

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, y Diego MOLINA REY DE CASTRO, *Diagnóstico del marco jurídico-institucional y administrativo de los sistemas de Registro Civil en América Latina*, Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Washington DC, EE.UU., año 2010, 180 págs. ISBN núm. 978-0-8270-5429-5.

por

RAFAEL DUARTE MARTÍNEZ
Abogado de los Ilustres Colegios de Málaga y Madrid

El libro sobre el que versa este comentario es un libro poco frecuente. Que sepamos, con la excepción, tal vez, de algún documento de la CIEC (Comisión Internacional del Estado Civil), no existen monografías recientes dedicadas a la comparación de los sistemas de Registro Civil entre varios países. Y menos aun cuando la comparación no es únicamente científico-jurídica, o institucional, sino que tiene la pretensión de conformar un diagnóstico de los modelos de Registro Civil de dichos países.

El libro es fruto de la iniciativa de la OEA, que desde 2007 cuenta con un programa específico para promover la universalización del Registro Civil (PUICA: Programa para la Universalización de la Identidad Civil en las Américas). El PUICA, según se deduce de los créditos del libro, está financiado —al menos parcialmente— por el Gobierno español a través de la AECID. Más adelante diremos algo más de la conexión entre España y el PUICA. El libro está editado en los EEUU, pero se encuentra en línea en estos dos enlaces: <http://64.150.160.107/cms/wp-content/Diagnostico-Legal-Administrativo.pdf> y http://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Diagnostico_Legal_s.pdf.

Mencionábamos antes a la CIEC. Y es que la CIEC podría estar como referencia latente o implícita en este libro. La OEA actúa, a través del PUICA, como apoyo y como secretaría ejecutiva del CLARCIEV (Consejo Latinoamericano de Registro Civil y Estadísticas Vitales). El CLARCIEV es un organismo nacido en 2005, que reúne a los responsables de los organismos de Registro Civil de 21 países de las Américas —incluyendo el Caribe—. No es aun un organismo internacional reconocido u homologado por las Naciones Unidas, pero a juzgar por la información disponible en su sitio web (www.clarciev.org), están dándose los pasos necesarios para ello. Y en este futuro más o menos inmediato, el modelo de la CIEC parece estar en el horizonte del CLARCIEV. Porque los orígenes de CIEC y del CLARCIEV son muy similares. Recordemos que la CIEC nació después de la segunda guerra mundial en un modo casi idéntico al nacimiento, mucho más reciente, del CLARCIEV, es decir, como asociación no oficial de los directivos de los Registros Civiles, y al cabo de no mucho tiempo la CIEC

alcanzó el estatuto de organización internacional personificada y con capacidad normativa (tratados y acuerdos internacionales). La aproximación de los países americanos a la CIEC es además una realidad institucional: México es desde 2010 miembro de pleno derecho de la CIEC, y parece que Argentina y Perú tienen o van a tener pronto el estatuto de país observador (el sitio web de CIEC —www.ciec1.org— señala que estos países «participan regularmente en las reuniones»). Así, varios países son a la vez miembros del CLARIEV y, en distinta medida, de la CIEC, lo cual sin duda representa una intensísima aproximación entre ambas instituciones, y entre ambos hemisferios, que probablemente no solo no tenga vuelta atrás sino que vaya en aumento, en paralelo a la imparable extensión del Derecho del estado civil internacional como consecuencia de la globalización y de los flujos migratorios.

Con esta referencia organizativa implícita, en el ámbito de la CIEC la metodología hubiese sido tal vez otra: no se hubiesen comparado los sistemas organizativos, institucionales, legales o administrativos (de hecho los documentos de CIEC apenas se dedican a ello) sino más bien los elementos del estado civil internacional relacionados con los derechos de la personalidad que resulten afectados por el Derecho internacional o por los procesos de integración política supranacional. ¿Existe alguna razón que explique esta diferente perspectiva? Nos atrevemos a aventurar una posible explicación para ello: la presencia o no del llamado subregistro. El subregistro es el no estar las personas inscritas en el Registro Civil, y se da en Latinoamérica en niveles aproximados entre el 10 y el 13 por 100, según mediciones de UNICEF. Por el contrario, en Europa el subregistro es estadísticamente irrelevante —y de hecho no ha sido objeto de atención específica por los Gobiernos, por la CIEC o por las instituciones de la UE o del Consejo de Europa. Pues bien, a nuestro juicio esta circunstancia hace que el enfoque del estado civil sea distinto en Europa y en Latinoamérica: los europeos damos por sentado el disfrute pleno del estado civil por toda la población, y no nos fijamos tanto en los instrumentos organizativos para garantizarlo, sino en cómo articular el estado civil en un espacio globalizado, de ciudadanía común y sin (apenas) fronteras como es la UE. De ahí la existencia de los 33 convenios internacionales de la CIEC, que conforman una verdadera regulación jurídica del estado civil internacional y que se aplican al margen, independientemente del modelo organizativo de registro de la población. Por el contrario, hoy en las Américas la preocupación es más primaria, y no se refiere —por ejemplo— a los efectos internacionales del divorcio o a modelos unificados de extractos, partidas y certificaciones, sino a cómo conseguir que toda la población figure inscrita en el Registro Civil, y para ello se requieren sistemas organizativos a nivel nacional capaces de asegurar el registro universal y de implementar políticas inclusivas que aproximen el Registro Civil a las minorías étnicas, a las poblaciones desplazadas, etc. Por supuesto, esta distinta perspectiva tenderá a cambiar. A medida en que la tasa de subregistro en las Américas vaya disminuyendo, el centro de interés se irá desplazando hacia otros problemas más parecidos a los que están presentes en Europa, es decir, a la integración de los sistemas y normativas de Registro Civil y a la aplicación de un *corpus* común de Derecho Internacional Privado.

El libro está firmado por Miguel BELTRÁN DE FELIPE, catedrático español de la Universidad de Castilla-La Mancha y consultor de la OEA, y por Diego MOLINA REY DE CASTRO, especialista peruano de la OEA. Se estructura en dos partes de similar tamaño pero muy distintas: una primera parte (págs. 7 a 70) titulada «Condicionamientos institucionales, legislativos y administrativos que inciden en el funcionamiento del Registro Civil y general subregistro», y una segunda

parte que recopila la información relativa a 17 países de Centro y Sudamérica (excluyendo el Caribe) —págs. 71 a 180—. La primera es el diagnóstico en sí mismo, y representa, como ya dijimos, un esfuerzo prácticamente inédito, nunca hecho hasta el momento con semejante ambición y profundidad. No se trata de la mera recopilación de datos y comparación de modelos, sino de un análisis transversal de las variables políticas, legislativas, institucionales, etc., que inciden sobre los sistemas de Registro Civil de los países latinoamericanos. Estas variables son, entre otras: la suscripción (con las eventuales reservas) de los tratados y acuerdos de derechos humanos a nivel hemisférico y mundial; el reconocimiento o no a nivel constitucional o legislativo de derechos —o deberes— relativos al estado civil; la situación institucional, como por ejemplo el tratarse de un Estado unitario o federal (con transferencia a los Estados, Regiones o Municipios de competencias y funciones sobre Registro Civil), o si el Registro Civil es prestado por el Poder Judicial, por la Administración, o por funcionarios llamados de arancel, o si es prestado —como es habitual en muchos países americanos— por el Poder Electoral. También se tiene en cuenta el régimen sancionador (por ejemplo, multas a los ciudadanos por no registrarse o hacerlo tardíamente), la coordinación del Registro Civil con otros sistemas institucionales de estadísticas vitales (hospitales, identificación y expedición de documentos de identidad), el eventual catálogo de derechos de los ciudadanos en y frente al Registro Civil, la protección de los datos registrales, el aspecto económico (si es gratuito o no, la financiación del sistema), la conexión con otros servicios públicos que requieren algún tipo de identificación (educación, sanidad, registro de la propiedad, notarías, bancos, etc.), los mecanismos de supervisión, los controles de calidad y las homologaciones técnicas (ISO, y otros), el elemento de extranjería (acceso de los no nacionales al Registro Civil) y la organización consular, etc.

Para el lector español no deja de sorprender que, por ejemplo, en Chile el Registro Civil esté integrado en un macro-sistema de registros administrativos que incluye el Catastro, el Registro de la Propiedad, el Registro de vehículos, el Registro de donantes de órganos, el Registro de deudores y quebrados, etc., y que en muchos países dependa del llamado «Poder Electoral», una especie de cuarto poder que no existe en Europa, o finalmente que, como tendencia más reciente, el Registro Civil se encomienda a organismos dotados de cada vez mayor independencia frente al resto de poderes públicos y a los Gobiernos (el RENIEC en el Perú, el RENAP en Guatemala, el Instituto Federal Electoral en México).

Como se puede apreciar, apenas se han dejado fuera del análisis aspectos que puedan tener relevancia para el Registro Civil. Además, la metodología es más que correcta: el estudio recoge la bibliografía más relevante, tiene en cuenta diagnósticos similares (los relativos a la demografía, a la corrupción, al desempeño institucional, etc., en muchos casos realizados por organizaciones internacionales como UNICEF, el BID, la CEPAL, Plan Internacional, y otras). Hay un planteamiento metodológico previo (págs. 5 y 6), que alerta de las dificultades de la comparación y medición de cosas y datos a menudo heterogéneas, de la incidencia de los condicionamientos históricos y culturales (lo que explica que en el libro no se incluyan los países caribeños, cuya tradición de *common law* los hace muy difícilmente comparables con los países del continente), y que previene asimismo frente al simple análisis normativo. Esto nos parece muy relevante (particularmente viniendo de juristas como son BELTRÁN DE FELIPE y MOLINA REY DE CASTRO): se nos dice que el marco jurídico del Registro Civil no es ni mucho menos el único factor que explica el funcionamiento mejor o peor de los sistemas de Registro Civil y el goce pleno de los derechos del estado civil,

sino que sobre ello se proyectan muy diversos factores como la retribución de los empleados, la descentralización o no del servicio, el prestigio o aceptación social del Registro Civil en función del nivel de corruptelas o de la politización, etc., el coste del mismo para el ciudadano, la cultura de la calidad del servicio, entre otros. Es decir, se atiende a la realidad real y no a la simple realidad normativa.

La finalidad del libro es ofrecer un diagnóstico de los sistemas de Registro Civil. Diagnosticar quiere decir analizar la situación o las características de algo o de alguien, y establecer sus méritos y sus defectos o aspectos mejorables. Pues precisamente esto es lo que hace el libro: nada menos que estudiar los puntos fuertes y —sobre todo— los puntos débiles de muchos sistemas de Registro Civil, con el fin de presentar una especie de «mapa general» de la situación. El libro tiene, pues, un destino práctico, de herramienta de programa internacional, destinado a facilitar la misión política y de cooperación de la OEA y de sentar las bases para una futura integración o aproximación política e institucional de los países americanos. Por cierto, que la OEA es una gran desconocida en España y en Europa, probablemente porque no es comparable con las instituciones de integración de la Unión Europea o del Consejo de Europa, pero libros como este nos recuerdan, de pronto, que la OEA tiene una política de promoción de los derechos fundamentales, de cooperación y, como hemos dicho, de favorecer la paulatina integración política a medio plazo.

Lo que el libro no contiene —por lo menos de manera directa— es un pronóstico, o propuestas de mejora o superación de los puntos débiles diagnosticados: esta tarea, según se nos dice en la obra, se ha realizado por el propio PUICA en otro documento relativo a los criterios y estándares generales de funcionamiento de los sistemas de Registro Civil (gratuidad, universalidad, administrativización *versus* judicialización, perspectiva de derechos, supervisión, publicidad *versus* confidencialidad, etc.). Debe además no perderse de vista que tanto el diagnóstico como los posibles remedios o reformas tienen como razón de ser combatir el subregistro, es decir, están animados —según se dice en el sitio web del PUICA: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/puica.asp>— por una perspectiva de derechos fundamentales y en concreto de garantía del derecho a la identidad. Y es que cuando una parte de la población no figura en el Registro Civil, no existe a efectos oficiales y legales, no puede ejercer muchos de sus derechos (desde el voto a la educación pasando, en muchos casos, por la herencia). La invisibilidad, la inexistencia para el Derecho es la raíz de muchas discriminaciones e injusticias, y eso es lo que intenta combatir la OEA a través del PUICA.

Decíamos al principio que el libro tiene una conexión muy directa con España. Primero, porque uno de sus autores es español, que ya antes ha publicado trabajos sobre ese derecho tan evanescente como es el derecho a la identidad (Miguel BELTRÁN DE FELIPE, «¿Qué es el derecho a la identidad?», en VV.AA., *Robo de identidad y protección de datos* (Artemi RALLO y Luis ARROYO ZAPATERO, coords.), Aranzadi, Pamplona, 2010, págs. 35 a 63). Segundo, porque el libro está coeditado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia que al parecer fue una de las impulsoras del PUICA y que ha venido realizando actividades relacionadas con el Registro Civil (por ejemplo, un encuentro internacional entre España, Portugal y más de quince países americanos sobre Registro Civil celebrado en Madrid en junio de 2011, con el apoyo del Ministerio de Justicia y en concreto de la Dirección General de los Registros y del Notariado: véase la referencia en <http://www.aecid.es/es/noticias/2011/2011-06/2011-06-16-encuentro-oea.html>). Y tercero, porque el modelo español anterior a la Ley 20/2011, de Registro Civil, está presente, de manera implícita o como

reflejo lejano, en el análisis comparado, dadas sus peculiaridades (el Registro Civil como singular función esencialmente administrativa desempeñada por los órganos jurisdiccionales). El libro analiza cuestiones que se plantearon igualmente en España con ocasión de la reforma del Registro Civil del año 2011 —y que se venían planteando en los últimos años—. Esta reforma dista bastante de estar cerrada, dado —entre otras cosas— el amplísimo periodo de *vacatio* establecido en la Disposición Final 10.^a, que hace que la Ley 20/2011 no esté operativa en su integridad hasta julio de 2014. Y en esta situación de indefinición y de transición de un sistema a otro, se acaba de plantear (en junio de 2012) la posibilidad de que el cuerpo de Registradores de la Propiedad se encargue de determinados expedientes de nacionalidad, para así hacer frente una situación de atasco que, al parecer, existe en este subsector del Registro Civil.

Este *Diagnóstico del marco jurídico-institucional y administrativo de los sistemas de registro civil en América Latina* es, pues, de una obra que pertenece al género de los informes, estudios o diagnósticos que hacen los Gobiernos o las Organizaciones Internacionales pero que, en este caso, nos parece que trasciende la factura, demasiado habitual, de la mera yuxtaposición de datos. Tiene un interés más allá de la comparación entre países y de tender puentes de conocimiento entre unos y otros países: plantea el germen de la creación de un posible *corpus* de Derecho Internacional Privado en Latinoamérica y de la construcción de un *estatus* de ciudadanía internacional basada en el estado civil, plantea la impenetrabilidad de la lucha contra el subregistro, plantea la existencia de un tronco común organizativo-institucional que permita la progresiva interconexión de los sistemas de Registro Civil de los países analizados, y plantea —bien es verdad que indirectamente— la aproximación futura del CLARIEV latinoamericano a la CIEC europea. En definitiva, pone sobre la mesa algunos de los aspectos más importantes del presente y del futuro inmediato de Latinoamérica.

* * *

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La dignidad de la persona humana*, Editorial Civitas-Thompson Reuters, 2.^a edición, Madrid, 2011, 354 págs.

por

JESÚS LÓPEZ MEDEL
Registrador de la Propiedad

Comienzo recordando las palabras con que el Cardenal Rouco respondía a la periodista Mayte Alcaraz (ABC, 2-12-2004): «*hay una doctrina sobre el estado democrático de Derecho, que ofrece un marco para las relaciones Iglesia-Estado, pero tanto el principio de la dignidad de la persona humana como el de libertad religiosa, son previos al Estado*». Tan es así, que los ordenamientos jurídicos, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, esa «dignidad» aparece como «mandato», para España, por el artículo 10 de la Constitución. Aunque en nuestra propia realidad hayan que apelar a la idea de BATTAGGLIA, cuando en su obra *Filosofía del trabajo*, sostenía que el hombre, por el trabajo, no se hace solo hombre, sino que le permite su articulación plena en la sociedad política, de ahí que, entre nosotros, se hable de «empleo», o de «parados», a los cinco millones que no tiene empleo en España, en 2012. Cuando debería decirse «personas