



## ¿Quién soy yo? La identificación de las personas en el Perú

Guillermo Thornberry

Subjefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)

**Síntesis:** La identificación de las personas es la fuente de todos sus derechos. Así, pueden ejercer sus derechos civiles, acceder a los servicios sociales de salud, educación y vivienda, y transitar a través de las fronteras. Además, garantiza el derecho al sufragio, pilar de los sistemas democráticos. A la fecha, ¿qué se ha hecho en el Perú al respecto y qué es lo que falta por hacer?

El problema de los indocumentados fue por mucho tiempo una suerte de “cenicienta” en la agenda del desarrollo, e inclusive en los trabajos de investigación doctrinaria y jurídica de los especialistas del Derecho.

Esta situación, sin embargo, está cambiando muy rápidamente. Hace unas semanas el obispo y Premio Nobel sudafricano Desmond Tutu ha llamado la atención sobre el gravísimo problema de los indocumentados en África, particularmente en lo que respecta a los menores de edad.

Y no es para menos. La identificación de las personas es la fuente de todos sus derechos; el ejercicio de los derechos civiles, el acceso a los servicios sociales de salud, educación y vivienda, la posibilidad de transitar a través de fronteras, así como la garantía de las estructuras sociales más importantes, como el derecho al sufragio, pilar de los sistemas democráticos.

### La identificación en el Perú

La identificación de un ciudadano en el Perú comprende dos aspectos fundamentales:

- Los Registros Civiles
- El Registro Nacional de Identificación

Los Registros Civiles registran los hechos vitales y el estado civil de los ciudadanos, vale decir: nacimiento, defunción, matrimonio, divorcio y viudez. El Registro de Identificación registra la identidad de los mismos, permitiéndoles ejercer sus derechos ciudadanos y los obliga a cumplir sus deberes como tales.

Durante muchos años, la tarea de registrar los hechos vitales en el Perú estuvo a cargo de la Iglesia Católica (a través de los registros de bautizo, matrimonio y extremaunción). En 1852, la naciente República encarga dichas funciones a las autoridades políticas, prefectos, sub-prefectos y gobernadores, mientras que en 1856 se delega dichas funciones de registro a los municipios. Sin embargo, en lo que respecta al registro de ciudadanos con derecho a ejercer el derecho de sufragio, es recién en 1931 que se crea el Registro Electoral para identificarlos.

En 1996 entra en funcionamiento el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), creado en la Constitución Política de 1993, con la finalidad de unificar los Registros Civiles y crear el Archivo Único de Identificación. El propósito de esta medida fue mejorar la credibilidad de los documentos de identidad e identificación, contar con un



banco de datos confiable y completo de la población peruana y, mantener dicha información permanentemente actualizada, para asegurar la estabilidad jurídica tanto de la identificación como de las transacciones legales y comerciales. Adicionalmente, el Reniec se incorporó al sistema electoral para que, sobre la base de este banco de datos, elabore los padrones electorales y los mantenga permanentemente actualizados. Con el fin de evitar interferencias de carácter político o de grupos de interés, se le confirió plena autonomía a nivel constitucional.

En sus primeros seis años y medio de funcionamiento institucional, el Reniec cumplió parcialmente con estos objetivos asignados por la Constitución de 1993 y por su Ley Orgánica, promulgada en 1995. Si bien es cierto que, luego de algunas experiencias frustradas, logró tanto la generalización del Documento Nacional de Identidad (DNI) como la creación de un banco de datos digitalizado, dicha tarea quedó inconclusa. Asimismo, los Registros Civiles continuaron, por delegación, a cargo de los municipios, sin intentarse su integración al Registro Único del organismo.

## Los excluidos del derecho a la identidad

La creación del Reniec contribuyó sustancialmente a reducir el número de indocumentados y mejoró la confiabilidad del documento y la calidad del Registro, sin embargo, una parte importante de la población quedó marginada de este importante proceso.

Los principales excluidos de los beneficios de este esfuerzo integrado fueron los siguientes grupos:

- Los económicamente marginados (población en situación de pobreza y pobreza extrema).
- Los geográficamente alejados de centros urbanos (población de comunidades campesinas y de comunidades nativas).
- Los menores de edad, los adultos mayores y los discapacitados.
- Los peruanos residentes en el extranjero.

Con miras a enfrentar este reto, la administración del Reniec que comenzó su mandato en octubre de 2002, adoptó las siguientes acciones:

- Elaboración de un rápido diagnóstico de situación en cada uno de estos grupos.
- Creación de una Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social.
- Elaboración y ejecución de un Plan de Acción en varios frentes.
- Declaración de atención prioritaria para estos grupos de marginados.
- Obtención y asignación de recursos que permitieran acciones rápidas para reducir el número de indocumentados.

Como resultado de estas acciones, se presenta una apretada e incompleta, síntesis de los aspectos más saltantes de la situación actual en términos de las mejoras obtenidas<sup>1</sup>:

### a. Los económicamente marginados

En el caso de los económicamente marginados, se identificaron tres problemas principales:

---

<sup>1</sup> Todos los datos cuantitativos provienen del RENIEC.



- Los que carecían de documentación básica (partida de nacimiento).
- Los que carecían de Libreta Militar.
- Los que no habían canjeado su Libreta Electoral por el DNI.

En lo referente al primer grupo, se iniciaron campañas para registrar gratuitamente a aquellos que no se encontraban inscritos en los registros de nacimiento, requisito indispensable para obtener el DNI. Para ello se buscó aunar esfuerzos con los municipios, a fin de que estos registraran y otorgaran partidas gratuitamente, especialmente en zonas económicamente deprimidas. Por citar algunos casos: en Ayacucho, Apurímac y Huancavelica se trabajó con la Comisión de Trabajo por los Indocumentados (Cotrain), importante esfuerzo que aglutina al Reniec, organizaciones no gubernamentales (ONGs), municipios, Fuerzas Armadas y Defensoría del Pueblo, entre otras organizaciones e instituciones, lográndose una masiva campaña de registro, mediante convenios con los municipios, en más de 70 distritos, beneficiando a más de dos mil cien personas, incluyendo inscripciones extemporáneas, las cuales requieren de un proceso más complejo que las inscripciones normales. Similares campañas se han desarrollado con mujeres del ámbito rural en Cajamarca y en las provincias más pobres de la sierra de Piura con el apoyo de la ONG Flora Tristán.

En la primera etapa de aplicación de la estrategia, uno de los mayores obstáculos para acceder al DNI lo constituyó la exigencia de contar con Libreta Militar. No sólo se trataba de un problema de costo sino también de dificultades y costos de movilización de la población, el cumplimiento de los requisitos para obtenerla y cierta resistencia de las personas por temores fundados o infundados. A esto habría que agregar las dificultades de incorporar personal militar en los desplazamientos de registro que realizó el Reniec en zonas con altos niveles de pobreza, tanto por razones de costo como por la falta de disponibilidad de personal idóneo en los institutos armados.

Afortunadamente, esta situación se resolvió con la Ley 28316 del 5 de agosto de 2004, al eliminarse dicho requisito para la obtención del DNI, esfuerzo conjunto que comprendió a ONGs, fuerzas políticas, líderes de opinión y al Reniec.

Con respecto al canje de la Libreta Electoral por el DNI, cabe señalar que es la empresa que ha presentado el mayor reto pero que a la vez ha dado los resultados más impresionantes en un plazo relativamente corto. A principios del 2003, existían en el Perú, alrededor de cuatro millones de personas que no habían cumplido con canjear su libreta por el DNI. Esto creaba una serie de problemas, tales como, la facilidad de falsificarla por tratarse de un documento manual sin ningún dispositivo de seguridad mínimamente confiable; la imposibilidad de registrar la imagen de la persona en el banco de datos; su poca durabilidad, entre otros.

La razón principal que durante años se adujo para incumplir el mandato legal de que todos los peruanos contaran con un documento único de identificación, era que existía una parte apreciable de la población que no podía costear el costo del canje. Frente a esta situación, el Reniec asignó recursos para subvencionar a las personas pobres (a un tercio de la tasa normal) que acreditaran tal condición con un certificado gratuito emitido por una organización religiosa, una ONG, un municipio o una entidad de caridad. Para aquellos en situación de extrema pobreza, de acuerdo a la clasificación de FONCODES, se les entregó en forma gratuita. Sobre esta base se declaró la caducidad definitiva de la Libreta Electoral el 28 de febrero de 2004, eliminándose así un documento obsoleto e inseguro.



Hoy en día ese número de Libretas Electorales se ha reducido a 1'300,000 personas aproximadamente que, por motivos desconocidos, no han cumplido con efectuar el referido canje. Vale decir que en dos años, más de 2'700,000 personas han pasado a integrar el banco de datos del Reniec con información actualizada, incluyendo imágenes. A fines de febrero de 2005 existen registrados en el Reniec 15'573,424 peruanos adultos con DNI. Esto ha tenido un impacto enorme en el bienestar de la población, pues ha permitido a las entidades del Estado mejorar la confiabilidad de los programas sociales (salud, educación, vivienda) y la seguridad jurídica del país; hoy en día, los bancos, los notarios, las fuerzas del orden, los ministerios, y más de 600 entidades públicas y privadas tienen acceso a esta información confiable y segura para cautelar identidades, operaciones comerciales y actos jurídicos mediante convenios de consulta en línea al banco de datos del Reniec que, para las instituciones públicas, son a título gratuito. Asimismo, viene desempeñando un papel importante en la detección de fraudes al Estado, como en el caso de las denominadas “planillas fantasma”.

## b. Los geográficamente alejados de los centros urbanos

Uno de los retos más difíciles lo plantea la cobertura de lugares alejados y de difícil acceso. En el caso de las comunidades campesinas se ha diseñado una estrategia para enviar grupos itinerantes que faciliten la expedición del DNI, buscando un acercamiento a las poblaciones más alejadas.

Sin embargo, el obstáculo más difícil lo plantean las comunidades nativas de las zonas de selva. Para superarlo ha sido necesario organizar grupos de desplazamiento, que muchas veces deben viajar, en río y a pie, durante varios días, e incluso semanas, para poder acceder a los poblados más alejados, particularmente en áreas fronterizas. Una reciente medida del Reniec ha sido la adquisición de una nave fluvial para facilitar dichos desplazamientos, no sólo por razones logísticas y de seguridad, sino también por motivos de costo, pues movilizarse en dichas zonas es sumamente caro. El deslizador cubre más de ocho mil kilómetros de ríos de la zona amazónica, brindando atención a un promedio de tres poblados por día.

Otro importante componente de la estrategia ha sido la capacitación gratuita de más de 1,200 registradores civiles entre miembros de las comunidades nativas, a quienes también se les entrega libros registrales sin costo alguno, como se hace con todos los municipios del país. Estos registradores dependen directamente del Reniec, pues no cuentan con el apoyo de ningún municipio. Asimismo, se ha procedido a la contratación de personal registral itinerante versado en las lenguas nativas de cada zona.

Entre el año 2004 y el 2005 el Reniec otorgará 40,000 DNI gratuitos en zonas rurales del país incluyendo zonas de selva. Los pobladores de las comunidades nativas de Loreto, Ucayali, Piura, Cajamarca, Junín y Huancavelica serán los principales beneficiarios.

## c. Los menores de edad, los adultos mayores y los discapacitados

Una de las áreas que recién ha merecido atención es la de la identificación de los menores de edad, no sólo porque es un mandato legal sino porque constituye una importante medida de protección para ellos. El hecho de encontrarse registrados, con los datos de sus padres, en un documento y, más importante aún, en el banco de datos del Reniec, puede convertirse en un valioso instrumento para la defensa de los menores en casos de



accidentes o cuando son víctimas de delitos como el secuestro y el tráfico de niños, pues las autoridades se encuentran conectadas en línea con el registro.

El camino por recorrer en este campo es aún largo, pues no se puede establecer la obligatoriedad del documento mientras no existan fuentes de financiamiento que hagan viable su obligatoriedad. El Reniec ha comenzado, sin embargo, una agresiva campaña de difusión sobre su importancia -particularmente entre los niños- y la necesidad de extenderlo a todos los menores. Por lo pronto, ha entregado alrededor de 60,000 documentos a título gratuito y tiene programado alcanzar la meta de 200,000 el 2005 en zonas pobres de la capital. Asimismo, viene desarrollando una estrategia de captación de recursos de entidades internacionales para fijarse metas más ambiciosas.

Otro proyecto en cartera, que viene coordinando con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) es la entrega de un número único de identificación a los menores al momento de nacer y que sería asignado en la propia partida de nacimiento. Esto facilitará la identificación y la expedición del DNI respectivo en un lapso relativamente corto.

En lo que se refiere a los adultos mayores, se ha desarrollado el sistema de atención a domicilio para aquellos que se encuentran imposibilitados de desplazarse a las agencias del Reniec. Asimismo, no sólo se ha acondicionado tales agencias para dar una atención preferente a dichas personas sino que se ha implementado una agencia especial para darles una atención adecuada y así facilitar su acceso a la identificación. Igualmente, se ha hecho entrega gratuita del DNI a los ancianos que se encuentran en asilos.

Una política similar se viene implementando con respecto a un sector de la población tradicionalmente marginado o descuidado: los discapacitados. La adecuación de agencias para una adecuada atención y el otorgamiento de DNI gratuitamente son los pilares fundamentales de esta iniciativa.

#### d. Los peruanos residentes en el extranjero

Aun cuando es muy difícil obtener cifras confiables, se calcula que alrededor de dos millones de peruanos residen en el exterior, la mayoría de ellos en condición de inmigrantes ilegales. La atención de sus necesidades de documentación se hace a través de los consulados peruanos pero, por limitaciones de diversa índole, ésta es lenta y no cumple con las necesidades de estos compatriotas. Muchas veces la demora en obtener un documento de identidad puede significar la pérdida de oportunidades de legalizar una situación irregular o la pérdida de una oportunidad de obtener empleo. Baste mencionar que el trámite de un DNI desde Tokyo puede tomar hasta un año y uno de Estados Unidos, más de cuatro meses.

Gracias a una iniciativa conjunta del Reniec y del Ministerio de Relaciones Exteriores, esta situación debe cambiar muy pronto. Una de las primeras mejoras que se ha realizado es la interconexión entre los consulados y el banco de datos del Reniec para facilitar el cumplimiento de los requisitos y la verificación de datos para que, por ejemplo, un visitante pueda obtener una copia o renovar su pasaporte.

Otro proyecto a ser implementado en el muy corto plazo es la reducción significativa de los plazos de entrega de DNI, gracias a un convenio por el cual se simplifica el trámite y se



multiplican los envíos de los consulados con mayor demanda a través de un servicio de *courier*, en lugar de utilizar las escasas y poco frecuentes valijas diplomáticas.

### **Comentario final**

La importancia de la identificación está en que de ésta depende el ejercicio de los derechos ciudadanos elementales y de toda índole. Es vital tomar conciencia de la necesidad de apoyar iniciativas conducentes a dotar a todos los peruanos de una identificación que les permita realizarse como ciudadanos plenos, en un país tan dividido y con diferencias tan marcadas. Si lo miramos cuidadosamente, es un poderoso instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades y un mecanismo sutil pero eficaz de distribución del ingreso.