso de los migrantes a la identidad legal.

3.1 Cambios institucionales

Estrategias para optimizar el sistema de gestión de la identidad de los extranjeros residentes

- Determinar cuántos residentes extranjeros no pueden registrar sucesos vitales u obtener una prueba de su identidad legal.
- Revisar los procedimientos administrativos por los que se verifica la información de identidad legal durante la concesión de los permisos de residencia.
- Revisar el procedimiento administrativo por el que se recopilan los datos biométricos

- para los permisos de residencia (fotografía y huellas dactilares).
- Revisar el diseño de los permisos de residencia para comprobar que reflejen las características de seguridad de los documentos identificativos que ya se expidieron a los nacionales (por ejemplo, las tarjetas nacionales de identidad).
- Fomentar la capacidad institucional para admitir certificados de sucesos vitales expedidos en el extranjero y verificar las apostillas.
- Estudiar la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales para reconocer los certificados registrales expedidos por Estados de los que procede un elevado número de extranjeros residentes.
- Estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo bilateral sobre la verificación en línea de los certificados registrales expedidos por Estados de los que procede un elevado número de extranjeros residentes.
- Promover la celebración de convenios internacionales que faciliten el reconocimiento o la legalización de los certificados registrales extranjeros.

Estrategias para la digitalización del sistema de permisos de residencia

- Mantener una base de datos electrónica de extranjeros residentes que también incluya información sobre los permisos de residencia expedidos
- Rediseñar por completo los procedimientos administrativos e institucionales para permitir la mejor utilización posible de soluciones tecnológicas adecuadas

- Desarrollar sistemas basados en la red de telefonía móvil para la notificación desde zonas remotas y zonas que carecen de infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones
- Velar por que las soluciones tecnológicas sean seguras y se apliquen de conformidad con los principios de la estrategia de la OIM en materia de identidad legal y los principios sobre la identificación adoptados por la Organización
- Adoptar disposiciones legales adecuadas en materia de digitalización

3.2 Aspectos técnicos del sistema

- Rediseñar por completo los procedimientos administrativos e institucionales de registro para permitir la mejor utilización posible de soluciones tecnológicas adecuadas
- Determinar qué datos biométricos que se recopilarán
- Velar por que las soluciones tecnológicas sean seguras y se apliquen de conformidad con los principios de la estrategia de la OIM en materia de identidad legal y los principios sobre la identificación adoptados por la Organización
- Determinar el diseño de los permisos de residencia y los materiales que se utilizarán para su producción
- Determinar las técnicas de personalización y los mecanismos de aseguramiento de la calidad
- Determinar los procesos de identificación digital

3.3 Interoperabilidad con otros sistemas

- Fomentar la elaboración de un marco normativo de interoperabilidad de datos
- Facilitar la aplicación del marco normativo nacional en materia de interoperabilidad de datos en el contexto de la gestión de los registros de los extranjeros residentes y de los permisos de residencia expedidos
- Garantizar la interoperabilidad con la plataforma informática del registro civil para facilitar la verificación de la identidad en el proceso de registro de sucesos vitales
- Garantizar la interoperabilidad con el sistema de inmigración y gestión de fronteras, así como con los servicios consulares

3.4 Recursos

- Promover la dotación de recursos suficientes en el presupuesto del Estado
- Coordinar la asistencia técnica y financiera internacional

PUESTA EN EFECTIVIDAD DE LA IDENTIDAD LEGAL Y EXPEDICIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES PARA LOS NACIONALES QUE RESIDEN EN EL EXTRANJERO

1. CONCEPTOS CLAVE

Para los migrantes es esencial mantener actualizada la información relativa a su identidad legal (incluidas las relaciones de parentesco), puesto que ello les permite acceder a una serie de derechos y servicios tanto en su país de nacionalidad como en su país de acogida y someterse a los procedimientos administrativos relacionados con su situación migratoria. Mientras el migrante se encuentra en el territorio del país de acogida, pueden ocurrir nuevos sucesos vitales que produzcan efectos en su identidad legal (como matrimonios, divorcios, nacimientos, adopciones o defunciones) y deban inscribirse en el sistema de registro civil de su país de origen. Los servicios de registro civil y gestión de la identidad en las instalaciones de sus representaciones consulares facilitan el acceso de los migrantes internacionales a dichas prestaciones.

Los servicios consulares relacionados con la identidad legal pueden ser esenciales para los migrantes por diversos motivos, por ejemplo para inscribir el nacimiento de hijos de migrantes o niños migrantes en el

registro civil, introducir cambios en su visado o permiso, tramitar renovaciones o prórrogas, solicitar la reunificación familiar, y prestar asistencia a los migrantes detenidos y a aquellos que deseen retornar a su país de origen o necesiten una prueba documental de su nacionalidad.

Asimismo, pueden darse casos en que los migrantes no puedan presentar pruebas documentales de su identidad legal o de sus relaciones de parentesco expedidas por su país de origen. La mejor forma de atender las necesidades de los migrantes que carecen de tales pruebas consiste en asegurarse de que las representaciones consulares o las autoridades competentes tengan la capacidad de tramitar eficientemente las solicitudes de verificación y de expedir las pruebas documentales pertinentes de identidad legal y de nacionalidad. Estas prestaciones son aún más importantes para brindar apoyo a los migrantes que son víctimas de la trata y a aquellos que se encuentran en centros de detención, así como para responder a las necesidades de los menores migrantes, incluidos los menores no acompañados o separados. En este contexto, convendría elaborar salvaguardias y medidas específicas, en

CAPÍTULO

8

coordinación con el ACNUR, a fin de asegurar la existencia de mecanismos para la remisión inmediata de posibles solicitantes de asilo y refugiados, así como procedimientos diferenciados en función de los países de origen.

Una de las funciones clave de las representaciones diplomáticas extranjeras de cualquier país es prestar servicios consulares a sus nacionales. Estos servicios están destinados a los nacionales que están de viaje o residen en el extranjero, incluso en contextos humanitarios, y los prestan las oficinas diplomáticas y consulares bajo la dirección de sus respectivos ministerios de asuntos exteriores. Por lo general, los servicios incluyen la expedición de documentos de viaje, la facilitación de consejos para viajar y la prestación de asistencia para emergencias en el extranjero (por ejemplo, en caso de hospitalización, defunción, secuestro de menores o detención).

Los servicios consulares también son importantes para los nacionales del país en donde funciona la representación consular (y en ocasiones para los ciudadanos de terceros países en los que no hay representación diplomática con presencia física). Estos pueden acudir a los consulados para solicitar visados de entrada como turistas, empresarios y estudiantes, así como visados para estancias de larga duración que constituyen la base para la obtención de la residencia en el país de destino.

Con el aumento global de los viajes y la movilidad por motivos de trabajo, la demanda de servicios consulares ha aumentado constantemente. Los

esfuerzos de las oficinas consulares por responder al aumento de la demanda han hecho que sus servicios se vuelvan cada vez más complejos. En particular, estas han tenido que incluir servicios nuevos y mejorar los existentes para facilitar los viajes y la migración tanto de sus nacionales como de los visitantes extranjeros.

Las principales funciones de las oficinas consulares incluyen la de inscribir los sucesos vitales de los nacionales de sus países que se encuentran de manera temporal o permanente en la circunscripción consular y la de proporcionarles pruebas documentales de identidad legal actualizadas, a saber, certificados del registro civil o documentos de viaje.

Otra función importante de las oficinas consulares es prestar asistencia a los nacionales de sus países que se encuentran en dificultades, por ejemplo en casos relacionados con fallecimientos, delitos, enfermedades graves, detenciones, expulsiones o devoluciones y situaciones de crisis. La asistencia suele ofrecerse según las particularidades de cada caso y solamente a los nacionales que se encuentren en una situación de vulnerabilidad debido a una emergencia grave. Uno de los principales servicios en este contexto es la asistencia para determinar la nacionalidad y proporcionar documentos de viaje para facilitar el retorno al país de nacionalidad.

1.1 Servicios de registro civil

Los migrantes que desean mantener vínculos con su país de nacionalidad deben asegurarse de que los datos

sobre su identidad legal y su estado civil estén actualizados en los registros civiles de ese país cumpliendo con los debidos procedimientos administrativos para inscribir los sucesos vitales que afectan su identidad legal. Para ello tienen dos opciones: pueden viajar a al país del que son nacionales y tramitar la inscripción en la oficina de registro competente o registrar el suceso en la oficina consular del país del que son nacionales en el país donde residen.

Los migrantes que no inscriben los sucesos vitales en el registro civil de su país de origen pueden tener grandes dificultades para interactuar con la administración pública de ese país. Si el registro no refleja las características de su identidad legal debidamente, como, por ejemplo, los matrimonios o los divorcios, los migrantes no podrán acceder a las prestaciones, los servicios y los derechos asociados al cambio de estado civil. Esto puede tener consecuencias graves, por ejemplo, para los derechos sucesorios de los migrantes y sus hijos.

Los hijos nacidos en el extranjero cuyo nacimiento no se haya hecho constar debidamente en el registro civil del país de los padres pueden no ser reconocidos como nacionales. Por consiguiente, pueden verse privados de determinadas prestaciones y derechos, como el acceso a las pruebas documentales de la identidad legal, por ejemplo el documento de viaje. Por último, notificar una defunción ocurrida en el extranjero tendrá efectos decisivos para los derechos de los familiares de la persona fallecida, particularmente en materia de herencia. En vista de todo lo anterior, resulta

imprescindible que el migrante inscriba todos los sucesos vitales en el sistema de registro civil de su país de nacionalidad. Por ello, toda facilitación que puedan ofrecer las oficinas consulares en ese sentido es esencial.

No obstante, conviene recordar que, así como los migrantes deben inscribir todos los sucesos vitales en el sistema de registro civil de su país de nacionalidad, también deben registrar esos mismos sucesos en el sistema de registro civil del país en el que residen o están de visita en el momento en que se producen.

Cabe destacar que la inscripción de los sucesos vitales, como el nacimiento o la muerte, en el sistema de registro del país de residencia es la primera prioridad. Los certificados de inscripción de los sucesos vitales en el sistema de registro civil del país de residencia temporal o permanente son una prueba documental clave para la inscripción de esos mismos sucesos en el sistema de registro civil del país de nacionalidad, ya sea a través las oficinas consulares o acudiendo directamente al registro civil en el país de nacionalidad.

A menos que existan acuerdos bilaterales o multilaterales que dispongan lo contrario, es responsabilidad exclusiva de los migrantes inscribir los sucesos vitales en los sistemas de registro civil tanto del país de residencia como en el país de nacionalidad. En determinados contextos regionales marcados por una gran cantidad de migrantes, se han celebrado acuerdos bilaterales

y multilaterales que permiten a las autoridades de registro civil de los países signatarios intercambiar información sobre los sucesos vitales registrados por los migrantes naturales de esos países. Esta cuestión se explicará con más detalle a lo largo de este capítulo.

Sucesos vitales registrados por las oficinas consulares

Las normas que rigen la inscripción de los sucesos vitales por parte de los servicios consulares varían de un país a otro. En algunos países, esta obligación se recoge en las leyes relativas a los servicios consulares, mientras que en muchos otros se define en diferentes conjuntos de leyes, y primordialmente en las leyes del registro civil nacional. Estas normas por lo general establecen los deberes y las responsabilidades de las oficinas consulares y regulan las responsabilidades de los nacionales que residen temporal o permanentemente en el extranjero para inscribir los sucesos vitales, así como las pruebas documentales requeridas y el plazo en el que deben hacerlo.

A continuación se presenta un resumen de las prácticas habituales de muchas oficinas consulares en relación con el registro de sucesos vitales.

Inscripción de los nacimientos

Las personas que residen en el extranjero deben aportar a la misión diplomática o consular de su país, en un plazo determinado definido por la ley, el certificado de nacimiento expedido por la autoridad del registro civil del país en

el que residen de manera temporal o permanente.

La presentación del certificado de la autoridad de registro civil del país en el que residen temporal o permanentemente es el principal requisito y es imprescindible para iniciar el proceso de registro, de ahí la importancia de registrar el suceso ante la autoridad del registro civil del Estado de acogida en primer lugar. Además, se exige por lo general otro documento que demuestre la identidad de los padres y su estado civil (si están casados). Estas son las pruebas documentales requeridas comunes a todos los países, pero puede exigirse un conjunto más amplio de documentos en virtud de la normativa de cada país. Tradicionalmente, estas pruebas documentales se presentaban como originales en papel o copias certificadas. Con la creciente digitalización de los servicios de registro, que alcanza también a los servicios consulares, buena parte de estos documentos pueden verificarse digitalmente en la base de datos de origen, lo que elimina la carga de la prueba de los nacionales y facilita enormemente el proceso.

La solicitud de inscripción suele presentarla uno de los progenitores, que debe ser nacional del país que representa la oficina consular. En algunos países, el otro progenitor puede tener que dar su consentimiento por escrito para inscribir el nacimiento del niño.

Si el niño ha nacido fuera del matrimonio, pero se conoce la identidad del padre y este está dispuesto a reconocer la paternidad,

normalmente puede hacerlo en el consulado si es nacional del país que representa el consulado. Si el padre es extranjero, suele tener que presentar una declaración de reconocimiento de la paternidad ante las autoridades de su país de origen. Sin embargo, todo depende de la legislación nacional aplicable.

El modo en que los funcionarios consulares realizan la inscripción oficial del nacimiento en el registro civil nacional varía considerablemente según la configuración del sistema registral de cada país. En muchos países el registro puede realizarse en la oficina consular, es decir que los asientos se inscriben en un libro de registro de nacimientos que se conserva en la oficina consular. Luego, se remiten copias de los registros a la autoridad nacional del registro civil de la capital a intervalos periódicos para que haga constar la información en sus archivos.

Si el sistema de registro civil está digitalizado, incluso en las oficinas consulares, la información del suceso se ingresa directamente en el registro civil o el registro de población centrales de manera digital.

Los certificados de nacimiento, así como cualquier otro certificado del registro civil expedido por el país de acogida o por cualquier otro Estado extranjero, deben estar previamente legalizados para que las oficinas consulares puedan admitirlos como prueba. El certificado debe estar en un formato internacional multilingüe si el país emisor es signatario del convenio internacional que rige la expedición de certificados de nacimiento multilingües. De lo contrario, el documento puede legalizarse mediante apostilla.

La legalización es el proceso por el que el Estado que ha producido un documento comprueba la autenticidad de la firma del funcionario del registro civil que lo ha expedido. En la mayoría de los casos, esta comprobación la llevan a cabo las autoridades consulares o diplomáticas del Estado en el que debe presentarse el documento. Sin embargo, en algunos países, basta con la legalización de las autoridades del Estado de origen del documento.

La legalización ha quedado obsoleta gracias a diversos convenios bilaterales o multilaterales, así como acuerdos bilaterales.

El Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 (número 12), que sustituye la legalización por una apostilla expedida por la autoridad competente del Estado de origen del documento, goza de reconocimiento universal y ha sido ratificado por todos los Estados de la Unión Europea. Varios convenios de la CIEC eliminan la necesidad de legalizar los documentos de estado civil entre Estados, pero estos han sido ratificados por un número limitado de países.

Para obtener más información sobre los Estados que son parte del Convenio, así como sobre las autoridades de cada país que emiten apostillas, puede consultarse el siguiente sitio web: www.hcch.net. Además, muchos Estados signatarios del Convenio también cuentan con portales de verificación en línea que los usuarios de los documentos puedan consultar para comprobar la validez de las apostillas emitidas. La lista completa de los portales con sus respectivos enlaces puede consultarse en la siguiente página web: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/apostille/operational-e-registers>.

Los progenitores siempre tienen la posibilidad de registrar el nacimiento de sus hijos directamente en las oficinas del registro civil del país del que son nacionales. Para inscribir el nacimiento en el registro civil del país de nacionalidad del niño es necesario presentar el certificado de nacimiento original del país en el que el niño ha nacido en un formato legalmente aceptable.

La inscripción del nacimiento en el registro civil del país de nacionalidad del niño permitirá que los padres luego puedan solicitar y obtener un documento de viaje para su hijo, ya que un **certificado de nacimiento expedido por la autoridad del registro civil nacional es el requisito principal**.

El proceso descrito representa un procedimiento modelo para la inscripción de nacimientos producidos en el extranjero y refleja las buenas prácticas actuales a nivel mundial. Sin embargo, su aplicación práctica depende en gran medida de la capacidad de cada país para mantener los niveles globales de los servicios consulares en el extranjero. Por otra parte, los migrantes, especialmente los que pertenecen a grupos marginados, pueden no estar en condiciones de cumplir con todos los requisitos normativos previstos con arreglo a este

modelo. En tales casos, deben diseñarse políticas específicas adaptadas a las circunstancias locales que propicien la interacción entre los migrantes y las oficinas consulares de su país para evitar que se rompa el vínculo con su país de nacionalidad en lo que respecta a la información sobre su identidad legal.

Inscripción de los matrimonios

Para reconocer la validez de los matrimonios celebrados en el extranjero, las autoridades suelen exigir a sus nacionales que residen en el extranjero que los inscriban también en su registro civil nacional. Para los migrantes, el proceso se facilita a través de las oficinas consulares. Generalmente el certificado de matrimonio extranjero se presenta a la misión diplomática o consular competente, cuya sede puede funcionar en el Estado donde se celebró el matrimonio o en otro Estado de su circunscripción. Al igual que con los nacimientos, el certificado de matrimonio debe presentarse en un formato legalmente aceptable con arreglo a un acuerdo bilateral celebrado con el país emisor sobre el reconocimiento de documentos o a otros convenios y acuerdos internacionales aplicables.

Las autoridades de algunos Estados también permiten que los matrimonios se celebren ante funcionarios consulares autorizados en la oficina consular si la legislación del país de acogida lo permite. Para estos casos se mantiene un libro de registro de matrimonios aparte en las oficinas consulares, que se sincroniza mediante diversos métodos con las actas inscritas por la autoridad nacional del registro civil.

Inscripción de los divorcios

El divorcio depende de una resolución judicial sobre la disolución del matrimonio. Cuando la disolución del vínculo matrimonial se ha tramitado ante un tribunal extranjero, las autoridades nacionales suelen exigir a sus ciudadanos que dejen constancia de la sentencia en el registro civil nacional. Los requisitos legales pueden variar de un país a otro, pero por lo general las oficinas consulares no están facultadas para inscribir estos sucesos en el registro civil. La resolución del tribunal extranjero debe someterse debidamente legalizada a un tribunal nacional. La consiguiente resolución del tribunal nacional se utiliza como base jurídica para inscribir la disolución del matrimonio en el registro civil nacional. La inscripción de la disolución del matrimonio permite a los interesados actualizar adecuadamente sus pruebas documentales de identidad legal, como el documento de viaje o el documento de identidad.

Inscripción de las defunciones

Como en el caso de otros sucesos vitales, los Estados exigen a sus nacionales que inscriban las defunciones de familiares producidas durante su estancia temporal o permanente en el extranjero. Dejar

constancia de la defunción en el registro civil del Estado del que era nacional el fallecido permite a los familiares emprender una serie de procedimientos legales en relación con el derecho de familia y los derechos sucesorios.

La solicitud de inscripción debe ser presentada por un familiar cercano (un cónyuge o un hijo) e ir acompañada de un certificado de defunción del registro de defunciones de la autoridad extranjera en un formulario multilingüe o bien en un formulario del Estado en el que se produjo la defunción si el Estado no es signatario del convenio internacional que rige la expedición de certificados multilingües. Dado que el documento debe cumplir los criterios de legalización, el familiar que notifica el suceso debe contactarse con la oficina consular para informarse de los criterios aplicables al reconocimiento del certificado de defunción extranjero.

De acuerdo con los mecanismos del registro civil nacional, los funcionarios consulares reciben la documentación necesaria y la remiten a la autoridad del registro civil nacional que inscribe formalmente el hecho en el registro de defunciones. En los casos en los que las oficinas consulares disponen de acceso digital a la plataforma del registro civil, la defunción puede ser inscrita directamente por el funcionario consular competente.

Procedimientos administrativos de registro digitales y en papel

Antes de que se dispusiera la digitalización de los sistemas nacionales de identidad legal, las oficinas consulares de muchos países prestaban los servicios de registro civil en papel. Según la legislación del país,

las oficinas consulares pueden mantener sus propios libros de registro de sucesos vitales o limitarse a remitir las solicitudes de registro recibidas a las autoridades del registro civil nacional.

La práctica habitual de las oficinas consulares que mantienen libros de registro es remitir una copia del acta a la autoridad del registro civil nacional, que la guarda en sus archivos para referencia futura.

En ambos casos, los funcionarios consulares competentes tienen el deber de garantizar la legalidad del procedimiento, esto es, de comprobar que se presente toda la documentación probatoria y se determine su validez con arreglo a la legislación pertinente.

La digitalización de los sistemas nacionales de registro civil permitió la creación de extensiones digitales que posibilitan el uso de los sistemas por las oficinas diplomáticas y consulares en el extranjero. Estas extensiones son aplicaciones web o programas informáticos específicos vinculados con el sistema digital central del registro civil a través de una conexión web segura, que permiten a los funcionarios consulares cargar la documentación probatoria directamente en el registro civil, efectuar la inscripción e imprimir el certificado para la parte solicitante.

La digitalización de los servicios consulares también ha posibilitado el acceso a otros servicios, como la emisión del número de identificación único, que en muchos países es un requisito obligatorio para todos los nacionales y se asigna al nacer. Gracias a las extensiones digitales de los servicios de registro civil e identificación de las oficinas consulares, los migrantes pueden obtener

un número de identificación único para sus hijos recién nacidos, lo que les permite a su vez acceder a otros servicios, como la obtención de documentos de viaje, y a diversos derechos en el país de nacionalidad que están supeditados al registro del nacimiento.

Expedición de certificados del registro civil en las misiones diplomáticas o consulares

Si el sistema de registro civil de un país está digitalizado y todas las actas están disponibles en formato digital, los nacionales de ese país que residen en el extranjero, ya sea de manera temporal o permanente, pueden obtener certificados registrales en las misiones diplomáticas o consulares de su país, siempre que la misión cuente con una extensión digital del sistema de registro civil. Además, pueden obtenerse certificados de los asientos registrales con independencia del lugar en el que se hayan inscrito los sucesos vitales, ya sea en la oficina consular o en un centro de registro nacional, y de la fecha de la inscripción.

También pueden obtenerse certificados del registro civil cuando el sistema no está digitalizado. Para facilitar el proceso, las oficinas consulares recopilan los datos durante la presentación de la solicitud y los remiten a la autoridad del registro civil central por correo electrónico, o en papel por correo diplomático, con arreglo a lo dispuesto en la normativa interna. Una vez recibida la información, la autoridad del registro civil nacional admite a trámite la solicitud. El tiempo de tramitación depende de la organización de los archivos del registro civil. Si el sistema está digitalizado y todas las actas históricas están disponibles en formato digital, el

plazo puede ser muy reducido. Si las actas existen solo en papel, la verificación debe hacerse en el lugar donde se conservan las actas. La existencia de un archivo central con todas las actas en papel puede facilitar la búsqueda en cierta medida. Los plazos de tramitación suelen ser muy largos y requieren información precisa sobre la ubicación de las actas originales.

Una vez verificada y confirmada la información, la autoridad del registro civil central puede expedir una autorización a la oficina consular para que expida el certificado con la información verificada. Para ello, se suele suministrar regularmente a las oficinas consulares ejemplares en blanco de los certificados de inscripción. La autoridad del registro civil central lleva la cuenta de los documentos en blanco suministrados, utilizados, estropeados y devueltos según el número de serie de los documentos.

1.2 Expedición de documentos de viaje

Algunos países también han hecho esfuerzos adicionales para facilitar la obtención de documentos de viaje por sus nacionales que residen en el extranjero. Los servicios proporcionados varían en función de si el documento se solicita por primera vez o se desea renovar un documento existente.

Para la renovación de los documentos de viaje, muchas autoridades nacionales aceptan solicitudes en línea, eliminando por completo la necesidad de que el solicitante se pongan en contacto con la oficina consular. Este servicio lo ofrecen cada vez más los países que no cuentan con una red consular y diplomática sólida a nivel mundial. No obstante,

muchos países solo admiten las solicitudes de renovación si se presentan en la oficina consular autorizada. Los Estados que permiten la solicitud de documentos de viaje en línea aplican medidas de autenticación segura en línea para comprobar que el solicitante y el titular del documento sean la misma persona. Por lo general, el correo electrónico debe firmarse electrónicamente utilizando el sistema de identificación en línea del Estado o la solicitud debe presentarse a través de una plataforma pública específica que puede verificar la identidad del usuario de forma segura.

En los casos en que se admiten solicitudes de renovación en línea, los plazos de tramitación son más rápidos y los pasaportes se envían por correo postal. Si los servicios postales no son fiables, los pasaportes pueden enviarse a la misión más cercana del solicitante en una valija diplomática para su despacho ulterior. En todos los casos, la autoridad nacional competente en materia de expedición de documentos de viaje verifica la solicitud de pasaporte y personaliza el documento en el centro nacional de personalización de documentos. El seguimiento electrónico favorece el envío seguro de la documentación de viaje.

Incluso si el solicitante debe apersonarse en la oficina consular para solicitar la renovación del documento, el pasaporte, una vez elaborado, puede enviarse a la dirección del solicitante por medio de un servicio de transporte con seguimiento electrónico. Esta posibilidad solo existe en los países cuyos servicios postales ofrecen condiciones óptimas de seguridad. Un sistema de seguimiento

electrónico compatible con las normas de privacidad permite al órgano que entrega los pasaportes y al Ministerio de Asuntos Exteriores asegurarse de que los pasaportes se entreguen de forma segura. Entre los países que ofrecen este servicio se cuentan la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados Unidos de América, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza.

Permitir que los nacionales que viven o están de viaje en el exterior extiendan la validez de su pasaporte o soliciten uno nuevo por internet reduce la necesidad de que acudan en persona al consulado. Cada vez más países están eliminando el requisito de la presencia física. No obstante, se podría afirmar que la digitalización de los servicios consulares tiene sus límites. En el contexto de una estrategia de ámbito nacional, los servicios consulares deben permanecer accesibles para un público amplio y tener en cuenta a las personas que tienen dificultades para usar la tecnología.

Si han pasado más de cinco años desde que se registraron las huellas dactilares del solicitante, este debe presentar la solicitud en persona en la embajada o consulado del país de residencia (o en la embajada acreditada si no hay representación directa).

Cuando se solicita una renovación, normalmente no se vuelven a pedir pruebas documentales si no se han producido cambios en la información de identidad del solicitante desde la expedición del documento anterior. Si algún dato de identidad ha cambiado (por ejemplo, si el solicitante ha

contraído matrimonio o ha cambiado de nombre), pueden pedirse pruebas documentales para su posterior verificación en el registro de origen (por ejemplo, en el registro de matrimonio).

En los países que tienen registro de población, los cambios en la información de identidad se actualizan constantemente en el registro, por lo que los documentos de identidad o de viaje pueden renovarse utilizando únicamente la información del registro de población. Cualquier cambio en la información de identidad debe resolverse primero en el registro de población antes de reflejarse en los documentos identificativos.

En la práctica, la información de identidad que se presenta en la solicitud de renovación de un documento se somete a un proceso de verificación ulterior que es llevado a cabo íntegramente por la autoridad emisora. El solicitante no tiene que hacer nada, a menos que se encuentren discrepancias en el proceso. El proceso de verificación consiste en buscar la información en los registros de tarjetas nacionales de identidad o pasaportes expedidos.

Un aspecto fundamental del proceso de verificación es comprobar que la persona que ha presentado la solicitud de renovación sea la misma persona a la que se le expidió el documento anterior. Los funcionarios que tramitan la solicitud pueden llevar a cabo la verificación visualmente, cotejando la fotografía suministrada con la que consta en la base de datos. Se ha observado que cada vez más autoridades utilizan herramientas tecnológicas para cotejar las fotografías.

Las huellas dactilares también pueden verificarse utilizando sistemas de identificación automática, siempre que se disponga de una base de datos de huellas dactilares. Esta modalidad puede emplearse también cuando el documento expedido previamente contiene información sobre las huellas dactilares, pero la información no está almacenada en una base de datos. En este caso, la identidad del solicitante se verifica cotejando una huella dactilar capturada durante la presentación de la solicitud con la huella dactilar que figura en el documento.

La práctica indica que deben existir al menos dos puntos de verificación de la identidad e identificadores físicos del solicitante, y que los funcionarios deben realizar un examen independiente, especialmente cuando la búsqueda automática en la base de datos no ha arrojado un resultado positivo.

Aunque estos controles biométricos adicionales son una parte obligatoria del proceso de renovación de los pasaportes, es posible que no todas las oficinas consulares cuenten con el equipo adecuado y la capacidad para ponerlos en práctica. En estos casos, los Estados dan prioridad a las oficinas consulares que atienden a diásporas numerosas o que están situadas en regiones estratégicas para acortar las distancias que hay que recorrer para acceder a los servicios.

Expedición de documentos de viaje por primera vez

En muchos casos, las oficinas consulares de las representaciones diplomáticas en el extranjero expiden el primer ejemplar

del pasaporte y sustituyen los pasaportes de sus nacionales cuando los datos de identidad legal del solicitante han cambiado desde la expedición del original.

Cuando se solicita un documento de viaje para un menor o el primer ejemplar de la tarjeta nacional de identidad para un menor que reúne los requisitos para obtenerla, lo que ocurra primero, las autoridades, por lo general, exigen la presencia física del menor acompañado de al menos uno de los padres. Los datos del acta de nacimiento son la prueba de identidad más importante. Las autoridades pueden pedir un certificado de nacimiento o consultar directamente el registro de nacimientos. Si el certificado de nacimiento ha sido expedido por una autoridad extranjera, este debe estar debidamente legalizado de conformidad con los procedimientos aplicables.

La solicitud del pasaporte suele ser presentada por el padre, la madre o el tutor legal del menor solicitante. Estos pueden aportar una fotografía del niño o llevar al niño en persona para que se le tome una fotografía. Para verificar que la identidad que figura en el certificado de nacimiento pertenece al niño, se cotejan los documentos identificativos de los padres o el tutor legal (tarjeta nacional de identidad o documento de viaje) con la información de identidad sobre los padres que figura en la partida de nacimiento aportada.

El documento identificativo presentado por los padres o el tutor legal puede verificarse consultando las bases de datos de origen de tarjetas nacionales de identidad o documentos de viaje expedidos o utilizando distintos tipos de

escáneres para detectar la presencia de elementos de seguridad distintivos. En el caso de los solicitantes adultos, lo normal es que, en contextos migratorios, además de la renovación del pasaporte, estos soliciten un pasaporte nuevo solo si ha cambiado su información de identidad legal (por ejemplo, si se han casado o divorciado). Para demostrar su identidad, pueden presentar certificados y pruebas documentales con arreglo a los requisitos nacionales relativos a la presentación de documentos probatorios.

1.3 Repatriación

Las oficinas consulares suelen ayudar a los nacionales de sus países que se encuentran en dificultades en el extranjero. Existen numerosas situaciones de emergencia posibles. En algunas circunstancias, el Estado puede prestar auxilio a sus nacionales en caso de emergencias médicas, por ejemplo, si alguien debe ser repatriado a raíz de un accidente. Los nacionales que sean víctimas de situaciones extraordinarias en el extranjero, como los matrimonios forzados, la sustracción de menores o la trata de personas, pueden recibir apoyo de los servicios consulares. La asistencia consular a los ciudadanos en dificultades puede adoptar muchas formas y por lo general se centra en las evaluaciones de vulnerabilidad, la respuesta a situaciones de crisis, la repatriación y el apoyo a los nacionales detenidos en el extranjero.

Aunque la repatriación suele estar asociada a la ayuda financiera y logística para el retorno, en determinadas situaciones la repatriación y otros tipos de ayuda pueden estar sujetos

a la verificación de la identidad legal y la nacionalidad de la persona afectada si, por el motivo que fuere, esta no puede presentar un documento que demuestre su identidad.

Por lo tanto, es esencial fomentar la capacidad de las oficinas consulares para acceder a las actas mediante las herramientas disponibles y confirmar si determinada persona es quien dice ser y es realmente nacional del Estado representado por la oficina.

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

A continuación se ofrece un panorama general de las esferas clave que deben evaluarse para comprender el marco normativo y administrativo y los recursos humanos y técnicos de las oficinas consulares para ayudar a los nacionales residentes en el extranjero a obtener pruebas documentales de su identidad legal y acceder al registro de sucesos vitales.

2.1 Entorno adecuado

Leyes y políticas

- ¿Existe un marco normativo que establezca la responsabilidad de las oficinas consulares en cuanto al registro de los sucesos vitales y la expedición de los certificados pertinentes?
- ¿Existe un marco normativo que establezca la responsabilidad de las oficinas consulares en cuanto a la admisión a trámite de solicitudes para renovar documentos de viaje y

para obtener documentos de viaje por primera vez?

- ¿Existe un marco normativo que establezca la responsabilidad de las oficinas consulares en cuanto a la admisión a trámite de solicitudes para renovar documentos de viaje, para obtener documentos de viaje por primera vez y para obtener salvoconductos (*laissez-passer*)?

Presupuesto y gastos

- ¿Cubre el presupuesto del Estado todos los gastos relacionados con los servicios de registro civil y la expedición de documentos de viaje por parte de las oficinas consulares?
- ¿En qué medida depende el sistema de las donaciones para sufragar los gastos básicos?

Gestión y coordinación

- ¿Cómo se reparten en la ley las responsabilidades de las oficinas consulares, las autoridades migratorias y el registro civil? ¿Cuán eficiente es la coordinación entre estas entidades? ¿Qué salvaguardias garantizan que los migrantes, independientemente de su situación jurídica, puedan inscribir sucesos vitales?
- ¿Qué medidas concretas se han adoptado para garantizar que los migrantes tengan conocimiento y puedan inscribir los sucesos vitales en general, y en particular el nacimiento de sus hijos?

2.2 Dotación de los centros de registro

Disponibilidad de equipos y recursos básicos

- ¿De qué recursos humanos y técnicos se dispone para tramitar las solicitudes de registro de sucesos vitales y de documentos de viaje?
- ¿En qué medida están capacitados los funcionarios consulares para tramitar las solicitudes de registro de sucesos vitales y de documentos de viaje o pruebas de nacionalidad?
- ¿Se tramitan las solicitudes de registro de sucesos vitales y de documentos de viaje íntegramente en papel? ¿Existen condiciones técnicas para el funcionamiento de extensiones digitales de las plataformas nacionales de registro civil y de expedición de documentos de viaje en las oficinas consulares?
- ¿Está permitido renovar los documentos de viaje por correo?

3. ESTRATEGIAS DE MEJORA Y ESFERAS DE INTERVENCIÓN

A continuación se exponen un panorama general de las principales esferas y estrategias de intervención para mejorar el sistema de gestión de la identidad de extranjeros residentes.

3.1 Cambios institucionales relativos al registro civil

Estrategias para mejorar el sistema de registro civil en las oficinas consulares

- Revisar los procedimientos administrativos por los que las oficinas consulares verifican la información de identidad legal y mejorar la eficiencia de esos procesos
- Revisar los procedimientos administrativos por los que se registran los sucesos vitales
- Fomentar la capacidad institucional para admitir certificados de sucesos vitales expedidos en el extranjero y verificar las apostillas
- Desarrollar servicios para ayudar a los nacionales a legalizar los certificados para que sean reconocidos por autoridades extranjeras
- Desarrollar servicios para ayudar a los nacionales a legalizar los certificados expedidos por autoridades extranjeras

Estrategias para la digitalización de los servicios de registro y la verificación de sucesos vitales

- Si el sistema nacional de registro civil está digitalizado, crear extensiones digitales del sistema para las oficinas consulares.
- Desarrollar una plataforma en línea para inscribir los sucesos vitales directamente en los sistemas del registro civil nacional (siempre y cuando se cumplan todos los criterios de registro)
- Desarrollar una plataforma en línea para la expedición de certificados registrales inscritos en el país y en el extranjero

3.2 Cambios institucionales relativos a la expedición de documentos de viaje

Estrategias para mejorar el sistema de registro civil en las oficinas consulares

- Revisar los procedimientos administrativos por los que se tramitan las solicitudes de renovación de documentos de viaje y mejorar la eficiencia de esos procesos
- Fomentar la capacidad de las oficinas consulares para tramitar las solicitudes de documentos de viaje por primera vez
- Desarrollar servicios para ayudar a los nacionales a legalizar los certificados expedidos por autoridades extranjeras

Estrategias para la digitalización de los servicios de registro y la verificación de sucesos vitales

- Establecer extensiones digitales del sistema de expedición de documentos de viaje en las oficinas consulares cuando el sistema nacional de expedición de documentos de viaje y de gestión de la identidad nacional esté digitalizado
- Desarrollar plataformas en línea para remitir las solicitudes aprobadas de renovación del pasaporte o de obtención del primer pasaporte al centro nacional de personalización de documentos de viaje, así como un sistema de conservación digital de los documentos de viaje expedidos
- Desarrollar plataformas en línea

para verificar los certificados de sucesos vitales registrados en el país, así como los documentos de viaje expedidos en el país y en el extranjero

- Fomentar la capacidad de recopilar datos biométricos para las solicitudes de documentos de viaje. Habilitar la verificación de la identidad basada en la autenticación biométrica para el proceso de renovación de los documentos de viaje o en las situaciones en las que el interesado no puede presentar una prueba documental de su identidad legal. La recopilación de datos biométricos y su cotejo con la base de datos de origen de la autoridad central de registro permitirá a la autoridad extraer todos los demás datos de identidad legal de la base de datos central. Esta medida de facilitación cobra especial importancia en las situaciones en las que el solicitante no puede presentar una prueba documental de su identidad legal.

3.3 Recursos

- Promover la dotación de recursos suficientes en el presupuesto del Estado
- Coordinar la asistencia técnica y financiera internacional



**PROGRAMAS DE
ASISTENCIA DE LA OIM EN
MATERIA DE IDENTIDAD
LEGAL**

ASISTENCIA DE LA OIM A LOS MIGRANTES PARA LA OBTENCIÓN DE PRUEBAS DOCUMENTALES DE IDENTIDAD LEGAL

CAPÍTULO

9

Todo sistema nacional de identidad legal basado en sistemas fundacionales de registro civil e identificación es fundamental para la puesta en efectividad de la identidad legal de los ciudadanos. La principal responsabilidad del Estado es garantizar la identidad legal de sus nacionales, independientemente de que residan en el país o fuera de él. Sin embargo, en la práctica, las autoridades de muchos Estados no cuentan con la capacidad suficiente para organizar y administrar los sistemas de registro civil e identificación. Esta falta de capacidad se manifiesta también en el escaso desarrollo de las redes consulares que funcionan en el extranjero y se suma a las dificultades de las oficinas consulares para facilitar el registro de sucesos vitales y la renovación de documentos de viaje caducados.

Por consiguiente, los migrantes pueden tener la seguridad de que podrán demostrar su identidad legal mediante pruebas documentales pertinentes si el sistema de identidad legal y las oficinas consulares de su Estado cuentan con la capacidad suficiente para satisfacer las necesidades de sus nacionales, independientemente de que residan en el país o fuera de él.

En las secciones 1 y 2 de la presente Guía Práctica se ofrece un panorama general de cómo la OIM puede ayudar a los Estados a fortalecer el registro civil, el sistema de expedición de tarjetas nacionales de identidad y las oficinas consulares. Hasta que desarrollen la capacidad para prestar servicios eficaces a los nacionales que residen tanto dentro como fuera del país, la OIM ha sido y sigue siendo una fuente de apoyo fiable para una gran cantidad de migrantes que necesitan obtener pruebas de su identidad legal. Ello significa que, a pesar de que la OIM y otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo centran sus esfuerzos en fortalecer los sistemas nacionales de identidad legal y los servicios consulares, en el futuro inmediato la OIM seguirá prestando apoyo directo a los migrantes para facilitar el acceso a la documentación cuando no puedan presentar pruebas de identidad legal o tengan dificultades para demostrar su estado civil o nacionalidad. La OIM también desarrolla programas destinados a reforzar la capacidad de los Estados en los ámbitos relacionados con la documentación y la identidad legal.

Los migrantes en el extranjero a menudo encuentran dificultades relacionadas con la renovación de los documentos de su país de origen, o con

el registro de sucesos vitales en distintos sistemas de registro civil, a saber, el del país de acogida y el del país de origen. Asimismo, pueden darse casos en que los migrantes no puedan presentar pruebas documentales de su identidad legal o de sus relaciones de parentesco expedidas por su país de origen.

Los migrantes que no pueden acceder a los documentos de identidad legal, en particular a los documentos de registro civil y las pruebas de nacionalidad, afrontan problemas diarios para ejercer sus derechos (como se ha visto en esta Guía Práctica). A largo plazo, es posible que no puedan demostrar su nacionalidad y corren el riesgo de convertirse en apátridas con el tiempo si los vínculos con el país de origen se hacen imposibles de demostrar. El riesgo de apatridia también puede surgir cuando confluyen otros factores como la pertenencia a una minoría marginada. La apatridia complica más aún las diversas facetas de la vida de las personas concernidas, además de socavar el disfrute de sus derechos. De ahí la necesidad de trabajar de forma sistemática en la prevención de la apatridia de los migrantes en situación de riesgo.

Los migrantes vulnerables y sus familiares pueden necesitar ayuda para obtener documentos de viaje, en particular pasaportes y visados, al preparar la reunificación familiar. Por lo tanto, los migrantes vulnerables requieren apoyo para organizar el viaje y, sobre todo en el caso de los niños, un acompañante idóneo.

Por último, los migrantes en situación de vulnerabilidad pueden experimentar

una precarización de su situación al no contar con documentos de identidad legal. Facilitar el acceso a los documentos de identidad legal es una medida de política esencial para prestar apoyo a los migrantes que son víctimas de la trata, ayudar a los migrantes en los centros de detención o atender las necesidades de los menores migrantes, incluidos los menores no acompañados o separados. La identidad legal facilita el establecimiento de una nacionalidad para los menores, contribuyendo así a prevenir la apatridia. También permite a los menores acogerse a medios de protección contra la violencia y la explotación. La identidad legal puede ser un requisito para acceder a la educación formal y a servicios de atención de la salud, así como para hacer efectivos los derechos dimanantes del derecho de familia.

Fomento de la capacidad de los Estados para ayudar a los migrantes

Además de ser reconocida por los migrantes como una fuente fiable de asistencia directa, la OIM es percibida como un socio de confianza por las autoridades nacionales que atienden a la población migrante en cuestiones relacionadas con la identidad legal, especialmente por su labor de coordinación e intermediación con las oficinas consulares, así como con las autoridades nacionales de identidad legal en los casos en que no existen acuerdos de cooperación bilateral entre los países.

Los trámites para la obtención de documentos pueden ser bastante desalentadores o simplemente imposibles para los migrantes, ya que

a menudo entrañan procedimientos complejos, viajes onerosos y costosos, el pago de tasas y otros impedimentos, como la corrupción, la extorsión y la discriminación.

La OIM tiene por objetivo brindar asistencia a los migrantes en la obtención de documentos de registro civil o pruebas de nacionalidad esenciales, ya que suelen ser requisitos fundamentales para obtener documentos de viaje. A fin de ayudar a los migrantes a obtener tales documentos, la OIM suele desempeñar funciones de enlace con las autoridades consulares, sea o no en contextos de emergencia.

La OIM presta asistencia directa a los migrantes para que puedan demostrar su identidad legal y obtener pruebas documentales de identidad legal o de determinadas características de la misma en las siguientes situaciones:

- Cuando, en el país de destino, no pueden demostrar su identidad y regresar al país de origen;
- Antes de abandonar el país de origen, durante el proceso de solicitud del visado o la reunificación familiar; y
- A efectos de su reasentamiento en terceros países.

Para ello, la OIM coopera tanto con las autoridades del país de origen de los migrantes como con las del país de acogida.

Verificación y acreditación de la identidad legal de los migrantes en el país de destino

Es posible que, por diversos motivos, los migrantes no estén en condiciones de presentar una prueba de identidad legal al llegar al país de destino o una vez que se encuentran en él. Por lo general, estas situaciones ocurren cuando el documento de viaje se ha perdido, ha sido confiscado por un tercero o se ha echado a perder.

En estos casos, el primer paso de la OIM para ayudar a los migrantes es consultar los registros del sistema nacional de identidad legal y de migración en cooperación con las autoridades nacionales para determinar su identidad legal. Una vez establecida la identidad, los migrantes, con asistencia de la OIM, pueden acudir a las oficinas consulares del país de origen para iniciar el proceso de renovación de documentos.

Localización y verificación de la información sobre la identidad legal

Las autoridades de los países de acogida tienen varias formas de localizar la identidad de los migrantes en los registros del sistema nacional de identidad que administran. Sin embargo, esto solo es posible si el migrante ingresó al territorio del país de forma regular o si en algún momento de su estancia las autoridades inscribieron su identidad legal en el sistema nacional de identidad legal o en los registros de inmigración.

Registro de residentes: Si el migrante se encuentra en una situación regular en el país, se puede establecer la identidad legal de la persona consultando el registro de permisos de residencia,

incluso mediante el uso de una fotografía biométrica o de las huellas dactilares.

Registro de visados: Si el migrante no ha regularizado una estancia de larga duración en el país de destino, se puede localizar su identidad consultando los registros de visados, siempre que se hayan recopilado datos biométricos durante la expedición.

Registro de entrada: Si el migrante ha entrado al país de forma regular, es muy probable que las autoridades de gestión de fronteras hayan registrado su entrada y que la información del pasaporte utilizado figure en el sistema, incluidos los datos biométricos asociados a ese pasaporte o identidad. Los datos biométricos del migrante pueden cotejarse con los de este registro para encontrar la información del pasaporte utilizado. La información sobre el pasaporte puede utilizarse posteriormente para iniciar el proceso de renovación del documento de viaje en la oficina consular competente.

Cada país ha implementado su propia versión del sistema de gestión de entradas y salidas, que puede consultarse con ese fin en estrecha coordinación con las autoridades fronterizas. Las autoridades de 20 países decidieron para este propósito implementar el [sistema de gestión de fronteras de la OIM \(Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración \(MIDAS\)\)](#). El MIDAS verifica automáticamente todos los datos de entrada y salida registrados en las listas de alerta nacionales y de la INTERPOL, contribuyendo a garantizar que

quienes intentan cruzar la frontera no suponen una amenaza para la seguridad nacional o internacional y, además, no utilizan documentos de viaje robados o perdidos. Una de sus funciones es apoyar la gestión de la migración. En este sentido, el sistema también puede utilizarse para ayudar a gestionar las funciones de inmigración y migración interna, como el registro y la gestión de casos y la expedición de permisos de residencia, empleo y otros tipos de permisos.

MIDAS recopila automáticamente los datos biográficos y biométricos de los viajeros mediante lectores de documentos, cámaras web y lectores de huellas dactilares. Recoger los datos de manera automática permite capturar la información con mayor rapidez y exactitud, lo que alivia la carga de trabajo en las fronteras.

La información que recopila MIDAS incluye:

- Datos biográficos
- Datos biométricos (fotografías y huellas dactilares)
- Imágenes de documentos de viaje examinadas bajo luz infrarroja, ultravioleta y blanca
- Datos de entrada y salida
- Datos de los visados
- Datos del vehículo, vuelo o buque

MIDAS también puede extraer información anticipada sobre los pasajeros (API) a partir de mensajes de sistema (lotes de datos), cotejar los datos con una lista de alerta e importar la información del vuelo y la lista de pasajeros a la base de datos de MIDAS

antes de que llegue el vuelo. Además, puede:

- Vincularse a la plataforma de visados electrónicos de MIDAS o a una herramienta de visados electrónicos externa. La plataforma de visados electrónicos de MIDAS está totalmente integrada en el sistema.
- Utilizar un escáner de código de barras para recopilar y procesar fácilmente los datos de los viajeros de comunidades transfronterizas que no poseen un documento de viaje válido de lectura mecánica. El MIDAS también puede imprimir un código de barras personalizado para colocar en el documento de viaje.
- Conectarse con otros sistemas informáticos de gestión de fronteras. A pedido de un Estado, se pueden transferir automáticamente los datos de los viajeros a una base de datos central de otro sistema para facilitar la

recopilación de datos y mejorar la seguridad de las fronteras, pero también para permitir la recuperación de la identidad de un migrante.

- Verificar los documentos de viaje consultando una base de datos de pasaportes y tarjetas nacionales de identidad para confirmar su expedición por el Estado correspondiente.

Los kits móviles del sistema MIDAS constan de una tableta diseñada o acondicionada para resistir golpes, un lector de documentos portátil y un escáner de huellas dactilares, y permiten que los funcionarios de migración puedan recopilar información de los viajeros en lugares remotos y logísticamente difíciles, como a bordo de buques, aviones y autobuses.

Asimismo, el sistema MIDAS puede adaptarse para recopilar datos de los migrantes en el país, y no solo en el cruce fronterizo. Las autoridades nacionales pueden utilizar el sistema para facilitar a los migrantes los documentos reconocidos como prueba de identidad legal en el territorio del Estado.

La OIM utilizó el sistema MIDAS para registrar a los refugiados y migrantes venezolanos en el Ecuador y determinar si reunían los requisitos para obtener visados humanitarios. En total, se registró la información biográfica y biométrica de 165.761 refugiados y migrantes venezolanos. También se recabaron otros datos sobre la residencia, los estudios, los detalles de viaje, la información médica y las personas a cargo, y se pidieron los documentos justificativos pertinentes. Este proceso fue un requisito previo para determinar si esas personas reunían los requisitos para obtener un visado humanitario, lo que a su vez permitió a las instituciones pertinentes analizar los datos recogidos con vistas a la elaboración de políticas y la difusión de información para garantizar el ejercicio de sus derechos.

En Libia y Burkina Faso, los nacionales que deseaban retornar a su país y que no disponían de la documentación requerida fueron incorporados en el registro a través de kits móviles del MIDAS (que permiten recabar información biográfica y biométrica) y recibieron una tarjeta de identidad. La información de estos nacionales se transmitió a las bases de datos de Burkina Faso, permitiendo así su identificación y retorno al país de origen, previa verificación de que el documento que llevaban consigo era auténtico y había sido expedido por el MIDAS.

El Gobierno de Belice expide una tarjeta de identidad con un tipo de permiso específico, por ejemplo para estudiantes o trabajadores temporales. Dicha tarjeta contiene información en un formato legible por máquina. Cuando los viajeros llegan a la frontera y se registran a través del MIDAS en el punto de entrada, el sistema verifica si el documento es auténtico y ha sido expedido por el Gobierno, ya que el MIDAS está vinculado a la base de datos nacional de identificación. La verificación consiste en la comparación de la información que figura en la tarjeta con la de la base de datos. Esta solución facilita la movilidad transfronteriza, al tiempo que garantiza un proceso de registro para los migrantes.

Además de en el sistema nacional de gestión de entradas y salidas, puede obtenerse información sobre la identidad de los migrantes que podrían no estar en condiciones de presentar una prueba de identidad legal en el sistema electrónico nacional de autorización de viajes, en el sistema de información anticipada sobre pasajeros y en los registros de nombres de pasajeros.

Asistencia a migrantes para la obtención de documentos de viaje

La OIM ayuda a los migrantes a contactar con las oficinas consulares competentes en el territorio del país en el que residen, incluso si funcionan en el extranjero o a través de servicios consulares en línea, en su caso. También ayuda a las autoridades consulares a ponerse en contacto con sus nacionales, estén o no en centros de detención,

así como a remitir los casos que así lo requieran.

El acceso a los servicios consulares es imprescindible para los migrantes que desean retornar voluntariamente a su país de origen, sobre todo a través del programa de retorno humanitario voluntario de la OIM, y en particular para aquellos que se encuentran en centros de detención y no disponen de otro medio para ponerse en contacto con el exterior. La Organización presta asistencia asegurándose de que los migrantes comprendan los complejos procedimientos y puedan presentar pruebas de su nacionalidad con miras a obtener los documentos de viaje requeridos para retornar a su país de origen, si así lo desean.

Cuando no hay otros medios para verificar la identidad que la persona afirma poseer, la OIM ha desarrollado

estrategias alternativas para la verificación de la identidad de acuerdo con las autoridades del país del que el

migrante afirma ser nacional. Esto es especialmente importante en los casos en los que las autoridades

En Libia, la OIM ayuda a los migrantes a obtener testimonios de los dirigentes comunitarios presentes en territorio libio, que las autoridades consulares suelen exigir como prueba corroborante de la nacionalidad de una persona para expedir documentos de viaje.

La puesta en práctica de un programa de reunificación familiar requiere un sistema completo, fiable y seguro para gestionar las relaciones con los beneficiarios y la comunicación con los migrantes (vulnerables). Dado que miles de familias migrantes confían en la OIM para tramitar sus casos de reunificación familiar de manera responsable y ordenada, la Organización ha combinado diversas soluciones con una infraestructura informática in situ y una conectividad en múltiples sitios para mantener un sistema eficaz de gestión de casos y comunicarse eficientemente con los beneficiarios y las partes interesadas pertinentes.

Verificación y acreditación de la identidad legal de los migrantes en el punto de partida

La asistencia que la OIM presta a los migrantes incluye el apoyo en el punto de partida y en las interacciones con las autoridades consulares del Estado de destino, en particular con referencia al proceso de solicitud de visado. Para hacer frente a este reto, cada vez más autoridades consulares optan por externalizar los aspectos administrativos de la tramitación de las solicitudes. Aunque la externalización ofrece

ventajas a los Estados, en particular la posibilidad de reducir los costos, ampliar la cobertura territorial y mejorar la capacidad para tramitar el creciente volumen de solicitudes de visado, el carácter exclusivamente comercial de externalizar servicios públicos delicados merece mayor consideración. No obstante, el Estado sigue siendo plenamente responsable de cumplir sus obligaciones internacionales, incluso cuando delega las tareas de gestión y seguridad de las fronteras en entidades privadas.

En el marco de su programa de verificación de documentos, la OIM facilita visitas presenciales de verificación a las autoridades encargadas de expedir documentos para comprobar la integridad de los documentos presentados para las solicitudes de inmigración y de visado. La aportación de pruebas documentales de la identidad legal y el estado civil representa una gran proporción de todas las verificaciones realizadas. El programa cubre 35 países situados en las regiones de África Occidental y Central, África Oriental y el Cuerno de África, y África Meridional. La necesidad de realizar estas actividades se debe en gran medida a

la falta de fiabilidad de los documentos expedidos en lugares donde los procedimientos de registro civil y las prácticas de mantenimiento de registros son débiles, así como a la capacidad limitada de las autoridades de inmigración para verificar estos documentos en entornos operativos geográficamente complejos, donde no existe la posibilidad de proceder a la verificación por medios de tecnología digital.

La información recabada por la OIM durante estos controles de verificación contribuye a consolidar la capacidad de sus Estados Miembros para validar las solicitudes legítimas de migración regular y agilizar su tramitación. Al facilitar estos controles, la OIM ayuda a subsanar las deficiencias en los sistemas nacionales de registro civil y de gestión

de la identidad con miras a asegurar que los migrantes puedan acceder a vías de migración regular.

La OIM también presta asistencia a medida a los Estados Miembros para la implementación de sus políticas de visados, por ejemplo mediante una supervisión independiente de la aplicación de las políticas, tanto a nivel local como global, en las representaciones consulares. La supervisión puede utilizarse luego para la recopilación y el análisis de datos. De ser necesario, la OIM también puede prestar asistencia operativa, por ejemplo ayudando a tramitar los visados y a detectar fraudes, o a verificar la documentación proporcionada por los solicitantes de los visados (por ejemplo, documentos de estado civil, de estudios y de empleo).

[La OIM gestiona más de 62 centros de solicitud de visados en nombre de los Estados Miembros](#)

El Programa de Tramitación de Solicitudes de Visado (VAPS) es una solución informática propia, escalable, adaptable e integradora, diseñada para gestionar las tareas de tramitación de visados por parte de la OIM en nombre de los Estados Miembros. El VAPS se basa en modernos principios de seguridad de datos y cumple plenamente con las normas de privacidad y protección de datos del sector y el Estado, de acuerdo con cada legislación nacional. La OIM administra centros en nombre de los Estados Miembros en el contexto de crisis humanitarias. La finalidad de estos centros es prestar apoyo para la tramitación de vías complementarias de migración, como las reunificaciones familiares y la expedición de visados humanitarios, entre otros.

Servicios de verificación de documentos

Gracias a su amplia presencia mundial y a sus conocimientos y redes locales, la OIM es capaz de operar en

lugares donde la precariedad de las telecomunicaciones puede inviabilizar las verificaciones a distancia o donde los traslados relacionados con la verificación pueden ser demasiado costosos, llevar demasiado tiempo o

representar un riesgo para la seguridad. La OIM aplica diversas estrategias y técnicas de verificación para comprobar un documento o una solicitud de conformidad con las herramientas de formación y las orientaciones facilitadas por las entidades de integridad y detección del fraude de los Estados clientes.

La OIM puede verificar distintos tipos de documentos a pedido de los Estados, entre los que se cuentan los siguientes:

- Informes de nacimiento
- Certificados de nacimiento
- Certificados de matrimonio
- Certificados de divorcio
- Certificados de nacionalidad
- Certificados de adopción
- Certificados de custodia
- Registros de estado civil
- Documentos de identidad
- Pasaportes
- Nombres de empresas
- Registros de empresas
- Licencias comerciales
- Inteligencia empresarial
- Registros de la propiedad
- Pruebas de residencia
- Referencias de empleo
- Historiales de empleo
- Controles de referencias
- Patentes
- Currículos
- Cualificaciones profesionales
- Comprobaciones de diligencia financiera
- Recibos de pago del impuesto sobre la renta
- Calificaciones académicas
- Expedientes académicos
- Diplomas
- Extractos bancarios

Para llevar a cabo las verificaciones, la OIM puede adoptar una de las siguientes estrategias o una combinación de ellas:

A distancia: La OIM realiza llamadas telefónicas, cuando se consideran fiables, así como búsquedas en bases de datos y medios sociales fiables en línea.

En papel: La OIM se pone en contacto con organismos públicos, empleadores, juntas de registro, escuelas, sindicatos y otras entidades competentes del Estado de acogida para solicitar y cotejar declaraciones oficiales firmadas sobre la autenticidad de los documentos.

En persona: La OIM entrevista a los solicitantes, sus amigos, familiares, patrocinadores y empleadores, siguiendo modelos y preguntas específicas facilitados por los Estados para garantizar la objetividad.

Visitas in situ: La OIM visita a las autoridades emisoras (por ejemplo, las oficinas de registro, los empleadores, los bancos o las oficinas de pasaportes) para verificar la autenticidad de un documento o una solicitud consultando los registros, las bases de datos o las solicitudes originales de los documentos. La OIM también realiza visitas in situ y solicita información a terceros para verificar las declaraciones y establecer los domicilios, los lugares de trabajo, las relaciones y otros datos por el estilo.

La OIM procura prestar los servicios de verificación de manera oportuna y en cumplimiento de los plazos de respuesta contractuales requeridos por los Estados. En igual medida, los servicios de verificación de la OIM se llevan a cabo de forma confidencial. Todos

los datos de las solicitudes de servicios digitales están encriptados y protegidos por una contraseña y se remiten a los oficiales de verificación de la Organización solamente cuando es necesario y de conformidad con los Principios de la OIM de Protección de Datos y las leyes de privacidad de los Estados clientes.

Por lo general, los programas de verificación de la OIM de mayor alcance, que tienen personal asignado, se financian mediante el principio de asignación de gastos a proyectos, por lo que se reembolsan todos los gastos básicos de personal y operaciones. Los programas de verificación de la OIM más pequeños se financian mediante una "tarifa por servicio", según la cual se establece una tarifa fija por documento verificado y se reembolsan todos los costos directos preaprobados en materia de operaciones. Otra posibilidad es que los Estados cobren a los solicitantes de visado una tasa para que la OIM verifique sus documentos o solicitudes relacionadas con el visado.

Verificación y acreditación de la identidad legal de los migrantes en el contexto de la reunificación familiar

La reunificación familiar es uno de los aspectos más importantes de una

migración segura, ordenada y regular. El principio de la unidad familiar está reconocido y protegido en el derecho internacional, por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros instrumentos. La obtención de los documentos de viaje y otros documentos suele suponer un reto para los solicitantes. Esto es particularmente cierto en los países de origen donde hay un conflicto en curso. Con demasiada frecuencia, los familiares no tienen más remedio que cruzar las fronteras internacionales de forma irregular para llegar al consulado más cercano donde solicitar la reunificación. La OIM está en condiciones idóneas de ayudar a los migrantes que lo necesiten a obtener toda la documentación pertinente para acreditar su identidad legal, su estado civil y sus relaciones familiares mediante la verificación de las actas del registro civil y poder beneficiarse de los programas de reunificación familiar.

Verificación y acreditación de la identidad legal de los migrantes que reciben asistencia para el retorno y la reintegración

La OIM también ayuda a los migrantes que solicitan asistencia para el retorno voluntario a su país de origen y para su ulterior reintegración. La ayuda incluye asistencia previa a la salida, como la realización de exámenes médicos de la aptitud para viajar y la preparación de los documentos pertinentes, incluidos **los pasaportes y los visados**. La OIM también facilita la obtención de otros documentos, incluidos los generados por la participación en los procedimientos de protección y asistencia, y entrega los originales o las copias a los migrantes vulnerables. Puede tratarse de **certificados de nacimiento, adopción, matrimonio o defunción**; pruebas médicas, por ejemplo exámenes de salud o de aptitud para viajar; diagnósticos, recetas e historiales terapéuticos; certificados profesionales y académicos; pruebas de empleo; y documentos bancarios y financieros. Si los documentos deben ser traducidos, la OIM puede ayudar a que se realicen las traducciones antes del retorno para facilitar la reintegración.

El Programa de la OIM de Asistencia a Familias está financiado por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania y tiene por objetivo facilitar la reunificación de migrantes vulnerables que huyen de regiones azotadas por la violencia y los conflictos con familiares que gozan de protección en Alemania. El Programa presta asistencia tanto presencial como a distancia a un gran número de familias vulnerables en un entorno seguro, empoderador, basado en los derechos y favorable a los migrantes, facilitando información sobre los requisitos de visado, comprobando que sus solicitudes estén completas y acelerando la tramitación de las solicitudes que lo están.

