

Discurso de presentación del Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009

1

Por: Carmen Milagros Velarde Koechlin

Señor Doctor EDUARDO RUIZ BOTTO, Jefe Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Señora Licenciada ANA MARÍA ROMERO LOZADA LAUEZZARI, Ministra en el Despacho de la Mujer y Desarrollo Social

Señor Doctor WALTER ALBÁN PERALTA, Defensor del Pueblo en Funciones

Reverendo Padre GASTÓN GARATEA YORI, Presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

Señor ANDRÉS FRANCO, Representante en el Perú del UNICEF

Señor Sub Jefe Nacional del RENIEC, dignas autoridades, señores participantes de la Comisión Especial de Alto Nivel para elaborar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad, gentil público hoy presente, amigos y amigas de los medios de comunicación.

Sean mis primeras palabras, expresiones de reconocimiento a cada una de las Instituciones que acudieron al llamado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para elaborar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad "Documentando a las Personas Indocumentadas", a emprenderse durante el período 2005-2009.

Elaborar un Plan Nacional cuyo objetivo fuese el de documentar a la población peruana indocumentada, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que a su vez prevenga la indocumentación, no ha resultado tarea sencilla; y es que la problemática de la indocumentación no es sólo un dilema iniciado muchos años atrás, digamos desde el origen de nuestra época republicana, sino que no ha sido considerado

como una cuestión a resolver con prioridad, considerando que el derecho a la identidad es base de toda nuestra vida social y, por tanto, base de nuestros derechos ciudadanos.

El RENIEC, desde finales del año 2002, encabezó una política firme de documentación de todos los peruanos y peruanas, en especial de aquellos grupos considerados prioritarios, estableciendo medidas concretas y ejecutando acciones tendientes a facilitarles el acceso a los documentos de identidad. Pero la experiencia de trabajo mostró que la problemática de la indocumentación requiere del esfuerzo de la sociedad en general y todos sus actores sociales; por ello, convocó a diversas instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales a sumar esfuerzos en la elaboración de un Plan Nacional de Restitución de la Identidad.

Para ello, nos acompañaron en esta tarea el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de Integración de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, hoy convertido en INDEPA, la Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central – ARPI, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Instituto Diálogo y Propuesta, el UNICEF y colegas de la Escuela Nacional del Registro de Estado Civil e Identificación y la Subgerencia de Registros del Estado Civil, éstas últimas, áreas integrantes del RENIEC.

Debo distinguir la calidad profesional y personal de cada uno de los representantes institucionales cuyos aportes, comentarios e incluso discrepancias, han permitido la elaboración de un documento – creemos – cabal y preciso, pues recoge un diagnóstico amplio de los factores estructurales y coyunturales productores de población indocumentada, así como las barreras que obstruyen el ciclo de la documentación.

El trabajo de la Comisión ha sido arduo, ello porque en nuestro país no existen estadísticas definidas sobre el número de personas indocumentadas ni aproximaciones sobre cuántos peruanos y peruanas se encontrarían sin Partida de Nacimiento y sin Documento Nacional de Identidad (DNI). Esta limitación exigió a la Comisión elaborar una línea de base sobre el número de personas indocumentadas actualmente existentes en nuestro país. Así, se tomó como referencia la proyección de población peruana a julio de 2005, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a la cual se restó la población menor de edad y la población mayor de edad registrada en la Base de Datos del RENIEC. Obtuvimos, entonces, que 1 Millón 552 Mil 522 personas se encontrarían en situación de indocumentación, es decir, que nunca antes habrían accedido a su Documento Nacional de Identidad.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, dado que el DNI para ellos es aún facultativo, se elaboró una línea de base sobre el número de menores de edad que actualmente se encontrarían sin Partida de Nacimiento. Para obtener este aproximado, se consideró el número de nacimientos proyectados por el INEI para el año 2002, cifra equivalente a 626 Mil 714 nacimientos, dato al que se restó el número de registros de nacimiento notificados al RENIEC ese mismo año, equivalente a 516 Mil 616, obteniéndose que cada año se dejan de registrar los nacimientos de 110 Mil 098 niños y niñas a nivel nacional.

Dado que el período de trabajo del Plan Nacional abarcará los próximos cinco años, la Comisión decidió multiplicar el dato obtenido por ese número de años, estimando que un total de 550 Mil 490 niños, niñas y adolescentes carecen de partida de nacimiento.

La Comisión percibió también la necesidad de especificar la definición y alcance del derecho a la identidad, analizando la normatividad internacional y nacional y concluyendo que este derecho privilegia la inscripción en los registros de nacimiento; destaca el derecho al nombre, el cual incluye los apellidos; reconoce el derecho a adquirir una nacionalidad; consagra el derecho a conocer a los padres en la medida de lo posible y distingue la identificación de la persona a través del Documento Nacional de Identidad.

2

Para enmarcar mejor el contexto del derecho a la identidad, se ha definido a la persona indocumentada como aquel ciudadano o ciudadana que por falta de documentos de identidad no goza de garantías para ejercer sus derechos a plenitud.

Se destacó también la existencia de barreras estructurales y coyunturales que impiden la documentación; entre ellas se señalan las barreras políticas, que involucran la débil percepción del derecho a la identidad como un derecho humano y el tenue compromiso de los distintos organismos para consolidar el sistema nacional de identificación.

Las barreras administrativas analizan los procedimientos complejos que todo ciudadano y ciudadana debe seguir para completar el ciclo de la documentación – entendido éste como el proceso para obtener los documentos de identidad, lo que significa la obtención del Certificado de Nacido Vivo al momento del nacimiento, la obtención de la Partida de Nacimiento y la tramitación del DNI. Refiere también la existencia de Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de los gobiernos locales que no acogen la gratuidad de los procedimientos de inscripción de nacimiento o la gratuidad en la entrega de la primera Partida de Nacimiento.

Las barreras legislativas hacen mención a normatividades que requieren considerar los patrones culturales y las características geográficas, a fin de no constituirse más en impedimento para la documentación. El desconocimiento de las normas que establecen los requisitos para la documentación es también un argumento a considerar.

Las barreras económicas enfatizan la necesidad de asignar un presupuesto prudente a los organismos encargados del ciclo de la documentación, así como considerar sus solicitudes de presupuesto ampliatorio, lo que sin duda redundará en beneficio del ciudadano, sobre todo de aquel que cuenta con recursos económicos modestos.

La Comisión resalta también como factor, antes que barrera, la desatención de la realidad cultural y comunitaria, lo que involucra que los procedimientos y normativas para la documentación recojan la realidad pluricultural del país y el uso de mecanismos apropiados de difusión de la importancia del derecho a la identidad y el ciclo de la documentación; ello promueve el uso de las distintas lenguas nativas, el uso de la lengua de señas o el sistema Braille, el uso de material informativo adecuado para las personas iletradas, niños y niñas, y más aún, la preparación del personal de las entidades a cargo del ciclo de la documentación sobre los factores culturales de las diversas zonas del país.

La discriminación por género es también otra barrera para la documentación, resaltando las dificultades que encuentran las mujeres madres solteras para registrar el nacimiento de sus hijos. No obstante, la Comisión reconoce también la existencia de otros factores que pueden conllevar a discriminación tales como la discapacidad o los rasgos étnicos.

El factor geográfico también se presenta como obstáculo para la documentación, sobre todo en las zonas andinas y amazónicas, si se advierte la complejidad de las zonas o la falta de apropiadas vías de comunicación. Zonas que en los mapas podrían aparentar cercanía pero en realidad están distanciadas por grandes cerros o ríos.

Los actos terroristas ocurridos en nuestro país han agravado también la situación de indocumentación con la destrucción de Oficinas de Registros del Estado Civil y la exigencia de migración de los pobladores, quienes en muchos casos no inscribían el nacimiento de sus hijos e hijas ni obtenían sus documentos de identidad por temor a ser víctimas del terrorismo.

A cada una de estas barreras y factores debíamos dar respuesta, pero para enfocar las soluciones fue primero preciso conocer el perfil de las personas indocumentadas.

Luego de un análisis basado sobre todo en la experiencia de trabajo de las entidades participantes y en las reducidas, aunque importantes investigaciones sobre el tema, la Comisión halló una estrecha relación entre pobreza e indocumentación – pobreza entendida no sólo como falta de recursos económicos sino como la presencia de necesidades básicas insatisfechas o dificultad para la inclusión social –. La indocumentación se presenta también en personas con menor nivel educativo, lo que a su vez, debido al desconocimiento, la torna en hereditaria: de padres indocumentados, tendremos hijos indocumentados.

Las personas indocumentadas se presentan en mayor número entre las personas en situación de pobreza, las personas afectadas por la violencia política, los pueblos indígenas, el pueblo afroperuano, las mujeres – sobre todo quienes habitan en zonas rurales –; los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores.

Aunque las Instituciones participantes – así como otras entidades – han emprendido acciones para reducir el número de personas indocumentadas, los esfuerzos requieren de una mayor participación; intervención que organizada y enfocada hacia la eliminación de las barreras que producen la indocumentación y hacia la documentación efectiva de quienes no cuentan con documentos de identidad, conllevará a un trabajo directo y efectivo que recaiga sobre las propias personas indocumentadas.

Para encaminar estos esfuerzos, el Plan Nacional de Restitución de la Identidad se sustenta en los enfoques de derecho, género e interculturalidad, relacionando el derecho a la identidad como la base de la ciudadanía. La Comisión ha considerado para los fines del presente Plan Nacional una definición amplia de ciudadanía, estimando que ésta pertenece y es ejercida por todos los peruanos y peruanas; por tanto debemos ser todos considerados ciudadanos: niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores; es decir, verdaderos sujetos de derecho.

El Plan Nacional de Restitución de la Identidad destaca entre sus principales tácticas:

- La documentación efectiva de las personas indocumentadas, abarcando la tramitación de la Partida de Nacimiento y del Documento Nacional de Identidad.
- La constitución de brigadas itinerantes bajo una política de acercamiento a la población y presencia del Estado; estas brigadas acudirán a las zonas más alejadas del país y reforzarán la labor de documentación que ya el RENIEC viene desarrollando.
- La elaboración de propuestas normativas que adecuen nuestra actual legislación considerando los factores culturales y la realidad comunitaria.
- Mayores facilidades para el trámite del Certificado de Nacido Vivo, sobre todo en los casos de partos domiciliarios.
- Capacitación constante a los servidores públicos y a la ciudadanía en general sobre la importancia del derecho a la identidad y el ciclo de la documentación; esta acción busca brindar una atención con orientación y que nazca en cada uno de nosotros un promotor de la identidad. Incorporar gradualmente en la currícula escolar un módulo sobre identidad y ciudadanía será también un reto más.
- Buscar el compromiso de todos los sectores del Gobierno Nacional, Regional, Local e instituciones de la sociedad civil para la incorporación del Plan Nacional de Restitución de la Identidad como parte de su política institucional.
- Gestionar el presupuesto necesario para lograr el cumplimiento de las actividades establecidas será también una acción más a realizar, al igual que motivar la inclusión de acciones para garantizar el derecho a la identidad en los presupuestos participativos.

Señor Jefe Nacional del RENIEC, señoras y señores autoridades, amigos y amigas, éstas son las pautas principales que guían el Plan Nacional de Restitución de la Identidad y que hoy, a nombre de la Comisión, pongo en conocimiento y presento a ustedes; ahora el reto es su ejecución comprometida. Vuestro apoyo será indispensable para contar con las manos y recursos que nos ayuden a ser alfareros de quienes no tienen identidad; documentar a nuestros hermanos y hermanas, para vivir como hijos de un mismo Ser, en un mismo hogar llamado Perú.

Muchas gracias.