

Comprendiendo los Efectos de la Identificación Digital en la Vida Cotidiana

Un estudio multinacional

ENERO 2020

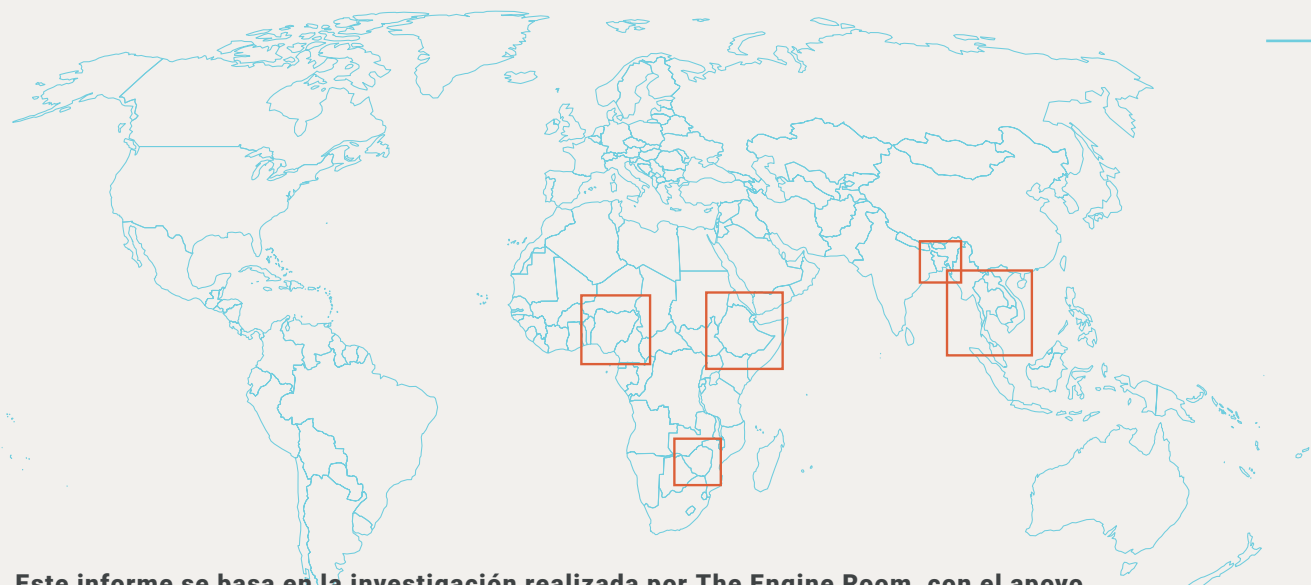
THE ENGINE ROOM



Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana

Un estudio multinacional





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigadores: Sharid Bin Shafique, Chenai Chair, Kittima Leeruttanawisut, Koliwe Majama, Chuthathip Maneepong, Precious Ogbuji, Berhan Taye

Consultora de diseño de investigación: Sophia Swithern

Redacción: Sara Baker and Zara Rahman, The Engine Room

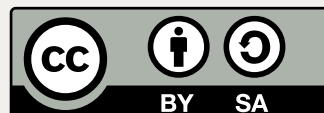
Editora principal: Ellery Roberts Biddle

Revisión y edición: Bailey Cordrey, Madeleine Maxwell, Sivu Siwisa, The Engine Room; Wafa Ben Hassine, consultor independiente

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>





Índice

Resumen ejecutivo

006

Introducción

008

Hallazgos

016

Conclusiones y Recomendaciones

060





Anexo A	Metodología	070
Anexo B	Caso de estudio: Bangladesh	074
Anexo C	Caso de estudio: Etiopía	100
Anexo D	Caso de estudio: Nigeria	120
Anexo E	Caso de estudio: Zimbabue	138
Anexo F	Caso de estudio: Tailandia	160





Resumen ejecutivo

Los sistemas de identificación digital, situados en la intersección de muchos de nuestros derechos, afectan la vida diaria de las personas para bien o para mal. A medida que estos sistemas florecen, la mayoría de las investigaciones e informes que se han hecho se centran en los aspectos tecnológicos, algunas experiencias referenciales en la implementación, y en las políticas y legislación que los rodean, sin captar las vivencias de diversas poblaciones que usan la identificación digital. A través de una investigación liderada localmente, este informe documenta muchos de los efectos que tienen los sistemas de identificación digital, desde su diseño hasta su implementación, en la vida diaria de comunidades mayormente marginadas en Bangladesh, Etiopía, Nigeria, Zimbabue y Tailandia.

Nuestra investigación puso en descubierto tensiones dentro de los ecosistemas de identificación digital, incluidos el empoderamiento vs. la vigilancia, el intercambio de datos vs. la privacidad de datos, y los beneficios para algunos vs. el perjuicio para otros. Las instituciones que elaboran e implementan los sistemas de identificación digital a menudo le dan prioridad a sus propias necesidades (por ejemplo, una mayor eficiencia en la distribución de beneficios, la seguridad nacional, objetivos financieros) en desmedro de diversos derechos humanos, tales como el derecho a la privacidad y la libertad de expresión.

Mientras los sistemas de identificación digital brindan importantes beneficios, tales como el acceso a servicios, nuestros hallazgos clave reflejan las dificultades que enfrentan las comunidades con ellos en cada uno de los sitios que estudiamos. Estas incluyen:

- **Bajos niveles de participación del público y la sociedad civil**
- **Barreras en el registro y uso**
- **Falta de consentimiento informado**
- **Preocupación por el uso y la protección de datos**
- **Falta de lenguaje compartido en la identificación digital**
- **Falta en la consideración del contexto local**

A través de este informe, nuestro objetivo es amplificar las voces de los países que a menudo quedan fuera de las discusiones regionales y globales sobre la identificación digital, y alentar a que haya más interacción entre quienes toman las decisiones y las personas, sobre todo de comunidades que se pueden beneficiar más, pero que también enfrentan los mayores riesgos en relación a la infraestructura, las políticas y los protocolos de identificación digital.

Llevamos a cabo esta investigación como una organización sin fines de lucro que busca apoyar a la sociedad civil que trabaja en pos de la justicia social. Para nosotros, esta investigación representa un paso hacia una labor de incidencia más informada y basada en evidencia objetiva; ya los investigadores participantes han usado sus hallazgos para incidir en sus respectivos contextos. Esperamos que otros también usen estos hallazgos promover sistemas de identificación digital respetuosos de las características propias de cada país y para inspirar más investigación de sistemas sociotécnicos que respeten los contextos nacionales.



Introducción



El Banco Mundial estima que mil millones de personas alrededor del mundo, la mayoría en África y Asia, no tienen documentos que prueben su identidad legal.¹

Esa documentación –certificado de nacimiento, pasaporte, licencia de conducir o certificado de identificación de refugiado – suele ser un requisito básico para abrir una cuenta bancaria, votar, obtener un empleo, acceder a la educación o servicios de salud, e inclusive para poder comprar una tarjeta SIM.



Esta llamada ‘brecha de identificación’ es una preocupación creciente para los gobiernos, las agencias de ayuda y las organizaciones humanitarias que trabajan para sustentar los sistemas de educación, de salud, financieros y de servicios sociales para grandes grupos poblacionales. Hay un ímpetu fuerte y entendible por identificar y contar a todas las personas que estas entidades atienden para entender mejor sus necesidades, y la era digital presenta una oportunidad única para hacerlo.

El impulso para cerrar la ‘brecha de identificación’ se expresó en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.9 de las Naciones Unidas, que establece que: “Para 2030, se debe dar acceso a una identidad jurídica a todos, incluyendo un registro de nacimiento”.² Aunque no es un requisito que las identificaciones legales sean digitales, un número creciente de gobiernos y organizaciones multilaterales ahora están usando tecnología de identificación digital. Pero la digitalización no es un logro menor, y hay muchos enfoques que las instituciones pueden tomar para lograr este objetivo. Muchas instituciones están dando el paso de reunir datos biométricos – es decir, medidas únicas tomadas del cuerpo de las personas – como parte de esos sistemas de identificación digital. Tal como se analiza en este informe, los datos biométricos producen preocupaciones particulares y duraderas para la privacidad de los individuos, pues los datos son inmutables y están conectados para siempre al cuerpo de una persona.



El diseño e implementación de cada sistema de identificación digital puede traer beneficios y consecuencias únicas para la población a la que debe atender. Hoy en día, cientos de millones de personas en todo el mundo se relacionan constantemente con una compleja infraestructura de identificación digital para poder acceder o mantener servicios gubernamentales y humanitarios básicos.

Con la proliferación de estos sistemas, han surgido preocupaciones sobre sus efectos negativos en las personas y las comunidades más vulnerables.³ ¿Cómo un solo sistema de identificación digital puede afectar a varias poblaciones de manera diferente? Nuestra investigación explora esta pregunta evaluando la identificación digital como un sistema sociotécnico e identificando algunas de las consecuencias que puede acarrear, junto con sus beneficios, en cinco sitios diferentes alrededor del mundo.

En particular, intentamos examinar la fricción que se produce entre la identidad legal de una persona y las muchas otras identidades que puede tener. ¿Cómo afectan los sistemas de identificación digital a la variedad de identidades que dan forma a la vida de las personas, como raza y etnia, identidad de género, sexualidad, religión, casta, clase económica y habilidades? Cuando los sistemas no logran servir a las personas, ¿cómo afecta esta falla a su voluntad, dignidad o capacidad de ejercer sus derechos humanos?

A través de una investigación de campo que incluyó entrevistas con informantes claves y grupos de sondeo, logramos responder estas preguntas conversando con más de cien personas que ya han obtenido o tienen la expectativa de obtener tarjetas de identificación digital o credenciales en Nigeria, Zimbabue, Tailandia y en campamentos de refugiados en Bangladesh y Etiopía.

En respuesta a la creciente presión por contar con más normas globales y por ampliar los sistemas, buscamos explorar cómo las realidades contextuales, locales y particulares pueden tener un impacto en la efectividad de los sistemas de identificación digital. Nuestro equipo incluyó a siete investigadores que provienen y viven en estos cinco países. Esto nos dio una capacidad única para poder priorizar el conocimiento contextual, los métodos participativos y para dar un enfoque respetuoso y culturalmente apropiado que nos permitió profundizar nuestro entendimiento. Hallamos que las estrategias de contextos específicos para la identificación pueden ser las más efectivas, aunque no sean lo más eficiente en términos de recursos. Esperamos que nuestros hallazgos puedan cambiar cómo este campo considera (y realiza averiguaciones sobre) la identificación digital.

Este informe global cubre temas transversales observados en nuestros cinco sitios, seguidos de la presentación de casos de estudio de cada uno de ellos, los cuales se pueden leer junto con el informe para contar con más detalles, usarse para fines de incidencia en las comunidades locales. Esperamos que este informe ayude a la sociedad civil, investigadores, periodistas, tecnólogos, organizaciones humanitarias y gobiernos a entender mejor las vivencias de algunas personas con la identificación digital. O que sirvan de apoyo a regiones donde se planea implementar la identificación digital, de manera que incorporen algunas de las lecciones de esas experiencias en su trabajo.

Alcance y objetivos

Para los fines de este proyecto, definimos ‘identificación digital’ como los sistemas que usan tecnología digital para identificar y verificar a personas para diversos propósitos, que van desde la distribución de servicios públicos y ayuda, hasta la seguridad nacional. Con frecuencia, pero no siempre, estos sistemas usan datos biométricos. Nos centramos en experiencias vividas con identificaciones fundacionales (identificación general para la administración pública) en contextos nacionales e identificaciones funcionales (identificación para un propósito específico como el acceso a servicios sociales) en campamentos de refugiados.⁴ Principalmente, las definiciones y entendimientos locales de la identificación digital varían, el cual es un tema que se trata en los hallazgos.

Empezamos con una investigación de escritorio a fines de 2018 para determinar qué sistemas debíamos examinar, y elegimos los sitios basándonos en los siguientes criterios amplios:

- **Capacidad de comparación a través de sitios, donde sea pertinente**
- **Marcadores de posibles tendencias en identificación digital**
- **Conocimiento contextual dentro de The Engine Room**
- **Relativa libertad de la sociedad civil para trabajar en asuntos relacionados**
- **Existencia de sistemas de identificación digital en una etapa en que la investigación de este tipo podría ser útil**

Como teníamos el propósito de garantizar que nuestra investigación apoyara el trabajo y el crecimiento de la sociedad civil en los países y regiones, no nos centramos en países donde ya hay una labor eficaz de incidencia en identificación digital, como Kenia o India. Dados estos criterios, elegimos los siguientes sistemas:

- **Sistemas de identificación digital del ACNUR usados actualmente con la población de refugiados rohinyá musulmanes en Bangladesh y en campamentos de refugiados en Etiopía**
- **Sistema de identificación nacional de Nigeria dirigido por la Comisión Nacional de Gestión de la Identificación, que fusionará varios sistemas de identificación en uno**
- **Sistema de identificación nacional de Zimbabue, que empezó con el apoyo de una empresa china, y el Registro Biométrico de Votantes del país gestionado por la Comisión Electoral de Zimbabue**
- **Próximo sistema de identificación digital de Tailandia dirigido por la Agencia de Desarrollo de Transacciones Electrónicas, aunque debido al lento progreso del sistema, ampliamos nuestra mirada a varios sistemas gestionados por la Oficina de Administración del Registro para poblaciones marginadas, como un sistema de identificación para trabajadores migrantes conocida como ‘tarjeta rosa’**

Limitaciones

Las limitaciones de seguridad, logísticas y de tiempo significaron que los investigadores no pudieron entrevistar a algunos grupos vulnerables que habían identificado inicialmente. Estos iban desde comunidades rurales remotas a rohinyá que aún viven en Myanmar. Además, hubo representantes gubernamentales y humanitarios que no respondieron algunas de nuestras preguntas o prefirieron no dar entrevistas.

No buscamos estudiar las experiencias de muestras representativas de cada población. En cambio, buscamos entender las vivencias de personas, con especial énfasis en quienes han sufrido desventajas vinculadas a sus características de identidad únicas o a sus experiencias de vida. No podemos extrapolar necesariamente la vivencia de una persona a la norma – aunque hay veces en que las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un

sistema de la misma manera – pero cada vivencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales.

Finalmente, algunos sistemas se desarrollaron más que otros durante la etapa de investigación porque las instituciones que los implementan a veces no cumplen con sus plazos originales o sufren demoras durante el proceso. Como consecuencia, adaptamos el alcance de nuestra investigación para explorar las vivencias que hubo con otros sistemas de identificación en algunos lugares elegidos y/o con comunidades particulares. Por ejemplo, limitamos nuestro foco a comunidades vulnerables específicas de Tailandia. Considerando todo eso, nuestra investigación se llevó a cabo en un periodo relativamente corto (entre febrero y abril) y aún se necesita investigar las consecuencias a largo plazo en los contextos locales.





Una mujer que participa en el proceso de fabricación de tarjetas de identificación digital para votantes y ciudadanos en Bangladesh.

Hallazgos



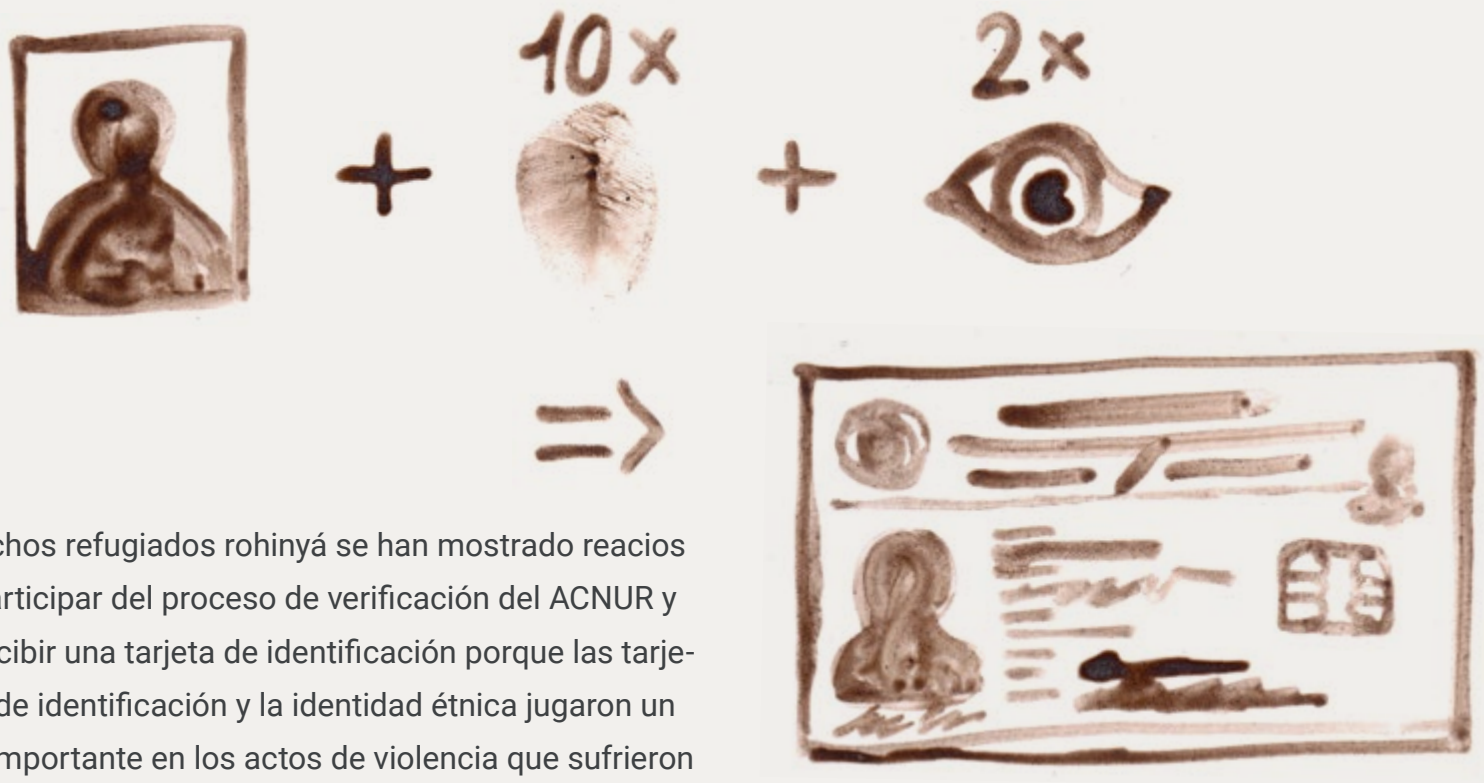
Introducción al contexto de los sistemas

Bangladesh: Identificación digital para refugiados rohinyá en Cox's Bazar

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) brinda ayuda en el distrito de Cox's Bazar de Bangladesh a los refugiados rohinyá que, en 2016 y 2017, huyeron de la extrema violencia con “intención genocida” dirigida en su contra ⁵ en Myanmar. El asentamiento de Kutupalong, uno de los dos del distrito, cuenta con 600 000 refugiados y es el mayor del mundo.⁶ A mediados de 2018, el ACNUR y el gobierno de Bangladesh comenzaron un ejercicio de verificación de identidad “con la finalidad de proteger, gestionar la identidad, documentar, brindar asistencia, obtener estadísticas de población y finalmente proveer soluciones para un estimado de 900 000 refugiados”.⁷



El proceso de verificación incluye la recopilación de tres tipos de datos biométricos – fotografías de rostro, 10 huellas dactilares y dos escaneos de iris – para personas a partir de los 13 años de edad. Al final del proceso, los individuos reciben tarjetas de identificación. Según el ACNUR, estas tarjetas – conocidas localmente como ‘tarjetas inteligentes’ – son las primeras identificaciones que algunos rohinyá tienen en su vida.⁸ Sin embargo, ha habido una importante controversia alrededor de estas identificaciones.



Muchos refugiados rohinyá se han mostrado reacios a participar del proceso de verificación del ACNUR y a recibir una tarjeta de identificación porque las tarjetas de identificación y la identidad étnica jugaron un rol importante en los actos de violencia que sufrieron en el estado de Rakáin de Myanmar. Las autoridades gubernamentales en Myanmar ordenaron a los rohinyá musulmanes a aceptar tarjetas de



verificación nacional que les niegan la ciudadanía,⁹ en lo que constituye una de las muchas políticas discriminatorias que el minoritario grupo étnico ha enfrentado en Myanmar desde la década de 1970. El Gobierno de Myanmar no reconoce a los rohinyá como un pueblo étnico de Myanmar (aunque reconoce oficialmente a varios otros grupos) y a muchos no les concede la ciudadanía a pesar de haber nacido en el país.

En 2016, a medida que la violencia y los desplazados aumentaban, los rohinyá rechazaron la tarjeta de verificación nacional (NVC) llamándola ‘tarjeta de genocidio’.¹⁰ Fortify Rights informó que a algunos rohinyá los obligaron a aceptar la tarjeta NVC a punta de pistola.¹¹ En los meses posteriores, la violencia militar, la restricción al libre movimiento, el desplazamiento forzado y los campamentos de internamiento de Myanmar llevaron a miles de rohinyá musulmanes a huir del país hacia Bangladesh.¹²

Luego de esta afluencia de personas, el Gobierno bangladésí trabajó con el ACNUR para brindar refugio y asistencia humanitaria. Según el comisionado de ayuda y repatriación de refugiados (RRRC) del Gobierno de Bangladesh – funcionario gubernamental responsable de la respuesta del Gobierno bangladésí a los refugiados rohinyá – las decisiones sobre el marco de trabajo del sistema de identificación digital y la información recopilada se tomaron conjuntamente con el ACNUR. En una entrevista con nuestro investigador, el comisionado también informó que el propósito de la tarjeta era preservar la identidad individual, acceder a la asistencia, evitar conteo doble en el proceso de distribución de asistencia, y permitir a los refugiados regresar a sus aldeas de origen con una prueba de información vital como, por ejemplo, información de su ascendencia y familia, y empleo.

En el último punto, el ACNUR sostiene que el proceso de verificación y la tarjeta inteligente resultante “ayudará a preservar el derecho de los [refugiados] a regresar a casa voluntariamente, cuando lo decidan y si es que deciden que las condiciones existentes son las correctas.”¹³ Pero en las dos ocasiones que los funcionarios bangladéses intentaron repatriar a

pequeños grupos de refugiados rohinyá voluntariamente en noviembre de 2018 y agosto de 2019, nadie eligió regresar.¹⁴

El 26 de noviembre de 2018, los rohinyá musulmanes iniciaron una protesta y huelga laboral en Cox's Bazar para exigir que el ACNUR y el Gobierno de Bangladesh agregasen su etnia a la tarjeta inteligente.¹⁵ Esta acción llevó a conversaciones más profundas entre los líderes rohinyá, el ACNUR y el RRRC, y finalmente muchos líderes de las comunidades de refugiados acordaron alentar a las personas a registrarse. Para octubre de 2019, más de 762 000 refugiados rohinyá habían sido registrados y contaban con documentos de identidad como parte del ejercicio conjunto de verificación del ACNUR con el Gobierno bangladés.¹⁶

Luego de las protestas pacíficas de activistas rohinyá en agosto de 2019, el Gobierno bangladés ordenó a las empresas de telecomunicaciones que bloqueasen todo el acceso a telefonía móvil en los campamentos en Cox's Bazar.¹⁷ El ministro de telecomunicaciones de Bangladesh, Mustafa Jabbar¹⁸, ha citado la falta de tarjetas de identificación formales como una de las razones detrás de esta negativa al acceso. En Bangladesh, se pide la tarjeta de identificación nacional con datos biométricos para adquirir tarjetas SIM por razones de seguridad nacional desde fines de 2015,¹⁹ pero parece que muchos han adquirido una tarjeta SIM en el mercado negro, es decir, sin la tarjeta de identificación.²⁰

Etiopía: Identificación digital para refugiados

Etiopía alberga a más de 900 000²¹ refugiados, la mayoría de los cuales procede de Eritrea, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Yemen debido a conflictos, guerras y violaciones de sus derechos. A pesar de su propia historia de conflicto, agitación política, pobreza y sequía, en Etiopía vive la segunda mayor población de refugiados de África (en Uganda está la más grande).²² Como país de asilo desde la década de 1990,²³ el Gobierno recibe a personas necesitadas con el apoyo de agencias internacionales tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

A través del actual sistema de verificación, el ACNUR capta información completa (por ejemplo, cuáles son sus habilidades, nivel de educación, si hay miembros de su familia en otros países) y además incluye datos biométricos tales como una fotografía, 10 huellas dactilares y, para personas mayores de cinco años, un escaneo del iris. La Agencia para Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA por sus siglas en inglés) del Gobierno etíope y el ACNUR emiten una tarjeta. El funcionario de registro del ACNUR en Adís Abeba nos dijo que aproximadamente 500 000 personas se habían registrado durante el periodo de nuestra investigación, en abril de 2019.

A través del uso de la identificación digital, el ACNUR busca aumentar el acceso a servicios y oportunidades tales como protección infantil,²⁴ reunificación y educación.²⁵ Como explicó un informante del ACNUR:



La nueva política del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados que fue aprobada permite usar la información detallada que captamos. Ayuda a conocer la experiencia laboral de los refugiados; por ejemplo, si las empresas quieren contratar a alguien o si existen oportunidades de empleo en los parques industriales, es útil saber quién tiene experiencia con computadores u otras habilidades. Se puede decir que el uso principal es conocer el potencial existente en la población de refugiados.

Además, el registro integral con biometría busca brindar un adecuado servicio de suministros por parte del ACNUR, la ARRA y sus socios, incluso algunos provenientes del sector privado. Sin embargo, para que eso ocurra, se necesitaría compartir los datos biométricos con dichos socios. En 2019 Etiopía aprobó una ley que brinda a los refugiados el derecho a trabajar y vivir afuera de los campamentos.²⁶ Para gozar de estos derechos, es fundamental que los refugiados tengan identificación. Además de dar a las personas una identificación aceptable que luego les permita solicitar una licencia de conducir y abrir cuentas bancarias, las identificaciones digitales también hacen posible que las instituciones identifiquen fácilmente a los refugiados a medida que acceden a servicios, y entran y salen de los campamentos.

En los contextos de refugiados que hemos explorado en Etiopía y Bangladesh, el ACNUR tiene la firme creencia de que la identificación digital puede empoderar a los refugiados. La estrategia legal de identificación e inclusión digital del ACNUR afirma: “Es fundamental que todas las personas tengan una identificación. Sin embargo, una identificación digital que de acceso a internet, teléfonos móviles y servicios relacionados se está volviendo igualmente importante”.²⁷



Nigeria: Identificación digital nacional

Durante nuestra investigación en Nigeria, aprendimos sobre el sistema nacional de identificación digital del país, que tiene la finalidad de integrar múltiples sistemas preexistentes vinculados a agencias gubernamentales específicas. También estudiamos el programa piloto para una tarjeta de identificación vinculada con el sector financiero, resultado de una asociación entre el Gobierno nigeriano y MasterCard.

Al menos 13 agencias federales ofrecen servicios de identificación digital en Nigeria, y la mayoría no son interoperables, lo que obliga a los nigerianos a portar varias identificaciones a la vez.²⁸ Cada agencia recopila la misma información biométrica, lo que multiplica los esfuerzos y costos del Gobierno, crea competencia entre agencias, obstaculiza la coordinación y produce más burocracia para los titulares de las identificaciones.

El sistema nuevo tiene el objetivo de fusionar todos estos sistemas separados para crear una identificación digital única para cada persona y fomentar una atmósfera en el que las agencias gubernamentales puedan trabajar juntas. En colaboración con el Banco Mundial,²⁹ la Comisión Nacional de Gestión de Identificación (NIMC por sus siglas en inglés) de Nigeria ha elaborado un enfoque ecosistémico para aumentar la cobertura de la identificación



nacional y hacer que los sectores público y privado sean socios en el registro. La inclusión financiera es la principal motivación para el nuevo sistema de identificación digital del país, hay informes que muestran que Nigeria tiene 60 millones de personas no bancarizadas.³⁰

Si la comisión cumple sus metas, este sistema se convertirá en la mayor base de datos de África.³¹

El nuevo sistema no solo se usará en muchas agencias gubernamentales, también en diversas instituciones del sector privado. Una fuente del Banco Mundial nos dijo que planean:

...que las agencias donantes, las Naciones Unidas y la sociedad civil se conviertan en socios en el proceso de inscripción de la NIMC para que el registro pueda realizarse en diferentes puntos, cuando uno esté intentando acceder a un servicio en particular o realizar alguna otra transacción. No será necesario inscribirse en la NIMC y luego hacer otro trámite para abrir una cuenta bancaria... y también para obtener una tarjeta SIM.



Sin embargo, esta no será la primera experiencia de los nigerianos con la identificación digital. En 2014, el Gobierno nigeriano lanzó las tarjetas de identificación nacional biométricas vinculadas con el sistema financiero y marcadas por MasterCard, en lo que fue la primera vez que un gran sistema bancario respaldaba directamente una tarjeta de identificación digital,³² aunque la empresa se ha asociado luego con otros países. El plan tenía el objetivo de emitir identificación digital de 13 millones de personas, pero para abril de 2018 solamente había emitido 1.5 millones de identificaciones a pesar de haber contado con 28.5 millones de registros, dejando a las personas sin poder realizar sus transacciones bancarias, ni registrarse para votar.³³

La iniciativa impulsada por MasterCard también generó preocupación en la sociedad civil, dados sus vínculos con una importante institución financiera estadounidense y el rango de la información (por ejemplo, banca, beneficios sociales, salud, viajes) que potencialmente se compartiría con MasterCard. Activistas y periodistas criticaron el piloto por razones sociopolíticas:

Una tarjeta de identificación nacional nigeriana con un logo de 'Mastercard' equivale a la comercialización de nuestra insignia nacional; recuerda a los logos de las empresas de comercio transatlántico de esclavos, adheridos al cuerpo de africanos mientras iban en una travesía cruel y peligrosa a través de los océanos.³⁴

Nuestra investigación de campo en Nigeria se centró en las impresiones de los ciudadanos respecto al próximo sistema que será elaborado por la NIMC. Junto al potencial de convertirse en el mayor sistema de identificación digital de África, el sistema de Nigeria es también el más interconectado que examinamos. Esto recalca la importancia de continuar investigando a medida que más personas se registren y utilicen esta identificación para numerosas transacciones en su vida diaria.



Zimbabwe: Registro biométrico de votantes e Identificación digital nacional

Nuestra investigación en Zimbabwe analizó dos sistemas: una tarjeta biométrica de identificación de votante instituida en 2018, y un sistema nacional de identificación aún en desarrollo.

Registro biométrico de votantes

En 2018, Zimbabwe trabajó para eliminar gradualmente las tarjetas de identificación de metal que por mucho tiempo se habían usado como la forma estándar de identificación legal en el país. Las autoridades impusieron una transición a nivel nacional a tarjetas plásticas biométricas de votantes, con diversas empresas de fuera de Zimbabwe que gestionaron diferentes partes del nuevo sistema de registro biométrico de votantes.³⁵

Esta transición tuvo lugar cuando se acercaban las elecciones nacionales en 2018, que fueron las primeras elecciones presidenciales en Zimbabwe desde la destitución de Robert Mugabe, quien se mantuvo en el poder por tres décadas. La sociedad civil y representantes del partido opositor criticaron la medida de prohibir las identificaciones de metal y el consiguiente ejerci-



Vista aérea de una calle principal en Harare, Zimbabwe.

cio de tres meses de registro, por temor a la supresión de votantes y al fraude electoral.³⁶ Hubieron algunos problemas adicionales tales como que el partido gobernante convencía a las personas que el sistema podría detectar por quién iban a votar³⁷, y además hubo un ataque cibernético a la base de datos de la Comisión Electoral de Zimbabwe, lo que llevó a la filtración en internet de los datos personales y biométricos de los votantes.³⁸

Identificación nacional

Más adelante, en ese mismo año, el Gobierno anunció planes para un sistema de identificación digital nacional. Este sistema, elaborado en asociación con la empresa china CloudWalk Technology, se centra en los sistemas financieros y en la seguridad de los sistemas de transporte,³⁹ e integra tecnologías de inteligencia artificial en el sistema de identificación digital como parte de la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda de China.⁴⁰ El acuerdo daría a CloudWalk Technology acceso a una base de datos de rostros zimbabuenses para usar como entrenamiento y así mejorar la precisión de su tecnología de reconocimiento facial, sobre todo en personas de piel más oscura.⁴¹ Los defensores de los derechos digitales y la privacidad criticaron este plan como un camino para que China y Zimbabwe exploten los datos de los ciudadanos y refinen sus prácticas de vigilancia. Como escribió Lynsey Chutel para Quartz África, “bien podría ser el ejemplo más reciente de la entrega de África de sus recursos naturales a China a cambio de una compensación manipulada”.⁴²

El sistema nacional de identificación digital es parte de la agenda de seguridad nacional de Zimbabwe, y un participante de un grupo de sondeo describió el plan como la “militarización de este país”. El régimen de 37 años del fallecido expresidente Robert Mugabe estuvo marcado por diversas violaciones a los derechos y los militares que lo destituyeron en 2017 conservan un poder significativo en las decisiones políticas.⁴³ Ya se habían instalado cámaras de vigilancia en Harare, la capital del país, y el grupo de la sociedad civil MISA Zimbabwe había planteado preocupaciones sobre violaciones a la privacidad con relación a estas cámaras.⁴⁴



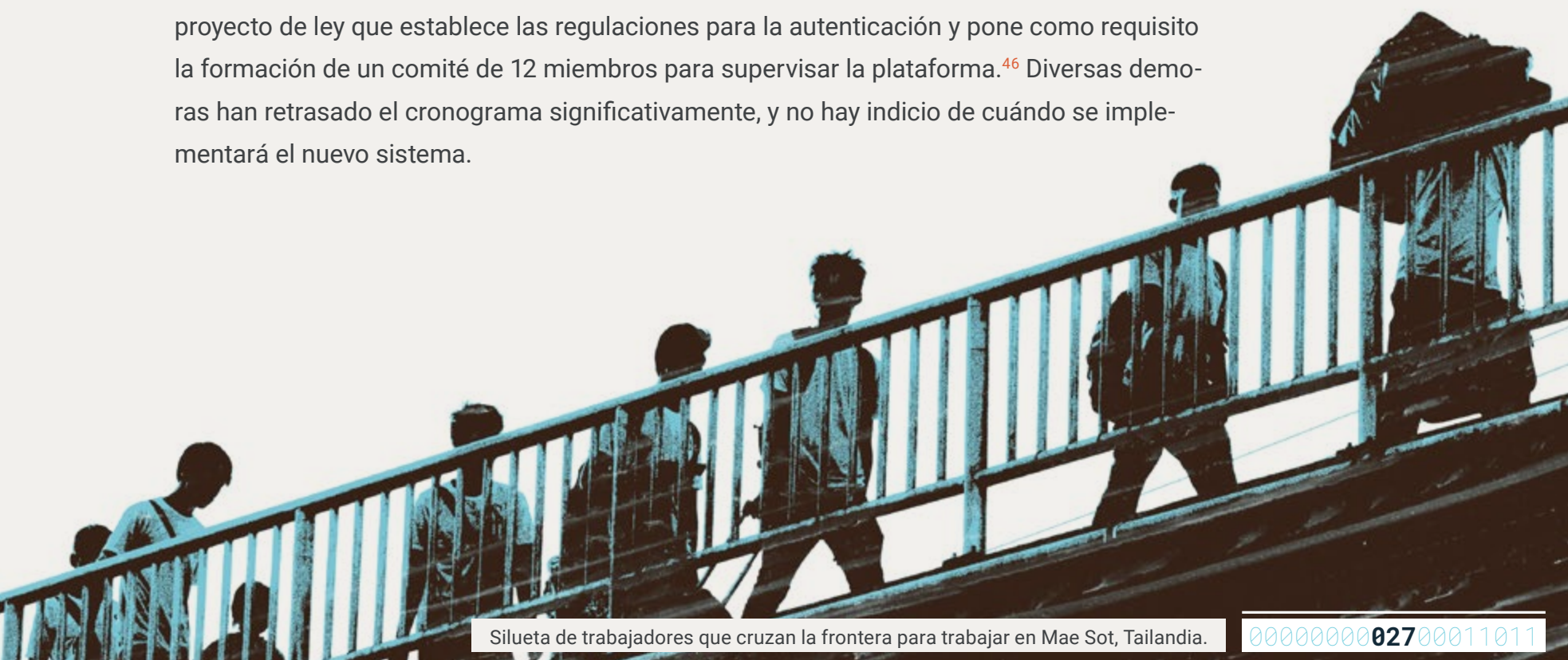
Al momento de escribir este texto (noviembre de 2019), no hay indicios de la etapa en la cual se encuentra el sistema de identificación digital pendiente. Debido a la falta de transparencia en torno a este sistema, nuestra investigación se centró en las experiencias de las personas con la transición a la tarjeta biométrica de votante y sus expectativas para la nueva identificación nacional, incluyendo su relación potencial con tecnologías de vigilancia.

Tailandia: Identificación digital nacional, ‘tarjeta rosa’ para migrantes y tarjeta de identificación para personas mayores de 60 años

Tailandia tiene un sistema de identificación fragmentado, con múltiples planes de identificación para diferentes poblaciones, administrados por cinco diferentes departamentos gubernamentales, con diversos niveles de digitalización. Nuestra investigación se centró en lo que ya se conoce sobre el sistema de identificación digital nacional pendiente, y también en las vivencias de grupos marginados con los sistemas de identificación especializados actuales, como personas aptas para una identificación nacional reservada para mayores de 60 años y trabajadores migrantes (sobre todo de Laos, Camboya y Myanmar) a quienes se les entregó una identificación conocida como la ‘tarjeta rosa’.

Identificación nacional

A nivel nacional, Tailandia está intentando construir un sistema nacional de identificación digital sobre una iniciativa fallida de 2004.⁴⁵ En septiembre de 2018 el Gobierno aprobó un proyecto de ley que establece las regulaciones para la autenticación y pone como requisito la formación de un comité de 12 miembros para supervisar la plataforma.⁴⁶ Diversas demoras han retrasado el cronograma significativamente, y no hay indicio de cuándo se implementará el nuevo sistema.



La tarjeta de identificación nacional estará enfocada principalmente en la promoción de la inclusión financiera, para beneficio del Gobierno y de los sectores financieros, pero también podrá estar vinculada a la educación y servicios de salud.

Defensores de derechos digitales han expresado su preocupación de que el nuevo sistema de identificación digital no sea más útil que el sistema anterior, advierten que podrá ser víctima de fallas de software y de violaciones a la privacidad, y añaden que se verá debilitado por la falta de confianza en los sistemas gubernamentales.⁴⁷ Algunos también discrepan con los sustentos culturales de esos sistemas: algunos budistas se han expresado en contra de la identificación digital, dicen que estos sistemas son incompatibles con el dogma budista.⁴⁸

Tarjeta para adultos mayores

La tarjeta para personas mayores de 60 años de edad ofrece dos beneficios: apoyo financiero tomando en cuenta la edad y acceso a servicios de salud. Las personas que usan la identificación deben recordar una contraseña, que los participantes de grupos de sondeo nos dijeron crea una barrera para quienes tienen problemas de memoria, como la demencia.

‘Tarjetas rosas’ de migrantes

El Gobierno tailandés presentó las tarjetas rosas en 2014, con la intención de brindar a los migrantes indocumentados una identificación temporal que, con el tiempo, les permitiría solicitar pasaportes y permisos de trabajo. Pero la tarjeta rosa sigue vigente.⁴⁹ Inicialmente, se registraron más de 660 000 migrantes de Myanmar y sus familias. Los trabajadores indocumentados deben registrarse para la tarjeta rosa a través de sus empleadores.

No pudimos verificar si la tarjeta rosa está vinculada o no a datos biométricos para todas las personas, pero sí supimos que se recopila una gran cantidad de información de los solicitantes

y que algunos migrantes se ven obligados a incluir su ADN. Como contó un informante del Gobierno:

El Gobierno tailandés tiene una cuota anual (por razones de seguridad) de toma de muestras de ADN de trabajadores migrantes. Aquellos migrantes que son elegidos aleatoriamente, deben pagar 25 000 bahts tailandesas⁵⁰ para la toma de muestra de ADN en un hospital público.

No obstante, no se explicaron con más detalle cuáles son las razones de seguridad mencionadas.

Tensiones claves

A través de nuestro trabajo, identificamos varias tensiones claves. Hay — o puede haber — beneficios reales gracias a la identificación digital. Muchos problemas que estos sistemas esperan solucionar son urgentes, y las comunidades marginadas descritas en este informe a menudo enfrentan estas dificultades más frecuentemente, y con un impacto más profundo, que las comunidades dominantes.

Vimos lo poderosos que pueden ser los beneficios. Hablamos con refugiados en Bangladesh que se sintieron complacidos de haber recibido una identificación por primera vez en su vida. El plan del ACNUR permite que las personas desplazadas forzosamente en Etiopía dejen los campamentos de refugiados y se instalen en otras partes del país accediendo a educación y empleo, lo que promueve la autosostenibilidad, y gran parte de los refugiados con los que hablamos estaban contentos con las oportunidades que podrían encontrar. Algunos participantes del grupo de sondeo en Nigeria buscaban tener solamente una identificación con muchas funciones, y un estudio muestra que los zimbabuenses están “ampliamente satisfechos”⁵¹ con el registro biométrico de votantes a pesar de sus muchas fallas

en las elecciones de 2018. En Tailandia, las organizaciones de la sociedad civil describieron cómo los sistemas de identificación ayudan a las personas a las que sirven, aunque también existen perjuicios. Sin embargo, estos beneficios llegan con un costo. Las tensiones claves que surgieron incluyen:

- 1 La identificación digital puede ser una manera de empoderar a las personas marginadas; pero por otro lado incrementa la vigilancia y el consiguiente abuso de los derechos de esa misma población.**
- 2 La identificación digital puede mejorar los beneficios para algunas poblaciones; y al mismo tiempo perjudica a otras, excluyéndolas aún más de los servicios sociales y de otros tipo.**
- 3 Compartir los datos, centralizar las bases de datos y fusionar los tipos de identificaciones pueden generar una mayor comodidad para los usuarios; pero también pueden disminuir la privacidad de sus datos, lo que podría traer como consecuencia que se utilice información delicada (por ejemplo, condiciones de salud, dificultades financieras) para restringir los derechos y oportunidades de las personas.**

Por supuesto, la motivación detrás de instituir los sistemas de identificación digital no es siempre homogénea. Las instituciones que implementan los sistemas de identificación digital⁵² seleccionados tienen el objetivo de lograr uno o más de los siguientes puntos:

- Garantizar que las personas cuenten con una identificación aceptable que pueda permitirles acceder a todo, desde tarjetas SIM a oportunidades educativas
- Brindar una gran cantidad de servicios básicos y de emergencia (desde asistencia electoral y financiera para residentes, a la entrega de raciones de comida y protección internacional para refugiados) de una manera más rápida y efectiva

- Brindar acceso a cuentas bancarias y a instrumentos de financiamiento a personas que están excluidas de las instituciones financieras por diversas barreras
- Conectar servicios, permitir transacciones más fáciles entre diversos actores gubernamentales, ONG y el sector privado
- Mejorar la seguridad pública y disminuir el fraude
- Combinar sistemas separados, lo que disminuirá la cantidad de identificaciones que las personas deben llevar consigo y recordar cómo usar, y también mejorar la eficiencia del Gobierno al eliminar sistemas que hacen trabajos duplicados

Sin embargo, tal como se presenta en los hallazgos de esta investigación, estos sistemas no siempre logran sus objetivos originales, especialmente para toda la población a la que sirven. Las personas mayores en Tailandia tuvieron problemas para aprovechar las ventajas de la tarjeta debido a barreras de alfabetización digital. Las personas con discapacidad en varios lugares no pudieron obtener sus tarjetas debido a barreras físicas y geográficas en el registro. En todos los sistemas activos que examinamos, entrevistamos a personas que no pudieron registrarse o usar efectivamente sus identificaciones.

También hay objetivos que buscan beneficiar a las instituciones que desarrollan los sistemas de identificación digital. Es bastante probable que los planes de vigilancia de Zimbabue beneficien mucho más a su gobierno autoritario que a la seguridad individual. Nuestra investigación muestra que posiblemente Tailandia usará la identificación digital para vigilar a las personas indígenas y a los defensores de derechos humanos; y es probable que Bangladesh envíe datos de los refugiados a Myanmar.⁵³ Sin embargo, aun cuando las instituciones que implementan los sistemas de identificación digital cumplen objetivos tales como fusionar múltiples sistemas, ese logro viene acompañado de un intercambio de datos excesivo, lo que dificulta entender quién tiene acceso a datos específicos, tanto a nivel institucional como individual.

Detrás de cualquier sistema de identificación digital existe gran una riqueza de datos personales – a veces biométricos, a veces no. Mientras más se comparten esos datos, más probable es que se abusen o que estén expuestos a un ataque cibernético. Las personas cuyos datos se filtran pueden enfrentar consecuencias que les alterarán la vida, tales como discriminación, humillación pública, costos financieros, oportunidades de empleo perdidas y despidos, acoso y violencia intrafamiliar, detención, prisión y violencia estatal.

Dado que los datos usados en la identificación digital están vinculados a identidades, están representado a gente – son personas, y a veces es fácil olvidar eso. Cada tarjeta de identificación digital, los papeles o la información ingresada en las bases de datos, representa algún aspecto de una persona. Los datos que se recopilan son íntimos – nombres, fechas de nacimiento, direcciones, enfermedades, detalles de empleo; y en el caso de los sistemas biométricos, esos datos son aún más delicados. Si las imágenes de las huellas dactilares se filtran o si gente sin escrúpulos los abusa, ¿qué recursos tienen las víctimas para protegerse? Las personas no pueden simplemente alterar sus huellas dactilares de la misma forma como cambian sus contraseñas cuando son filtradas. La delicada naturaleza de los datos recolectados a través de los sistemas de identificación digital implica que la manera en que se gestionan los datos puede tener un gran impacto en la vida de las personas.

Con todas estas tensiones, es importante recordar que, en líneas generales, las instituciones están empujando a los países en una dirección donde la identificación digital es un prerequisite para acceder a servicios que son vitales. Si las instituciones deciden que se debe avanzar hacia la identificación digital, se debe considerar cuántos de estos sistemas comprometen los derechos de las personas innecesariamente. A menudo, las instituciones dan prioridad a sus propias necesidades y prioridades por sobre los derechos individuales o comunitarios y, como nuestra investigación muestra, privilegian algunos derechos por sobre otros. Por ejemplo, ¿se debe dar prioridad al derecho de las personas a la alimentación o al albergue por sobre el derecho a la privacidad?⁵⁴. Dados los riesgos asociados a los datos, varios derechos podrían terminar sien-

do restringidos o violados independientemente de cuál es la intención de la institución que los gestiona. Usar identificación digital para fortalecer la seguridad nacional puede llevar, con o sin intención, a violaciones a la libertad de opinión y expresión, libertad de reunión y asociación, y libertad de movimiento. Implementar la identificación digital en conjunto con cámaras de vigilancia para fines de seguridad pública puede violar los derechos al permitir la violencia estatal contra trabajadores sexuales, minorías religiosas y étnicas, y personas con problemas de salud mental.

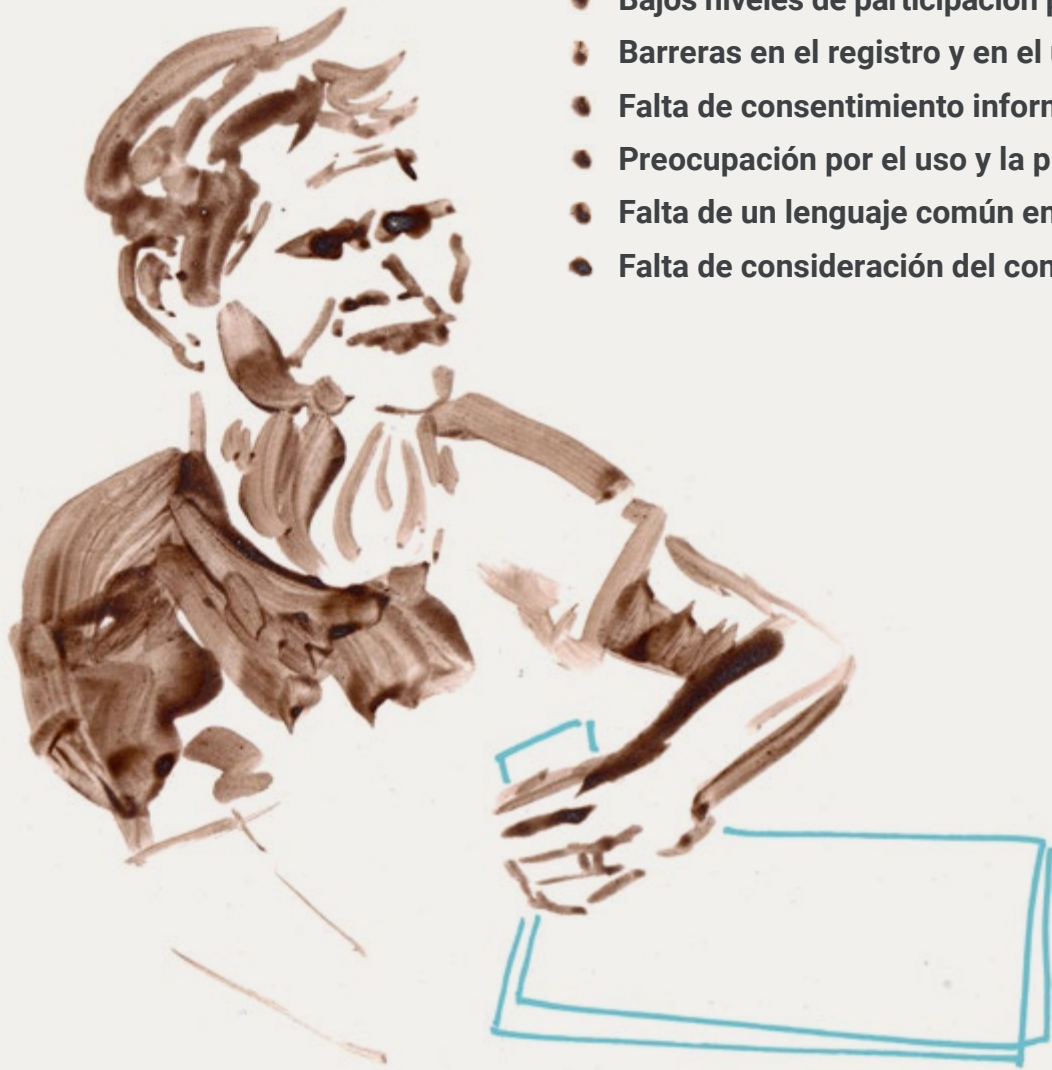
En general, existen tensiones entre los objetivos públicos y los objetivos privados, pero también entre sus beneficios y sus riesgos. Este último punto se complica dado que los mayores riesgos se asocian con las personas que tienen menos recursos, capital político y social; y quienes toman las decisiones tienen más poder y recursos. En consecuencia, este último grupo tiene una perspectiva que es diferente a la que tienen aquellos que son los más afectados por sus decisiones. Los hallazgos que se describen a continuación dan prioridad a las voces de aquellas personas que suelen ser ignoradas, lo que nos permite ver más claramente qué implican los riesgos a los que se exponen.



Temas transversales

Los siguientes temas fueron relevantes en los cinco sitios investigados, e indican problemas que se repiten en los sistemas de identificación digital:

- Bajos niveles de participación pública y de la sociedad civil
- Barreras en el registro y en el uso
- Falta de consentimiento informado
- Preocupación por el uso y la protección de los datos
- Falta de un lenguaje común en la identificación digital
- Falta de consideración del contexto local



Todos estos temas pueden ser importantes factores limitantes para que exista apoyo por parte de la comunidad a la identificación digital, y para su capacidad de disfrutar plenamente de sus beneficios. Para un análisis más detallado de cada uno de los sistemas seleccionados, se deben ver los estudios de casos individuales, que abarcan más temas de los tratados acá. Todas las citas de las entrevistas con los informantes claves y de las discusiones de grupos de sondeo vienen de la fase de investigación de campo realizada entre febrero y mayo de 2019.

Bajos niveles de participación pública y de la sociedad civil

En todos los sistemas de identificación digital que examinamos, el objetivo casi siempre era cambiar primordialmente la manera en que las personas interactuaban con una institución o accedían a servicios – a menudo, para hacer la interacción más fluida y más conveniente para las personas, y a su vez, brindar a las instituciones una mejor visión general de las personas a las que buscan servir. Esta clase de sistemas tiene el potencial de afectar demasiados derechos humanos más allá de la privacidad – desde el acceso a servicios básicos como comida y albergue, al derecho a la dignidad, libertad de movimiento y libertad de asociación.

Esencialmente, los sistemas de identificación digital pueden afectar una gran cantidad de derechos, y para garantizar que un derecho no se sacrifique en desmedro de otro, se debe contar con una significativa y sustancial retroalimentación de personas en una gran variedad de contextos. Sin embargo, en los sistemas que estudiamos percibimos una clara ausencia de conocimiento público sobre cuáles son los propósitos y usos de los sistemas de identificación digital; falta de consultas públicas para informar sobre el diseño y la implementación de los sistemas; y déficit de participación de la sociedad civil en defensa de las comunidades más vulnerables. En nuestra investigación, algunas comunidades para las cuales los sistemas de identificación digital podrían convertirse en un poderoso medio para fortalecer sus derechos, señalaron que se sienten muy poco partícipes en estos sistemas debido a la ausencia de consultas.

Las personas con las que hablamos en los cinco sitios de estudio expresaron su preocupación por los objetivos de estos sistemas. Además de las violaciones de derechos que existen por someter a las personas a un sistema sin su consentimiento (ver más adelante la sección sobre “falta de consentimiento informado”), la incapacidad de comunicar información básica afecta negativamente la probabilidad de éxito de cualquier sistema de identificación digital. Las brechas de información tienden a producir rumores, los cuales pueden causar falsas expectativas en las personas. Por ejemplo, en Bangladesh, los refugiados rohinyá temían que aceptar una tarjeta inteligente significase que fuesen repatriados automáticamente. Esta falsa impresión derivó en que las personas no se registraran como se solicitaba, y cuando luego se les ‘obligó’ a registrarse para la identificación, quedaron preocupados al no saber qué era lo que habían aceptado. Incluso muchos refugiados con los que hablamos no sabían leer, y otros no podían leer inglés ni bengalí, por lo que no tenían forma de saber qué es lo que estaba documentado en sus tarjetas. En otros lugares, encontramos patrones similares de personas que no saben qué esperar, que dudaban o se preocupaban por las consecuencias y trataban de evitar las identificaciones digitales.

Además, la falta de confianza entre los implementadores del sistema y las personas a las cuales sirven crea un ambiente en el cual la desinformación se puede difundir fácilmente. Por supuesto, esto no es exclusivo de los sistemas de identificación digital, pero como los sistemas de identificación digital biométrica a menudo tienen procesos desconocidos (como el escaneo), no es sorpresa que haya incertidumbre sobre lo que hacen estas máquinas cuando no hay información disponible.

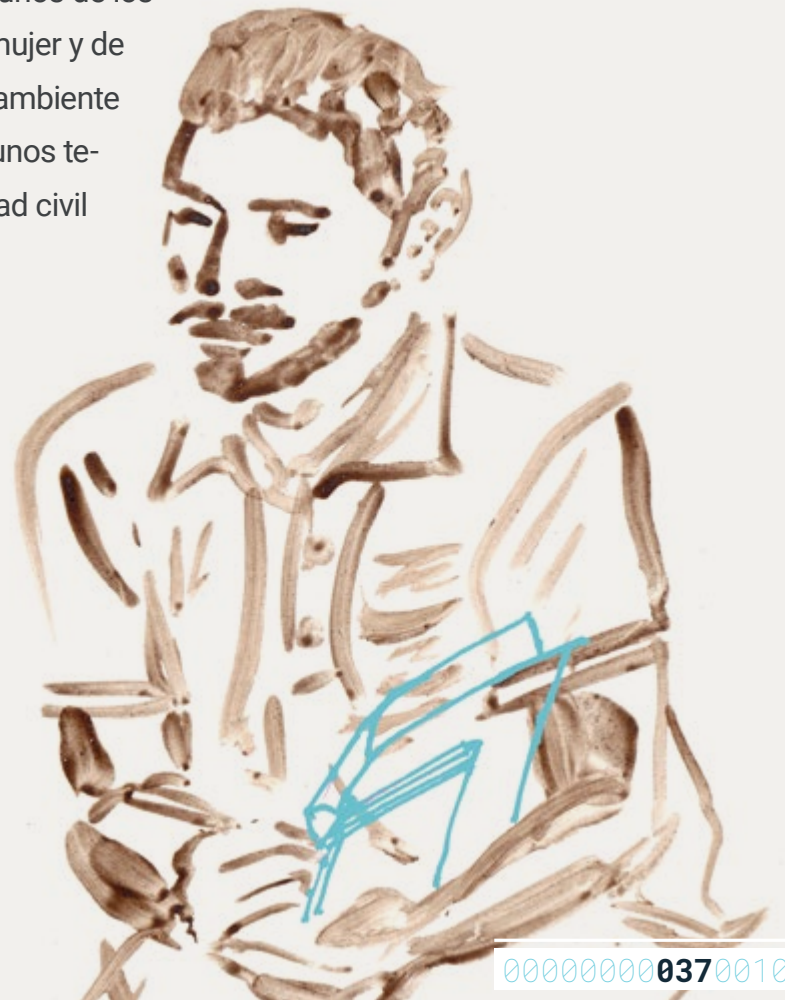
Los grupos de la sociedad civil que defienden a las comunidades marginadas también tienen bajos niveles de conocimiento sobre la identificación digital. La excepción fue Tailandia, donde una organización que entrevistamos usa efectivamente las redes sociales para informar a los trabajadores migrantes sobre la tarjeta rosa, y más de 200 000 trabajadores migrantes acceden a sus servicios. Este servicio evolucionó porque mucha de la información

que hay sobre la tarjeta rosa solo está disponible en tailandés e inglés, idiomas que muchos trabajadores migrantes no hablan, ni leen.

En efecto, la participación de la sociedad civil es una buena forma de fomentar el conocimiento público – es decir, la sociedad civil actúa como una capa ‘intermedia’, donde las instituciones implementadoras le hacen consultas, y esta moviliza sus redes y comunidades para reunir retroalimentación de diferentes poblaciones. Hubo algunos ejemplos de este tipo de mediación – sobre todo en Bangladesh, donde la sociedad civil local y los activistas rohinyá en el extranjero han apoyado los derechos de los refugiados y han estado muy activos en todo lo relacionado con la identificación digital.⁵⁵ En otros países, los grupos más visibles o activos sobre estos asuntos, tales como Paradigm Initiative en Nigeria y MISA Zimbabwe, abordan el tema desde la perspectiva de los derechos digitales. Sin embargo, sin una mayor participación de la sociedad civil, la incidencia se limita solo a las perspectivas de los grupos de derechos digitales.

La sociedad civil trabaja en los cinco sitios de estudio bajo una gran presión y con recursos limitados. A través de nuestra investigación, también quedó claro que una de las mayores barreras a la participación de la sociedad civil, fuera del espacio de los derechos digitales, es la falta de comprensión sobre cómo la identificación digital afecta algunos de los asuntos centrales que aborda, tales como los derechos de la mujer y de las personas con discapacidad. Además, en algunos casos el ambiente político hace que sea arriesgado para los grupos defender algunos temas. Hasta hace poco, había severas restricciones a la sociedad civil en Etiopía,⁵⁶ por ejemplo.

En términos generales, hay una amplia tendencia a priorizar soluciones más rápidas y visibles (tales como una emisión cuantificable de las tarjetas de identificación)



en desmedro de enfoques que pueden tomar más tiempo y que son menos cuantificables (tales como la inclusión de la opinión pública o la generación de confianza). Esta tensión es particularmente visible en el caso de los rohinyá, en el que el Gobierno bangladesí se vio obligado a responder a una afluencia masiva de refugiados de Myanmar con poca preparación previa, fondos limitados y sin saber a ciencia cierta cuánto tiempo duraría la crisis. Reconocemos que llevar a cabo una detallada y amplia consulta pública toma tiempo y recursos, que son escasos, sobre todo en el sector humanitario.

En los casos en los que se llevaron a cabo consultas públicas, las instituciones tomaban atajos que le daban prioridad a unos grupos sobre otros. En Bangladesh, por ejemplo, una participante de un grupo de sondeo de mujeres nos dijo que había habido discusiones sobre el sistema con hombres y niños, pero no con mujeres y niñas. En Zimbabwe, el nivel de conocimiento sobre el sistema variaba entre los grupos de sondeo. Algunos estaban informados, mientras que otros tenían tan poca información que especulaban que el sistema se mantenía en secreto “bajo el pretexto de proteger la seguridad nacional”. La mayoría de los participantes ni siquiera conocía las diferencias que hay entre las identificaciones de metal y de plástico, incluyendo el hecho de que las identificaciones de plástico contienen datos biométricos y pueden ser leídas por las máquinas.

A pesar de la falta de participación pública, muchas instituciones de implementación reconocen en sus políticas la importancia de esa participación en el lanzamiento de sistemas exitosos. En algunos casos, esto era una acción voluntaria: el ACNUR tiene guías para la interacción con comunidades en el proceso de registro⁵⁷, y se comprometió a incluir a los refugiados en las consultas sobre los sistemas de identificación digital a partir de la aprobación de sus Diez Principios sobre la Identificación para el Desarrollo Sostenible.⁵⁸ En Nigeria, el plan de desarrollo e implementación de la identificación digital del Banco Mundial con el Gobierno de Nigeria describe la importancia de la participación pública, incluyendo un plan de participación de los grupos de interés, especialmente los Gobiernos estatales, mediante

“una comunicación frecuente con la población general” y “consultas formales con los grupos vulnerables”.⁵⁹

Barreras al registro y el uso

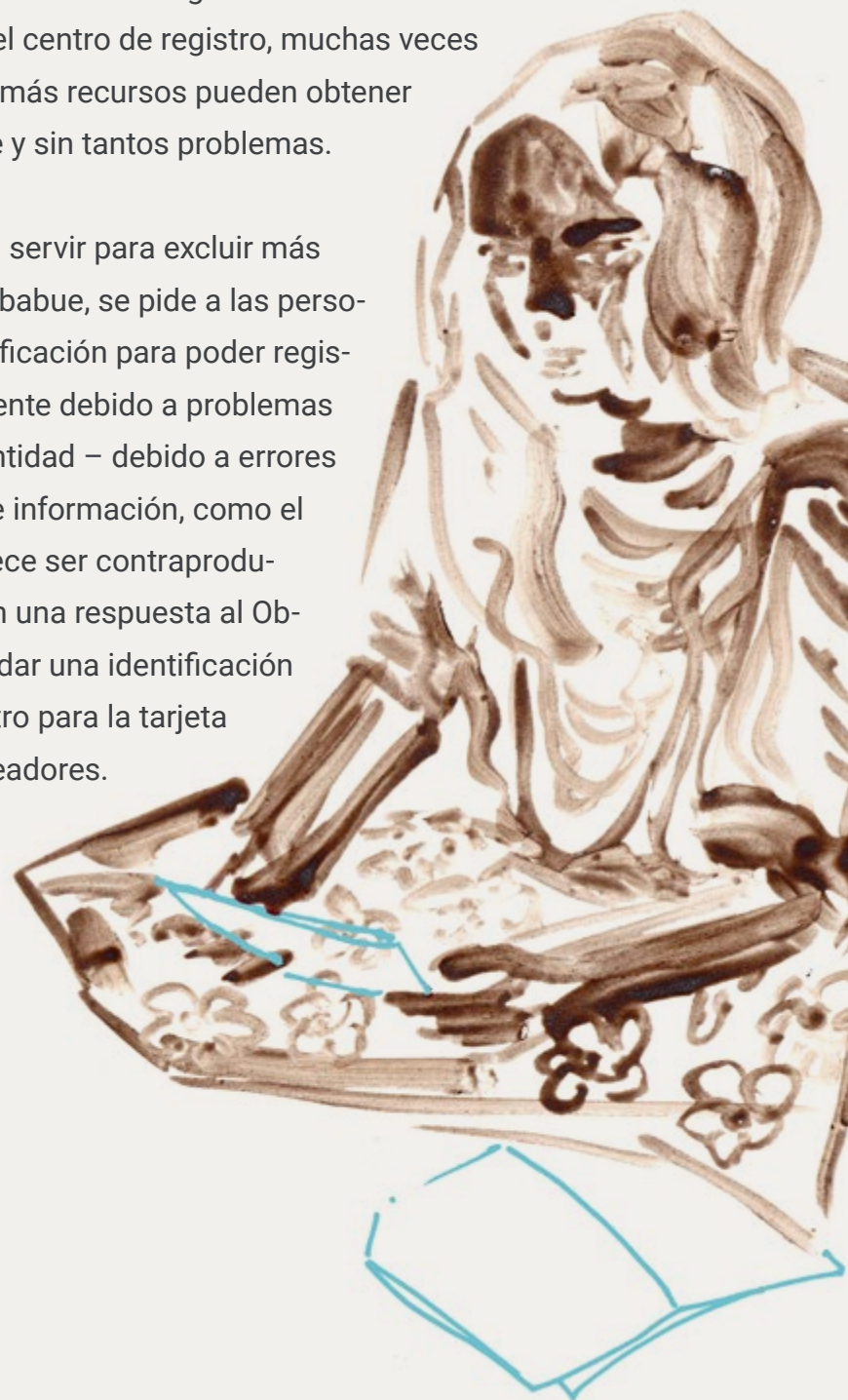
De modo general, encontramos una amplia gama de barreras al registro, las que son particularmente preocupantes cuando las identificaciones son necesarias para acceder a algunos servicios esenciales. En particular, los grupos cuyos derechos ya son violados de manera regular – tales como personas con discapacidades, personas transgénero y adultos mayores– están en riesgo de quedar aún más excluidos por algunos de los procesos de registro usados en los diferentes sistemas. Esto es especialmente preocupante dado que el objetivo detrás de la implementación generalizada de sistemas de identificación digital es precisamente apoyar y fortalecer los derechos de aquellos grupos que son a menudo excluidos, ya sea a través de la provisión de identidad legal o de inclusión financiera. El registro puede influir en cómo se tratarán los derechos de las personas a través de este sistema, y si también sus experiencias con el registro cumplen con sus expectativas: ¿quedarán satisfechas sus necesidades o terminarán frustrados por las barreras de los sistemas?

Hablando de manera general, la forma en que los procesos de registro están diseñados no parece considerar la realidad de la gente a la que se espera registrar. Si los lugares de registro están lejos de donde viven las personas, estas deben recorrer largas distancias para llegar, sobre todo quienes viven en lugares rurales. Esto es problemático por varias razones. En primer lugar, quitar tiempo a sus actividades regulares puede significar que pierdan ingresos o, peor aún, que pierdan su empleo. En segundo lugar, para muchas personas con discapacidades, adultos mayores y mujeres embarazadas no es posible recorrer largas distancias; por lo cual, si se registran, enfrentan grandes dificultades. Por último, recorrer distancias largas puede contravenir normas culturales en algunas regiones.

En Bangladesh, por ejemplo, algunas mujeres embarazadas y personas con discapacidades fueron registradas en su casa, pero otras debieron caminar todo el día para llegar al centro de registro. El ACNUR dice que esta afirmación no es correcta, señala que los centros de registro están distribuidos por los campamentos, y que el recorrido más largo tomaría aproximadamente una hora. En Nigeria, muchos lugares de registro eran inaccesibles para las personas con discapacidades, pero los entrevistados mencionaron que hay un proceso alternativo para las personas con más recursos: pagar a los funcionarios del registro para que vayan a su casa o a su oficina. Por último, para quienes las tarjetas de identificación pueden ser útiles para afirmar sus derechos y así poder acceder a algunos beneficios de necesidad básica, son obligados hacer fila de pie en el centro de registro, muchas veces durante días; en tanto las personas que tienen más recursos pueden obtener sus tarjetas de identificación más rápidamente y sin tantos problemas.

Los prerequisites del registro también pueden servir para excluir más que para incluir a algunas poblaciones. En Zimbabue, se pide a las personas que presenten otros documentos de identificación para poder registrarse, pero muchos no los tienen, frecuentemente debido a problemas asociados con la 'verificación' inicial de su identidad – debido a errores en el certificado de nacimiento o por la falta de información, como el nombre de un jefe local, por ejemplo. Esto parece ser contraproducente dado que muchos de estos sistemas son una respuesta al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.9 – es decir, dar una identificación legal a todos. En Tailandia, el proceso de registro para la tarjeta rosa de migrante se hace a través de los empleadores.

Sin embargo, en la vida real, los trabajadores migrantes operan bajo condiciones de trabajo precarias, por lo que cambian de empleo con frecuencia. Entonces, realizar el registro



a través de los empleadores obliga a los trabajadores migrantes a pasar por el proceso de registro con más frecuencia y a enfrentar las mismas incomodidades una y otra vez.

Otros prerequisites del sistema para trabajadores migrantes tailandés también ignoran sus realidades, como el hecho de que las solicitudes e información solamente se encuentran en línea y no están disponibles en los idiomas nativos de estas poblaciones. Esto los obliga a depender de intermediarios que los explotan y que ofrecen atajos a cambio de dinero. Estos procesos complicados y excluyentes son un mal presagio para los planes de la nueva tarjeta de identificación nacional digital de Tailandia. Como primer paso básico para la identificación de los migrantes, se debe poner a disposición los documentos de registro en los idiomas más importantes de dicha población, lo cual ayudaría a aumentar la accesibilidad al sistema. El Gobierno tailandés podría aprender valiosas lecciones de las experiencias ya vividas con la identificación de los migrantes y aplicarlas al próximo sistema nacional de identificación.

Si el propio proceso de registro no toma en cuenta las normas y las realidades culturales o sociales, también puede terminar siendo una barrera adicional para las personas. Esta es otra área en la cual la adaptación al contexto es crucial para que la población objetivo se sienta cómoda y pueda participar plenamente, sintiendo que su dignidad es respetada. En Bangladesh, las mujeres se quejaron de que las obligaron a sacarse los pañuelos de la cabeza y la frente, a sacarse las joyas y a limpiarse el maquillaje. En algunos casos, el personal del registro retiraba o ajustaba los pañuelos de la cabeza de las mujeres.⁶⁰ Estas mujeres describieron haber sentido que “les faltaban el respeto”, “ofendidas”, “incómodas”, “humilladas” y “estresadas” – lejos de la valoración de la dignidad que el sector humanitario busca apoyar.

De manera similar, en Nigeria las mujeres deben elegir si quieren esperar en una fila con hombres, algo que para algunas va en contra de las normas culturales y valores religiosos, o no registrarse.



También se pueden observar algunos prejuicios en la manera en que se lleva a cabo el proceso de registro. Si no se explica claramente al personal de registro — que se encuentra en una posición de poder sobre las personas que se registran — cómo pueden abordar estos prejuicios, los sistemas de identificación digital solamente afianzarán estas líneas de exclusión. Por ejemplo, las personas transgénero en Zimbabue son avergonzadas y deshonradas por parte de las autoridades que no reconocen el género como una creación social, y en cambio cuestionan abiertamente el género y el aspecto de las personas de acuerdo con lo que entienden ‘deberían’ ser los diferentes géneros. En un caso, un grupo de derechos sexuales y de género describió cómo habían acosado a uno de sus miembros cuando presentó un pasaporte que decía que era mujer. Las autoridades insistían en que parecía hombre.

Finalmente, es razonable asumir que el personal de registro a veces puede cometer errores. Particularmente en sistemas humanitarios, donde están expuestos a situaciones difíciles y tienen pocos recursos disponibles. Sin embargo, en los sistemas que examinamos, los mecanismos para poder corregir o rectificar datos eran complicados, costosos y a veces infructuosos. En Nigeria, por ejemplo, las personas deben pagar al menos 500 nairas nigerianos⁶¹ para hacer cambios⁶², y una persona nos dijo que le cobraron 1500 nairas para corregir su fecha de nacimiento.

Observamos en Etiopía las graves consecuencias que tienen algunos casos donde se cometen errores. Una refugiada explicó que, al no poder probar su divorcio realizado en Eritrea, tanto ella como el bebé que había tenido después no habían podido completar el proceso de registro. Otro describió haber llegado a Etiopía enfermo, exhausto y lleno de temor.



Debido a que no sabe leer y a que se sintió desorientado durante la inscripción, no pudo darse cuenta que su lugar de nacimiento se registró incorrectamente. Este problema quedó sin resolver y ahora le impide completar su registro para la identificación digital, aunque el ACNUR dice que la “evidencia de un error en un campo de datos en particular no se puede considerar como una barrera para el registro”. La guía del ACNUR ya aborda situaciones como estas,⁶³ así que es posible que estos casos solo hayan sido anomalías. Incorporar soluciones para casos como estos aseguraría que los más vulnerables pudiesen completar el proceso de registro y acceder a los beneficios de contar con una identificación.

De manera similar, en Tailandia, no es fácil para los migrantes contar con la ayuda de los funcionarios cuando tienen problemas, y un entrevistado contó:

Si no entendemos las nuevas reglas, llamamos a la línea de ayuda del Ministerio de Trabajo, pero nadie contesta el teléfono o nuestras llamadas se transfieren a otros funcionarios, quienes nos dejan sin respuesta u ofrecen poca ayuda. A veces nos enfrentamos a funcionarios que contestan el teléfono y no saben responder nuestras consultas.

A veces, los problemas que empiezan en el registro crean limitaciones al uso de la identificación incluso cuando no hay errores en los datos. Se puede ver un ejemplo en Nigeria, donde muchos lugares de registro no son accesibles para las personas con discapacidades y existe confusión para identificar las discapacidades. Los formularios de registro preguntan si se tienen discapacidades, pero no permiten especificar el tipo. La propia tarjeta no incluye información sobre la discapacidad, lo que causó que las personas con discapacidades que entrevistamos mostraran su preocupación por los posibles malentendidos que esto puede acarrear. Un hombre con sordera, por ejemplo, expresó su preocupación de que la tarjeta no informase a las personas sobre su discapacidad, por lo cual la tarjeta era menos útil para esa persona. No está claro para qué se recopila información sobre la discapacidad y cómo se usa, si después esta no aparece en la propia tarjeta, ni tampoco cuando esta se escanea.

De manera similar, los adultos mayores en Tailandia también enfrentan barreras para usar su identificación. Como una de las funciones de la tarjeta de identificación para esta población es recibir beneficios sociales, deben usar la tarjeta para retirar su dinero de los cajeros del banco, pero muchos participantes de los grupos de sondeo nos dijeron que es complicado para ellos usar estos cajeros y que deben pedir ayuda. Algunos reciben auxilio de personas en las que confían, pero otros se quejaron de haberse visto obligados a depender de extraños, lo que a veces resulta en robos. Al no evaluar adecuadamente si un sistema digital va a satisfacer las necesidades de las personas que pueden tener menos habilidades digitales que otras, las instituciones que imponen estos sistemas le hacen la vida más difícil a los adultos mayores y los exponen a situaciones de riesgo.

Falta de consentimiento informado

Es generalmente aceptado que dentro de los sistemas o procesos que recopilan datos de personas, como los de identificación digital, se debe obtener el consentimiento informado al comienzo del registro. Sin embargo, en todos los sistemas que exploramos, hubo serios problemas con el consentimiento informado. El consentimiento informado se usa tradicionalmente como una manera de proteger a las personas ante prácticas no éticas llevadas a cabo por instituciones o personas en posiciones de poder.

La Guía Interna de la Protección de Datos⁶⁴ del ACNUR indica que solamente pueden procesar datos con una “base legítima” (término tomado de la redacción del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea)⁶⁵ y estipula que el ACNUR debe ser “transparente, es decir, claro y abierto con las personas involucradas sobre cómo se usará su información”. Pero la guía también establece:

El consentimiento es la base legal más usada y normalmente es la preferida para procesar los datos personales. Sin embargo, dada la vulnerabilidad de la mayoría de los beneficiarios

y la naturaleza de las emergencias humanitarias, muchas organizaciones humanitarias no estarán en posición de contar con el consentimiento para la mayor parte de su procesamiento de los datos personales.⁶⁶

En nuestra metodología, tuvimos en cuenta esta guía junto con la que surgió de los juicios de Nuremberg para proteger a quienes son sometidos a investigación humana.⁶⁷ Los principios claves⁶⁸ del consentimiento informado se suelen entender generalmente como una combinación de:

- 1 **Voluntariedad:** una persona manifiesta su consentimiento libre de coerción o presión y no enfrenta consecuencias negativas por el hecho de rehusarse a seguir adelante
- 2 **Revelación:** la responsabilidad de compartir la información relacionada con el proceso la tiene la persona o la institución solicitante
- 3 **Comprensión:** la persona entiende plenamente lo que está ocurriendo
- 4 **Capacidad, a veces llamada competencia:** la persona está en posición de comprender totalmente la información y el proceso
- 5 **Acuerdo/Consentimiento:** es la acción a través de la cual la persona acepta cumplir con el requerimiento o proceso

En nuestra investigación de campo, no hubo sistemas en los que las instituciones implementadoras siguieran los cinco principios. A menudo, ninguno de los principios estuvo presente. El consentimiento en estos sistemas puede ser considerado como un ejemplo de cómo se pueden abordar las asimetrías del poder: elaborar contrapesos, buscar maneras no punitivas para que las personas tomen decisiones libres, sin coerción y sobre todo,

introducir medios para que participen plenamente, y donde se respete su dignidad y el derecho a la privacidad.

Observamos que las personas que participan de estos sistemas a menudo tienen expectativas muy bajas sobre el respeto a sus derechos durante estos procesos. En Nigeria, las personas que entrevistamos nos dijeron que el hecho de entrar a un centro de registro era sinónimo de consentir, lo cual hace poco probable que vayan a exigir un trato respetuoso de sus derechos o que el Gobierno lo brinde.

Sin embargo, en ninguna otra parte es más visible que en el caso de los refugiados. Teniendo en cuenta que las personas con las que hablamos en Bangladesh huyeron de la violencia selectiva ejercida en su contra, veían al Gobierno bangladés como un ente benefactor hacia quien debían sentirse agradecidos y no correspondía hacer preguntas. Un refugiado dijo: “tendremos que seguir y aceptar lo que nos indique el país que nos alimenta,” y otros se describieron sentirse “bajo su mando ahora [del ACNUR/Bangladesh]”.

Estos comentarios destacan temas que, además del consentimiento, son vitales, incluyendo las expectativas que hay sobre el comportamiento de las instituciones en posiciones de poder, la responsabilidad de esas instituciones y, posteriormente, las limitaciones de los actuales mecanismos de rendición de cuentas. Si las personas esperan que las instituciones las traten como esas instituciones quieran, y que deben estar agradecidas por lo que sea que ocurra, entonces no están en posición de hacer que estas instituciones rindan cuentas por sus obligaciones de acuerdo con la ley local y la doctrina de los derechos humanos internacionales. Esto demuestra la necesidad de que las organizaciones de incidencia trabajen para informar a los refugiados de sus derechos y los apoyen para usar los mecanismos de rendición de cuentas que estén disponibles. Sin embargo, en la actualidad, existen pocos mecanismos significativos de rendición de cuentas para las organizaciones humanitarias que trabajan fuera de su jurisdicción y para estados que no han sus-

crito tratados y convenciones como la Convención de las Naciones Unidas Relacionada al Estatuto de los Refugiados⁶⁹ de 1951.

Junto con la confusión que hay sobre las expectativas, estaban las malinterpretaciones sobre quién es el responsable final de brindar una mayor asistencia. Los refugiados rohinyá reconocieron la autoridad del Gobierno de Bangladesh por sobre el ACNUR para darles asistencia.

Los líderes comunitarios mencionaron sentirse agradecidos con el Gobierno bangladés por su asistencia y temerosos del ACNUR, del cual sospechaban que trabaja en contra de su bienestar. Depositaron su confianza en el Gobierno y no en las agencias humanitarias.

En el sector humanitario, es difícil, o casi imposible, que sea respetada la ‘voluntariedad’ en el consentimiento informado sin que haya alternativas a los sistemas de identificación digital (que pueden necesitar menos datos, o diferentes), y que no haya cambios en la atención o en la asistencia cuando alguien se niegue a dar su consentimiento y a completar el registro. Sin duda, establecer un proceso paralelo requeriría más recursos que simplemente tener un sistema de identificación digital vigente, pero daría a las personas algo de control y libertad para decidir qué destino

En Cox’s Bazar se vivió una experiencia poco común cuando se exigieron cambios al proceso de identificación digital en los campos de refugiados. En noviembre de 2018, los refugiados rohinyá realizaron una huelga de tres días⁷⁰ contra el sistema de identificación digital del ACNUR porque querían que su etnia estuviera claramente incluida en las identificaciones digitales (lo cual va en contra del protocolo del ACNUR) como una manera de preservar su ciudadanía de Myanmar y, en teoría, evitar mayor violencia selectiva hacia ellos cuando fuesen repatriados. El éxito de esta protesta fue doble: los refugiados recibieron más información sobre el sistema de identificación y el propósito de las tarjetas, y quedaron satisfechos de que su formulario de identidad documentase su etnia. La protesta pudo haberse debido a su suposición, en parte equivocada, de que solo el país anfitrión se hará cargo de ellos mientras que el ACNUR y las ONG, en palabras del imán que entrevistamos, “no piensan en nuestro bienestar”.

se les da a sus datos. Esta libertad es particularmente crítica cuando los sistemas de identificación digital dependen de datos que son relativamente inmutables y que provienen del propio cuerpo de los refugiados. Por último, lo que pasa con estos sistemas puede reducirse a una cuestión de prioridades. ¿A qué se le da prioridad – a la dignidad y a la voluntad de las personas, o a la eficiencia del sistema?

Cada vez más, las organizaciones humanitarias analizan los problemas que hay con el consentimiento informado. El Comité Internacional de la Cruz Roja anunció en octubre de 2019 una nueva política de biometrías que, si bien reconoce que es posible “dar libremente” el consentimiento en los contextos humanitarios, va más allá de los enfoques previos para enfatizar la capacidad de elegir.⁷¹ El CICR afirma: “Si la gente no quiere dar sus biometrías u otros datos personales, o que su información se comparta con otros socios con fines humanitarios, el CICR respetará sus deseos”.

En los campamentos que visitamos, los refugiados parecen no tener más opción que brindar sus datos biométricos al ACNUR y a los Gobiernos anfitriones si quieren recibir asistencia.

Varios informantes del ACNUR reportaron que los beneficiarios que se nieguen a compartir sus datos como parte del proceso de registro no recibirán ayuda. Otro informante dijo:

Si no quieren completar el BIMS⁷², es difícil obtener una prueba de registro, que es un documento que les damos al final del registro. Quien no tiene la prueba de registro no recibirá asistencia.

Esto lo confirmaron funcionarios del ACNUR. El personal del ACNUR en Etiopía describió el procedimiento para gestionar los casos de las personas que se niegan a registrarse: las personas deberán ir a la oficina de litigios donde recibirán más información sobre el uso de sus datos biométricos y se les advertirá que corren el riesgo de perder la asistencia si se siguen negando. Ninguno de los



funcionarios sabe de alguien se haya negado alguna vez. Esto no es una sorpresa, pues negar el consentimiento equivale a negarse a recibir asistencia cuando las personas ya son vulnerables y tienen hambre. Los refugiados conocen las consecuencias de negarse, y un hombre reportó lo que el ACNUR le dijo “deberás aceptar la tarjeta. De otro modo, no tendrás raciones”.

Como se demuestra en la sección previa sobre el nivel de conocimiento, tampoco hubo una entrega de información proactiva en los sistemas que examinamos. En ambos casos de campamentos de refugiados, las personas no estaban seguras sobre cuál es el uso que le darán a los datos recopilados y a veces daban información falsa.

Sobre todo, algunos refugiados en Etiopía pensaron que los escaneos de iris eran una revisión médica para detectar enfermedades. Una mujer que estaba confundida sobre el escaneo de iris dijo: “Le hicieron algo a nuestros ojos usando un tubo grande. Algo hicieron, pude ver otro par de ojos ahí”.

Aun cuando las personas exigen o piden información por iniciativa propia, no siempre se les dan respuestas. En Etiopía, muchos entrevistados expresaron su frustración porque no les daban información y no respondían sus preguntas. Nuestro investigador también observó procesos de registro en el campamento Histas, donde a los refugiados les “pidieron mirar en el equipo binocular que registra sus iris y que dieran sus huellas dactilares sin darles una explicación de qué es lo que la máquina hace o por qué están dando esa información”.

Como ya se indicó anteriormente, aunque se permiten algunas excepciones, la política del ACNUR es obtener el consentimiento en el registro,⁷³ como ocurre con otras instituciones que atienden a los refugiados. Aunque los comportamientos que observamos en Bangladesh y en Etiopía podrían no corresponder a lo que viven todos los refugiados, estos hallazgos repiten los resultados de investigaciones realizadas en otros contextos humanitarios, incluyendo informes de experiencias de refugiados en Europa elaborados por Dragana Kuarin⁷⁴ y Data & Society,⁷⁵ que han encontrado que el consentimiento informado casi no se solicita y se considera como muy poco relevante para los refugiados en los sistemas de asistencia humanitaria en la Unión Europea⁷⁶.

Parece que la realidad del consentimiento en este campo a menudo se desvía de las mejores prácticas y de las políticas internas. Estas discrepancias plantean preguntas sobre hasta dónde llegan las organizaciones para asegurarse de que sus guías son viables en los contextos locales y si son puestas en funcionamiento adecuadamente. También plantean preguntas sobre cómo se capacita y se supervisa al personal humanitario local que implementa el registro.

Detrás de los principios claves asociados al consentimiento informado está otro punto importante: la confianza. Si las personas no confían que las instituciones implementadoras tratarán sus datos de acuerdo con lo prometido, entonces el proceso se desvaloriza. En otras palabras, ¿de qué sirve informar a la gente si su expectativa es que esta información sea falsa? Las conversaciones mantenidas en el taller Good ID⁷⁷ llevado a cabo en Bangkok revelaron que, en general, la población tailandesa no confía en los sistemas biométricos. Si las personas no pueden confiar en un sistema y en quienes lo manejan, el consentimiento informado prácticamente carece de sentido.



Una manera de generar confianza es introducir leyes para la protección de datos que permitan reafirmar los derechos de las personas a poseer y controlar sus datos personales, que exijan transparencia por parte de las instituciones que recopilan los datos personales, y que impongan consecuencias cuando se transgredan. Muchos países todavía no tienen leyes de protección de datos que aborden el tipo de datos reunidos a través de los sistemas de identificación digital. La ley de acceso a la información y protección de la privacidad de Zimbabwe (2002), por ejemplo, no incluye a los datos biométricos, ni al intercambio de datos con los países transfronterizos; y la amplia ley de ciberdelito, seguridad y protección de datos que podría ofrecer algo de protección necesaria aún se está debatiendo⁷⁸ y ha recibido críticas de parte de defensores de los derechos digitales.⁷⁹ Si el Gobierno usa un socio comercial internacional, de China o de otros lugares, esa empresa podría recopilar una gran cantidad de datos de los ciudadanos zimbabuenses, quienes no tienen mucho poder para negarse – y quienes, por último, quizás ni siquiera fueron informados sobre esto.

Preocupaciones sobre el uso y la protección de los datos

A pesar del gran impacto que la recopilación de datos delicados puede tener en la vida de las personas, existe poca transparencia sobre cuál es el uso de los datos y cómo se protegen las decisiones en la mayoría de los sistemas que estudiamos, lo que deja a muchos preguntándose quién ve sus datos y cómo se usan.

Para evitar el mal uso de los datos, debe haber una legislación para la protección de datos que sea fuerte y que esté vigente antes de establecer los sistemas de identificación, pero esto casi nunca ocurre. En algunos casos, encontramos faltan leyes que sean relevantes; en otros, la legislación no era lo suficientemente amplia o estaba combinada con leyes que reprimen otros derechos. Por ejemplo, no está claro si la protección de datos para los ciudadanos bangladesíes se extiende a los refugiados al no haber un marco que proteja su trabajo, según lo establecido en la ley de seguridad digital de 2018,⁸⁰ y que también restringe la libertad de expresión,⁸¹.

A comienzos de 2019, Tailandia aprobó la Ley de Protección de Datos Personales,⁸² que se basa en el Reglamento General de la Protección de Datos de la Unión Europea, y se considera que es un paso importante en la dirección correcta, pero, tal como con Bangladesh, no está claro si esta ley y toda la legislación que vendrá más adelante se aplicará a los migrantes.

El ACNUR cuenta con acuerdos para el intercambio de datos con países anfitriones que detallan por qué y cómo se pueden transferir los datos, pero nos dijeron que los “Gobiernos a veces recopilan datos junto con el ACNUR, así que en lugares donde el Gobierno recopila y guarda los datos... el ACNUR solamente puede asesorar (y no controlar) cómo un Gobierno gestiona sus datos”. Afortunadamente, en 2019 Etiopía adoptó una nueva ley de refugiados⁸³ que trata sobre la privacidad de los datos. Lo más importante es que la ley prohíbe la revelación de información de los refugiados a las autoridades de sus países de origen. Al mismo tiempo, el país no tiene vigente una ley de protección de datos para sus ciudadanos, aunque los informantes nos dijeron que Etiopía está evaluando implementar un sistema de identificación nacional digital basado en el sistema del ACNUR.

Al inicio de un proyecto de identificación digital surgen muchos problemas en torno a la protección de los datos. Con frecuencia, para implementar los sistemas de identificación digital, las instituciones y los Gobiernos forman acuerdos con socios comerciales que tienen la capacidad técnica de elaborar y mantener estos sistemas, pero los contratos con estos socios casi nunca se hacen públicos. El sistema de identificación digital de Nigeria será usado por diversas agencias gubernamentales y también por algunas empresas del sector privado, aunque Nigeria carece de leyes de protección de los datos. Sin leyes ni transparencia en torno a los acuerdos de intercambio de datos, las personas en Nigeria no tienen idea de quién puede ver sus datos.

Esas asociaciones también pueden crear una dependencia a largo plazo con la empresa contratada, la que podría llegar a retener los datos de las personas y a gestionar el sistema

por si sola. Esto se conoce como ‘bloqueo del proveedor’, en el que las instituciones se ven obligadas a continuar trabajando con un proveedor determinado sin importar el costo o las condiciones porque la alternativa sería perder el acceso a todo un sistema (y los datos que contiene – a veces, aunque los datos se puedan exportar, no se pueden volver a usar sin acceder al sistema patentado). Con los sistemas patentados, las instituciones y las personas confían en que los proveedores mantienen los datos seguros, pero sin poder evaluar independientemente y verificar la eficacia del software.

En Bangladesh, algunos rohinyá están profundamente preocupados de que se usen sus datos para repatriarlos y de que estos se compartan con el Gobierno de Myanmar: “¿Qué ocurre si le damos nuestra información al Gobierno birmano... y si hacen una conexión entre la tarjeta inteligente y las NVC [tarjetas de verificación nacional] y nos entregan nuestras tarjetas NVC a la fuerza?”. Hasta ahora, ha habido rumores e informes ⁸⁴ de que el Gobierno bangladesí entrega los datos personales de los rohinyá al Gobierno de Myanmar, el cual trataba violentamente a esta población.⁸⁵ Por otro lado, varios participantes de los grupos de sondeo pudieron ver los beneficios de compartir esta información con Myanmar, e imaginan una transición de repatriación más fluida y donde se les reconozca su ciudadanía.

Otra preocupación para muchas personas con las que hablamos fue la idea de que los datos personales se compartan entre agencias gubernamentales y con instituciones comunitarias.



Casi todos con los que hablamos en Zimbabue tienen en mente un grupo con el que preferirían no tener que compartir sus datos personales. Por ejemplo, los activistas no querían que sus datos se compartieran con los partidos políticos, las iglesias y las universidades, mientras que las personas con VIH querían que sus datos no estuvieran en manos del partido gobernante, la Policía, algunas ONG y las Iglesias. Los trabajadores sexuales, las personas transgénero y los agricultores expresaron su preocupación acerca de la Policía y el Ejército, fuerzas que ya les han complicado la vida. Ciertamente, los sistemas de identificación digital a menudo reúnen datos que, en las manos equivocadas, podrían usarse para atacar y perseguir a las personas cuyos derechos ya están en riesgo. Esos grupos a menudo, y comprensiblemente, tienen bajos niveles de confianza en las instituciones, un problema que se complica por la falta de una legislación que afirme sus derechos.

Los sistemas que buscan unificar varias bases de datos y plataformas – la narrativa de que en Tailandia los ciudadanos usen una tarjeta para todo, con “toda su información en un centro de datos al que todas las agencias gubernamentales tengan acceso” como lo describe el director de la Oficina de Administración de Registros – necesitan realizar una gran cantidad de intercambio de datos. Esto puede hacer las cosas más convenientes para las personas que ya no deben obtener y usar tarjetas separadas para diferentes objetivos, pero también puede tener severas consecuencias para aquellas personas que necesiten apoyo burocrático. Un grupo de derechos de la mujer en Tailandia habló del efecto que habría si las instituciones financieras pusieran en una “lista negra” a los sobrevivientes de tráfico de personas, con lo cual no podrían obtener préstamos ni revalidar sus pasaportes, debido a los datos que mostrarían antecedentes de haber trabajado en el comercio sexual.

Además, un grupo de derechos indígenas⁸⁶ que entrevistamos describió que las personas indígenas y los defensores de derechos humanos son vigilados en las fronteras, aunque estas afirmaciones no han sido confirmadas:

Los funcionarios gubernamentales usan la información digital para detectar a la mayoría de las personas indígenas que viven en las fronteras, sobre todo quienes son defensores ambientales y de derechos humanos para rastrear sus movimientos políticos y sus cruces de fronteras, solo tomando en consideración el beneficio público y la seguridad nacional y sin respetar los derechos de las personas.

Definitivamente, si las personas no son capaces de confiar en que las autoridades usarán sus datos como lo establecen sus propias regulaciones ni que protegerán sus datos, será menos probable que aprovechen los beneficios de la identificación digital, y los grupos que ya están marginados quedarán aún más excluidos. Las instituciones que elaboran los sistemas de identificación digital no deberían seguir avanzando mientras no se apruebe e implemente una legislación sólida y robusta.

No existe un entendimiento compartido sobre la identificación digital

En términos de conocimiento, los investigadores encontraron que para algunos de los idiomas de estos los países (aún) no se han realizado traducciones acordadas de términos claves como ‘identificación digital’ o ‘datos biométricos’. A nivel micro, para este proyecto esto significó que los investigadores pasaron mucho tiempo explicando y describiendo, en lugar de partir de la base de una comprensión común. A nivel macro, la falta de términos acordados indica un bajo nivel de diálogo dentro de dichos países sobre estos sistemas, o una percepción de lejanía con los sistemas.

Además de la falta de traducciones literales, también fue difícil definir los propios sistemas – su ámbito y alcance. Los bajos niveles de conocimiento técnico en torno al concepto de identificación digital están en línea con las dificultades de alfabetización digital de manera más general; pero la falta de entendimiento de estos sistemas técnicos puede

tener un profundo impacto en la capacidad de los ciudadanos de participar en sus sociedades. Una vez más, esto habla de la falta de transparencia en torno al alcance de muchos de estos sistemas.

El lenguaje del ACNUR para el ‘proceso de verificación’⁸⁷ en campos de refugiados rohinyá en Cox’s Bazar, Bangladesh, se mezcla fácilmente con las controvertidas tarjetas de verificación nacional de Myanmar. Dado el bajo nivel de comprensión de los beneficios de este proceso y de lo que ocurre cuando se recopilan datos biométricos, incluso la ‘cédula inteligente’ resultante se vuelve un término bastante vacío, y las consecuencias del sistema se vuelven más difíciles de entender. ¿Cómo es ‘inteligente’ la cédula? ¿Qué información contiene? Incluso en los campamentos etíopes, donde por lo general las personas entendían que su información fue capturada y conservada digitalmente, muchos no conocían el que uso se planeaba darle a la identificación digital.

La definición de qué es y qué no es un sistema de ‘identificación digital’ no estaba clara en los sitios donde llevamos a cabo nuestra investigación. En algunos casos, se entendía que los sistemas de identificación digital por definición incluyen datos biométricos; mientras en otros, se les considera como sistemas de identificación digital general que pueden o no recopilar datos biométricos. Esto no sorprende dada la falta de participación y consulta pública, y los confusos mensajes sobre el propósito y alcance de dichos sistemas.

La confusión se profundiza en las personas con bajos niveles de conocimientos técnicos, como los adultos mayores en Tailandia o los refugiados rohinyá que previamente no habían interactuado con sistemas digitales complejos. Además, el hecho de que muchos sistemas estaban fragmentados (como en Tailandia, donde las personas estaban interactuando con múltiples sistemas, sin necesariamente saberlo) hizo que fuera más difícil definir o establecer su alcance.

Falta de consideración del contexto local

Los sistemas de identificación digital son sistemas sociotécnicos; se establecen en un contexto social, político y cultural existente. De esta forma, aunque un sistema puede estar siguiendo lo que se entiende comúnmente como ‘mejor práctica global’, o simplemente ser una réplica del enfoque de otro país, es probable que se necesiten adaptaciones para el nuevo contexto. Entre más países e instituciones establecen sistemas de identificación digital, aumenta la presión para que establecer mejores prácticas o normas.⁸⁸ Como los sistemas de identificación digital están profundamente enraizados en las preferencias personales y visiones culturales particulares, es difícil establecer normas globales.

Esta complejidad se ve claramente ejemplificada en la solicitud de los refugiados rohinyá de que su etnia sea explícitamente incluida en sus identificaciones.

En reiteradas ocasiones, los datos étnicos se han usado para dividir a la población y facilitar la violencia dirigida – desde la recopilación de datos de las poblaciones judía y romaní durante la ocupación nazi de los Países Bajos, la cual resultó en la mayor tasa de mortandad judía entre todos los demás países ocupados de Europa Occidental; a Ruanda, donde las tarjetas de identificación que indicaban el ‘grupo étnico’ de las personas sirvieron como una efectiva sentencia de muerte en 1994.⁸⁹ Dadas estas farsas, actualmente la mejor práctica es no documentar la etnia, a menos que exista una buena razón; y si se debe documentar, que se mantenga al margen de otros datos de identificación personal.

Es comprensible que el ACNUR no haya incluido explícitamente la etnia en la cédula inteligente que se entregó a los refugiados rohinyá, pero el contexto que rodea la solicitud de esta

comunidad de refugiados es fundamental. En Myanmar, las tarjetas de identificación emitidas a los rohinyá musulmanes los clasificaba como ‘bengalíes’, y negándoles la ciudadanía de Myanmar. En Bangladesh, las tarjetas que reciben los clasifican como “de Myanmar”, lo que según sostienen los refugiados rohinyá, también les niega la ciudadanía de Myanmar. Para los refugiados rohinyá, el rol más poderoso de una cédula de identificación sería evitar el desconocimiento de su etnia y ciudadanía. Por esta razón, en noviembre de 2018 muchos de ellos se sumaron a una huelga contra el sistema de identificación digital del ACNUR que duró tres días⁹⁰, en la que exigían que se documentara su etnia en su cédula inteligente. Este reconocimiento serviría para afirmar su ciudadanía de Myanmar, y en teoría evitar más violencia dirigida cuando sean repatriados, aunque no hay garantía de que las autoridades de Myanmar los acepten así.

En general, observamos relativamente poca adaptación de los sistemas a contextos específicos. Las razones detrás de esto son multifacéticas. Como ya se ha descrito, hay pocas líneas de comunicación entre las personas afectadas y las instituciones que implementan los sistemas. Además, a veces, los Gobiernos y organizaciones contratan a socios del sector privado que implementan el mismo sistema en diferentes contextos. Aunque diseñar desde cero cada implementación sería sin duda un desperdicio de recursos, observamos una gran necesidad de contar con mayor flexibilidad y adaptación a las realidades personales para lograr que los sistemas sean tan útiles como sea posible.





Conclusiones y recomenda- ciones



Este informe resumió los temas transversales en cinco sistemas de identificación digital en Bangladesh, Etiopía, Nigeria, Zimbabue y Tailandia. La investigación deja en claro que los sistemas de identificación digital son sistemas sociotécnicos que existen dentro de diversos contextos y se sitúan en la intersección de muchos derechos humanos.

A través de este proyecto, hemos observado que trabajar en identificación digital significa incursionar en espacios y sectores típicamente aislados. La identificación digital derrumba efectivamente estas divisiones dada la forma transversal en que toca a muchos rubros, y aunque el sector de derechos digitales ha reconocido rápidamente que la identificación digital intersecta con sus áreas de atención, hay otros actores de la sociedad civil que no lo han hecho. Hemos visto una y otra vez que los derechos digitales no pueden quedar como un asunto aislado de los derechos humanos más ‘tradicionales’, como el derecho a la alimentación, albergue o agua, si es que queremos respetarlos todos.

Para que la sociedad civil se movilice adecuadamente en asuntos de identificación digital, necesitamos un enfoque más holístico que reconozca cómo nuestras sociedades dependen cada vez más de sistemas formales de identificación documentada. Dentro de esos sistemas, la identificación digital podría ciertamente traer grandes beneficios a las comunidades que han luchado para que los Estados y las instituciones las reconozcan y entiendan. La auto identificación para las personas transgénero puede ser tremendamente empoderadora. Si las mujeres pudieran identificarse como jefas de hogar y acceder a beneficios podrían suscitar cambios generacionales. Los refugiados que deseen eliminar su etnia y los trabajadores migrantes que buscan que los Estados los reconozcan cuando los empleadores los maltratan, pueden hacerlo por medio de una identificación digital que respete sus derechos. Todos son ejemplos de los potenciales impactos positivos de sistemas de identificación digital que respetan los contextos particulares.

Al mismo tiempo, los sistemas de identificación digital plantean serias preocupaciones en torno a la inclusión, privacidad y voluntad individual. Vemos una creciente presión por crear sistemas centralizados que reduzcan la fricción en la institución que los implementa, sin tener en cuenta las consecuencias de un intercambio de datos tan amplio. De manera global, hay una falta real de transparencia con respecto a las decisiones que se toman en estos sistemas. En particular, las sociedades con el sector privado traen consigo menos claridad sobre cómo sucede la transferencia de datos, a dónde van y quién tiene acceso. En el caso de los datos biométricos esto podría tener consecuencias irreversibles.

A medida que los sistemas crecen, más datos se recopilan y más instituciones tienen acceso a dichos datos. Por ello, debemos promover legislaciones más robustas, que se hagan cumplir y que protejan los derechos. Para aprovechar los sistemas de identificación digital, la sociedad civil debe participar en estos asuntos de manera proactiva más que reactiva. Hemos visto grandes victorias en Kenia,⁹¹ India,⁹² Túnez^{93 94} y Jamaica,⁹⁵ donde el trabajo de incidencia con legisladores redujo los riesgos para los derechos de las personas que los sistemas de identificación digital

traían consigo, o incluso se pararon proyectos. Si las instituciones que implementan esos sistemas realmente buscan lograr el objetivo de permitir la participación en la sociedad de quienes no tienen identificación formal, entonces deben acoger la participación de la sociedad civil.

Para un enfoque de identificación digital basado en los derechos, necesitamos que gran parte de la sociedad civil se involucre en la identificación digital. Es innegable que los sistemas de identificación digital se están difundiendo, pero las comunidades locales podrían guiar cómo se difunden, las decisiones que los sustentan y la relación que tienen con una variedad de derechos.

Basándonos en este proyecto de investigación, reunimos las siguientes recomendaciones para las personas que promocionan un cambio en torno a la identificación digital. Como no nos enfocamos en la infraestructura técnica de los sistemas de identificación digital, estas recomendaciones se centran en aspectos sociales, culturales y legales, y están diseñadas como un grupo de recomendaciones no exclusivas.

Recomendamos que las personas promuevan instituciones que elaboren e implementen sistemas de identificación digital que:

1

Den prioridad a la participación significativa de la población y la sociedad civil y las involucren a lo largo del proyecto.

- a. Desde la creación y el diseño, hasta la implementación, garanticen que la información sea fácilmente accesible, y la compartan proactivamente de forma tal que llegue a diversos miembros de la sociedad.
- b. Realicen consultas públicas constantes, en lugar de hacerlo una sola vez; y aseguren que estén incluidas personas cuyos derechos son vulnerados con frecuencia, como personas con discapacidad, adultos mayores, personas de bajos ingresos, trabajadores informales, habitantes rurales, minorías étnicas y religiosas, migrantes, trabajadores sexuales, y comunidades LGBTQI.
- c. Generen relaciones con diversas organizaciones de la sociedad civil que puedan dar opiniones para fortalecer el sistema.
- d. Establezcan procesos multiescalonados de comentarios para asegurar que las opiniones negativas y positivas lleguen a personas influyentes, e informen de las mejoras y nuevas versiones del sistema.

2

Establezcan y sigan políticas y legislación que protejan los derechos de las personas afectadas por un sistema de identificación digital.

- a.** Se focalicen en legislación que reafirme los derechos, y que den prioridad a las necesidades de las personas sobre los intereses de la institución que implementa.
- b.** Diseñen mecanismos de reclamos y procesos que aborden los problemas de manera oportuna.
- c.** Consideren cómo las asimetrías de poder afectarán el consentimiento informado y elaboren políticas que reflejen esas desigualdades. Si no puede haber consentimiento informado significativo en este ambiente, que exploren maneras de reemplazar o apoyar más los procesos de consentimiento para respetar los derechos y dignidad de las personas.

3

Reconozcan la importancia del contexto social, político y cultural, y diseñen sistemas que respetuosamente encajen en estos contextos.

- a.** Aseguren que se brinde información y se muestren todos los pasos del sistema en los idiomas locales pertinentes, incluyendo los de la población migrante.
- b.** Establezcan un plan de participación de la comunidad para asegurarse que entienden:
 - I.** Las percepciones culturales que podrían afectar la introducción del sistema, sobre todo si este incluye datos biométricos
 - II.** Cómo sería un proceso significativo de consentimiento informado

- c. Aseguren que los procesos claves a lo largo del sistema sean accesibles, tales como el registro, la renovación, la presentación de reclamos y el apoyo legal.

4

Brinden capacitación constante al personal que implemente o participe en sistemas de identificación digital.

- a. Aseguren que su personal tenga acceso a guías frecuentemente actualizadas sobre cómo interactuar con las personas y qué información deben proporcionar.
- b. Aseguren que la contratación de nuevo personal tenga en cuenta el contexto del sistema de identificación digital y otras políticas claves, como la protección de datos.
- c. Capaciten al personal para que estén abiertos preguntas y las respondan respetuosamente, y aseguren que los supervisores revisen regularmente la interacción del personal con la población objetivo.
- d. Creen espacios internos para que el personal comparta las principales barreras que enfrentan cuando registran a las personas, los reclamos que les expresan e ideas para resolver estos problemas.



Notas

1 Banco Mundial. (2018). Principios de identificación para desarrollo sostenible: Hacia la edad digital. <http://documents.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-identification-for-sustainable-development-toward-the-digital-age.pdf>

2 Naciones Unidas. (2015). Objetivo 16 | Plataforma de Conocimiento sobre el Desarrollo Sostenible. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>

3 Ver por ejemplo, el trabajo de Privacy International en <https://privacyinternational.org/topics/identity> y las iniciativas de Access Now en <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2018/03/Digital-Identity-Paper-digital-version-Mar20.pdf>.

4 Gelb, A., & Clark, J. (2013, enero). "Identificación para el desarrollo: Revolución de las Biométricas". Documento de trabajo 315 de Centro para Desarrollo Global. <https://www.cgdev.org/publication/identification-development-biometrics-revolution-working-paper-315>.

5 ACNUDH. (2019). Violencia sexual y de género en Myanmar y el impacto de sus conflictos étnicos por género. Consejo de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/sexualviolence/A_HRC_CRP_4.pdf

6 ACNUR. (2019). Emergencia rohinyá de Bangladesh. <https://www.unhcr.org/ph/campaigns/rohingya-emergency>

7 ACNUR. (2018, 6 de julio) Se encuentra en marcha la verificación conjunta de Bangladesh/ACNUR de los refugiados rohinyá. <https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/7/5b-3f2794ae/joint-bangladeshunhcr-verification-rohingya-refugees-gets-underway.html>

8 Ibid.

9 McPherson, P., Lewis, S., Aung, T. T., Siddiqui, Z., & Naing, S. (2018, 18 de diciembre). Informe especial: Medidas de Myanmar podrían significar que los rohinyá nunca vuelvan a casa. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-return-special-repor/special-report-myanmars-moves-could-mean-the-rohingya-never-go-home-idUSKBN10H1AK>

10 Milko, V. (2019, 3 de septiembre). "Tarjeta de genocidio": Critican el plan de verificación de rohinyá de Myanmar. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/genocide-card-myanmar-rohingya-verification-scheme-condemned-190903012922259.html>

11 Fortify Rights. (2019). Herramientas de genocidio—Las tarjetas de verificación nacional y la negación de su ciudadanía a los rohinyá musulmanes en Myanmar. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>

12 Ibid.

13 ACNUR. (2018, 6 de julio). Se encuentra en marcha la verificación conjunta de Bangladesh/ACNUR de los refugiados rohinyá. <https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/7/5b-3f2794ae/joint-bangladeshunhcr-verification-rohingya-refugees-gets-underway.html>

14 Ellis-Petersen, H., & Rahman, S. A. (2019, 22 de agosto). Los refugiados rohinyá rechazan la segunda iniciativa de repatriación de Myanmar. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/22/rohingya-refugees-turn-down-second-myanmar-repatriation-effort>

15 Ahmed, K. (2018, 27 de noviembre). En Bangladesh, la huelga rohinyá destaca el creciente activismo de los refugiados. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2018/11/27/bangladesh-rohingya-strike-highlights-growing-refugee-activism>

16 ACNUR (2019). Actualización operativa —Bangladesh. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/72444>

17 BD News 24. (2019, 3 de septiembre). BTRC ordena a los operadores de telecomunicaciones a parar sus servicios a rohinyá en siete días. <https://bdnews24.com/bangladesh/2019/09/02/btrc-orders-telecom-operators-to-stop-services-to-rohingya-in-seven-days>

18 Emont, J. (2019, 3 de septiembre). Bangladesh corta el acceso móvil a los refugiados rohinyá. Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/articles/bangladesh-cuts-mobile-access-to-rohingya-refugees-11567541883>

19 Rahman, Zara. (2015, 22 de diciembre). Bangladesh pedirá sus datos biométricos a todos los usuarios de tarjetas SIM. Global Voices. <https://es.globalvoices.org/2016/01/18/bangladesh-exigira-datos-biometricos-de-todos-los-usuarios-de-tarjetas-sim/>

20 McVeigh, Karen. (2019, 5 de septiembre). Bangladesh impone el bloqueo a los teléfonos móviles en los campamentos de refugiados rohinyá. The Guardian. <https://www.theguardian.com/global-development/2019/sep/05/bangladesh-imposes-mobile-phone-blackout-in-rohingya-refugee-camps>

21 Estados Unidos para ACNUR (2019, 7 de febrero). La crisis de refugiados de Etiopía explicada. <https://www.unrefugees.org/news/ethiopia-refugee-crisis-explained/>

22 ACNUR. (2019). Tendencias globales—Desplazamiento forzado en 2018. <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

23 Momodu, S. (2015, abril). Los refugiados recurren a Etiopía en busca de seguridad y asilo. Renovación africana | Naciones Unidas. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2015/refugees-turn-ethiopia-safety-and-asylum>

24 ACNUR. (2018). Marco de respuesta integral para los refugiados: El modelo de Etiopía <http://www.globalcrff.org/wp-content/uploads/2018/12/UNHCR-CS-Ethiopia-screen.pdf>

25 ACNUR. (2018). Plan de respuesta de Etiopía para los refugiados —Plan de respuesta integrada para los refugiados de

Eritrea, Sudán, Sudán del Sur y Somalia. <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/62986>

26 Bhalla, N. (2019, 17 de enero). Etiopía permite que un millón de refugiados dejen los campos y trabajen. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-rights-idUSKCN1PB2QH>

27 ACNUR. (2018). Estrategia de ACNUR en identidad digital e inclusión. https://www.unhcr.org/blogs/wp-content/uploads/sites/48/2018/03/2018-02-Digital-Identity_02.pdf

28 Banco Mundial. ((2016). ID4D – Diagnóstico de país: Nigeria. <http://documents.worldbank.org/curated/en/136541489666581589/pdf/113567-REPL-Nigeria-ID4D-Diagnostics-Web.pdf>

29 Banco Mundial. (2018). Documento de información del proyecto Ficha de datos de salvaguardas integradas (PID/ISDS)—Proyecto Identificación Digital para Desarrollo de Nigeria (p. 9). <http://documents.worldbank.org/curated/en/501321536599368311/pdf/Concept-Proyecto-Information-Documen-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Nigeria-Digital-Identification-for-Development-Proyecto-P167183.pdf>

30 Novitske, L. (2019, 31 de julio). Llegar a los no bancarizados – MTN sacude el sector tecnológico financiero de Nigeria. The Africa Report. <https://www.theafricareport.com/15837/reaching-the-unbanked-mtn-to-shake-up-nigerias-fintech-sector/https://www.theafricareport.com/15837/reaching-the-unbanked-mtn-to-shake-up-nigerias-fintech-sector/>

31 Bloomberg. (2019, 20 de septiembre). Nigeria entrega un número de identificación a sus 200 millones de habitantes. Daily Maverick. <https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-09-20-nigeria-to-give-all-of-its-200-million-personas-identity-numbers/>

32 O’Grady, S. (2014, 3 de septiembre). La identificación biométrica orwelliana de Nigeria te la trae MasterCard. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2014/09/03/nigerias-orwellian-biometric-id-is-brought-to-you-by-mastercard/>

33 Nwaogu, C., & Ihejirika, P. (2018, 1 de abril). 28.5 millones de nigerianos agonizan por la suspensión de la emisión de la tarjeta de identificación nacional. Leadership Newspaper. <https://leadership.ng/2018/04/01/28-5m-nigerians-agonise-over-suspension-of-natl-id-card-issuance/>

34 Court, A. (2014, 25 de septiembre). Marcar a Nigeria: La tarjeta de identificación respaldada por MasterCard también es una tarjeta de débito y pasaporte. CNN. <http://edition.cnn.com/2014/09/25/business/branding-nigeria-master-card-backed-i-d-/index.html>

35 Mhlanga, B. (2017, 22 de junio). Zec, Nikuv Plan de ‘fraude electoral’ de BVR al descubierto. NewsDay Zimbabwe. <https://www.newsday.co.zw/2017/06/zec-nikuv-bvr-rigging-plot-exposed>

36 Kwaramba, F. (2017, 31 de agosto). Prohibición de la identificación de metal de Mudede genera pánico. DailyNews Live. <https://www.dailynews.co.zw/articles/2017/08/31/mudede-metal-id-ban-triggers-panic>

37 Majoni, T. (2017, 13 de octubre). BVR: Hoja de referencia electoral de The Zanu PF. The Standard. <https://www.thestandard.co.zw/2017/10/23/bvr-zanu-pf-election-cheat-sheet/>

38 Mhlanga, B. (2018, 19 de julio). Filtración de seguridad en la base de datos de la Comisión Electoral de Zimbabwe, atacan la base de datos. NewsDay Zimbabwe. <https://www.newsday.co.zw/2018/07/security-breach-at-zec-database-hacked/>

39 Al darse cuenta del valor de estos datos, Zimbabwe presionó para lograr un mejor contrato, lo que llevó a que las negociaciones se detuvieran y que otra empresa china, Hikvision, hiciera una oferta. No se han hecho públicas actualizaciones sobre las asociaciones con el sector privado. Se pueden encontrar detalles con respecto a este cambio en <https://www.bloombergqunt.com/china/china-s-digital-silk-road-is-looking-more-like-an-iron-curtain>

40 Hawkins, A. (2018, 24 de julio). Tecnología de vigilancia de Pekín necesita rostros africanos. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2018/07/24/beijings-big-brother-tech-needs-african-faces/>

41 Chutel, L. (2018, 25 de mayo). China está exportando software de reconocimiento facial a África y expandiendo su amplia base de datos. Quartz Africa. <https://qz.com/africa/1287675/china-is-exporting-facial-recognition-to-africa-ensuring-ai-dominance-through-diversity/>

42 Ibid.

43 Ruhanya, P., & Gumbo, B. (2018, 16 de marzo). Militarización de la política casi nunca lleva a democracia. The Zimbabwe Independent. <https://www.theindependent.co.zw/2018/03/16/militarisation-politics-rarely-delivers-democracy/>

44 MISA. (2018, 15 de septiembre). Gobierno de Zimbabwe incrementa sus iniciativas de vigilancia. Instituto de Medios del Sur de África Zimbabwe. <https://zimbabwe.misa.org/2018/09/15/zimbabwe-government-steps-up-surveillance-efforts/>

45 El primer intento de Tailandia de un sistema de identificación digital “para transformar a Tailandia en un líder mundial en la modernización del servicio público” se vio lleno de problemas. El Gobierno esperaba registrar 64 millones de personas en tres años sin realizar un piloto o estudio de factibilidad y dependiendo de tecnologías incompatibles; no pudo dar claridad sobre cómo funcionaba la tarjeta y enfrentó complicaciones burocráticas y acusaciones de corrupción. Ver Gao, P., & Gunawong, P. (2014). Disponible en: http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/igov/igov_wp23.pdf

46 Theparat, C., Chantanusornsiri, W., & Banchongduang, S. (2018, 12 de septiembre) El Gabinete aprueba el proyecto de ley de identificación digital. Bangkok Post. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1538174/cabinet-gives-nod-to-draft-digital-id-bill>

47 Pornwasin, A. (2018, 16 de septiembre). Reacciones diversas al proyecto de ley de identificación digital. The Nation Thailand. <https://www.nationthailand.com/national/30354611>

- 48 Kitiyadisai, K. (2004). La tarjeta de identificación inteligente vista desde una perspectiva budista. *Manusya: Journal of Humanities*, 7(4), 37–45. <https://doi.org/10.1163/26659077-00704003>
- 49 Augn, N. L. (2016, 1 de marzo). Piden a trabajadores en Tailandia que se vuelvan a registrar para la tarjeta rosa. *The Myanmar Times*. <https://www.mmtimes.com/national-news/19233-workers-in-thailand-told-to-re-register-for-pink-cards.html>
- 50 Al momento de escribir esto (noviembre de 2019) esta cantidad equivalía a 750 euros u 826 dólares.
- 51 Bratton, M., & Masunungure, E. V. (2018). PP47: Actitudes públicas hacia las elecciones de Zimbabue 2018: ¿Pesimistas pero esperanzados? | Afrobarometer. Afrobarometer, Documento de políticas n° 47. <https://afrobarometer.org/publications/pp47-public-attitudes-toward-zimbabwes-2018-elections-down-beat-yet-hopeful>
- 52 Para mayores detalles ver los casos de estudios en el Anexo en lo que cada sistema está diseñado para lograr.
- 53 En respuesta a un borrador de este informe, el ACNUR nos dijo que la “protección de los datos personales de los refugiados es una parte esencial de la protección de los refugiados. Ya en 2014, la organización adoptó la Política para la Protección de Datos Personales con aquellas personas de las que se ocupa el ACNUR y nombró a un Encargado Senior de Protección de Datos para apoyar su implementación en todos sus programas a nivel mundial”.
- 54 Para mayor información sobre los derechos que se analizan acá, se debe ver la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/index.html>
- 55 Ver por ejemplo Fortify Rights en <https://www.fortifyrights.org/> y la Organización Nacional Arakan Rohinyá en <https://www.rohingya.org/>.
- 56 Freedom House. (2019, 2 de febrero). Etiopía: Proclamación de la sociedad civil promueve libertades esenciales. <https://freedomhouse.org/article/ethiopia-civil-society-proclamation-advances-essential-freedoms>
- 57 ACNUR (2018). Capítulo 4—Guía sobre el registro y la gestión en la identificación: En Guía sobre el registro y la gestión en la identificación. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter4/>
- 58 Oakeshott, N., Marskell, J., Chapman, E. W., & Benihirwe, M. (2018, 19 de junio) Empoderando a los refugiados y a personas desplazadas internamente a través de la identificación digital. Blog del ACNUR. <https://www.unhcr.org/blogs/empowering-refugees-internally-displaced-persons-digital-identity/>
- 59 Banco Mundial. (2018). Documento informativo del proyecto Ficha de Datos de Salvaguardas Integradas (PID/ISDS)—Proyecto Identificación Digital para el Desarrollo de Nigeria (p. 9) <http://documents.worldbank.org/curated/en/501321536599368311/pdf/Concept-Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Nigeria-Digital-Identification-for-Development-Project-P167183.pdf>
- 60 La guía del ACNUR sobre fotografías dice: “Las cubiertas de cabeza, cabello, tocados o adornos faciales no deben ocultar el rostro”. Ver ACNUR. (2018). Capítulo 5.2 El registro como un proceso de gestión de identidad – En la Guía sobre el registro y la gestión de Identificación <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration/>
- 61 Al momento de escribir (noviembre de 2019), esto equivalía a 1.25 euros o 1.37 dólares.
- 62 Comisión Nacional de Gestión de Identificación. (2018, 5 de abril). Modificación de nombres disponible en las oficinas de NIMC a nivel nacional. <https://www.nimc.gov.ng/modification-of-names-available-at-nimc-offices-nationwide/>
- 63 ACNUR. (2018). Capítulo 8.2— Registro continuo en operaciones del ACNUR – En Guía sobre el registro y la gestión de identificación <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter8/continuous-registration-in-unhcr-operations/>
- 64 ACNUR. (2018). Guía de protección de los datos personales de las personas de las que se ocupa el ACNUR. <https://www.refworld.org/pdfid/5b360f4d4.pdf>
- 65 EUGDPR. (n.d.). Cambios claves al Reglamento General de la Protección de Datos. <https://eugdpr.org/the-regulation/>
- 66 Con respecto a esta declaración, la guía cita el Manual para la Protección de Datos en la Acción Humanitaria del Comité Internacional de la Cruz Roja de 2017, que para octubre de 2019 anunció cambios significativos a sus políticas y procedimientos biométricos, lo que permite a los refugiados tener mayor control de sus datos y a negarse a entregar sus datos biométricos sin enfrentar consecuencias. Para más información, ver Hayes, B., & Marelli, M. (2019, 18 de octubre). Promover la innovación, asegurar la protección: Política de Biométricas del CICR. Blog de derecho humanitario y política. <https://blogs.CICR.org/law-and-policy/2019/10/18/innovation-protection-CICR-biometrics-policy/>
- 67 Weindling, P. (2001). Los orígenes del consentimiento informado: Comisión Científica Internacional sobre Crímenes de Guerra y el código Nuremberg. *Boletín de la historia de la medicina*, 75(1), 37–71. <https://doi.org/10.1353/bhm.2001.0049>
- 68 Knifed, E., Lipsman, N., Mason, W. & Bernstein, M. (2008, junio) Percepción de los pacientes sobre el proceso de consentimiento informado para pruebas clínicas de neurooncología. *Neuro Oncology*, 10(3), 348–354.
- 69 De los sitios que analizamos, Etiopía, Nigeria y Zimbabue son parte de la Convención. Ver ACNUR. Estados parte de la Convención Relacionada al Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>
- 70 Ahmed, K. (2018, 27 de noviembre). En Bangladesh, la huelga de rohinyás pone de manifiesto el creciente activismo de los refugiados. El nuevo humanitario. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2018/11/27/bangladesh-rohingya-strike-highlights-growing-refugee-activism>

- 71** Hayes, B., & Marelli, M. (2019, 18 de octubre). Facilitando la innovación, asegurando la protección: Política de Biométricas del CICR. Blog de derecho humanitario y política. <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/10/18/innovation-protection-icrc-biometrics-policy/>
- 72** El Sistema de Gestión de Identidad Biométrico (BIMS) se diseñó en 2015 y es parte del Ecosistema Digital de Registro de la Población y Gestión de la Identidad del ACNUR (PRIMES). Hay disponible más información sobre el BIMS en <https://www.unhcr.org/en-us/protection/basic/550c304c9/biometric-identity-management-system.html>
- 73** ACNUR. (2018). Capítulo 5.2 El registro como un proceso de gestión de la identidad -. En Guía sobre el registro y la gestión de la identificación. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration/>
- 74** Kaurin, D. (2019). La protección de los datos y la Agencia Digital para los refugiados. WRC Trabajo de investigación n° 12. Serie de trabajos de investigación del Consejo Mundial de los Refugiados. Centro para la innovación de la gobernabilidad internacional. <https://www.cigionline.org/publications/data-protection-and-digital-agency-refugees>
- 75** Latonero, M., Hiatt, K., Napolitano, A., Clericetti, G., & Penagos, M. (2019). La identificación digital en el contexto de la migración y los refugiados— Caso estudio de Italia. Data&Society. <https://datasociety.net/output/digital-identity-in-the-migration-refugee-context/>
- 76** Las agencias de la Unión Europea usan EURODAC para comparar las huellas dactilares. Ver más en https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00008_en
- 77** Good ID. (2019). Informe —Good ID: ¿Qué tiene que ver la confianza? <https://www.good-id.org/en/articles/good-id-whats-trust-got-to-do-with-it-workshop-report/>
- 78** Mudzingwa, F. (2019, 9 de octubre). La ley de ciberdelito finalmente recibe la aprobación del gabinete. Techzim. <https://www.techzim.co.zw/2019/10/cyber-crime-bill-finally-gets-cabinet-approval/>
- 79** MISA Zimbabwe. (2018, 3 de febrero). El proyecto de ciberdelito genera confusión sobre los derechos fundamentales. <https://zimbabwe.misa.org/2018/02/23/omnibus-cyber-bill-muddies-fundamental-rights/>
- 80** Parlamento de Bangladesh. Ley de seguridad digital de 2018. , Pub. L. n° 46 del año 2018 (2018). <https://www.cirt.gov.bd/wp-content/uploads/2018/12/Digital-Security-Act-2018-English-version.pdf>
- 81** Amnistía Internacional. (2018, 20 de septiembre). Bangladesh: Nueva ley de seguridad digital impone peligrosa restricción a la libertad de expresión. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/09/bangladesh-new-digital-security-act-imposes-dangerous-restrictions-on-freedom-of-expression/>
- 82** Autoridades Nacionales de Tailandia. (2015). Memorandum de Principios y fundamentos del [proyecto] de ley de protección de datos personales. Traducido por Thai Netizen Network. <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/01/personal-datos-protección-bill-20150106-en.pdf>
- 83** Autoridades Nacionales de Etiopía. (2019, 27 de febrero). Etiopía: Proclamación No. 1110/2019. <https://www.refworld.org/docid/44e04ed14.html>
- 84** BenarNews. (2019, julio). Bangladesh entrega 25 000 nombres de rohinyá a Myanmar para posible repatriación. Radio Free Asia. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>
- 85** Para ser claros, el ACNUR tiene políticas contra el intercambio de datos con los países de origen.
- 86** Se han dejado de lado nombres y detalles de algunos grupos por razones de seguridad.
- 87** El ACNUR señaló que también usa el lenguaje de ‘registro’ además de ‘verificación’ y ofrece guías sobre cómo comunicar estos asuntos, disponible acá: <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter4/>.
- 88** ID2020 | Digital Identity Alliance. <https://id2020.org/>
- 89** Rahman, Z. (2016, 21 de noviembre). Datos peligrosos: El rol de la recopilación de datos en los genocidios. The Engine Room. <https://www.theengineroom.org/dangerous-data-the-role-of-data-collection-in-genocides/>
- 90** Ahmed, K. (2018, 27 de noviembre). En Bangladesh, la huelga de rohinyá pone de manifiesto el creciente activismo de los refugiados. The New Humanitarian. <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2018/11/27/bangladesh-rohingya-strike-highlights-growing-refugee-activism>
- 91** Namati. (sin fecha). Paralización del registro de identificación digital en Kenia – Postura contra la discriminación. <https://namati.org/news-stories/stopping-the-digital-id-register-in-kenya-a-stand-against-discrimination/>
- 92** Chima, R. J. S., Aggarwal, N. M., & Singh, A. K. (2018, 26 de septiembre). La Corte Suprema de India resuelve restringir el marco de identidad digital más grande del mundo (Aadhaar)—pero el debate continúa. Access Now. <https://www.accessnow.org/supreme-court-of-india-rules-to-restrict-worlds-largest-digital-identity-framework-aadhaar-but-debate-continues/>
- 93** Sayadi, E. (2018, 11 de enero). Identificación biométrica vs. privacidad: ¡Los tunecinos ganan en privacidad! Pero esto aún no acaba. Access Now. <https://www.accessnow.org/biometric-id-vs-privacy-tunisians-stood-privacy-not-yet/>
- 94** Mzalouat, H. (2018, 22 de marzo). Identificación biométrica: Crónica de un proyecto de ley frustrado. <https://inkyfada.com/fr/2018/03/22/carte-identite-biometrique-tunisie/>
- 95** Digital Watch Observatory. (2019, 13 de abril). La Corte Suprema declara inconstitucional la identificación digital de Jamaica. Geneva Internet Platform. <https://dig.watch/updates/supreme-court-declares-jamaica-digital-id-unconstitutional>

Anexo A

Metodología

A comienzos de 2019 contratamos investigadores locales en cada país, para garantizar que cada investigador tenga un conocimiento directo y contextual de la realidad sociopolítico en el que se sitúa el sistema. Usamos relaciones y redes existentes para identificar a los investigadores y enfatizar más su posición y experiencia directa que su conocimiento técnico o credenciales de investigación formales.

En algunos casos, los investigadores estaban o podrían estar relacionados a los sistemas de identificación digital que estaban estudiando. Vimos a esta cercanía entre los sistemas y los investigadores como un beneficio – lo que permitiría que surgieran niveles más profundos de percepción. Esto fue intencional, pues quisimos tomar un enfoque alternativo a lo que comúnmente vemos que se realiza en este campo, en el que los investigadores del hemisferio norte hacen breves visitas a otros países y se van con percepciones que carecen o incluyen una cantidad limitada de conocimiento y experiencia local. Trabajar con investigadores del país, que tienen una profunda comprensión de las comunidades objetivo ofrecieron una percepción más matizada.

Considerando que nuestro objetivo es priorizar investigaciones dirigidas localmente, usamos un diseño participativo y reunimos a los investigadores en llamadas telefónicas con el personal del programa de The Engine Room's y un consultor de diseño de investigación para elaborar

conjuntamente un marco de trabajo e investigación para todo el proyecto. Queríamos garantizar que, aunque los objetivos dominantes de su trabajo fueran los mismos, los métodos para llegar a esos objetivos integraran la respectiva experiencia y conocimiento de los investigadores.

El marco de trabajo final identificó cuatro líneas claves de investigación:

- 1 El sistema de identificación digital: en qué estado se encuentra, cómo se planificó y cómo funciona**
- 2 La vivencia de las personas: dónde se encuentran con el sistema y cómo sienten sus efectos**
- 3 La vivencia ‘desconocida’ de las personas: cuánto los afecta el sistema de maneras de las que no son directamente conscientes**
- 4 Sociedad civil: participación actual y futura**

La metodología incluyó una revisión bibliográfica, entrevistas detalladas con expertos, mapas y entrevistas de la sociedad civil, muestreo y selección de grupos objetivo y grupo de sondeos. Luego, cada investigador tomó estas metodologías y las adaptó para su realidad local. Este fue un paso fundamental porque queríamos garantizar que el proyecto considerase factores tales como los desbalances de poder, las normas culturales, las historias traumáticas y las maniobras políticas que los investigadores locales reconocerían más fácilmente que investigadores externos. Para mantener la integridad del proceso de investigación, trabajamos con un consultor en investigación participativa que dio apoyo grupal e individual a los investigadores mientras adaptaban las metodologías. Se puede encontrar más información sobre las metodologías en cada lugar en los estudios de caso en el Anexo.

Nuestro equipo interno también colaboró con la revisión bibliográfica, que se centró en recopilar documentación oficial, estudios e informes relacionados con los sistemas seleccionados y sus contextos, así como una revisión bibliográfica más amplia en otros sistemas a nivel nacional y humanitario, mejores prácticas para la identificación digital, identidad y derechos humanos, protección de datos, privacidad y vigilancia.

Las entrevistas y discusiones de grupos de sondeo se dieron entre fines de febrero a mayo de 2019. Las entrevistas detalladas con expertos se centraron en interesados claves que participan en el diseño e implementación de cada sistema de identificación digital, por ejemplo, funcionarios gubernamentales, representantes de agencias de asistencia, asociados y expertos. En total, los investigadores entrevistaron a 33 de esos informantes claves.

Los investigadores locales pudieron identificar organizaciones de la sociedad civil a través de la revisión bibliográfica, entrevistas a expertos y su propio conocimiento, y luego usaron el método de bola de nieve para extrapolar. Cada uno identificó grupos de la sociedad civil que abordan las necesidades de personas marginadas, como mujeres, LGBTQI, personas discapacitadas, trabajadores sexuales, adultos mayores, trabajadores rurales, personas indígenas y migrantes. Se realizaron entrevistas individuales semiestructuradas y discusiones de grupos con organizaciones de la sociedad civil que participan activamente en los asuntos relacionados con la identificación digital y aquellas que son afectados por esta, pero que aún no participan. Como los representantes de la sociedad civil eran por lo general usuarios de los sistemas examinados, los investigadores pudieron guiar a grupos de sondeo relatando sus propias ‘experiencias vividas’.

Habiendo personas afectadas por cada sistema, el objetivo era revisar profundamente sus experiencias, sobre todo de aquellos grupos que son particularmente vulnerables a los efectos negativos de la identificación digital, en vez de tomar una muestra representativa de la población general. Por esta razón, también usamos muestreos de casos atípicos.¹ Los grupos objetivos fueron identificados a través de la revisión bibliográfica y de entrevistas con exper-

tos interesados y la sociedad civil. En total, hubo 29 grupos de sondeo de representantes de la sociedad civil y más 22 entrevistas personales con personas que tienen experiencia en los sistemas de identificación digital. En total, hablamos con más de cien personas elegidas por los sistemas de identificación digital seleccionados además de representantes de la sociedad civil.

Exhortamos a los investigadores a usar herramientas participativas, tales como tomar apuntes visuales y verbales para realizar actividades de exploración y basadas en escenarios. Estos métodos fueron más fáciles en algunos ambientes que en otros. Por ejemplo, los investigadores en Zimbabue pudieron usar imágenes hechas por artistas locales y generar discusiones en torno a varios escenarios por su cercanía con las comunidades, pero en los campamentos etíopes, donde era necesaria la traducción y el acceso y el tiempo eran limitados, fue más fácil hacer entrevistas más tradicionales.

Además, les dimos a los investigadores plantillas para discutir el objetivo de la investigación y para saber cómo se usarían y protegerían los datos, y para obtener el consentimiento. En cada sitio, el consentimiento se dio por escrito o verbalmente. A los participantes también se les dio la oportunidad de retirarse en cualquier momento, y los investigadores revisaron el consentimiento de nuevo al final de los grupos de sondeo. Aunque a los participantes no se les dieron incentivos financieros, algunos investigadores dieron refrigerios y reembolsaron los traslados locales según la práctica local.

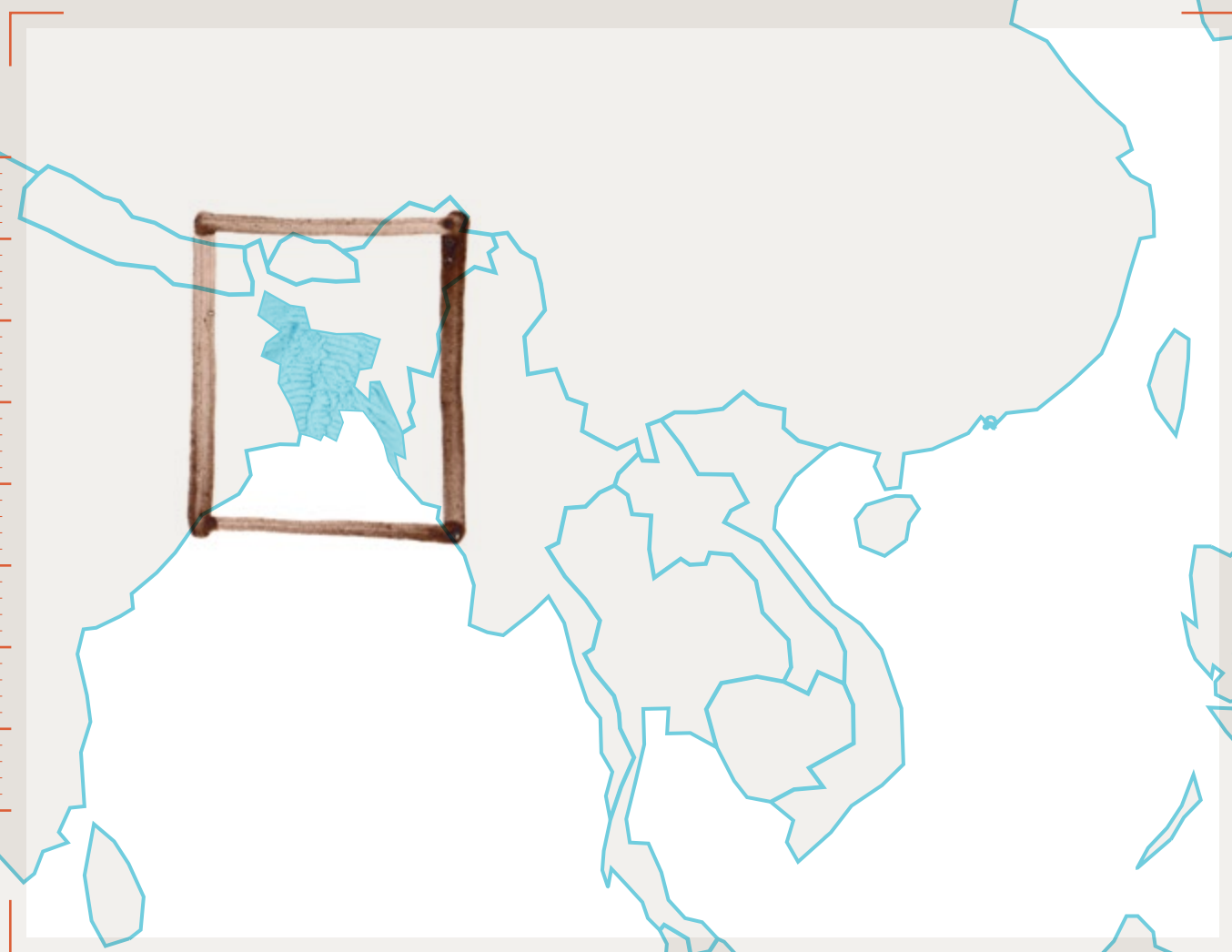


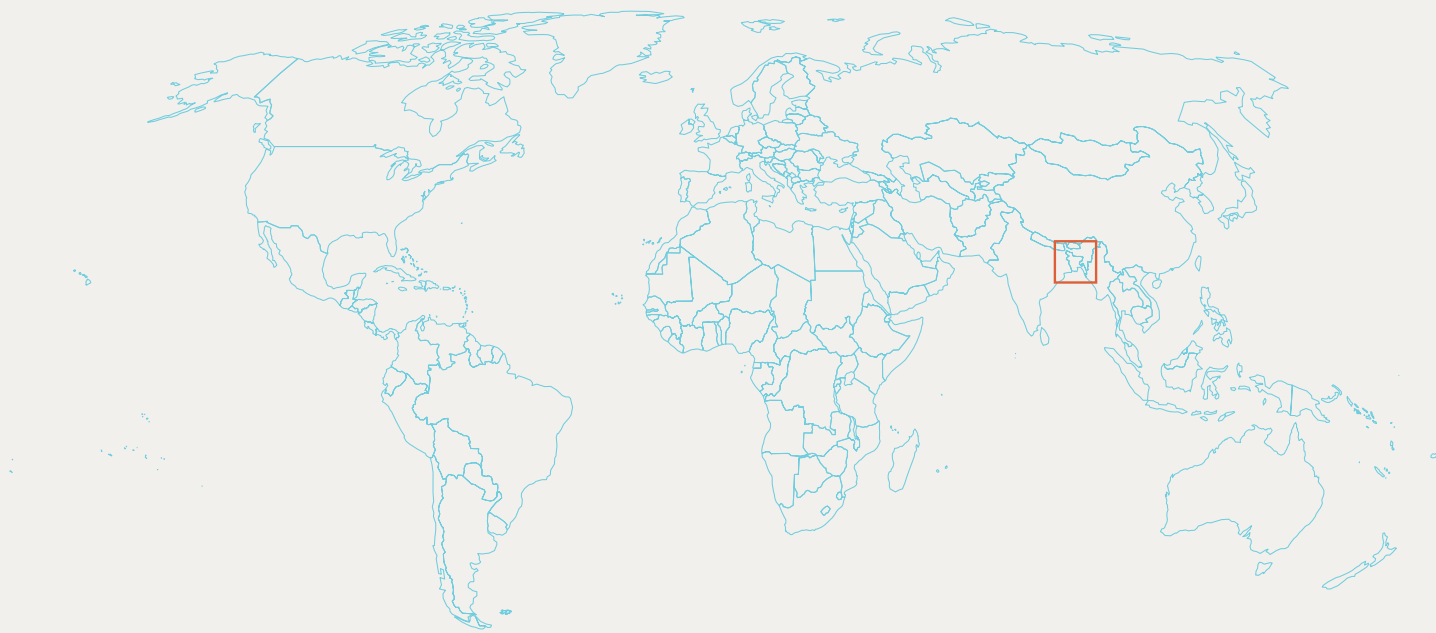
Notas

1 El muestreo de casos atípicos (o extremos o anormales) significa centrarse en casos especiales o inusuales que ponen de manifiesto éxitos o fracasos notables. Estos casos brindan entendimiento de las experiencias de personas marginadas, anticipan tendencias que podrían llegar a los medios convencionales y dan lecciones para trabajos futuros.

Anexo B

La identificación digital en los campamentos de refugiados bangladeses: Caso de estudio





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigador: Sharid Bin Shafique

Consultora de diseño de investigación: Sophia Swithern

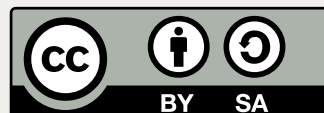
Redacción: Madeleine Maxwell, Zara Rahman y Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Laura Guzmán y Sivu Siwisa, The Engine Room; Ellery Roberts Biddle

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>





Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestro investigador en Bangladesh reunió un equipo local para superar las barreras idiomáticas y culturales con la población musulmana rohinyá. El equipo incluía asistentes de investigación e intérpretes hombres y mujeres, así como traductores para convertir las transcripciones al inglés.

La investigación en Cox's Bazar consistió en diez entrevistas con informantes claves entre la comunidad de refugiados rohinyá, como los majhis¹ y otros líderes comunitarios, y un funcionario de alto rango de la Comisión de Repatriación y Ayuda a los Refugiados del Gobierno de Bangladesh (RRRC por sus siglas en inglés); y diez grupos de sondeo con las subcomunidades rohinyá, incluyendo grupos especialmente vulnerables, tales como personas con discapacidad, personas mayores, mujeres cuyos esposos han muerto a manos del Ejército de Myanmar y sobrevivientes de tortura por parte del Ejército de Myanmar. La investigación primaria se llevó a cabo en los campamentos de Ukhiya y Teknaf entre marzo y abril de 2019. Todas las citas tomadas de los refugiados e informantes claves provienen de entrevistas

presenciales y discusiones realizadas durante este periodo en Cox's Bazar. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.²

La gran cantidad de intentos fallidos para entrar a los campamentos en Cox's Bazar hicieron que el equipo tuviese que trabajar más rápido de lo planificado una vez que obtuvieron el permiso para entrar. Las largas esperas para realizar las entrevistas una vez dentro de los campamentos también hicieron que el trabajo se demorase. Aunque el equipo logró reunir un grupo de sondeo y entrevistar a líderes comunitarios y representantes del Gobierno bangladés, nadie del personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que trabaja en Bangladesh accedió a dar una entrevista. Mientras escribíamos los hallazgos de la investigación (en noviembre y diciembre de 2019), contactamos a la División de Apoyo y Gestión del ACNUR para obtener algún comentario, su respuestas las hemos incluido aquí.

Este proyecto como tiene como objetivo entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales que no están diseñados para incorporar diversas vivencias e identidades.



Contexto histórico



En 2017, tras ser perseguidos por décadas (incluyendo la negativa a partir de 1982 de ser reconocidos en documentos de identificación), más de 700 000 rohinyá musulmanes huyeron de Myanmar por la violencia selectiva en su contra ejercida por parte del Ejército (que controla todas las fuerzas de seguridad y orden, y algunos puestos gubernamentales) en lo que los investigadores de las Naciones Unidas denominaron como una operación ejecutada con “intención genocida”.³ Miles de personas y familias huyeron a países vecinos, la mayoría a Bangladesh, donde el Gobierno accedió a acoger a los rohinyá con la condición de que los refugiados eventualmente regresen a Myanmar. Hacia agosto de 2019 había aproximadamente 900 000 refugiados rohinyá en Bangladesh.⁴

En el caso de los rohinyá, el rol de la tarjeta de identificación emitida por el Gobierno es particularmente delicado, ya que la violencia ejercida contra ellos se debe específicamente a su identidad. El Gobierno de Myanmar no reconoce a los rohinyá musulmanes como un pueblo étnico de Myanmar (aunque reconoce oficialmente a otros grupos), y a muchos no se



les concede la ciudadanía a pesar de haber nacido en el país. En ese sentido, en contraste con muchos otros casos donde no recopilar datos por etnia o no incluirlos en las tarjetas de identificación se considera “buena práctica”, los rohinyá han pedido explícitamente que su identidad étnica esté reconocida en los documentos de identificación. Incluir la etnia en su tarjeta de identidad es un paso clave para reconocer su identidad étnica, y que se conceda y preserve su ciudadanía de Myanmar.

Hay múltiples tipos de sistemas de identificación usadas en esta población. Vimos el proceso de registro del ACNUR (localmente conocido como ‘proceso de verificación conjunta’ o ‘proyecto de tarjeta inteligente’), pero para dar un mayor contexto, también describimos los documentos de identificación oficiales que el Gobierno de Myanmar ofrece (o que según muchos relatos, impone⁵) a los rohinyá desde 2016,⁶ conocida en su más reciente versión como la “tarjeta de verificación nacional” (NVC por sus siglas en inglés).

La NVC identifica efectivamente a los rohinyá como “extranjeros”, omitiendo su identidad rohinyá y negándoles su ciudadanía y derechos asociados. Los críticos dicen que el Gobierno de Myanmar usará el sistema para rastrear a la población rohinyá, lo que significa que potencialmente puedan seguir siendo blanco de persecución selectiva.⁷ Los refugiados rohinyá con los que hablamos dicen que confiarían que esta información no sería usada en su contra solo si al momento de recopilar los datos se les concediese la ciudadanía.



Pero en este esquema se les niega la ciudadanía; por lo tanto, muchos rohinyá se niegan tanto a regresar a Myanmar como a solicitar sus tarjetas NVC. Esto los deja en una especie de limbo: el Gobierno de Myanmar dice que aceptar la NVC es una condición para la repatriación, pero los rohinyá se niegan a aceptar la NVC sin también recibir la ciudadanía. Como dijo un imán entrevistado como parte de esta investigación:

Hay una razón detrás del reconocimiento de la identidad rohinyá que estamos buscando. Todas las [diferentes] etnias en Myanmar reciben la ciudadanía de acuerdo con su identidad racial... Reconocen a todas las etnias su identidad étnica, pero no a nosotros [a los rohinyá]. Todas las personas de etnicidad diferente gozan de libertad de movimiento, pero nosotros no. Todos los beneficios de Birmania dependen de la identidad étnica. Por eso le decimos a todos que nos den la nacionalidad junto con la identidad étnica.

Un informe publicado a inicios de septiembre de 2019⁸ por Fortify Rights, un grupo que aboga por los derechos de los rohinyá, documenta incidentes en Myanmar en los cuales a los rohinyá musulmanes se les apuntó con una pistola para obligarlos a aceptar la NVC y cita a los rohinyá: “El documento que se debe completar para la NVC nos hace sentir avergonzados. Dice que somos extranjeros”. Esta afirmación destaca la forma en que el producto final del sistema de identificación y su proceso afecta la dignidad y los derechos de las personas sujetas al él. El informe incluye otro caso ocurrido en julio de 2017:

... Soldados del Ejército y funcionarios gubernamentales de Myanmar entraron a la aldea Baw Tu Lar —también conocida como aldea Bandola— en la circunscripción Maungdaw del estado Rakáin y forzaron a grupos de rohinyá a aceptar la NVC, en algunos casos a punta de pistola. “[Los soldados] cerraron la puerta, nos rodearon, tenían pistolas”, dijo a Fortify Rights un rohinyá de 61 años. Las autoridades de Myanmar lo obligaron a él y a cuatro parientes de un total de siete a aceptar la NVC. “Separaron a hombres de las mujeres... Las amenazas para recibir una NVC son reales. Es una situación horrible para nosotros”.⁹







El sistema de identificación digital

Desde junio de 2018, el Gobierno bangladesí junto al ACNUR han puesto en marcha un ejercicio de registro con la finalidad de recopilar datos personales y emitir tarjetas de identificación a los refugiados rohinyá que huyeron de Myanmar a Bangladesh en respuesta a las operaciones militares de Myanmar en zonas predominantemente rohinyá. Este ejercicio se hace con la “finalidad de proteger, gestionar la identidad, documentar, brindar asistencia y soluciones para un estimado de 900 000 refugiados”.¹⁰ Hacia agosto de 2019, se registraba un promedio de 5 000 refugiados por día en siete lugares dentro de los asentamientos en Cox’s Bazar.¹¹ El personal del ACNUR recopila escaneos de iris, huellas dactilares e información familiar, después de lo cual el ACNUR y el Gobierno de Bangladesh emiten tarjetas inteligentes.

Se dice que después de que fracasaron las iniciativas de repatriación del Gobierno bangladesí porque ningún rohinyá se ofreció como voluntario para regresar a Myanmar, el Gobierno bangladesí empezó a compartir los datos de los refugiados¹² con el Gobierno de Myanmar. En julio de 2019, una lista de 25 000 rohinyá fue entregada a Myanmar,¹³ e informes de medios

sociales¹⁴ sugieren que esos datos incluían copias de fotografías y huellas dactilares, aunque esto no ha sido confirmado. En total, según medios bangladesíes, el Gobierno de Bangladesh ha entregado al Gobierno de Myanmar tres listas con nombres de 55 000 rohinyá.¹⁵

No hemos encontrado evidencia de que haya un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria¹⁶ entre Myanmar, Bangladesh y el ACNUR. En teoría, un pacto así clarificaría los acuerdos de intercambio de datos, incluyendo qué datos se comparten con el Gobierno de Myanmar y cómo ocurre este intercambio; pero al momento de escribir este informe, no se había publicado, ni confirmado públicamente algún acuerdo de esta naturaleza. En cambio, el ACNUR ha estado trabajando con memorandos de entendimiento con cada Gobierno¹⁷ por separado.



Experiencias vivas



Las entrevistas y los grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Bangladesh entre marzo y abril de 2019 ofrecen una visión sobre las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. Es fundamental entender que no todos los refugiados tienen las mismas experiencias. Algunas de las vivencias descritas en este caso de estudio pueden contradecir a los informes oficiales o a las guías del ACNUR y del Gobierno bangladésí. Nuestro objetivo es que estas enseñanzas sean parte de una discusión más extensa sobre las soluciones para la identificación digital en contextos humanitarios.

Alcance y divulgación de información

A pesar de las guías que el ACNUR tiene para relacionarse con la comunidad,¹⁸ los refugiados que entrevistamos nos informaron que la entrega de información sobre cuál es el alcance y el propósito del sistema de identificación digital era escasa e inconsistente. La información se entregó a los líderes comunitarios, que luego difundieron los detalles con sus respectivas comunidades. Nuestras entrevistas muestran que las mujeres fueron las últimas en ser informadas – frecuentemente a través de hombres y niños en su comunidad. En un

grupo de sondeo con mujeres con discapacidad, una participante dijo: “Ellos condujeron discusiones solo con hombres. Y aquellos que tenían hijos varones, ellos podían asistir”.

La Oficina del Comisionado de Ayuda y Repatriación de Refugiados (RRRC) de Bangladesh hizo el intento de aclarar los malentendidos que hay en relación a la tarjeta, pero por lo que nos dijeron, solo hicieron esto cuando vieron que las tasas de inscripción se estaban viendo afectadas. Como dijo el comisionado en ese momento: “La gente tenía dudas... Tratamos de animarlos a participar en las discusiones que tuvieron lugar en algunos grupos de sondeo o en reuniones que repetimos una y otra vez ... Tratamos de hacerles entender que la tarjeta es para su propio bien”. Algunos refugiados con los que hablamos no confían en la información de la RRRC y el ACNUR, y en cambio se dirigen a la comunidad que está en el extranjero para que les dé consejo e información. Un líder de la protesta dijo:

Un día antes de ir a la oficina, le enviamos una foto de esta tarjeta por Facebook a algunos líderes nuestros que viven en el extranjero, para que nos dieran sugerencias. Al día siguiente fuimos a la oficina [de un grupo de derechos rohinyá]. Nos dijeron que no la tomáramos, y nuestros líderes que viven en el extranjero también nos dijeron que no la tomáramos.

Además, las barreras idiomáticas plantearon un gran desafío para algunos refugiados. Las tarjetas inteligentes emitidas a esta población están en inglés y bengalí. Los refugiados que no saben leer y escribir¹⁹ o que no saben leer inglés o bengalí no entienden lo qué está escrito en sus tarjetas de identificación.

Cuando se le preguntó qué dice en la tarjeta inteligente, un participante respondió: “¿Cómo podríamos saberlo, hermano? No sabemos leer en inglés, ni podemos leer en bengalí”. Otro dijo: “¿Qué puede decir aquí? Se supone que no deben escribir que somos bangladesíes, ¿cierto? Pueden escribir que somos de Birmania. Como no sabemos leer, no sabemos”.



Negativa a ser registrados – Protesta en noviembre de 2018

No mucho antes de nuestra investigación de campo en Cox's Bazar, los refugiados realizaron una protesta contra el sistema de identificación del ACNUR y se negaron a registrarse. Los líderes de la protesta nos dijeron que esta negativa se debía al hecho de que las tarjetas de identificación no identifican a las personas como “rohinyá”. Como nos dijo un majhi, “solo si nos anotan como rohinyá musulmanes, [los refugiados] participaremos en la [recopilación] de datos. De otra manera, no participaremos. Las personas tienen miedo. Decían que no nos van a identificar como rohinyá, ¿cómo les podemos dar nuestros [datos]?”.

Para muchos refugiados rohinyá, este problema refleja la supresión de su identidad que enfrentaron en Myanmar con la NVC. Como dijo un entrevistado: “Creemos que la tarjeta NVC es la hermana mayor y la tarjeta inteligente es la hermana menor. Ambas vienen de la misma raíz... eso es lo que pensamos. Así, aún seremos considerados extranjeros en nuestro propio país”.

Durante varios días, las discusiones llevadas a cabo entre los administradores del sistema, los líderes comunitarios y los líderes de la protesta lograron resolver la situación. Después de que los administradores difundieron más información sobre el propósito de la tarjeta inteligente y explicaron que la etnia estaba registrada en la base de datos, aunque no se muestre en la propia tarjeta, esto convenció a los manifestantes de poner fin a su manifestación y así el registro continuó. La RRRC describió la respuesta:

Querían incluir la etnia rohinyá en la tarjeta, pero tratamos de hacerles entender que la etnia no se menciona nunca en ninguna tarjeta de identidad o de identificación...

No es necesario aquí... En la base de datos principal estamos incluyendo que su etnia es rohinyá... Después de verlo lo creyeron y se convencieron de que todo está bien ...

Conocimiento y comprensión

Las personas que entrevistamos dijeron que tanto los actores, como los administradores y usuarios del sistema no entienden bien cuál es el propósito del sistema de identificación digital. Además de permitir reducir el fraude²⁰ – especialmente la “clonación de las tarjetas” – la RRRC dijo que la tarjeta permite “separarlos de nuestra propia población” y apoyar las iniciativas de repatriación “cuando las condiciones en Myanmar [mejoren]”. Un refugiado señaló que le dijeron que desde el momento en que obtenía la tarjeta pasaba a ser “responsabilidad del ACNUR”, y que contar con una tarjeta inteligente demostraba su condición de refugiado: “Ahora el ACNUR le ha dado a usted la tarjeta y con ella el mundo sabrá que se le considera oficialmente como refugiado”. Otro refugiado contó cómo “necesitamos los biodatos de todos para saber cuántos rohinyá vinieron aquí”.

Múltiples participantes dijeron que existe temor sobre al intercambio de datos con Myanmar. “Seguimos teniendo dudas sobre un asunto... nos aseguraron que no compartirían nuestros biodatos con [el Gobierno de Myanmar], pero ¿y si nos engañan y comparten estos datos... [y] nos envían de vuelta a [Myanmar]?”.

La mayoría de las veces, cuando se preguntó cuál es el propósito de las identificaciones, las personas lo relacionaron como un elemento necesario para poder obtener raciones de comida o recibir ayuda, algo que se explora más adelante en la sección de consentimiento informado. Para muchos entrevistados, la tarjeta inteligente era mejor que el sistema antiguo, pues significa tener solo una tarjeta en vez de varias tarjetas para diferentes clases de raciones: “Antes nos daban muchas tarjetas... para arroz, legumbres, salud, querosene... Pero para todo esto, ahora hay una sola tarjeta”.

Los refugiados mostraron bajos niveles de comprensión sobre los objetivos del componente biométrico en el sistema de identificación digital y de las consecuencias que tendría una

posible filtración de los datos. Los entrevistados y los participantes de los grupos de sondeo a menudo expusieron ideas contradictorias sobre cuál es el propósito de la biometría, que iban desde considerarla una práctica habitual del ACNUR (sin más detalle que ese), a que los escaneos de iris eran para examinar la presencia de una posible enfermedad ocular. Si esta última afirmación es cierta, sería una desinformación significativa que infringiría el consentimiento informado.

- 👤 “Les pregunté ‘¿por qué están escaneando nuestros iris? El Gobierno no hacía eso’. Nos dijeron que ‘se hace en nombre del ACNUR’”.
- 👤 “Me dijeron que ‘ACNUR escanea el iris de los refugiados en todas partes del mundo “.
- 👤 “Me dijeron que están revisando nuestros ojos para saber si tenemos alguna enfermedad en los ojos”.
- 👤 “Les hicieron algo a nuestros ojos usando un gran tubo. Sí. Hicieron algo. Pude ver otro par de ojos ahí”.

Cuando se le cuestionó sobre el propósito de utilizar biometría en el sistema de identificación digital, la RRRC afirmó que cualquier preocupación no es válida pues esta gente ya era discriminada desde antes de que se les solicitasen sus datos biométricos. El comisionado dijo:

Sin estos datos biométricos, ya los estaban torturando... Si quieren torturarlos, si quieren hacerles daño, los datos biométricos no son un tema allá, ¿no es así? Si quiero discriminar a una población, no necesito sus datos biométricos... Como ya los estaban torturando en un círculo vicioso de fines desde fines de la década de 1970... Los datos biométricos no intervinieron en eso... Entonces, tienen miedo de solo ser nada, es innecesario.

Esta idea perpetúa un ciclo de experimentación²¹ en comunidades vulnerables y restringe la voluntad y la dignidad de los refugiados. Tratar a las personas desplazadas forzosamente mejor de lo que las tratan sus países de origen, es una meta muy baja, y no se alinea con

los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre la condición de los refugiados de 1951,²² aún cuando Bangladesh no lo ha suscrito. Pero el comentario del comisionado está alineado con las opiniones de varios refugiados que entrevistamos, quienes dijeron que sus empobrecidas circunstancias eran tan duras que preocuparse por los datos biométricos era secundario en relación a sus necesidades de comida, refugio y seguridad física.

Falta de consentimiento informado

Las políticas del ACNUR²³ requieren que los sistemas de identificación digital se desplieguen con el consentimiento informado de todas las personas que se registran en ellos. En otras palabras, todos los registrantes deben entender el objetivo y alcance del sistema. Por lo tanto, la mala comprensión en torno al objetivo de este sistema podría reflejar problemas existentes con la implementación de la política de consentimiento informado.

Un líder activista informó que a las personas no se les pide su consentimiento para captar sus datos biométricos, pero que el personal del ACNUR o del Gobierno habían realizado reuniones campamento por campamento para decirle a las personas que “les gustaría recopilar sus datos... Es útil, no para nosotros sino que para ustedes”. Agregó: “Cuando las personas van al centro, ya lo entendieron – están de acuerdo y han aceptado”. Debido a que los participantes de los grupos de sondeo describieron que los majhis y otros líderes comunitarios les informaron sobre la tarjeta inteligente, les pedimos más detalles al respecto. El líder activista confirmó que personal del ACNUR o del Gobierno se reunió con líderes, pero no con todos: “No todos estaban incluidos, pero las personas más importantes si estaban incluidas”. Lo que los entrevistados describieron a continuación fue un proceso escalonado en el que los líderes comunitarios daban su consentimiento grupal indirectamente, en vez de que el personal del ACNUR siguiera el proceso de consentimiento informado²⁴ para cada persona en el registro.

Los entrevistados nos informaron que los administradores del sistema dijeron a los refugiados que registrarse en el sistema era un requisito para recibir ayuda. En este contexto, los refugiados no pueden negarse al registro, pues no pueden sobrevivir sin raciones de comida. Uno señaló: “Nos dijeron que es obligatorio que aceptáramos la tarjeta inteligente o no nos darían raciones... Entonces no nos quedó más opción que aceptar la tarjeta”.

Una parte necesaria y fundamental para brindar un servicio donde se respeta el derecho de consentimiento de una persona es tener alternativas que sean viables. Además, las poblaciones vulnerables que están enfocadas en sobrevivir no suelen contar con el privilegio de poder evaluar las consecuencias de compartir sus datos personales. Un activista señaló que no teme lo que ocurra con sus datos biométricos, solamente “le teme a Myanmar”. Cuando le preguntaron quién podría hacerle daño con su información, el participante de un grupo de sondeo respondió: “Vivimos en una casa hecha de lona impermeable. Hace tanto calor ahí que una pregunta así nunca cruzó mi mente”.

Algunos refugiados estaban tan agradecidos con el Gobierno bangladesí por su ayuda que confiaban plenamente en él para que recopilaran toda la información que quisieran: “Lo que el pueblo bangladesí ha hecho por nosotros; nunca lo olvidaremos. Nunca podremos pagarles. Obedeceremos al Gobierno bangladesí. Incluso aunque nos vendieran, no diríamos nada porque nos salvaron de la muerte”. Este es otro ejemplo del desequilibrio de poder que hay en juego, lo que refleja lo fácil que puede ser para quienes están en el poder introducir sistemas sin siquiera considerar los derechos y la dignidad de los refugiados. Como afirmó otro refugiado: “No lo estamos aceptando por voluntad propia. Lo estamos aceptando porque ahora estamos bajo su mando: debemos seguir las leyes de su país”.

Es interesante notar que muchos refugiados con los que hablamos no confían en el ACNUR, y se refieren a la agencia de refugiados como “mentirosos” y “embaucadores” por su aparente lealtad con Myanmar y la NVC del Gobierno. Un imán informó:

No tenemos miedo del Gobierno bangladesí. Tenemos miedo del ACNUR... En junio de 2018, ACNUR firmó un memorando de entendimiento con el Gobierno de Myanmar. Sobre la base de ese acuerdo, ACNUR nos solicitó que [nos registráramos] para la tarjeta NVC. Así, podemos ver que el ACNUR también está tratando de convertirnos en extranjeros.

Esta falta de confianza contribuyó a la negativa de los refugiados a inscribirse para las tarjetas inteligentes: “...pero entonces vimos el logo del ACNUR en la tarjeta inteligente, el que está creando todos estos problemas. Si el logo del ACNUR no estuviera, entonces no habría ningún problema”. Esta percepción negativa también tiene repercusiones en las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. El mismo imán afirmó:

Todas las ONG están hablando de esta tarjeta inteligente, pero el ACNUR es el agente de todas las ONG. Por ello controlan la información de las otras ONG... todas las ONG están tratando de hacer negocios a costa de nosotros. No piensan en nuestro bien. Ni una sola ONG quiere que estemos mejor. Solamente quieren promover su propio desarrollo... todas las ONG siguen al ACNUR. Si el ACNUR no busca nuestro bienestar, ¿por qué cualquier otra organización querría hacerlo?... Les dijimos muchas veces que trabajaran por nuestros derechos, pero no lo están haciendo.

El crudo contraste con la confianza de los refugiados en el Gobierno bangladesí refleja su falta de información sobre las relaciones entre Bangladesh y Myanmar. Sin información adecuada y accesible sobre las conversaciones en curso entre estos dos Gobiernos, los refugiados terminan haciendo suposiciones sobre los motivos e intereses en juego. Aunque probablemente este tipo de problema no se restringe al contexto rohinyá, pareciera dificultar que el ACNUR, otras organizaciones de ayuda y la sociedad civil puedan ser totalmente efectivos.

Problemas durante el proceso de registro

Además de un consentimiento informado insuficiente, los refugiados con los que hablamos detallaron otros problemas con el proceso de verificación conjunta. Algunos mencionaron tener que estar de pie o esperando por largos periodos, muchos entrevistados esperaron en fila más de cinco horas. Un imán con el que hablamos describió la escena:

Para la inscripción de la tarjeta inteligente convocan a más personas de las que es posible tramitar en un día. Después de llegar, las personas permanecen paradas todo el tiempo. Los que no pueden tramitar la tarjeta inteligente, regresan a su casa y enfrentan el mismo problema al día siguiente. Si las personas están atascadas entre la multitud, los voluntarios les cobran y las llevan al frente para tramitar la tarjeta inteligente. Cobrar... va en contra de las reglas.

Observamos muchos centros de registro y vimos que las zonas de espera suelen estar atestadas y son muy incómodas por el calor, la estrechez del espacio y la falta de asientos para quienes los necesitan, como mujeres embarazadas, niños y personas con discapacidad.

Además, el proceso de registro no es consistente en su respeto a las normas culturales. Las mujeres denunciaron tener que sacarse sus pañuelos de la cabeza y joyas, una experiencia que algunas describieron como “humillante”. Una mujer que se sacó el pañuelo de la cabeza dijo: “me sentí mal... fue una falta de respeto que me molestó”. Otra dijo:



Ellos abrieron nuestros pendientes y alfileres de la nariz. Nos tomaron la información después de remover la tela de nuestra cabeza, quedando con la cabeza expuesta. ¿Es así como se tiene que ser, humillándonos?... Si no lo hubiesen hecho así, me hubiese sentido mucho mejor.

Novedades posteriores a la investigación

En el segundo aniversario del día que empezó la violencia selectiva contra los rohinyá en Myanmar, más de 200 000 refugiados se reunieron en una protesta pacífica en Cox's Bazar el 25 de agosto de 2019.²⁵ En esa misma semana, el Gobierno bangladesí hizo un segundo intento por repatriar a los rohinyá refugiados, pero ni una sola persona se ofreció voluntariamente para regresar a Myanmar. Luego de esta manifestación, el Gobierno bangladesí tomó una serie de acciones drásticas, que incluyeron:

- Retirar de su cargo al comisionado de Ayuda y Repatriación de los Refugiados Rohinyá²⁶ Mohammed Abdul Kalam, quien era el funcionario que supervisó la respuesta de Bangladesh a los rohinyá.
- Prohibir el funcionamiento de 41 organizaciones no gubernamentales en los campamentos rohinyá.
- Prohibir todas las operaciones de dos ONG internacionales que trabajan en Cox's Bazar²⁷

Además, el Gobierno también tomó la medida sin precedentes de ordenar a las empresas de telecomunicaciones que bloquearan el acceso de teléfonos móviles en los campamentos rohinyá.²⁸ El Gobierno había impuesto la prohibición a la venta de tarjetas SIM a refugiados rohinyá en 2017,²⁹ pero las empresas de telecomunicaciones no habían cumplido estrictamente con la prohibición. Mustafa Jabbar, Ministro de Telecomunicaciones de Bangladesh, dijo públicamente que esta medida “ocurrió debido a la falta de documentos de identificación adecuados de los refugiados rohinyá, lo que significa que por ley no pueden registrarse para

tener tarjetas SIM”.³⁰ En 2016 Bangladesh introdujo el registro biométrico obligatorio para todos los titulares de tarjetas SIM, e inició un sistema en el que las huellas dactilares de personas que se registran para tarjetas SIM se verifican con la tarjetas de identificación nacional (NIDS), lo que permite que cada tarjeta SIM se pueda asociar a una persona.³¹

El bloqueo de las telecomunicaciones suma una nueva dimensión a cómo se usan la tecnología y la identificación como herramientas de exclusión selectiva. Con la orden dada a la Comisión Regulatoria de las Telecomunicaciones de Bangladesh (BTRC) de “verificar a los usuarios móviles en los campamentos”³² a más tardar siete días contados desde la orden y de forzar a los operadores de telecomunicaciones a inhabilitar internet 3G y 4G en los campamentos, el Gobierno bangladésí tomó una medida drástica contra la libertad de expresión y el acceso a internet mediante una estrategia que combina poderes gubernamentales y corporativos. Funcionarios de BTRC confirmaron³³ que el acceso a 3G y 4G estaba suspendido indefinidamente, mientras 2G (que permite conectividad por voz pero no internet) sigue funcionando.

No está claro si las empresas de telecomunicaciones seguirán la orden de “desactivar” las tarjetas SIM en términos técnicos. Los medios de lengua bengalí especularon a comienzos de septiembre de 2019 sobre la posibilidad de que las empresas de telecomunicaciones compartieran con el Gobierno una lista de tarjetas SIM activas en los campamentos, y luego pudieran cruzar esas tarjetas SIM con una lista de tarjetas ‘verificadas’, para ordenar a las empresas que desactivaran aquellas tarjetas que no estuviesen en la lista.³⁴

El Gobierno bangladésí dice que estas medidas se están llevando a cabo por razones de “seguridad nacional”,³⁵ pero la medida ha enfrentado críticas de los rohinyá e internacionales³⁶, como medios de comunicación, grupos de derechos humanos y otros gobiernos que dudan que un mayor aislamiento de los rohinyá musulmanes sea una solución efectiva.



Conclusiones y recomenda- ciones



Considerando cómo fue la respuesta del Gobierno bangladesí a una protesta pacífica, es más importante que nunca que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con derechos digitales se conecten con quienes apoyan los derechos de los refugiados rohinyá para compartir sus conocimientos y fortalecer las iniciativas de incidencia. The Engine Room planea facilitar investigación adicional con la comunidad de refugiados rohinyá en Cox's Bazar y continuará difundiendo y conectando a las personas y organizaciones que enfrentan estos desafíos.

Exhortamos al ACNUR a que realice revisiones sólidas para garantizar que en el campamento se cumpla su política de consentimiento informado. Es crucial que todos quienes tengan que pasar por el proceso de verificación entiendan qué datos biométricos se están recopilando y cómo se van a usar. Independientemente de la comunicación que exista entre el ACNUR y los líderes de la comunidad, y luego entre esos líderes y sus comunidades, se debe seguir el protocolo de consentimiento informado del ACNUR con todas las personas al momento del

registro. Con respecto a la entrega de información, se debe poner particular atención a las barreras idiomáticas, buscando maneras de poder comunicar mejor, verbal o pictóricamente, cuál es el alcance del sistema y cuál es la información contenida en la tarjeta inteligente.

Aunque el proceso de consentimiento informado sigue siendo vital, no podemos ignorar el hecho de que los refugiados casi nunca están en posición de preocuparse por la privacidad de sus datos porque, como mencionaron varios en los grupos de sondeo, la carga de la violencia de la que escaparon y aún temen pesa mucho en ellos, además de las necesidades básicas que requieren de la misma institución que solicita sus datos. Que los refugiados rohinyá de Cox's Bazar protestasen inicialmente por la tarjeta inteligente es algo único entre los campamentos de refugiados y parece deberse enteramente a su deseo de que su etnia quede claramente registrada como una manera de proteger su ciudadanía de Myanmar y evitar persecuciones posteriores al ser repatriados, en vez de cualquier preocupación por sus datos biométricos o por las dinámicas de poder dentro el campamento. Estas acciones muestran que los refugiados son capaces de ejercer algo de presión cuando temen por sus vidas, pero a nivel individual no tienen manera de resistir.³⁷

The Engine Room está comprometido a explorar cómo se pueden resolver los problemas relacionados con el consentimiento informado. Recomendamos que quienes toman las decisiones y los programadores de los sistemas de identificación digital consideren alternativas que reconozcan las dinámicas de poder y mantengan la dignidad y los derechos de los refugiados, e instamos a la sociedad civil a promover alternativas. Esto podría incluir invitar a diversos representantes de poblaciones recién desplazadas para que aporten ideas sobre los sistemas en diversas etapas, mejorar la difusión de información y los procesos de presentación de reclamos para identificar prioridades, y elaborar procesos alternativos significativos que permitan a los refugiados elegir y revisar los procesos de gestión de la información.

A los refugiados rohinyá se les ha despojado reiteradamente de su voluntad y dignidad, lo cual resalta la importancia de que cuenten con oportunidades para tomar decisiones sobre el futuro de sus vidas. Dada su falta de confianza en el ACNUR y su poca fe en el Gobierno bangladesí, que se presume está compartiendo sus datos con Myanmar, es fundamental poner atención al propósito, el alcance y los riesgos de las tarjetas inteligentes y la recopilación de los datos biométricos.



Notas

1 Líder de la comunidad rohinyá responsable de entre 80 y 120 hogares.

2 Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana un estudio multinacional

3 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2019). Consejo de los Derechos Humanos— Violencia sexual y de género en Myanmar y el impacto de sus conflictos étnicos por género. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/sexualviolence/A_HRC_CRP_4.pdf

4 ACNUR. (2019). Respuesta de los refugiados rohinyá—Bangladesh: Datos demográficos. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71171>

5 Fortify Rights. (2019). Herramientas del genocidio— Las tarjetas de verificación nacional y la negación de su ciudadanía a los rohinyá musulmanes en Myanmar. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>

6 Ibid.

7 Ibrahim, A. (2019, 1 de agosto). Myanmar quiere rastrear a los rohinyá, no ayudarlos. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2019/08/01/myanmar-wants-to-track-rohingya-not-help-them/>

8 Fortify Rights. (2019). Herramientas del genocidio— Las tarjetas de verificación nacional y la negación de su ciudadanía a los rohinyá musulmanes en Myanmar. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>

9 Ibid. página 10.

10 ACNUR. (2018, 6 de julio). Se encuentra en marcha la verificación conjunta de Bangladesh/ACNUR de los refugiados rohinyá. <https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/7/5b-3f2794ae/joint-bangladeshunhcr-verification-rohingya-refugees-gets-underway.html>

11 ACNUR. (2019). Más de medio millón de refugiados rohinyá reciben documentos de identidad, la mayoría por primera vez. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/8/5d-4d24cf4/half-million-rohingya-refugees-receive-identity-documents-first-time.html>

12 En respuesta al borrador del informe global. ACNUR nos dijo que “proteger los datos personales de los refugiados es una parte esencial de la protección a los refugiados. La organización adoptó ya en 2014, una política de protección de datos personales de las personas bajo su alero y designó a un funcionario de protección de datos para apoyar su implementación en varios programas a nivel global.

13 Radio Free Asia. (2019, 29 de julio). Bangladesh entrega a Myanmar los nombres de 25 000 rohinyá para su potencial

repatriación. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

14 Capili, A. (2019). Arnel Capili en Twitter: <https://twitter.com/arnelcapili/status/1155764445462716416>

15 Radio Free Asia. (2019, 29 de julio). Bangladesh da a Myanmar los nombres de 25 000 rohinyá para su potencial repatriación. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

16 Un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria es un acuerdo entre ACNUR, el país de origen y el país de asilo que define los detalles necesarios para el regreso voluntario de migrantes a su país de origen, incluidos los derechos de los refugiados a su regreso y guías para su repatriación y reintegración.

17 ACNUR. (2018). Bangladesh y ACNUR se ponen de acuerdo en el marco del trabajo sobre retornos voluntarios para cuando los refugiados decidan que las condiciones son correctas. <https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2018/4/5ad061d54/bangladesh-unhcr-agree-voluntary-returns-framework-refugees-decide-conditions.html>

18 ACNUR. Comunicándose con las comunidades sobre el proceso de registro. Guías sobre registro y gestión de identificación. <https://www.UNHCR.org/registration-guidance/chapter4/>

19 Bhatia, A., Mahmud, A., Fuller, A., Shin, R., Rahman, A., Shatil, T., ... Balsari, S. (2018, diciembre). Los rohinyá en Cox’s Bazar. Salud y derechos humanos, 20(2), 105–122: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6293360/>

20 The Engine Room se refirió a cómo es percibido el fraude por clonación en Biométricas en el sector humanitario. (2018). <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2018/05/Oxfam-Report-May2018.pdf>

21 Jacobsen, Katja Lindskov. (2015, 1 de abril). “Experimentación en lugares humanitarios: ACNUR y registro biométrico de refugiados afganos”. Security Dialogue 46(2), 144–64. <https://doi.org/10.1177/0967010614552545>

22 ACNUR. (1951). Convención de refugiados de 1951. <https://www.unhcr.org/en-us/1951-refugee-convention.html>

23 ACNUR. (2018). Capítulo 5.2 El Registro como un Proceso de Gestión de Identificación. Guías sobre registro y gestión de identificación. <https://www.UNHCR.org/registration-guidance/chapter5/registration/>

24 Ibid.

25 Al Jazeera. (2019, 25 de agosto). “Día del genocidio”: Miles de rohinyá se manifiestan en campamentos de Bangladesh. <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/day-thousands-rohingya-rally-bangladesh-camps-190825055618484.html>

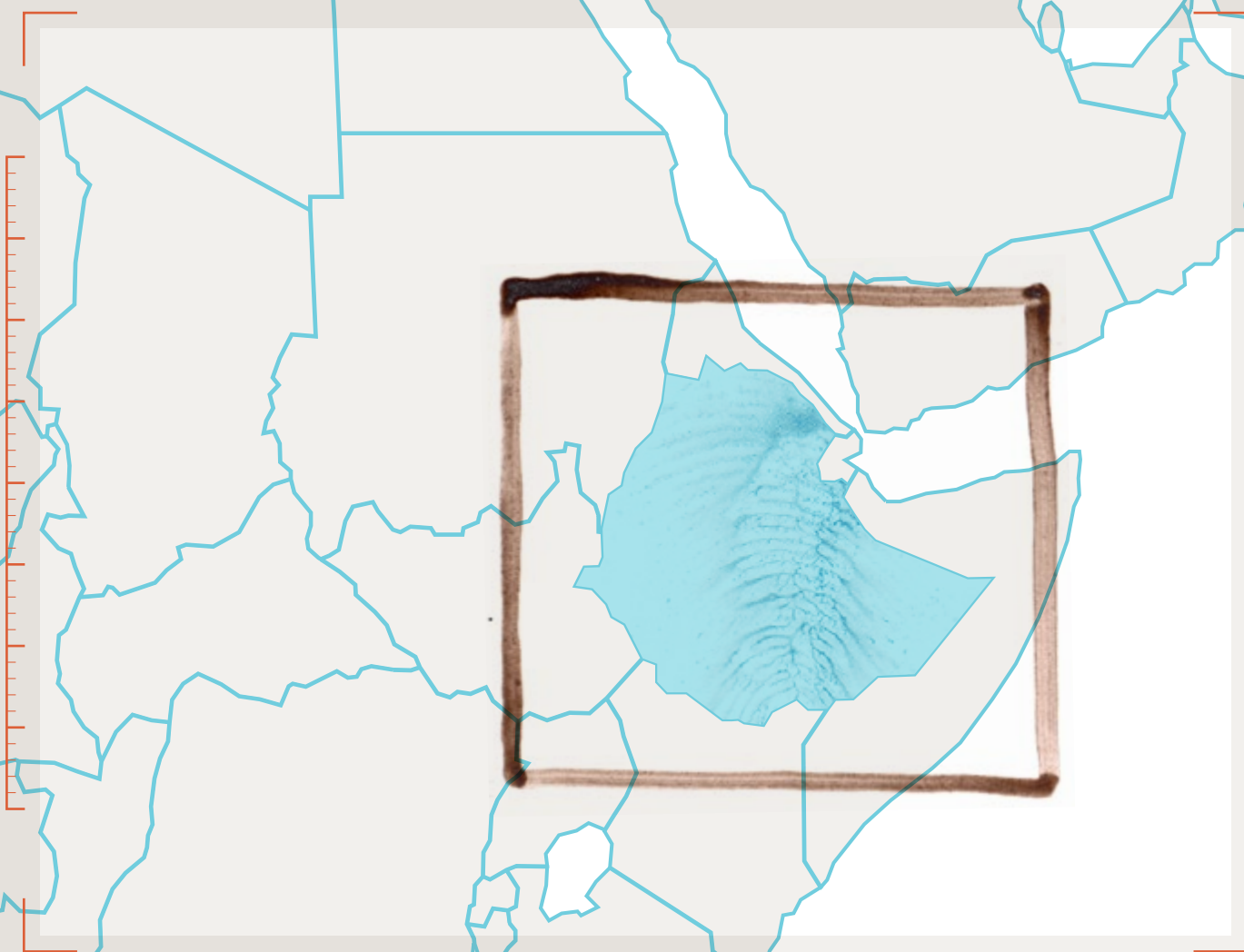
26 BNI Online. (2019, 9 de septiembre). Abul Kalam y siete campamentos fueron transferidos de la zona de refugiados rohinyá. Burma News International. <https://www.bnionline.net/en/news/abul-kalam-and-7-camps-charge-transferred-rohingya->

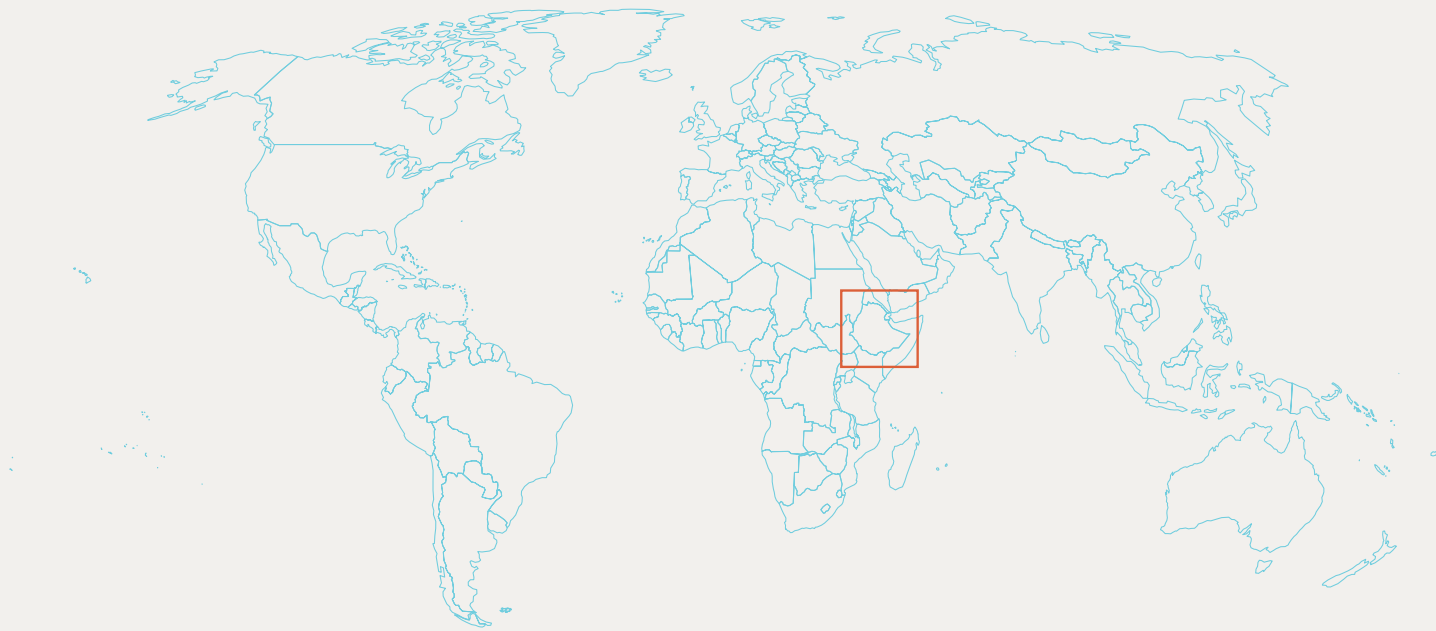
refugee-area

- 27** Anadolu Agency (2019, 11 de septiembre). Bangladesh se pone 'más duro' con los rohinyá refugiados. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-gets-tougher-on-rohingya-refugees/1578938>
- 28** BD News 24. (2019, 3 de septiembre). BTRC ordena a los operadores de telecomunicaciones que detengan los servicios a los rohinyá en siete días. <https://bdnews24.com/bangladesh/2019/09/02/btrc-orders-telecom-operators-to-stop-services-to-rohingyas-in-seven-days>
- 29** Agencia France-Presse. (2017, 24 de septiembre). Bangladesh impone bloqueo a teléfonos móviles a los refugiados rohinyá. Yahoo News. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>
- 30** Emont, J. (2019, 3 de septiembre). Bangladesh corta acceso móvil a los refugiados rohinyá. Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/articles/bangladesh-cuts-mobile-access-to-rohingya-refugees-11567541883>
- 31** Rahman, Zara. (2015, 22 de diciembre). Bangladesh pedirá datos biométricos a todos los usuarios de tarjetas SIM. Global Voices. <https://es.globalvoices.org/2016/01/18/bangladesh-exigira-datos-biometricos-de-todos-los-usuarios-de-tarjetas-sim/>
- 32** The Daily Star. (2019, 2 de septiembre). Todas las tarjetas SIM en campamentos rohinyá serán verificadas en siete días. <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/no-mobile-phone-services-for-rohingya-refugees-1794367>
- 33** New Age. (2019, 11 de septiembre). No hay internet móvil en los campamentos rohinyá. <http://www.newagebd.net/article/84207/only-2g-services-in-rohingya-camps>
- 34** Nahid, M. S. R. (2019, 11 de septiembre). Operadores móviles desafían la prueba SIM de los rohinyá / 'রোহিঙ্গা সিম' প্রমাণের চ্যালেঞ্জে মোবাইল অপারেটররা <https://itdctor24.com/2019/09/11/mobile-operators-challenge-rohingya-sim-proof/>
- 35** Agencia France-Presse. (2017, 24 de septiembre). Bangladesh impone bloqueo a teléfonos móviles a los refugiados rohinyá. Yahoo News. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>
- 36** Ver por ejemplo Human Rights Watch. (2019, 13 de septiembre). Bangladesh: Bloqueo de internet a los refugiados rohinyá. <https://www.hrw.org/news/2019/09/13/bangladesh-internet-blackout-rohingya-refugees#> y Griffiths, J. (2019, 25 de junio). Myanmar bloquea internet en zonas de conflicto mientras expertos de Naciones Unidas advierten de posibles abusos. CNN. <https://www.cnn.com/2019/06/25/asia/myanmar-internet-shutdown-intl-hnk/index.html>
- 37** Nótese que en nuestro caso de estudio sobre campamentos de refugiados en Etiopía, los funcionarios del ACNUR dijeron que las personas que se niegan al proceso de registro no reciben ayuda.

Anexo C

Identificación digital en campamentos de refugiados etíopes: Caso de estudio





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigador: Berhan Taye

Consultor de diseño de investigación: Sophia Swithern

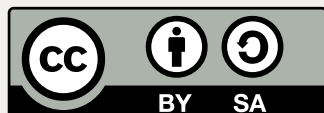
Redacción: Zara Rahman and Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Laura Guzmán, Madeleine Maxwell y Sivu Siwisa, The Engine Room; Ellery Roberts Biddle

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Introducción



En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestra investigación en Etiopía consistió en cuatro entrevistas exhaustivas con informantes claves en el ACNUR y organizaciones asociadas, así como entrevistas y grupos de sondeo con 25 refugiados en los campamentos de Histas y Jewi. Esta investigación se realizó entre marzo y abril de 2019. Todas las citas del público objetivo provienen de entrevistas en persona y de discusiones llevadas a cabo durante este periodo en Etiopía. Además, mientras escribíamos los resultados de la investigación (en noviembre y diciembre de 2019), contactamos a la División de Apoyo y Gestión de Programas del ACNUR para contar con sus comentarios en el informe global, los cuales hemos incluido en aquí. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.¹

Este proyecto como tiene como objetivo entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales.







El sistema de identificación digital

Etiopía alberga a más de 900 000² refugiados de Eritrea, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Yemen en 27 campamentos y 10 zonas de asentamiento en todo el país. En estos campamentos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (el ACNUR) tiene en marcha un proceso de registro de refugiados en su sistema de identificación digital. Antes de esto, según un informante del ACNUR, la Agencia para Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA) de Etiopía estuvo levantando datos de refugiados en hojas de cálculo.

Para el registro biométrico, se reúne información completa – incluyendo el historial educativo y laboral, ubicación y nombres de familiares, diez huellas dactilares, escaneos del iris y fotografías – junto con el domicilio dentro del campo de cada persona (número de casa, bloque



y zona). Para los niños de cinco años en adelante, solamente se toman huellas dactilares y una fotografía. El funcionario de registro del ACNUR en Adís Abeba nos dijo que había habido aproximadamente 500 000 registros al momento de nuestra investigación en abril de 2019.

Nos dijeron que después del registro, los refugiados reciben un certificado con datos personales básicos, como nombre, edad y estado civil; y los mayores de 14 años reciben una tarjeta de identidad física, que es válida por tres años. La tarjeta en sí no contiene datos digitales (es decir, no hay un chip digital en la tarjeta). Al igual que en los servicios de registro del ACNUR en todos los rubros en los que brinda asistencia humanitaria, uno de los objetivos del sistema de identificación digital que supervisa en Etiopía es brindar una tarjeta de identificación a los refugiados que viven en campamentos albergados en la nación. El ACNUR estima que en la última década, más de 70 000 niños refugiados han nacido en Etiopía sin certificados de nacimiento, y que otros 42 900 niños se encuentran sin acompañante o separados de sus familias.³ El proceso de registro también tiene la finalidad de resolver problemas de protección para estos niños, y garantizar que tengan acceso a educación y servicios sociales básicos.

Además, el registro biométrico se usa comúnmente en contextos humanitarios como una estrategia contra el ‘conteo doble’⁴ – es decir, que la misma persona se registre múltiples veces, lo que puede complicar la planificación y la logística. Sin embargo, en Etiopía un informante del ACNUR nos dijo que dentro de los más de 500 000 refugiados registrados para identificación digital, se encontraron menos de 500 registros dobles (menos del 0.1 %). Esta baja cifra indica que el conteo doble no es un problema significativo en esta población, aunque algunos patrocinadores aún podrían pedir que el ACNUR informe los números exactos.



Un informante clave dio a conocer que el ACNUR está en proceso de crear una base de datos universal a la que puedan acceder las oficinas pertinentes del ACNUR alrededor del mundo. Tal como nos lo describieron, su objetivo hacer posible que el personal del ACNUR verifique que alguien que llegue a Grecia, por ejemplo, fue registrado en Etiopía antes de su llegada. Las consecuencias de este traslado a una base de datos centralizada podrían ser significativas para los refugiados preocupados de recibir un trato diferente dependiendo de su país de origen.⁵

Además, un informante del ACNUR dio a conocer que un memorándum de acuerdo entre el ACNUR y el Gobierno etíope pide información recopilada a través de este proceso de registro para compartirlo directamente con el Gobierno etíope. Los comentarios del funcionario de registro del ACNUR de Adís Abeba indicaron que el acuerdo vigente no deja espacio para que el personal del país configure qué datos se recopilan o cómo, según lo que ven en tiempo real.

Afortunadamente, en la nueva ley de refugiados aprobada por el Gobierno etíope en 2019,⁶ el artículo 44 aborda la privacidad de datos del refugiado, y prohíbe la revelación de información a las autoridades del país de origen de los refugiados.⁷ Esta protección es fundamental porque muchos de esos refugiados fueron forzosamente desplazados por conflictos en sus países de origen y podrían sufrir más persecución. Aunque el artículo 44 no es amplio, es un primer paso fundamental para garantizar la seguridad de las personas que están amenazadas por su Gobiernos. Además de la ley del refugiado, Etiopía no ha aprobado una legislación de protección de datos que aplique a todo el país, por lo que no está claro cómo se gestiona la información sobre refugiados que no cae dentro de la Proclamación de Refugiado.





Experiencias vivas



Las entrevistas y grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Etiopía entre marzo y abril de 2019 facilitaron la comprensión de las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Es fundamental entender que no todos los refugiados han tenido las mismas experiencias. Algunas vivencias descritas en este estudio de caso pueden contradecir los informes oficiales o las guías del ACNUR y la ARRA.** Nuestro objetivo es que estos aprendizajes sean parte de una discusión más extensa sobre las soluciones para la identificación digital en contextos humanitarios.

Conocimiento y comprensión

Entre los refugiados con los que hablamos, los que pasaron por el registro biométrico percibieron la recopilación de datos asociada como un paso necesario para acceder a servicios básicos y, por lo tanto, muchos apreciaron el hecho de recibir una tarjeta de identificación. Para los refugiados que han podido salir de los campamentos, la tarjeta de identificación les permite obtener una licencia de conducir y abrir una cuenta bancaria, que son particularmente útiles para los que desean integrarse a la sociedad etíope o necesitan buscar su

sustento y el de su familia. El ACNUR tiene guías⁸ para comunicarse con comunidades de refugiados sobre el proceso de registro, y varios entrevistados informaron que las autoridades hicieron anuncios bloque por bloque de los beneficios de la identificación digital. Otros dijeron que se enteraron de los beneficios por otros refugiados.

Muchos refugiados con los que hablamos consideraron que obtener una tarjeta de identificación es un gran avance porque les da acceso a servicios, movilidad y la seguridad que antes no tenían. Nuestro equipo de investigación destacó el alivio mostrado por las personas al recibir sus tarjetas, pero se preocupó de señalar que los refugiados no ven alternativa a dar sus datos personales si querían recibir asistencia.

Sin embargo, conocer la necesidad y el uso de los datos biométricos es otra historia. Los entrevistados tienen poco conocimiento de lo que el propio sistema estaba haciendo y qué se haría con sus datos. Encontramos que la mayoría entiende por qué se les toma las huellas dactilares, pero tenían poco conocimiento del propósito de los escaneos del iris. Como dijo un refugiado: “Da miedo hacer estas preguntas [sobre la finalidad de los escaneos de iris]. Me da miedo ir a las oficinas y hacer preguntas. Me gustaría poder preguntar, pero tengo temor”.

Cuando empezó el registro biométrico completo, algunos refugiados escucharon que si les escaneaban el iris y les tomaban las huellas dactilares, ya no podrían salir del país. Un trabajador del ACNUR que fue entrevistado señaló que algunas personas, sobre todo refugiados de Yemen, no fueron al registro al comienzo y dijo que esto pudo haber sido ocasionado por los escaneos del iris. Nos dijeron que el ACNUR tomó la decisión de recortar la asistencia a estas personas hasta que se registraran. Esta decisión llevó a un aumento en los números de registro.

Dentro de los campamentos, la desinformación en un entorno de incertidumbre parece haber dejado a las personas con temor de lo que podría ocurrir a sus datos y a ellas mismas. Por ejemplo, hay rumores (infundados) de personas que desaparecen del campo Histas.

Aunque estos rumores no están relacionados con la identificación biométrica, dan una sensación de sospecha dentro del campo. Junto con falta de conocimiento sobre el uso de los datos biométricos, una incertidumbre como esa podría fácilmente llevar a rumores de que los datos se están usando contra los refugiados. La mala información y la difusión de rumores dentro de los campamentos de refugiados no es un problema nuevo, aunque las consecuencias podrían ser graves.⁹

Falta de consentimiento informado

Asegurarse de que las personas están informadas sobre el propósito del sistema y las consecuencias de recopilar datos personales es parte del proceso de consentimiento informado requerido por política del ACNUR,¹⁰ pero hallamos muy pocos ejemplos de obtención de consentimiento informado. Lamentablemente, 24 de los 25 refugiados entrevistados en el campo Histas y el campo Jewi dijeron que no estaban informados sobre el uso que se daría a sus datos, y 15 de los 16 que ya habían completado el registro biométrico dijeron que no les pidieron su consentimiento antes de recolectar sus datos biométricos.

Un entrevistado de una organización asociada confirmó el hecho de que el ACNUR no siguió la guía del consentimiento informado, y además describió el proceso como apresurado, donde a veces se tomaban las fotografías mientras las personas hablaban. Además, presentamos procesos de registro en los que no se había obtenido consentimiento informado para datos biométricos. De nuevo, esta falla va en contra de la política del ACNUR, lo que probablemente indica una necesidad de mejor capacitación o aplicación en terreno, o al menos, que exista una consideración especial a la operatividad de la política que haga que los refugiados se sientan respetados y sin temor cuando se trata de sus derechos y datos biométricos.

Las personas también indicaron que les habían dicho explícitamente que no dar sus huellas dactilares significaba que no tendrían asistencia. El consentimiento informado requiere voluntad y disposición, pero estos pasos vitales están ausentes cuando los refugiados consideran que proporcionar sus datos personales es un paso necesario para acceder a necesidades básicas como comida y albergue. Un refugiado nos dijo: “Por supuesto que no me pidieron mi consentimiento”, indicando así que la falta de consentimiento informado no fue una sorpresa. Al indicar que esta dinámica de poder y falta de acción no es novedad, otro señaló: “Como refugiados, no tenemos mucho que decir. Haces lo que te dicen”.

Personal del ACNUR y del Gobierno con quienes conversamos señalaron que aún no habían visto que alguien se negara a dar sus huellas dactilares. Esto no sorprende pues la negativa a proporcionar las huellas dactilares se entiende en la práctica como rechazo a la asistencia.

Barreras en el registro

La mayoría de las personas cumplió con el registro biométrico completo sin incidentes, pero surgieron varios casos de problemas en nuestras entrevistas. Por ejemplo, una mujer no tenía pruebas de su divorcio, que tuvo lugar en Eritrea: “No tengo identificación. Debo probar que ya no estoy casada y ahora estoy luchando por obtener esa prueba. Están procesando a los hijos que tengo con mi esposo, pero mi otro hijo y yo no hemos podido. El hecho de no haber probado mi divorcio está retrasando nuestro proceso”. El ACNUR nos ha dicho que este problema ya no será una barrera para el registro.

Algunas personas no estaban en condiciones de dar respuestas precisas al llegar a Etiopía. Una persona contó que confundió ‘lugar de nacimiento’ con ‘lugar de procedencia’ lo que implicó que el sistema lo catalogara como nacida en Etiopía, en vez de procedente de un lugar diferente de Etiopía. Como resultado de este error en los datos, el sistema no reconoce

a esta persona como un refugiado de fuera del país, por lo que no puede recibir asistencia, aunque el ACNUR rechaza esta afirmación.

Algunas personas con las que hablamos mencionaron haber tenido grandes dificultades para corregir errores cuando proporcionaron sus datos, como faltas de ortografía y errores en la fecha de nacimiento. Estas inconsistencias crearon otros problemas más adelante, y en algunos casos incluso causaron que la asistencia cesara.

Un activista comunitario dijo que la negativa entre algunos refugiados cristianos a comparecer para un registro biométrico completo se debía a la creencia de que sus datos irían hacia los Illuminati.¹¹ Los líderes comunitarios pudieron convencerlos de que los Illuminati solamente buscan personas acaudaladas y que no les interesarían personas sin dinero, y la Agencia para Asuntos de los Refugiados y Retornados (ARRA), oficina del Gobierno etíope que trabaja con el ACNUR, informó al grupo que no recibirían comida si no se registraban. Desde entonces, más cristianos se han registrado.

Reporte de reclamos

Observamos que hay una oficina de litigios, en la que un abogado está disponible para dar información sobre problemas o resolver errores. Además, había representantes de la sociedad civil, sobre todo del Consejo Noruego para Refugiados, que daban apoyo a quienes necesitaban modificar su información. Se puede hacer pequeños cambios acá y allá, pero los cambios más significativos (por ejemplo, cambiar la edad de alguien de 20 a 16 años) deben hacerse a través de la corte. En un campo de refugiados, había una ‘corte móvil’ con un juez que se traslada desde la ciudad para atender casos judiciales, junto con funcionarios del Gobierno, según era requerido.

Además, observamos que la mayoría de estas oficinas estaban manejadas por hombres. Solamente una estaba a cargo de una mujer. Esta disparidad de género crea un ambiente potencialmente intimidante para mujeres que buscan denunciar sus problemas y podría ser un elemento disuasorio, sobre todo si se toma en cuenta las normas culturales de muchos refugiados que viven en Etiopía.

Si alguien se niega a brindar sus huellas dactilares, se le envía a la oficina de litigios, donde una persona explica por qué se necesitan sus huellas dactilares y conversa acerca de su negativa. Si la persona se sigue negando, se le comunica que es bajo su propio riesgo porque, para citar a un informante del ACNUR, “se arriesgan a perder la asistencia” como consecuencia directa.

Sociedad civil

Una ley de 2009 restringió severamente a la sociedad civil en Etiopía, pero en 2019 el nuevo gobierno flexibilizó las prohibiciones.¹² Aunque aún hay limitaciones, se han abierto oportunidades para la sociedad civil. Hablando de manera general, la sociedad civil etíope se está enfocando en problemas de derechos humanos tradicionales, como tortura y desaparición forzada. Como en muchos países de la región, los problemas digitales no son una prioridad.

Sin embargo, la sociedad civil tiene una oportunidad única en Etiopía. A diferencia de muchos países anfitriones, en Etiopía a los refugiados se les permite instalarse fuera de los campamentos. En enero de 2019, Etiopía aprobó una ley que concede a casi un millón de refugiados el derecho a trabajar y vivir fuera de los campamentos (Bhalla, 2019),¹³ un paso a la integración de los refugiados que ha sido elogiado como una de las políticas de refugiados más progresistas en África.¹⁴ Esta medida puede permitir a los refugiados participar con las organizaciones de la sociedad civil que abordan los derechos humanos.

Como observamos en persona y a través de la investigación, el Gobierno etíope parece tratar bien a los refugiados, lo que significa que relacionarse con el Gobierno puede ser una estrategia de incidencia viable para organizaciones de la sociedad civil con suficientes recursos. La sociedad civil en Etiopía podría tantear con mucho cuidado para tratar de determinar exactamente qué tan acogedor puede ser el nuevo gobierno con el trabajo y los derechos de los refugiados.

Según un informante del ACNUR, el Gobierno etíope está planeando establecer un sistema nacional de identificación digital basado en datos biométricos (BIMS), lo cual hace que los hallazgos de este informe sean aún más vitales para la sociedad civil local. Las poblaciones locales pueden aprender de las experiencias de los refugiados con la identificación digital y promover mejores sistemas y protecciones adecuadas.



Conclusiones y recomenda- ciones



La falta de entendimiento en torno a diversos aspectos del proceso de registro e incapacidad de obtener consentimiento informado fueron los problemas más significativos que encontramos, y ambos ayudan a perpetuar las barreras de registro y las limitaciones a la presentación de reclamos. Exhortamos al ACNUR a reconsiderar las condiciones bajo las cuales reúnen datos biométricos de los refugiados – al menos, que brinden fuertes controles para garantizar que se respete su política de consentimiento informado en terreno.¹⁵ De manera crítica, cada persona que recorre el proceso de registro debería entender qué datos biométricos se recopilan y cómo se van a usar.

Incluso si consideramos la política oficial del ACNUR sobre el consentimiento informado, el mayor problema es si los refugiados están o no en posición de brindar su consentimiento informado de forma significativa. La asimetría de poder que se ve en los contextos humanitarios implica que las personas que dependen de las agencias de refugiados para obtener servicios básicos tienen expectativas extremadamente bajas de cómo se deben respetar sus derechos. La impotencia de estos refugiados y las violaciones de derechos que los llevó a depender de la asistencia humanitaria para cubrir sus necesidades básicas se profundizan de alguna manera por la forma cómo se recopilan sus datos.

Los refugiados que entrevistamos no se sienten capaces de hacer valer su derecho a la privacidad o su derecho a saber cómo se usan sus datos. Las personas más vulnerables con las que hablamos señalaron que no les preocupaba pensar en los derechos sobre sus propios datos frente a necesidades mucho más visibles y apremiantes, tales como tener refugio, acceso al agua y seguridad física. Después de escuchar historias de refugiados, verlos pedir ayuda para recibir más raciones y descubrir que grupos visibles cercanos no habían recibido comida porque no tenían identificación, nos quedó claro que las personas que tienen hambre, o que incluso están famélicos, no están en posición de dar consentimiento informado.

The Engine Room está comprometido a explorar más los problemas fundamentales relacionados con el consentimiento informado y a apoyar a la sociedad civil a establecer procesos más responsables para trabajar con datos biométricos de grupos vulnerables. Instamos a la sociedad civil, investigadores, tomadores de decisiones y creadores de sistemas de identificación digital y procesos a que consideren y presenten alternativas que hagan que tomen en cuenta las dinámicas de poder y mantengan la dignidad y los derechos de los refugiados. Esto podría suceder de muchas formas, como mejorar los procesos de presentación de reclamos para identificar prioridades, desarrollar procesos alternativos significativos para quienes puedan sentirse incómodos de proporcionar datos biométricos, e internamente, replantear los procesos de gestión de la información.



Encontrar maneras de reconocer la voluntad y dignidad de los refugiados fortalecería a largo plazo la confianza entre quienes reciben asistencia y las organizaciones humanitarias, abriría más posibilidades de recibir comentarios que fortalecerían la programación y la provisión de asistencia y, finalmente, cumpliría con los objetivos humanitarios centrales de respetar la dignidad.

Finalmente, mientras se abren oportunidades para la sociedad civil, esperamos ver que los grupos incorporen de mejor forma los derechos de los refugiados en su trabajo, involucren a los refugiados directamente en estos asuntos para asegurarse que sus voces son escuchadas y se aseguren que tengan un rol activo en la elaboración de soluciones. En particular, exhortar al Gobierno a que expanda su compromiso con la protección de datos de refugiados puede lograr procesos seguros y responsables de recopilación de datos, con el potencial de aumentar oportunidades para esta población. A su vez, este apoyo puede ayudar a proteger la privacidad de todos los etíopes a medida que el Gobierno evalúe sus planes de identificación digital nacional.



Notas

1 Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana un estudio multinacional

2 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2019). Etiopía: Enfoque Global—2018 Informe de fin de año. http://reporting.unhcr.org/node/5738#_ga=2.265964234.418983153.1571232719-1703704718.1553874537

3 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). Marco integral de respuesta a los refugiados: El modelo de Etiopía. <http://www.globalcrf.org/wp-content/uploads/2018/12/UNHCR-CS-Ethiopia-screen.pdf>

4 The Engine Room y Oxfam (2018). Biométricas y el sector humanitario. <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2018/05/Oxfam-Report-May2018.pdf>

5 Ver por ejemplo, Corte califica de inconstitucional el trato de Canadá de ‘refugiados de países seguros, de Nicholas Keung (2019, 22 de marzo) en The Star. Disponible en <https://outline.com/AWgeJx>

6 Ver Etiopía: Proclamación No. 1110/2019, de Autoridades Nacionales Etopes. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/44e04ed14.html>

7 Nótese que el ACNUR sigue una política de protección de datos personales de personas de las que se encarga el ACNUR.

8 El ACNUR. Comunicándose con las comunidades en el procesos registro. Guías sobre registro y gestión de identidad. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter4/>

9 Para ver ejemplos de las consecuencias de la desinformación y los rumores, ver Refugiados mal orientados: Cómo la información, la desinformación y los rumores dan forma al acceso de los refugiados a sus derechos fundamentales, de Melissa Carlson et al en Virginia Journal of international Law (57(3). Available at: <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4039&context=facpubs>

10 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). Capítulo 5.2 El registro como proceso de gestión de identificación. Guías de registro y gestión de identificación. <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter5/registration>

11 ‘Illuminati’ se refiere a una teoría conspirativa de que una sociedad secreta rige los asuntos mundiales.

12 Freedom House. (2019). Etiopía: Proclamación de la sociedad civil promueve libertades esenciales. <https://freedomhouse.org/article/ethiopia-civil-society-proclamation-advances-essential-freedoms>

13 Bhalla, N. (2019). Etiopía autoriza que casi un millón de refugiados dejen los campamentos y trabajen. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-refugees-rights-idUSKCN->

1PB2QH

14 Kiunguyu, K. (2019). Etiopía es pionera la integración del refugiado. This Is Africa. <https://thisisafrica.me/politics-and-society/ethiopia-pioneering-refugee-integration/>

15 El ACNUR ya ha inspeccionado el éxito de las biométricas en el campo. Un informe sobre Kenia muestra que el personal está completamente capacitado en Procedimiento Operación Estándar y un plan de comunicación logró dar a conocer los procesos y derechos entre refugiados en un campo. Ver Inspección conjunta del sistema de identificación biométrica para la distribución de comida en Kenia, del ACNUR y el Programa Mundial de Alimentación (2015). <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp277842.pdf>

Anexo D

Identificación digital in Nigeria:

Caso de Estudio





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigadora: Precious Ogbuji

Consultora de diseño de investigación: Sophia Swithern

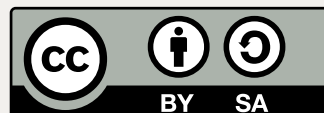
Redacción: Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Zara Rahman, Sivu Siwisa y Laura Guzmán, The Engine Room

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>





Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestra investigación en Nigeria consistió en seis entrevistas exhaustivas con informantes claves en Abuya y en línea, así como entrevistas y grupos de sondeo con diversos actores, incluyendo personas desplazadas y de bajos recursos, personas con discapacidades, habitantes de zonas rurales y de alto nivel socioeconómico, y miembros de la sociedad civil. Esta investigación se realizó entre febrero y abril de 2019. Todas las citas del público objetivo provienen de entrevistas en persona y de discusiones llevadas a cabo durante este periodo. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada¹.

Este proyecto tiene el objetivo de entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales.





Votantes en elecciones presidenciales en Abuja, Nigeria.

0000000012301111011

El sistema de identificación digital



Actualmente en Nigeria, al menos 13 agencias federales y varias agencias estatales ofrecen servicios de identificación digital. Cada agencia recopila la misma información biométrica de las personas, lo cual multiplica los esfuerzos de las agencias gubernamentales a un alto costo fiscal para el país. Aunque el gobierno de Nigeria tenía la finalidad de integrar todos estos sistemas en 2014, el progreso ha sido lento. El lanzamiento inicial de la tarjeta de identidad, a la cual se le conoce como 'eID', se vio negativamente teñido por su asociación con MasterCard, lo que algunos criticaron como un emprendimiento lucrativo que comercializaba datos ciudadanos.² Para octubre de 2019, solamente el 19 % de los nigerianos se habían registrado en el sistema digital de identificación nacional diseñado para reemplazar los sistemas de identificación anteriores.³



Para llegar a más personas, la Comisión Nacional de Gestión de Identificación (CNGI) de Nigeria ha colaborado con el Banco Mundial para modelar un ecosistema que aumente la cobertura de la identificación nacional única, movilizándolo a los sectores público y privado para que sean socios en el proceso de registro junto con la CNGI. Un informante del Banco Mundial afirmó:

La idea es que cuando una persona se registre para obtener una tarjeta SIM y no cuente previamente con una identificación nacional, en el mismo proceso quede registrado en el sistema de identificación nacional. Lo mismo con el banco. Lo mismo, por ejemplo, con todos los programas sociales, incluso los programas de salud.

El Gobierno de Nigeria tiene objetivo usar la identificación de la CNGI para brindar una amplia gama de servicios, incluyendo la “red de seguridad social, inclusión financiera, pagos digitales, pensiones de trabajadores, servicios agrícolas, salud, educación, desarrollo de habilidades y empleo, aplicación de la ley, reformas de tierras y bienes raíces, elecciones y censos”.⁴ La identificación la recibirán tanto adultos como niños. En los centros de registro, el personal recopila los datos demográficos de cada persona, toma fotografías y registra diez huellas dactilares antes de entregar una “tarjeta de identidad general multiuso que contiene un microprocesador con chip”⁵ a los mayores de 16 años junto con un número de identificación nacional (NIN).



Experiencias vivas



Las entrevistas y los grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Nigeria entre febrero y abril de 2019 ofrecen una visión sobre las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Algunas de estas vivencias pueden contradecir a los informes oficiales, pero es fundamental entender que no todos los habitantes de Nigeria tienen la misma experiencia.** Nuestro objetivo es que estos aprendizajes sean parte de una discusión más extensa sobre soluciones de identificación digital en contextos nacionales.

Bajos niveles de conocimiento público

Las personas con las que hablamos en Nigeria nos informaron que no se sabe cuáles son las funciones que tiene la identificación nacional, por qué se recopilan tantos datos y cómo es que estos se almacenan. Nuestra investigación mostró que la inscripción para el programa de identificación digital de la CNGI es bajo porque la mayoría no sabe para qué es la tarjeta. A menudo, quienes se han registrado lo han hecho solamente porque no podían acceder a algún servicio sin un NIN o porque vieron filas de personas y, en el caso de personas de bajos recursos y sobre todo personas que viven en campamentos, tenían la esperanza de

recibir algún beneficio como comida o algún otro tipo de ayuda.

Además, algunos entrevistados indicaron que el Gobierno quiere que las personas se registren más rápidamente y para lograrlo llega incluso a amenazar con retener otros documentos clave. “Nos amenazan con que si no tenemos una tarjeta de identificación nacional, no podremos renovar nuestro pasaporte, por eso fuimos a registrarnos”, dijo un entrevistado. Nos dijeron que este acoso ha alentado a algunos nigerianos a cumplir con el proceso de registro.

Poca o ninguna consulta pública

El plan de desarrollo e implementación del sistema digital de identificación del Banco Mundial y el Gobierno de Nigeria describe la importancia que tiene la participación pública, incluyendo un plan de participación de los grupos de interés, con especial atención a los Gobiernos estatales, una “comunicación frecuente con la población general” y “consultas formales con los grupos vulnerables”.⁶ Aunque algunos entrevistados mencionaron haberse enterado sobre el nuevo sistema de identificación por la televisión o la radio, la mayoría de las entrevistas y los grupos de sondeo demostraron que no hay conocimiento sobre alguna consulta pública.

Un grupo de sondeo con personas con discapacidad había escuchado sobre un encuentro organizado por el Banco Mundial (y el Banco Mundial confirmó que si consultaron a personas con discapacidades) pero no conocían a nadie que hubiese estado presente. El líder de este grupo afirmó: “Si escucharan nuestras voces y si estuviéramos sentados en la mesa, tal vez el contenido y el proceso no tendría tantos defectos”. Al no sentirse integrados, las personas no ven razones para inscribirse, e incluso quienes se registran no perciben mucho valor en el nuevo sistema. Esta falta de un sentido “pertenencia” es un problema fundamental para una agencia gubernamental que tiene el objetivo de registrar a cerca de 200 millones de personas. En efecto, más de 700 000 personas registradas ni siquiera han ido

a buscar su tarjeta.⁷ Esta experiencia también da cuenta de la necesidad de sensibilizar al público sobre las consultas ya realizadas. Las personas pueden aún tener comentarios que hacer si ven que sus necesidades no se satisfacen plenamente, pero confiarán más en el sistema si saben que quienes toman las decisiones se contactaron con la comunidad y será más probable que tengan fe de que sus quejas serán escuchadas.

Barreras en el registro y uso

En Nigeria, las barreras en el registro afectan mayormente a las personas de bajos recursos, de comunidades rurales y con discapacidades. Las personas con las que hablamos dijeron que el proceso de registro es extremadamente largo. Si bien las personas con más recursos económicos pueden pagar para que los funcionarios de registro vayan donde ellas o para, como dijeron los entrevistados, “saltarse la fila” – aun cuando este tipo de sobornos supuestamente no están permitidos – la gente de bajos recursos hace largas filas que duran desde algunas horas hasta días. Un informante clave describió el proceso como “muy muy difícil. Es largo y los centros están extremadamente ocupados. Las personas hacen fila durante varios días”.

Hacer fila todo el día en los centros de registro es aún más complicado para las personas que deben recorrer distancias más largas para llegar a los centros. Los traslados cuestan dinero y pueden significar perder horas de trabajo. Además, el proceso de registro dificulta la participación de aquellas personas que forman parte de comunidades rurales cuya religión tiene normas de género conservadoras. A pesar de los objetivos del Gobierno de mejorar la inclusión financiera y la distribución de ayuda, nuestra investigación muestra que estas identificaciones no han llegado a muchas personas en zonas rurales que necesitan apoyo.

Muchos lugares de registro no son accesibles para las personas con discapacidades. Una persona con ceguera dijo que le dieron un formulario para llenar y tuvo que pedirle a otra

persona que estaba esperando que lo llenara por él. Una mujer con discapacidad motora dijo que tuvo que hacer la fila para recoger su tarjeta de identificación sin un lugar disponible para sentarse. Después de más de una hora, le fallaron las piernas y pidió ayuda, pero nadie respondió debido al ruido de la gente en la sala. Tuvo que gritar para lograr captar la atención del personal de registro. Otro participante de un grupo de sondeo con personas con discapacidad contó experiencias similares: “Personas en sillas de ruedas te dirán que ‘desde la puerta nos desalentamos y nos dimos la vuelta, la persona con sordera dirá que ‘algunos funcionarios simplemente te tratarán con mala disposición; no tienen suficiente paciencia para entender’”. Luego esta persona contó lo que haría si estuviera a cargo:

Somos los más pobres entre los más pobres, así que no quisiera que las personas vinieran cinco veces solamente porque se quieren registrar. Al ver a alguien con discapacidad, me aseguraría de que lo atendieran primero sobre todo porque no sé de dónde sacó el dinero para pagar el transporte... Me aseguraría de que cuando una persona con discapacidad estuviera en el lugar, lo llamaran y lo atendieran para que no tuviera que gastar en transporte para venir todos los días para registrarse.

Además, existe confusión para identificar las discapacidades. Los formularios de registro preguntan si se tienen discapacidades, pero no permiten especificar el tipo. La propia tarjeta no incluye información sobre la discapacidad, lo que causó que las personas con discapacidad que entrevistamos mostraran su preocupación por los posibles malentendidos. Un hombre con sordera, por ejemplo, expresó su preocupación de que la tarjeta no informase a las personas sobre su discapacidad. Casi lo arrestan en un puesto de control militar, donde los soldados sospecharon que era miembro de Boko Haram, porque no podía responder sus preguntas. Su tarjeta de identificación, que no indica su discapacidad, no fue útil en este caso. Lo que lo salvó fue la súbita aparición de alguien que lo reconoció. No está claro para qué se recopila información sobre la discapacidad y cómo se usa si después esta no aparece en la propia tarjeta, ni tampoco cuando esta se escanea.

Finalmente, hablamos con varias personas que aún no habían recibido sus tarjetas de identificación tras esperar varios meses, y a veces años. Una mujer desplazada por la insurgencia de Boko Haram que se registró en 2016 y que solamente tenía un recibo de papel como prueba, todavía esperaba su tarjeta de identificación de plástico. Un hombre desplazado forzosamente nos dijo que cada vez que iba a pedir su tarjeta, el computador no funcionaba adecuadamente o el monitor estaba averiado. Al final, perdió su tarjeta SIM, y el Gobierno no tenía cómo avisarle que su tarjeta estaba lista.

Varios meses después de que terminó nuestra investigación de campo, en octubre de 2019, la CNGI anunció en Twitter que la renovación de la tarjeta nacional de identificación tendría un costo de 3000⁸ nairas.⁹ Esta noticia fue recibida con ira y frustración, sobre todo de las personas que esperaron por años y que aún no recibían su tarjeta de identificación.¹⁰ Nuestra investigación muestra las muchas formas en que este sistema ya ha excluido a personas, y este costo solamente complicará el problema y exacerbará las desigualdades existentes.

Falta de consentimiento informado

Las personas que entrevistamos en Nigeria dijeron que nunca se les mencionó que hubiese un proceso de consentimiento informado. La simple concurrencia a un centro de registro es visto como la entrega del consentimiento. En efecto, la amplia suposición de que la sola presencia equivale al consentimiento llevó a que al menos un entrevistado se refiriera a la explicación de consentimiento informado dada por el investigador como la “exigencia de un consentimiento especial” – los participantes vieron la propia premisa de ‘consentimiento informado’ como extraordinaria y graciosa porque el consentimiento no suele solicitarse. Esta opinión estaba tan extendida que casi no hubo mayor discusión.

Este hallazgo muestra un claro contraste con las buenas prácticas para la recopilación de datos. Se considera que obtener un consentimiento informado es un paso sumamente necesario en los sistemas de identificación para que se respeten los derechos de las personas. Se debe pedir permiso a la persona que se registra antes de recopilar sus datos, sobre todo si son datos biométricos. Además, se puede vincular la falta de consentimiento informado a la carencia de “una sensación de pertenencia” descrita anteriormente. Cuando los procesos diseñados para los sistemas de identificación digital no logran respetar los derechos de las personas ni les deja tomar decisiones sobre sus datos, perjudica la relación de confianza que hay entre las personas y la institución gubernamental y no permite que exista una sensación de pertenencia que sea compartida.

Protección de datos

El nuevo sistema de identificación digital de Nigeria se usará en varias agencias gubernamentales y también en muchas empresas del sector privado. Informantes claves nos dijeron que ya existe una alta cantidad de intercambio de datos sin consentimiento, incluyendo la venta de base de datos entre agencias gubernamentales e instituciones financieras, empresas de telecomunicaciones y empresas de mercadeo. Un entrevistado afirmó: “Sí, los bancos tienen acceso a mi información... y la Autoridad de Puertos de Nigeria también tiene acceso a nuestra información”.

Muchos participantes de los grupos de sondeo creen que sus datos no están seguros ni con el Gobierno, ni con el sector privado, pero los entregan de todas maneras por falta de opciones. La alta tasa de ciberdelitos en Nigeria hace que muchos creen que las personas que trabajan en los bancos le dan el acceso a los ladrones a sus datos. Un participante de un grupo de sondeo afirmó: “Creo que hay miedo de que se pueda compartir esta información porque el problema del ciberdelito en Nigeria no sería capaz de prosperar si no contase con la colaboración de personal del banco”.

De todas maneras, miembros de la sociedad civil nos dijeron que el público no suele considerar la protección de los datos como un problema. Debido a la alta tasa de pobreza del país, al ciudadano promedio no le preocupa lo que el Gobierno quiere hacer con sus datos. Están más preocupados de sobrevivir y sostener a su familia, y muchos ven la privacidad como una preocupación de los ricos. Como dijo un informante clave: “[El Gobierno está] recopilando [datos] porque nadie se queja sobre la ley de protección”.

Los grupos de sondeo con personas desplazadas dentro del país revelaron una combinación de gratitud por la asistencia y las oportunidades disponibles por medio de la identificación digital, y de preocupación sobre la privacidad y el propósito de la recopilación de datos por parte del Gobierno y el Programa Mundial de Alimentación. Una mujer dijo: “Realmente no sé para qué se usa. A veces tengo miedo de que tal vez mi nombre y mis fotos se usen para razones diabólicas, pero siempre le rezo a Dios para que me proteja”. La repetida toma de fotografías (probablemente para fines diferentes a la identificación digital) eran una preocupación importante. Otras dos personas del mismo grupo de sondeo se quejaron de que la gente diariamente les toma fotos, pero sin cumplir con lo que les prometían:

Siempre nos toman muchas fotos, y siempre nos dicen que después de que tomen las fotos nos van dar capacitación y nos ayudarán a emprender. Pero al final, se llevan todo después de tomar las fotos y no nos enseñan nada de lo que prometieron.

Estas experiencias con recopilación de datos, sobre todo de fotografías, por parte de instituciones poderosas como el Gobierno de Nigeria y el Programa Mundial de Alimentos parecen haber aumentado la atención a los datos, sobre todo entre las poblaciones particularmente vulnerables.

Afortunadamente, la Agencia Nacional de Desarrollo de la Tecnología de la Información de Nigeria adoptó la Regulación de Protección de Datos de Nigeria¹¹ en enero de 2019. Como

hemos visto con nuevas legislaciones de protección de datos en otras partes del mundo,¹² esta regulación incorpora algunos componentes de la Normativa General de Protección de Datos de la Unión Europea.¹³ En un país con significativos problemas de seguridad digital donde es común compartir los datos sin consentimiento,¹⁴ el éxito dependerá de que exista suficiente educación y de que las autoridades aseguren su cumplimiento.

Sociedad civil

La falta de interés público y, por lo tanto, de presión pública, hace difícil la defensoría en el contexto de la identificación digital. La sociedad civil nigeriana es bastante pequeña y tiene poco financiamiento, y es difícil que las organizaciones asuman nuevos desafíos cuando los que ya enfrentan son problemas grandes que las personas sufren a diario. En una discusión de un grupo de sondeo con representantes de la sociedad civil, un participante resumió el problema:

Siento que debemos participar más en estos asuntos, pero la realidad es que no nos involucramos simplemente debido a la falta de capacidades y recursos. Para mí, no se trata solamente de no querer hacerlo todo para todos; simplemente no tenemos la capacidad de hacerlo todo para todos.

Estas dificultades hacen que las organizaciones de derechos digitales carguen con la responsabilidad de presionar por cambios a un gobierno poderoso. La organización de derechos digitales Paradigm Initiative ha participado en el tema de la identificación digital desde la asociación de Mastercard con el Gobierno. Un entrevistado de la sociedad civil informó:

Las propias organizaciones de la sociedad civil son demasiado pequeñas para enfrentarse al Gobierno por sí mismas, y aunque Paradigm Initiative se ha enfrascado en esa batalla, no ves que todo el sector de organizaciones de la sociedad civil muestre su apoyo como

para tener un poco más de impacto. Entonces, tienes una organización pequeña con recursos mínimos haciendo frente a este Goliat. Lo mejor que puedes hacer es simplemente abandonar algunos asuntos. Te pueden sepultar en la corte — tienen todos los recursos — si realmente no quieren brindar esa información.

Aun así, Paradigm Initiative pudo dar a conocer los riesgos de que una corporación extranjera tenga acceso a la base datos de la CNGI y ha presionado por la aprobación del proyecto de Ley de Derechos y Libertades Digitales,¹⁵ que sigue sin ser firmado.¹⁶



Conclusiones y recomenda- ciones



Dado el sobrecargado estado de la sociedad civil en Nigeria, sería bueno ver a las organizaciones regionales e internacionales, defensores y patrocinadores invertir recursos en diversas organizaciones de la sociedad civil en el país. Apoyar a la sociedad civil para entender cómo la identificación digital se cruza con sus propias áreas de interés y por qué es importante para las personas, puede marcar una diferencia. Pero estos grupos también necesitan de capacidad financiera y recursos humanos para incorporar temas de identificación digital en su agenda de trabajo. Este apoyo puede crear una red de activistas y organizaciones que asuma asuntos como el consentimiento y la protección de datos, con Paradigm Initiative marcando el camino, fortalecer el trabajo que ya se inició, y aumentar la presión sobre el Gobierno, como una organización por si sola no podría lograr.

Los asuntos más vitales que hallamos en Nigeria giran en torno a acceso e información. El objetivo del Gobierno de Nigeria de que haya inclusión financiera no se puede cumplir cuando varias de las propias comunidades que buscan incluir enfrentan barreras para el registro.

Las estrategias de incidencia podrían reflejar las necesidades de diversas comunidades atendidas por la sociedad civil, desde personas que viven en la pobreza a personas con discapacidades. Abordar la tasa de renovación y los costos asociados con el registro será fundamental para la gran cantidad de nigerianos que cuentan con pocos recursos financieros. Centros de registro que sean accesibles para las personas con discapacidad y las personas que viven en comunidades rurales, especialmente para mujeres que por razones culturales pueden sentirse incómodas de esperar al lado de hombres, son esenciales para llegar a las poblaciones más marginadas.

Finalmente, el trabajo de Paradigm Initiative en el proyecto de Ley de Derechos y Libertades Digitales es fundamental. Cualquier inversión que se haga para mejorar el sistema de identificación digital debe dar prioridad a que se promueva la protección de datos y garantizar los derechos de los nigerianos.



Notas

- 1 Ver The Engine Room (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana un estudio multinacional
- 2 Ver por ejemplo, La gestión de marcas en Nigeria: Tarjeta de identificación respaldada por MasterCard es también una tarjeta de débito y pasaporte, por Alex Court (2014, 25 de septiembre), CNN. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2014/09/25/business/branding-nigeria-mastercard-backed-i-d-/index.html>. Y la identificación biométrica orwelliana de Nigeria te la trae MasterCard, de Siobhan O'Grady (2014, 3 de septiembre), Foreign Policy. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2014/09/03/nigerias-orwellian-biometric-id-is-brought-to-you-by-mastercard/>
- 3 Sanni, K. (2019, 20 de octubre). La cédula de identificación nacional es gratis, pero solamente el 19 % de los nigerianos está registrado. Premium Times. <https://allafrica.com/stories/201910210021.html>
- 4 Comisión nacional de gestión de identificación. (2017, junio). Hoja de ruta estratégica para elaborar la identificación digital en Nigeria. https://www.CNGI.gov.ng/docs/reports/strategicRoad-mapDigitalID_Nigeria_May2018.pdf
- 5 Banco Mundial. (2016). ID4D – Diagnóstico de país: Nigeria. <http://documents.worldbank.org/curated/en/136541489666581589/pdf/113567-REPL-Nigeria-ID4D-Diagnostics-Web.pdf>
- 6 Banco Mundial. (2018). Documento de información del proyecto/Hojas de datos de salvaguardas integradas (PID/ISDS)—Proyecto de identificación digital para Nigeria (p. 9). <http://documents.worldbank.org/curated/en/501321536599368311/pdf/Concept-Project-Information-Doc-ument-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Nigeria-Digital-Identification-for-Development-Project-P167183.pdf>
- 7 Sanni, K. (2019, 20 de octubre). La tarjeta de identificación nacional es gratuita, pero solamente el 19 % de los nigerianos está registrado. Premium Times. <https://allafrica.com/stories/201910210021.html>
- 8 Al momento de escribir esto (noviembre de 2019), esta cantidad equivalía a 7.50 euros.
- 9 Channels Television (2019, 15 de octubre). Los nigerianos se enfurecen porque la CNGI agrega costo de N3000 a la renovación de la cédula de identificación nacional. <https://www.channelstv.com/2019/10/15/nigerians-fume-as-CNGI-attaches-n3000-charges-to-national-id-renewal/>
- 10 Sahara Reporters. (2019, 15 de octubre). Critican anuncio de CNGI de N5000 para renovación de cédula de identificación nacional. <http://saharareporters.com/2019/10/15/backlash-greets-CNGI-announcement-n5000-national-id-renewal>
- 11 Agencia Nacional de Desarrollo de la Tecnología de la Información de Nigeria. (2019). Regulación de la protección de datos

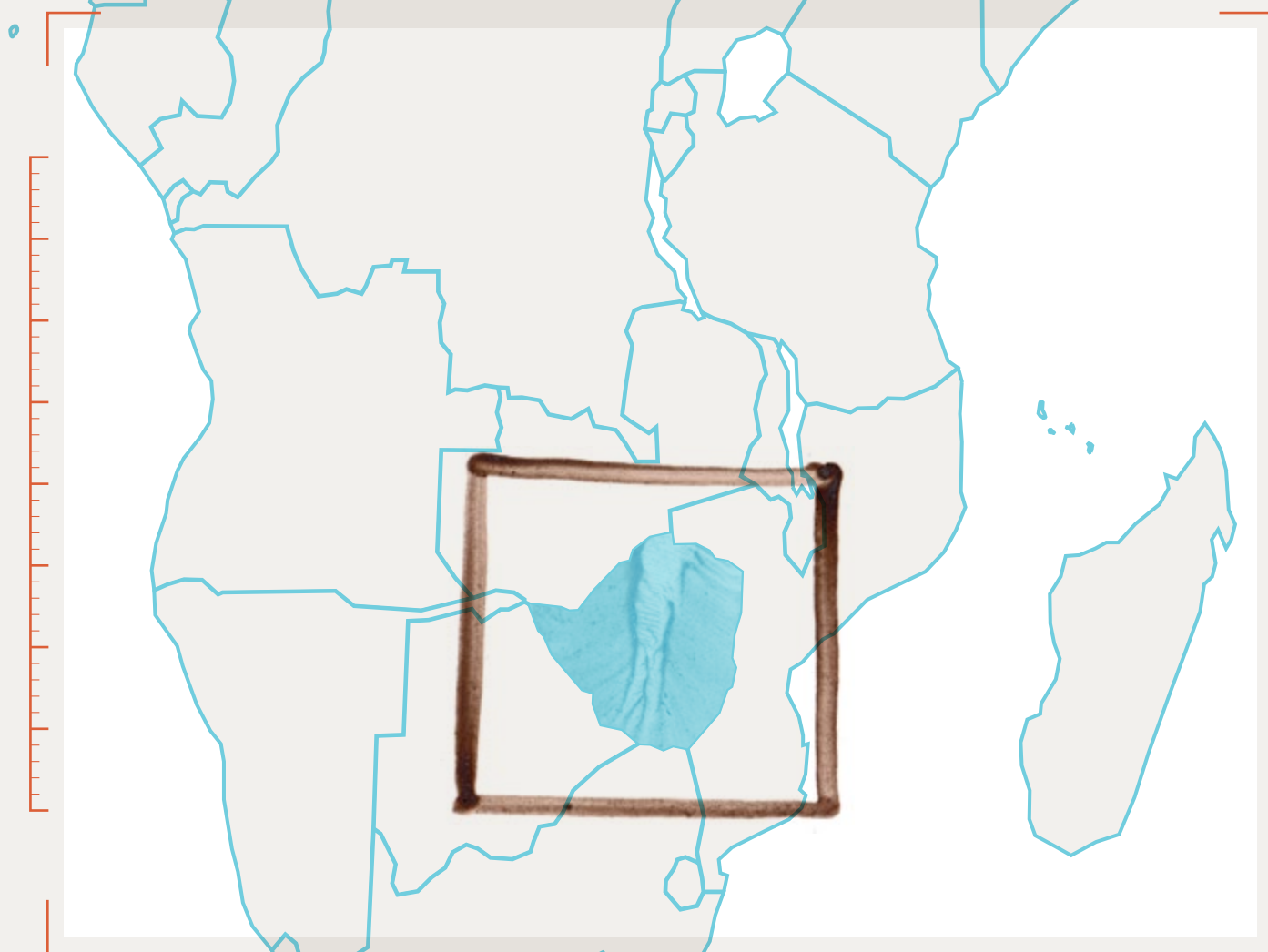
de Nigeria. <https://nitda.gov.ng/wp-content/uploads/2019/01/NigeriaDataProtectionRegulation.pdf>

- 12 Por ejemplo, nuestro caso de estudio de Tailandia señala legislación inspirada en la Normativa General de la Protección de Datos de la Unión Europea.
- 13 <https://digitalguardian.com/blog/breaking-down-nigeria-data-protection-regulation>
- 14 PUNCH. (2019, 22 de septiembre). Preocupación frente a medida de empresas nigerianas de adoptar regulación de protección de datos. <https://punchng.com/concerns-as-nigerian-firms-move-to-adopt-data-protection-regulation/>
- 15 Adegoke, A., & Ilori, T. (2019, 3 de agosto). Archivos del proyecto de derechos y libertades digitales: El salto y los obstáculos. Paradigm <http://paradigmhq.org/tag/digital-rights-and-freedom-bill/>
- 16 Ekwealor, V. (2019, 27 de marzo). El Presidente de Nigeria se niega a firmar el proyecto de derechos digitales, ¿qué ocurre ahora? Techpoint. África. <https://techpoint.africa/2019/03/27/nigerian-president-declines-digital-rights-bill-assent/>

Anexo E

Identidad digital en Zimbabwe:

Caso de estudio





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation, entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigadores: Chenai Chair y Koliwe Majama

Consultora de diseño de investigación: Sophia Swithern

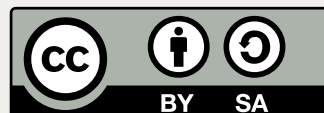
Redacción: Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Zara Rahman, Sivu Siwisa y Laura Guzmán, The Engine Room

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>





Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestra investigación en Zimbabwe consistió en siete entrevistas exhaustivas con informantes claves de la sociedad civil, oficinas gubernamentales y del sector privado; y en seis grupos de sondeo con diversos actores, incluyendo trabajadores agrícolas, una asociación de residentes y un grupo de derechos transgénero. Esta investigación primaria se llevó a cabo entre marzo y abril de 2019. Todas las citas del público objetivo provienen de entrevistas en persona y de discusiones llevadas a cabo durante este periodo en Zimbabwe. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.¹



Considerando que los planes del país de tener un sistema nacional de identificación digital están vinculados a un sistema de seguridad nacional que aún se está implementando, decidimos expandir el ámbito de nuestra investigación para incluir el sistema de registro biométrico de votantes (BVP por sus siglas en inglés). En los grupos de sondeo se incorporaron preguntas sobre el BVP y discusiones sobre escenarios posibles, donde se les presentó a los participantes casos con aspectos de vigilancia de la identidad digital y luego se les hizo una serie de preguntas para indagar sus ideas sobre la privacidad.

Este proyecto como tiene como objetivo entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales.





El sistema de identificación digital

A través de este trabajo, exploramos las experiencias de las personas con el sistema biométrico de registro de votantes, incluida la transición de usar documentos de identidad tradicionales a tarjetas de plástico con datos biométricos, y cuáles son sus opiniones sobre el sistema digital de identidad nacional.

Antes de las elecciones de 2018, el Gobierno zimbabuense introdujo el registro de voto biométrico en un intento por resolver algunos problemas administrativos de cara las elecciones, tales como la duplicación de votos y la existencia de votantes fantasmas. Esta novedad vino acompañada de la necesidad de pasar del sistema antiguo de tarjetas de identidad de metal a nuevas tarjetas de plástico con datos biométricos.²

El sistema estuvo plagado de problemas desde el comienzo, debido principalmente a que el Gobierno lo externalizó a empresas extranjeras. Primero, Laxton Group de China ganó el contrato para proveer los equipos de registro biométricos, una medida que el partido opositor criticó,³ y luego la Comisión Electoral de Zimbabue (ZEC) concedió a la empresa IPSIDY Inc. de

Estados Unidos el contrato para proveer el hardware y software para la eliminación duplicados, decisión a la que Laxton Group apeló sin éxito con el argumento de que causaría problemas en el registro de votantes.⁴ De hecho, posteriores reportajes periodísticos mostraron que la inscripción de votantes contenía 250 000 votantes fantasmas.⁵ Hubieron además otros problemas con el registro biométrico de votos. Los miembros del partido gobernante convencieron a algunas personas de que el registro biométrico de voto podría determinar cómo votarían,⁶ e incluso la base de datos de la Comisión Electoral de Zimbabwe sufrió un ataque cibernético.⁷

Al mismo tiempo, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de Zimbabwe estaba poniendo a prueba un sistema de identificación digital para el cobro de transferencias bancarias en el distrito de Rushinga, con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos y el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas. Basándose en el sistema de beneficios SCOPE del Programa Mundial de Alimentos, el programa piloto permitió al Gobierno ver cómo evolucionaría un sistema de identificación digital vinculado a beneficios. Sin embargo, nos informaron que el Gobierno aún no había aprobado el uso de datos biométricos en este proyecto y limitó los hallazgos del programa piloto a los efectos producidos por la identidad digital no biométrica.

Finalmente, en 2018 Zimbabwe se asoció con CloudWalk Technology, una empresa de inteligencia artificial china, para implementar un programa de reconocimiento facial y un sistema nacional de identificación digital que enlace datos al sistema bancario y de viajes. Por su parte, la motivación de CloudWalk Technology es bastante clara: obtener una base de datos de rostros zimbabuense para refinar su tecnología de reconocimiento facial.⁸ Finalmente, el Gobierno de Zimbabwe se dio cuenta del valor que los datos ciudadanos tenían para China y exigió un mejor acuerdo, lo que llevó a que otra empresa china, Hikvision, hiciera una oferta.⁹ Notablemente, un consultor que participaba en las negociaciones dijo: “Simplemente estábamos regalando nuestros datos”,¹⁰ dejando claro que aún cuando los zimbabuenses comparten sus datos de buena fe, el Gobierno podría eventualmente abusar de esa confianza.

Mientras tanto, el Banco Mundial financió un proyecto para que el Gobierno zimbabuense use la identificación digital para depurar a los trabajadores fantasmas del servicio civil, con lo que se expandió el uso de la identidad digital. En septiembre de 2019, varios meses después de terminar nuestra investigación, la Comisión del Servicio Público anunció que registrarían a todos los trabajadores gubernamentales en un nuevo sistema biométrico para finales de ese mes.¹¹ Tienen planes de poner en servicio la verificación a inicios de 2020.¹²



Experiencias vividas



Las entrevistas y los grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Zimbabwe entre marzo y abril de 2019 ofrecen una visión sobre las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Algunas de estas vivencias pueden contradecir a los informes oficiales, pero es fundamental entender que no todos los habitantes de Zimbabwe tienen la misma experiencia.** Nuestro objetivo es que estos aprendizajes sean parte de una discusión más extensa sobre soluciones de identificación digital en contextos nacionales.

Conocimiento y comprensión

Al momento de escribir este informe (noviembre de 2019), todavía hay poca información disponible para el público sobre el sistema nacional de identificación digital, y no encontramos evidencia de que el Gobierno tenga una iniciativa a gran escala para mejorar dicho conocimiento. Como señaló un representante de la sociedad civil: “si el Gobierno zimbabuense va a transitar hacia la identificación digital, no deberíamos estar leyéndolo de fuentes en línea. Ni siquiera creo que esto haya sido cubierto en los diarios locales”.

La comprensión que tienen las personas sobre el sistema de registro biométrico de voto se vio afectada por una serie de problemas: los partidos políticos no se pusieron de acuerdo sobre quiénes debían ser sus socios en el sector privado, los intentos de eliminar la duplicación de votantes con BVR derivaron en la aparición de votantes fantasmas, y continuó la intimidación a votantes, pues se informó que funcionarios del partido gobernante y líderes tradicionales registraron el número de serie de la ficha de registro de votante del 31 % de los electores.¹³ Todos los problemas en torno al registro biométrico de voto crearon graves confusiones a los votantes.

En un grupo de sondeo muchos estuvieron de acuerdo que, hasta ahora, no había participación ni consulta alguna con el público sobre la transición del antiguo sistema nacional de registro al nuevo sistema biométrico. Algunos se sintieron preocupados por la incapacidad del Gobierno para comunicar los cambios en la identificación a los grupos marginados, tales como los habitantes de zonas rurales, granjeros y vendedores ambulantes. Durante una discusión de un grupo de sondeo de mujeres, se señaló que el Gobierno aún no había explicado los beneficios del nuevo sistema. Las mujeres en Zimbabue, sobre todo en zonas rurales, no entienden bien para qué y cómo se puede usar la identificación biométrica para su beneficio. Aunque existe algún grado de conocimiento entre las personas que viven en zonas rurales de que hay en curso una transición de las identificaciones ‘tradicionales’ a las nuevas identificaciones biométricas, la razón para esta transición aún no es suficientemente clara.

Un informante de la sociedad civil dijo que el Gobierno tiende a esconder los planes controvertidos bajo el manto de la seguridad nacional:

Fijémonos en la poca información que hay disponible en torno a la tecnología de reconocimiento facial que el Gobierno zimbabuense ha adquirido de la empresa china CloudWalk. Observamos que el Gobierno hace ciertas cosas, pero no informa ni al Parlamento ni a los contribuyentes. Vemos un flujo de información muy escaso por parte de las entidades guber-

namentales, sobre todo debido a que la información ha sido encubierta bajo el pretexto de la seguridad nacional. Si hay temas que el Gobierno no quiere discutir, simplemente los califica como asuntos de seguridad nacional, y es muy difícil obtener información frente a eso.

Además de retener información, el Gobierno también puede estar aprovechando la limitada alfabetización digital de la población zimbabuense para implementar, sin poner mucha atención, un sistema nacional de identificación digital. Esta falta de conocimiento técnico también puede ser una barrera en la implementación, que a la larga impediría que se implemente satisfactoriamente cualquier sistema. Un entrevistado de la sociedad civil explicó:

Necesitaríamos de una amplia campaña de alfabetización digital... porque miremos cómo sufre ahora la gente con la seguridad de sus tarjetas bancarias. En el último año y medio hemos visto un aumento en la cantidad de casos de tarjetas clonadas, por ejemplo, y en la cantidad de fraudes electrónicos o de ecocash. Esos son síntomas de una sociedad que no entiende cómo mantener seguros algunos de los servicios de tecnología digital que usan. Del mismo modo, con la identificación digital, probablemente las personas no podrán utilizarla a su máxima capacidad porque no la entienden. Pensemos en cuántas personas tienen smartphones, pero solamente los usan para enviar mensajes de texto, realizar llamadas o tal vez para usar WhatsApp, y el resto de las funciones ni las tocan, porque la gente simplemente no sabe cómo utilizar esas tecnologías.

Insuficientes consultas públicas

Varios encuestados en Zimbabue señalaron la falta de consultas como un problema y se quejaron de que existe un enfoque que es vertical. Expresaron su preocupación por la falta de una explicación oficial sobre la necesidad de cambiarse de un sistema no biométrico a uno que reúna datos biométricos. Un informante del sector privado expresó su frustración ante la

incapacidad del Gobierno de consultar tanto a accionistas de empresas como al público en general. Preocupado por las poblaciones marginadas, un informante de la sociedad civil dijo:

Puedo hablar sobre las personas marginadas, probablemente de las zonas rurales, del Distrito Comercial Central y de los vendedores ambulantes. Ellos tramitan esos documentos solo para tener una prueba de identidad. Nadie les explica por qué tienen que cambiar los documentos de identidad tradicional a la nueva identidad biométrica... así que creo que tenemos un problema de información y consulta. La Constitución es muy clara, si se están tomando algunas decisiones que afectan a los ciudadanos, se deben hacer consultas y obtener su consentimiento. Sin embargo, parece que no está ocurriendo así, ellos llegaron e implantaron unilateralmente el sistema. Es más que nada un enfoque vertical impuesto a los ciudadanos.

Finalmente, la falta de transparencia de Zimbabwe en torno al sistema de identificación digital significa que pocas personas entienden el objetivo del sistema, o ni siquiera cuentan con conocimientos básicos sobre este.

Barreras en el registro

La mayor barrera de Zimbabwe está relacionada con los requisitos de registro. Algunos informantes de la sociedad civil se preocuparon por la transición a la identificación digital pues “actualmente, varios zimbabuenses no tienen identidad”, lo que significa que no tienen documentos de identidad. Es más, la Comisión de Derechos Humanos del país anunció en junio de 2019, poco después de nuestra fase de investigación de campo, que llevarían a cabo una investigación sobre la falta de disponibilidad de “documentos de identidad – incluyendo certificados de nacimiento, documentos de identidad nacional, pasaportes, documentos de ciudadanía para quienes antes eran identificados como extranjeros, y certificados de defunción”.¹⁴

Con el paso de las tarjetas de metal a las tarjetas biométricas plásticas, la gente sigue enfrentando dificultades con la verificación inicial de su identidad debido a errores en los documentos existentes, tales como certificados de nacimiento, o la falta de información con respecto a sus orígenes, tales como la aldea de nacimiento y el nombre del jefe local. Una persona explicó cómo fue su experiencia con la tramitación de los documentos requeridos:

Si tu certificado de nacimiento se pierde acá en Seke, te derivan a la Oficina de Registro Nacional en Makombe porque la información aquí no está en línea. En Makombe, el proceso es largo y extenuante: primero deben buscar tu nombre en la computadora. Si tienes la mala suerte de que te digan que tu información no está en Makombe sino que en Marondera, te darán un número de teléfono para contactar a los funcionarios por tu propia cuenta. Si haces una llamada, pueden dejarte esperando hasta que se acaba tu crédito del teléfono. Si solicitas a los funcionarios de Makombe que hagan una llamada desde la línea fija de la oficina, primero te exigirán un soborno.

Corregir errores en los certificados de nacimiento también es costoso, algunos dicen que no pueden pagar un documento de reemplazo. Como resultado, se quedan sin una prueba de identidad adecuada. Las personas en los grupos de sondeo describieron cómo tratan a quienes acuden a la Oficina General de Registro. Un participante dijo: “son muchas las personas que no se sienten cómodas cuando visitan esas oficinas y que por años pueden dejar sin rectificar los errores de su documentación por temor al acoso”. Este problema indica la necesidad de contar con una mejor capacitación del personal y con mecanismos de denuncia y reclamos.

Las filas para la tramitación de identificaciones son largas en Zimbabwe. A menudo, llegan más personas a registrarse de las que pueden ser atendidas ese día, obligando a los funcionarios a emitir números para atender a las personas por orden de llegada:

Si solamente van a atender a 50 personas por día y eres el número 51, no te van a atender y ese número no servirá para el día siguiente. Al día siguiente, también deberás llegar temprano para que puedas asegurarte que estarás entre el uno y el 50.

Después de realizar largos viajes y soportar largas esperas, a veces la gente llega a la mesa de registro para encontrarse con problemas en la red. Un representante de la sociedad civil dijo que la falta de un acceso confiable a internet extendía la duración del proceso de registro.

Además, las personas transgénero en particular han encontrado barreras de registro significativas, un problema que probablemente no se rectifique con el nuevo sistema de identidad digital. En un caso, un grupo de derechos sexuales y de género describió cómo la Oficina General de Registro acosó a un miembro por presentar un certificado de nacimiento que afirmaba que era hombre pese a que parecía mujer. Para que esta persona obtuviese su documento de identidad, tuvo que intervenir la organización Abogados de Zimbabue por los Derechos Humanos. Una organización que trabaja con la comunidad LGBTIQ nos dijo que las autoridades suelen tratar irrespetuosamente a las personas transgénero, insisten en mirar repetidamente su cuerpo y sus documentos de identidad mientras cuestionan su género.

Estas experiencias destacan cómo los prejuicios existentes pueden verse exacerbados por los sistemas de identificación. A medida que más personas se registren, sobre todo quienes fueron excluidos de los sistemas de identidad previos, surgirán más situaciones discriminatorias. Si no se incluyen procesos y capacitaciones adecuados para reconocer la amplia diversidad de vivencias, los sistemas de identificación digital no van a satisfacer las necesidades de quienes más necesitan de sus potenciales beneficios.

Falta de consentimiento informado

Una preocupación importante que surgió en las discusiones de los grupos de sondeo fue la noción de que aceptar inscribirse en un sistema de identificación biométrico implica automáticamente que se da consentimiento al Gobierno para intercambiar sus datos personales con diversas entidades públicas y privadas con fines de vigilancia. Otro representante de la sociedad civil sugirió que el “consentimiento tiene que ser activo en cada etapa”, y la mayoría de las discusiones de los grupos de sondeo en torno a este asunto se centró en la confianza.

Si bien algunas personas dijeron que están dispuestas a confiar sus datos al Gobierno siempre y cuando la información sea solicitada en una oficina gubernamental y no que haya alguien solicitando los datos puerta a puerta, la mayoría de nuestros entrevistados expresó su preocupación de que sus datos pudieran usarse o difundirse sin su consentimiento. Los activistas en particular sienten que sus datos no están seguros en la Oficina General de Registro. Durante la discusión de sondeo entre trabajadores agrícolas se habló de que la desesperación por recibir ayuda los lleva a depender del Gobierno a pesar de sus recelos: “No confiamos en ellos. Solo les damos nuestros datos para poder sobrevivir, nosotros estamos presionados por la miseria y el hambre”.

Si la elección es entre morir de hambre y entregar datos, no existe un verdadero consentimiento informado. Los problemas de consentimiento y confianza pueden impactar a los zimbabuenses, pero las personas más afectadas son aquellas que necesitan de ayuda para la subsistencia, la cual se distribuye usando identificación digital.

Falta de protección de datos y temores frente a la vigilancia

En octubre de 2019, el gabinete del presidente Emerson Mnangagwa aprobó un siniestro proyecto de ley de Ciberdelito, Seguridad y Protección de Datos y lo envió al Parlamento para ser debatido.¹⁵ Aunque el país necesita de una ley de protección de datos – la ley de Acceso a la Información y Protección de la Privacidad de 2002 es bastante irrelevante dadas las nuevas tecnologías – muchos han criticado el proyecto de ley.¹⁶ Este fusiona tres proyectos, cada uno podría haber sido más sólido si hubiesen sido aprobados por separado. Aunque el proyecto de ley se aprobó después de nuestra investigación de campo, se presentó originalmente tres años antes. Nuestro grupo de sondeo y las entrevistas sobre la protección de datos siguen siendo relevantes pues los zimbabuenses continúan operando sin suficiente la suficiente protección de sus datos.

Además del problema existe frente a la posibilidad de compartir datos con otros países a, través de socios comerciales de diseño e implementación de identificación digital, los participantes del grupo de sondeo en Zimbabue mostraron significativa preocupación sobre el intercambio de sus datos en su propio país. Por ejemplo, los trabajadores agrícolas expresaron nerviosismo ante la vigilancia ejercida por parte de las fuerzas uniformadas, incluyendo policías y militares. Por otro lado, los activistas expresaron inquietud de que se compartan sus datos con los partidos políticos. Los trabajadores sexuales, las personas de la comunidad LGBTIQ y las personas que viven con VIH temían que sus datos se compartieran entre el Gobierno, la Policía, algunas ONG y las Iglesias. Las Iglesias, en particular, son vistas como una amenaza, por la información de salud que los feligreses comparten en secreto cuando buscan apoyo. Se dice que algunas Iglesias discriminan a personas con VIH/sida.

En resumen, casi todos los grupos con los que hablamos temían lo que los poderosos podrían hacerles en caso de tener acceso a sus datos personales. Un entrevistado de la sociedad civil resumió estas preocupaciones en relación con los derechos humanos:

La digitalización es una noble idea en términos de eficiencia y reducción de delitos, pero nos preocupa su uso secundario, porque desde el momento que el Gobierno tenga todos nuestros datos, los puede usar para... reprimir la disidencia. La situación económica se está volviendo difícil. Las personas terminarán manifestándose, ejerciendo su derecho constitucional, pero la participación en estas actividades se volverá difícil considerando que hay cámaras y que todos nuestros datos estarán en manos del Registro y de los órganos de seguridad del Estado. Nos perseguirán incluso antes de que sepamos que nos están buscando.

Analizando cómo las instituciones se benefician de los datos, un participante de un grupo de sondeo señaló que prefería compartir sus datos con el Gobierno antes que con el sector privado. Aunque esta persona dijo que no confía en el Gobierno, está convencida de que el Estado tiene el potencial para implementar salvaguardias que muchas empresas podrían ignorar.

Los participantes también expresaron su preocupación al intercambio de datos que hay entre los departamentos gubernamentales, los proveedores de servicios de salud y diversos actores del sector privado, tales como instituciones financieras. Así como explicó un representante de la sociedad civil, si el proveedor de un seguro automotriz tiene acceso a la información de salud que detalla enfermedades tales como epilepsia, el proveedor podría aumentar la prima de esa persona. Además, varios entrevistados estuvieron convencidos de que el Gobierno ya obtiene información personal de los bancos. Esos comentarios repiten tendencias ya vistas en otros países, en las que el sector privado y público usan datos personales para derivar información que afecta la capacidad de las personas para acceder a otros servicios.

Los zimbabuenses ya han expresado sus sospechas sobre la manera en que el Gobierno accede y usa su información personal. Durante las elecciones de 2018, hubo casos de personas que recibieron mensajes de texto que parecían provenir del partido gobernante, incluidos mensajes que exhortaban a las personas a votar por un candidato en particular. Los mensajes contenían información sobre cada destinatario, incluyendo detalles precisos sobre los representantes municipales y parlamentarios que postulaban a las elecciones en la zona donde vivían. En medios sociales, las personas se quejaron de que no habían entregado su información de contacto al partido gobernante y les preocupaba que los políticos tuvieran ese acceso.

A través de nuestras entrevistas, se volvió claro que las experiencias de las personas con la vigilancia afectaban sus opiniones sobre la identificación digital. Su falta de confianza sobre cómo el Gobierno trata sus datos personales refleja sospechas en el sistema de identificación digital. Un participante de un grupo de sondeo describió el plan de identificación digital como parte de la “militarización de este país”, y aunque muchos participantes podían ver que la identificación digital y el reconocimiento facial volvían las calles más seguras, también expresaron su temor sobre la vigilancia. Un trabajador sexual afirmó:

Ahora los operadores de seguridad conocerán mis patrones de movimiento diarios, y pueden apuntar a ciertos objetivos en una comunidad. Otras instituciones, como la Policía, pueden usar mi información para otros fines que no son los que motivaron a que se captara esa información.

De hecho, trabajadores sexuales, activistas y mujeres que viven en un asentamiento informal se mostraron particularmente consternados. Describieron sentirse “con temor” y como si sus “libertades y derechos estuvieran siendo disminuidos”. Sobre todo, la mayoría de los grupos de sondeo consideró estas novedades tecnológicas como una amenaza a los derechos humanos, aunque elogiaron los posibles beneficios de un aumento de la seguridad y una disminución de los fraudes.

La sociedad civil

La sociedad civil de Zimbabwe trabaja en un ambiente hostil que hace que sea difícil avanzar en asuntos delicados como las iniciativas de identificación digital del país. Esto se complica un poco más por el hecho de que la identificación digital se considera como un asunto de ‘seguridad nacional’. Un participante de un grupo de sondeo con la sociedad civil afirmó:

Cualquier organización de la sociedad civil [que elija abordar la identidad digital]... entrará en el terreno de la seguridad nacional, y definitivamente eso llamará la atención del Gobierno, de agentes de los organismos de seguridad nacional e incluso derivará en que algunas personas de esas organizaciones civiles sean interrogadas, intimidadas, etc.

Sin embargo, algunos informantes de la sociedad civil nos dijeron que se necesitaba “ampliar su trabajo” para incluir problemas en torno a la identificación digital y actuar como “guardianes para garantizar que el Gobierno no abuse de la digitalización”. También sintieron que tenían la responsabilidad de educar al público sobre cuáles son los beneficios y los riesgos de la identificación digital y de presionar para que exista una legislación que proteja los derechos de las personas, incluyendo la búsqueda de compensaciones por el mal uso de sus datos. Se cita a MISA Zimbabwe como ejemplo de una organización que ha actuado contra el uso con fines de vigilancia de tecnologías emergentes por parte del Gobierno.¹⁷



Conclusiones y recomenda- ciones



Zimbabue presenta un caso particularmente indicativo sobre cuáles serán las futuras tendencias en la identificación digital. En particular, la participación inicial de empresas chinas demuestra cuál es el valor que tienen los datos de los zimbabuenses para los gobiernos extranjeros. Aunque muchos defensores y expertos han criticado la discriminación racial en tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, este es un caso en el que una mayor diversidad en los datos puede causar un mayor daño al contribuir a la reducción de derechos sobre los datos y la privacidad de los zimbabuenses.

Los riesgos que presentan la identificación digital y las tecnologías relacionadas son más graves para las personas de Zimbabue cuyos derechos y medios de vida ya son sistemáticamente negados o cuestionados, tales como personas transgénero y trabajadores sexuales. Aunque la intención de muchos sistemas de identificación digital es incluir a aquellas personas que luchan por acceder a documentos de identidad 'tradicionales', estos sistemas pareciera que tienen un enorme potencial para profundizar la exclusión.

Además, el ambiente político de Zimbabue, donde existe una creciente militarización y restricción de los espacios para la sociedad civil, significa que la confianza en el Gobierno es baja; y la impresión de que el sistema de identificación digital encaja en la narrativa de la seguridad nacional dificulta el accionar de la sociedad civil. Aunque es poco probable que la sociedad civil se active en un ambiente como este, es vital que lo haga porque es probable que las organizaciones y los defensores de derechos humanos sean blancos de las tecnologías de identificación digital y de vigilancia. Si estos sistemas se usan para reprimir derechos como la libertad de reunión y la libertad de expresión, la capacidad de la sociedad civil de crear cambios en cualquier asunto se verá radicalmente reducida.

Si la identidad digital avanza, los zimbabuenses se pueden beneficiar de un sistema que da prioridad a las necesidades de las personas y que reconoce los diversos contextos de las poblaciones marginadas. En lugar de tener un proyecto de ley débil, se requiere de una protección sólida de los datos que ratifique los derechos de las personas y que incluya mecanismos de implementación que puedan impulsar significativamente la confianza en el sistema y en el Gobierno. Finalmente, la consulta pública y las campañas de promoción también pueden generar confianza siempre y cuando ayuden a las personas a sacar el máximo provecho de la identificación digital.



Notas

1 Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana un estudio multinacional

2 Share, F. (2017, 30 de agosto). La Oficina General de Registro implementa el registro móvil a nivel nacional. The Herald. <https://www.herald.co.zw/rgs-office-rolls-out-mobile-reg%e2%80%a2-nationwide-programme-to-run-for-3-months-%e2%80%a2-metal-ids-to-be-phased-out/>

3 Dube, G. (2017, 5 de junio). Empresa china gana la licitación de registro biométrico de votantes de \$4 millones de ZEC. VOA Zimbabwe. <https://www.voazimbabwe.com/a/zimbabwe-electoral-commission/3887026.html>

4 Share, F. (2018, 16 de enero). ZEC certifica la licitación de empresa estadounidense de registro biométrico de votantes. The Herald. <https://www.herald.co.zw/zec-certifies-us-firms-bvtender/>

5 Le Roux, J. (2018, 16 de julio). El registro de votantes zimbabuenses está lleno de individuos duplicados y fantasmas <https://www.news24.com/Africa/Zimbabwe/zimbabwean-voters-roll-haunted-by-doppelgangers-ghosts-20180716>

6 Majoni, T. (2017, 23 de octubre). Registro biométrico de votantes: hoja de referencia electoral de Zanu PF. The Standard. <https://www.thestandard.co.zw/2017/10/23/bvr-zanu-pf-election-cheat-sheet/>

7 Mhlanga, B. (2018, 19 de julio). Violación de seguridad en ZEC, atacan la base de datos. NewsDay Zimbabwe. <https://www.newsday.co.zw/2018/07/security-breach-at-zec-data-base-hacked/>

8 Hawkins, A. (2018, 24 de julio). Tecnología de vigilancia ciudadana de Pekín necesita rostros africanos. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2018/07/24/beijings-big-brother-tech-needs-african-faces/>

9 Prasso, S. (2019, 10 de enero). Ruta de la seda digital de China se está pareciendo más a una cortina de hierro. Bloomberg Quint. <https://www.bloombergquint.com/china/china-s-digital-silk-road-is-looking-more-like-an-iron-curtain>

10 Ibid

11 Machivenyika, F. (2019, 23 de septiembre). Sistemas biométricos para erradicar a los trabajadores fantasmas. The Herald. <https://www.herald.co.zw/biometrics-to-weed-out-ghost-workers/>

12 Ibid

13 La Comisión Electoral de Zimbabwe posteriormente condenó la intimidación de este votante. Ver The Zimbabwe Mail. (2018, 31 de enero). Comisión Electoral de Zimbabwe condena intimidación al votante al acercarse las elecciones. Disponible

en: <http://www.thezimbabwemail.com/main/zec-condemns-voter-intimidation-polls-loom/>

14 Nyamukondiwa, W. (2019, 18 de junio). Consulta de documentación nacional sobre tarjetas de identidad. The Herald. <https://www.herald.co.zw/national-documentation-inquiry-on-cards/>

15 Mudzingwa, F. (2019, 9 de octubre). El proyecto de ley de ciberdelito finalmente tiene aprobación del gabinete. Techzim. <https://www.techzim.co.zw/2019/10/cyber-crime-bill-finally-gets-cabinet-approval/>

16 MISA Zimbabwe. (2018, 3 de febrero). El proyecto de ley de ciberdelito afecta los derechos fundamentales. <https://zimbabwe.misa.org/2018/02/23/omnibus-cyber-bill-muddies-fundamental-rights/>

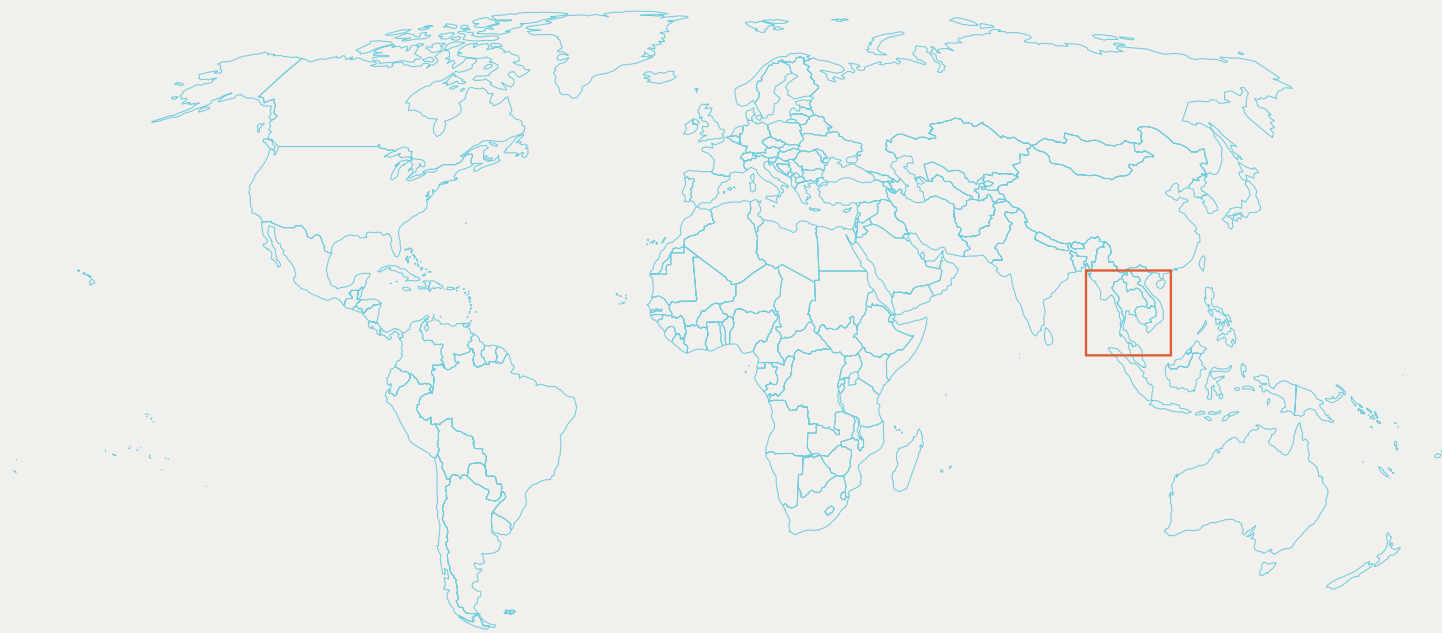
17 Maunganidze, G. (2018, 4 de diciembre). Carta al presidente de la Asamblea Nacional: Aumento en la recopilación de la información personal en ausencia de adecuada legislación de privacidad de datos. MISA Zimbabwe. <https://zimbabwe.misa.org/2018/12/04/letter-to-speaker-of-national-assembly-increase-in-collection-of-personal-information-in-the-absence-of-adequate-data-privacy-legislation/>

Anexo F

Identidad digital en Tailandia:

Caso de estudio





Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con el apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation, entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigadoras: Kittima Leeruttanawisut y Chuthathip Maneepong

Consultora de investigación: Sophia Swithern

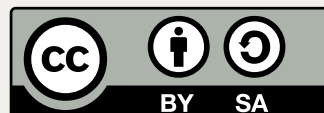
Redacción: Madeleine Maxwell y Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Zara Rahman, Sivu Siwisa y Laura Guzmán, The Engine Room

Traducción: Global Voices

Diseño gráfico e ilustraciones: Salam Shokor

El texto y las ilustraciones de este trabajo están licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>





Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestra investigación en Tailandia consistió en seis grupos de sondeo con diferentes comunidades, seis entrevistas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan con comunidades marginadas, y seis entrevistas con funcionarios gubernamentales y expertos en tecnologías de la información. Además, nuestro equipo de investigación en Tailandia contrató a intérpretes locales para comunicarse en el idioma de los inmigrantes, tales como el birmano. El grueso de la investigación se realizó entre febrero y marzo de 2019. Todas las citas provenientes de las entrevistas realizadas a informantes claves y las discusiones llevadas a cabo en los grupos de sondeo provienen de la fase de investigación de campo realizada durante este periodo. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.¹

Este proyecto como objetivo entender las experiencias vividas por individuos, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por la infraestructura digital y los protocolos que no están diseñados para abordar la diversidad tanto de experiencia como de identidad.





El sistema de identificación digital

El primer intento de Tailandia de establecer un sistema biométrico de identidad digital en 2005 estuvo plagado de problemas. El Gobierno tenía previsto registrar a 64 millones de personas en tres años sin realizar un estudio piloto o un análisis de factibilidad, confió en tecnologías que eran incompatibles entre sí, falló en explicar cómo funcionaba la tarjeta de identidad, enfrentó complicaciones burocráticas y acusaciones de corrupción.² Recientemente, se comenzó a desarrollar la etapa piloto de una Plataforma Nacional de Identidad Digital (NDID, por su nombre en inglés) para facilitar las transacciones en línea,³ aunque su lanzamiento se ha retrasado varias veces. En septiembre de 2018, el Gobierno aprobó un proyecto de ley para establecer regulaciones de identificación y disponer la formación de una empresa nacional de identificación digital que cree una plataforma y una base de datos.⁴ Los informes muestran una fase piloto que comenzó en enero de 2019 incorporando personal bancario⁵, pero hasta octubre las agencias gubernamentales no habían podido intercambiar datos tal y como se tenía previsto.⁶ El Centro Gubernamental de Intercambio de Datos propuesto en el proyecto de ley no estaría concluido completamente hasta dentro de dos años más. Al momento de escribir este artículo (noviembre de 2019) no ha habido actualizaciones al cronograma del proyecto.

Mientras tanto, Tailandia tiene un sistema de identificación fragmentado, con múltiples sistemas de identidad creados para diversas poblaciones, administrados por cinco departamentos gubernamentales con diversos niveles de digitalización. A medida que la agenda digital de Tailandia adquiere impulso – y con ello la expansión del uso de sistemas biométricos en diferentes sectores – es importante reconsiderar y evaluar las experiencias de identificación de diferentes grupos. Dado que los trabajadores inmigrantes del país, que se calculan entre tres y cinco millones, están particularmente marginados y enfrentan un complejo proceso de identificación,⁷ gran parte de nuestra investigación se centró en estas poblaciones.

Exploramos cómo se implementa el próximo sistema nacional de identidad propuesto – que consolidará algunos de los diferentes sistemas – pero también analizamos de una manera más general la experiencia que diversas personas han tenido con el sector de identificación del gobierno tailandés. En primer lugar, analizamos el sistema nacional de identificación reservado para los mayores de 60 años, que se centra en entregar prestaciones sociales, tales como ingresos y atención de salud. En segundo lugar, centramos gran parte de nuestra atención en el sistema de identidad que usan los trabajadores inmigrantes para emplearse legalmente, conocido como la ‘tarjeta rosa’. En tercer lugar, hablamos con otras comunidades marginadas sobre el impacto que los diversos sistemas de identidad digital del país han tenido sobre ellas.

Con el sistema de la ‘tarjeta rosa’, los inmigrantes de Laos, Camboya y Myanmar que entran a Tailandia sin los documentos tailandeses apropiados se deben registrar para obtener una identificación conocida como la ‘tarjeta rosa’,⁸ la cual es usada por agencias gubernamentales, bancos y otros proveedores de servicios para verificar la identidad. No queda claro si esta identificación está o no asociada a datos biométricos, pero un informante del Gobierno nos dijo que el gobierno tailandés recopila el ADN de una determinada cantidad de inmigrantes cada año por “razones de seguridad”. La información reunida para esta identificación incluye nombre, apellido, fecha de nacimiento, dirección actual en Tailandia, fecha de validación, nombre y dirección del empleador,

y tipo y lugar de servicio de atención médica. Los inmigrantes se registran a través de su empleador y se les pide cada que cambien de trabajo se vuelvan a registrar con el nuevo empleador.

Por otro lado, el sistema de la Plataforma Nacional de Identidad Digital se centra principalmente en servicios bancarios y financieros y tiene la finalidad de “mejorar la seguridad digital para facilitar las transacciones en línea y permitir un mayor acceso a cuentas bancarias y préstamos... basándose en reconocimiento facial y tecnología de autenticación de identidad alimentada por cadenas de bloques”.⁹ Informes han destacado la interoperabilidad existente en “las colaboraciones en materia de identificación digital de las Naciones Unidas y la autenticación electrónica de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental”, lo que sugiere que hay potencial para el intercambio de datos.¹⁰ El desarrollo de este sistema es parte de una creciente tendencia hacia el uso de sistemas biométricos en Tailandia, incluyendo revisiones obligatorias para autorizar la compra de tarjetas SIM,¹¹ y el requerimiento a los usuarios de teléfonos móviles en tres estados de mayoría musulmana, de enviar fotos para el reconocimiento facial biométrico, una medida que ha sido criticada por muchos grupos de defensoría locales¹².

Expertos legales y tecnológicos han expresado su preocupación de que la Plataforma Nacional de Identidad Digital no sea más útil que el sistema anterior, que podría estar expuesta a fallas en la autenticación y violaciones de privacidad, y que se verá debilitada por la falta de confianza en el Gobierno.¹³ Algunos budistas también han expresado estar en contra de la identificación digital, argumentando que es incompatible con el dogma budista.¹⁴ Un informante clave del Consejo Nacional Económico y Social rebatió estas preocupaciones y nos informó que el Gobierno obtuvo toda la información necesaria para realizar una adecuada planificación e implementación.



Experiencias vivas



Las entrevistas y grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Tailandia en febrero y marzo de 2019 ofrecen una visión sobre las experiencias vividas por individuos que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Algunas de estas experiencias pueden contradecir a los informes oficiales, pero es fundamental entender que no todos los habitantes de Tailandia tienen la misma experiencia.** Nuestro objetivo es que estos aprendizajes sean parte de una discusión más extensa sobre soluciones de identificación digital en contextos nacionales.

Insuficientes consultas públicas

El gobierno tailandés parece darse cuenta de la necesidad de tener al menos algunas consultas públicas sobre su próximo sistema nacional de identificación digital. Se programó una audiencia pública en julio de 2018, antes de la aprobación de la Ley de Identidad Digital,¹⁵ y el Ministerio de Economía y Sociedad Digital realizó consultas públicas sobre la Ley de Datos Personales durante dos semanas en septiembre de 2018.¹⁶ Sin embargo, estas oportunidades no son accesibles para muchas de las poblaciones más marginadas de Tailandia, y no encontramos evidencia de que haya habido consultas intencionales con estas comunidades.

De manera similar, ni la tarjeta rosa ni la identificación para mayores de 60 años muestran mucha evidencia de haber contado con consultas públicas. Los inmigrantes con los que hablamos señalaron que el sistema de la tarjeta rosa era una fuente constante de frustración y confusión, lo que demuestra la falta de consultas efectivas en el diseño del sistema. Las personas que entrevistamos sobre la identificación para mayores de 60 años tuvieron muchas ideas y preocupaciones que querían hacer llegar al Gobierno, tales como que algunos planes gubernamentales relacionados con la identificación no son razonables para este grupo etario, pero no sintieron que tuvieran oportunidades para compartir estos comentarios.

Barreras en el registro

Para febrero de 2019, había más de tres millones de trabajadores inmigrantes documentados (y probablemente muchos más indocumentados) en Tailandia,¹⁷ la gran mayoría de los cuales provenía de Myanmar. La ley exige a los trabajadores inmigrantes que se registren con el gobierno tailandés a través de sus empleadores para recibir permisos laborales y documentos de identificación. Esta población se debe volver a registrar cada vez que se cambia de empleo, lo que ocurre con frecuencia por la naturaleza precaria del trabajo inmigrante. Por lo general, la información no está disponible en sus idiomas nativos, y los trabajadores deben proporcionar diversos documentos para sustentar todo el proceso de solicitud.

Además de una línea telefónica de ayuda, el Ministerio de Trabajo tiene un sitio web¹⁸ en el que los trabajadores inmigrantes pueden hacer preguntas, y ofrece asistencia en persona en algunas provincias. Sin embargo, este apoyo no se brinda de forma consistente y puede ser difícil acceder a él. Aunque algunas provincias tienen un funcionario para apoyar a los trabajadores inmigrantes, un entrevistado describió lo difícil que es para los inmigrantes contar con apoyo de los funcionarios: “Si no entendemos las nuevas reglas, llamamos a la línea de ayuda del Ministerio de Trabajo, pero nadie contesta el teléfono o nuestras llamadas se transfieren a

otros funcionarios, quienes nos dejan sin respuesta u ofrecen poca ayuda”. Incluso cuando los funcionarios contestan las llamadas, nos dijo esta persona, parece que no les importa o que no están informados de las necesidades de identificación de los inmigrantes.

La falta de información y accesibilidad en torno a este proceso ha llevado a depender de agentes privados no regulados para obtener información y tramitar estos complejos procedimientos burocráticos.¹⁹ Estos agentes también son un importante grupo de interés para las minorías étnicas en Tailandia a las que no se les ha concedido ciudadanía plena. Si bien algunos de estos agentes facilitan la subsistencia de inmigrantes y minorías étnicas, estos grupos son particularmente vulnerables a la explotación.^{20 21} Como dijo una entrevistada, “es muy difícil rechazar los servicios de los agentes o no pagar por trámites simplificados pues no conocemos el sistema tailandés, ni entendemos el tailandés, y no podemos esperar tanto para obtener nuestra documentación”. Esto refleja las mismas dificultades que se encuentran en otros sistemas de identidad digital, donde los componentes ‘análogos’, incluidas la participación comunitaria y la entrega de información, caen en el olvido o no tienen prioridad, lo que resulta en exclusión y pérdida de confianza.²²

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un importante rol intermediario para los grupos marginados en Tailandia, los ayuda a acceder a tarjetas de identidad y a realizar los procesos de registro resolviendo sus problemas, asesorando y ofreciendo herramientas fáciles de entender en el idioma nativo de los inmigrantes. En algunos casos, reúnen datos de personas y completan los registros en su nombre. Aunque esta táctica es efectiva para aumentar el acceso y crear oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil defiendan las necesidades y los derechos de los inmigrantes, plantea dudas en torno a protección de los datos y la privacidad. Cuando las organizaciones de la sociedad civil actúan como intermediarios ad-hoc, es imposible garantizar la seguridad y la privacidad de los datos que se recopilan. Además, una organización que ayuda a los inmigrantes nos dijo que los intermediarios a menudo “causan confusión” a propósito y hacen acusaciones falsas sobre el trabajo de la sociedad civil, lo cual tiene a su personal preocupado por su seguridad.

Restricciones de derechos

Independientemente del sistema de identidad digital al que estén sujetas las personas, quienes se encuentran marginados expresaron profundas frustraciones y preocupación. Grupos que promueven los derechos de mujeres y de ciudadanos nativos que fueron entrevistados como parte de este trabajo, plantearon su preocupación en torno al uso de sistemas de identidad digital en la vigilancia y represión de las comunidades marginadas. Una organización de defensoría habló sobre sobrevivientes de tráfico de personas a las que apoyaron y a quienes las instituciones financieras incluyeron en una “lista negra” – por lo que no pudieron obtener préstamos ni prórrogas de sus pasaportes – debido a la existencia de datos que reflejan trabajo sexual: “Nos complace haber podido ayudar a esta mujer, pero luego ella nos contó que no puede solicitar un nuevo pasaporte, ni préstamos porque su registro estaba en la lista negra”.

En un grupo de sondeo con pueblos originarios, los participantes expresaron que no entienden por qué se recopilaron sus datos, ni tampoco cómo se usaron e intercambiaron entre distintos departamentos gubernamentales:

Es conveniente para los funcionarios gubernamentales acceder a nuestra información individual por medio de la tarjeta de identidad. Nuestra información individual se ha compartido con todas las agencias gubernamentales. No tenemos idea de cómo las agencias usan nuestros datos. No tenemos acceso a nuestra propia información, ni sabemos cómo se puede actualizar.

A los sistemas de identidad digital se les considera como una forma para que el Gobierno rastree y controle a la comunidad. Una entrevistada afirmó:

Los funcionarios gubernamentales saben dónde vivimos y nos sugieren no salir de nuestra aldea para unirnos a protestas políticas. En una ocasión, los funcionarios gubernamentales se enteraron de que nuestros líderes habían salido de la aldea y organizaron una consulta con otros aldeanos sin informar a nuestros líderes.

Aunque el vínculo entre la identificación digital y la vigilancia gubernamental de pueblos originarios no está confirmado, las opiniones de estas comunidades y sus defensores revelan una falta de confianza en el Gobierno y en los sistemas de identificación digital.





Conclusiones y recomenda- ciones

En este trabajo, examinamos el sistema nacional de identificación junto con los sistemas que afectan a dos comunidades específicas cuyos derechos a menudo son vulnerados: los trabajadores inmigrantes y las personas mayores. Los problemas que observamos en particular con la tarjeta rosa de los trabajadores inmigrantes resaltan serias preocupaciones sobre cómo el diseño de los sistemas de identificación puede limitar el acceso a través de barreras de idioma, precaria información, y falta de apoyo en la tramitación del registro. Dicho esto, la tarjeta rosa sí concedió beneficios para personas que pueden obtener la tarjeta, lo que demuestra el potencial positivo de estos sistemas.

Una de las mayores lecciones de las investigaciones en Tailandia es que depender de infraestructuras fragmentadas dificulta a las poblaciones afectadas y a posibles defensores el entendimiento adecuado de los sistemas con los que interactúan, lo que genera confusión y reduce la capacidad de impulsar cambios. Aunque la Plataforma Nacional de Identidad Digital puede reducir la necesidad de contar con múltiples identificaciones, este sistema plantea dudas en torno al intercambio de datos entre agencias gubernamentales y diversos socios

del sector privado. Como vimos en el ejemplo de las trabajadoras sexuales, compartir datos puede tener un impacto adverso en poblaciones ya vulnerables.

Además, las experiencias compartidas con nosotros, sobre todo aquellas en torno a la tarjeta rosa, destacan problemas que sin duda saldrán a la luz en otros sistemas de identificación. Los inmigrantes y quienes no son ciudadanos suelen ser los primeros a quienes se les niegan sus derechos, lo cual hace que estas experiencias sean advertencias importantes para aquellas instituciones que implementen identificaciones digitales y para los grupos de la sociedad civil que defienden las necesidades de estas poblaciones. Abordar los problemas encontrados en las investigaciones puede contribuir a aumentar la confianza de los usuarios y garantizar un goce pleno de los beneficios de los sistemas de identidad digital. Si el gobierno tailandés tiene el objetivo de hacer que la puesta en práctica de la Plataforma Nacional de Identidad Digital sea mucho más efectiva que la plataforma elaborada en 2005, será fundamental que se interactúe constantemente con comunidades diversas.

Tailandia cuenta con algunas organizaciones de derechos digitales, tales como Thai Netizen y Manushya Foundation, que promueven cambios a la Ley de Ciberseguridad a fines de 2019²³ y conocen bien algunos de los problemas que hay en torno a la identidad digital. Es más, las litigaciones estratégicas y la defensoría legal pueden tener un valioso rol en el cambio del sistema nacional de identificación digital, gracias a la Ley de Protección de Datos Personales²⁴, basada en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, y aprobada por el gobierno tailandés a comienzos de 2019. La presencia, y ojalá la aplicación de esta regulación de protección de datos, ofrecerá oportunidades a la sociedad civil que busca un enfoque basado en los derechos para la identificación digital en el futuro.



Notas

1

Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana un estudio multinacional

2

Gunawong, P., & Gao, P. (2010). Understanding eGovernment Failure: An Actor-Network Analysis of Thailand’s Smart ID Card Project. PACIS 2010 Proceedings. 17.<https://aisel.aisnet.org/pacis2010/17>

3

National Digital ID Platform (2019). <https://ndidplatform.github.io/docs/introduction>

4

Pornwasin, A. (2018, September 16). Mixed reactions to Digital ID draft law. The Nation Thailand. <https://www.nationthailand.com/national/30354611>

5

Burt. C. (2019a, January 2). Thailand’s decentralized national digital ID goes to testing ahead of mid-year launch. Biometric Update. <https://www.biometricupdate.com/201901/thailands-decentralized-national-digital-id-goes-to-testing-ahead-of-mid-year-launch>

6

Prachachat. (2019, October 6). ลุย “รัฐบาล 4.0” เร่งเชื่อมข้อมูลต้นตอจิตใจไอที. <https://www.prachachat.net/ict/news-378280>

7

Blomberg, M., & Wongsamuth, N. (2019, August 30). New rules, new debts: Slavery fears rise for migrant workers in Thailand. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-thailand-migrants-slavery/new-rules-new-debts-slavery-fears-rise-for-migrant-workers-in-thailand-idUSKCN1VK006>

8

Isaan Lawyers. (2018). Pink ID Card for Foreigners in Thailand. <http://www.isaanlawyers.com/pink-id-card-for-foreigners-in-thailand/>

9

Burt, C. (2019a, January 2). Thailand’s decentralized national digital ID goes to testing ahead of mid-year launch. Biometric Update. <https://www.biometricupdate.com/201901/thailands-decentralized-national-digital-id-goes-to-testing-ahead-of-mid-year-launch>

10

Bangkok Post. (2019, June 29). Digital ID scheduled for year-end. <https://www.bangkokpost.com/business/1703996/digital-id-scheduled-for-year-end>

11

Lee, J. (2017, February 2). Thailand government introduces fingerprint ID for SIM card registration. Biometric Update. <https://www.biometricupdate.com/201702/thailand-government-introduces-fingerprint-id-for-sim-card-registration>

12

Burt, C. (2019b, June 27). Thailand orders facial biometrics collection for SIM use in Muslim-majority states. Biometric Update. <https://www.biometricupdate.com/201906/thailand-orders-facial-biometrics-collection-for-sim-use-in-muslim-majority-states>

13

Pornwasin, A. (2018, September 16). Mixed reactions to Digital ID draft law. The Nation Thailand. <https://www.nationthailand.com/national/30354611>

14

Kitiyadisai, K. (2004). Smart ID Card in Thailand from a Buddhist Perspective. Manunya: Journal of Humanities, 7(4), 37–45. <https://doi.org/10.1163/26659077-00704003>

15

Bangkok Post. (2019, June 29). Digital ID scheduled for year-end. <https://www.bangkokpost.com/business/1703996/digital-id-scheduled-for-year-end>

16

Yatim, S. (2018, October 24). Thailand 4.0: Digital ID, Cybersecurity, and Personal Data Protection Developments. Access Partnership <https://www.accesspartnership.com/thailand-4-0-digital-id-cybersecurity-and-personal-data-protection-developments/>

17

International Labour Organization. (2019). TRIANGLE in ASEAN Quarterly Briefing Note. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_614383.pdf

18

Thailand Department of Employment. (2016). Complaint System for foreign Workers. <https://www.doe.go.th/helpme>

19

Human Rights in ASEAN. (2014, February 24). Myanmar Migrant Workers in Thailand Face Visa Extension and Passport Issuance Chaos and Extortion. <https://www.humanrightsinasean.info/campaign/myanmar-migrant-workers-thailand-face-visa-extension-and-passport-issuance-chaos-and>

20

Pollock, J. (2007). Chapter—Thailand. In Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW) (Ed.), Collateral damage: The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world (pp. 171–202). Bangkok: GAATW. https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/ensuring_protection_070909/collateral_damage_gaatw_2007.pdf

21

Asean Trade Union Council. (2017, March 3). Thai pink card workers ripped off by brokers. <http://aseantuc.org/2017/03/thai-pink-card-workers-ripped-off-by-brokers/>

22

Misra, P. (2019). Lessons from Aadhaar: Analog aspects of digital governance shouldn’t be overlooked (p. 34). Pathways for Prosperity Commission. https://pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-02/lessons-from-aadhaar20feb19_final.pdf

23

Zsombor, P. (2019, September 24). Rights Groups Urge Thai Government to Curb Powers in New Cybersecurity Act. Voice of America. <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/rights-groups-urge-thai-government-curb-powers-new-cybersecurity-act>

24

Thailand National Authorities. (2015). Memorandum of Principles and Rationale of [Draft] Personal Data Protection Act. Translated by Thai Netizen Network. <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/01/personal-data-protection-bill-20150106-en.pdf>

Créditos de imagen

Páginas 008-009
Trabajadores voluntarios de saneamiento en campamentos de refugiados en Etiopía. Tomada de Flickr, de UNICEF Ethiopia. CC BY-NC-ND 2.0.

Páginas 015
Una mujer que participa en el proceso de fabricación de tarjetas de identificación digital para votantes y ciudadanos en Bangladesh. Tomada de Flickr, de Jashim Salam, UN Women. CC BY-NC-ND.

Páginas 016-017
Paisaje de un campo de refugiados rohinyá en Bangladesh. De Sharid Bin Shafique, vía The Engine Room. CC BY-SA 4.0.

Páginas 020-021
Dos jóvenes refugiadas llevan agua a su campamento en Etiopía. Tomada de Flickr, de UNICEF Ethiopia. CC BY NC ND 2.0.

Páginas 022
Oke Idanre en Indanre, Nigeria. Tomada de Shutterstock, de Fela Sanu.

Páginas 025
Vista aérea de una calle principal en Harare, Zimbabue. Tomada de Shutterstock, de Ulrich Mueller.

Páginas 026-027
Silueta de trabajadores que cruzan la frontera para trabajar en Mae Sot, Tailandia. Tomada de Shutterstock, de Ulrich Mueller.

Páginas 042-123
Votantes en elecciones presidenciales en Abuja, Nigeria. 28 de marzo del 2015. De la Embajada de EE. UU./Idika Onyukwu. CC BY-NC 2.0

Páginas 045-059-078-079-081-092
Campos rohinyá en Cox's Bazar, Bangladesh. Tomada de Flickr, de Mohammad Tauheed. CC BY-NC 2.0.

Páginas 053
Un mercado en Huaikoan, Nan, Tailandia, en la frontera con Laos. 26 de noviembre del 2016. Tomada de Flickr, de Kunmanop.

Páginas 103
Inmigrantes de Sudán del Sur en Etiopía. Tomada de Flickr, de UNICEF Ethiopia. CC BY NC ND 2.0.

Páginas 104-105
Vista aérea del campo de refugiados Malkadiida en Etiopía. 25 de agosto del 2011. Tomada de Flickr, de UN Photos/Eskinder Debebe. CC BY NC ND 2.0

Páginas 107-116
Abuna Yem'ata Guh en Tigray, Etiopía. Tomada de Flickr, de Samuel Santos. CC BY NC ND 2.0.

Páginas 124-125
Vista aérea del puente Third Mainland en Lagos, Nigeria. Tomada de Shutterstock, de Bolarzeal.

Páginas 140-141
Vista aérea del centro de la ciudad de Harare, Zimbabue. Tomada de Shutterstock, de VV Shots.



THE ENGINE ROOM

www.theengineroom.org