

THE ENGINE ROOM

Identidad digital en Tailandia: Caso de estudio

<https://www.digitalid.theengineroom.org>

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

Diagramación: Salam Shokor

El texto de este trabajo está licenciado por Creative Commons Attribution-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.

Sistemas de identidad 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

¹ Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana: Un informe 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>

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 la 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

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). <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/>

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 vividas

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**

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. *Manusya: Journal of Humanities*, 7(4), 37–45. <https://doi.org/10.1163/26659077-00704003>

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

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>

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 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.

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.bsq.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-02/lessons-from-aadhaar20feb19_final.pdf

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 recomendaciones

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.

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>