

Un fantasma de carne y hueso

“El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, Artículo 7.

Se calcula que, tan solo en el año 2000, 50 millones de recién nacidos (es decir, más de dos quintas partes del total de los que nacieron) quedaron sin ser registrados. Esto significa que toda esta cantidad de niños ha quedado fuera de los derechos de educación, cuidados médicos, participación y protección de los que goza cualquier ciudadano registrado. Aunque la inscripción del nacimiento en un registro no signifique de por sí una garantía de educación, salud, protección y participación, su ausencia puede poner estos derechos fundamentales fuera del alcance de quienes ya se encuentran al margen de la sociedad.

Un niño no registrado es una “mercadería” más ventajosa para todo traficante de niños, y no tiene siquiera la protección mínima que un certificado de nacimiento puede brindar contra el matrimonio prematuro, el trabajo infantil, el reclutamiento en las fuerzas armadas o la detención y procesamiento en las mismas condiciones que si se tratara de un adulto. En etapas posteriores de su vida, la persona cuyo nacimiento ha quedado sin registrar puede verse imposibilitada de obtener un pasaporte o de presentarse a un empleo oficial, de abrir una cuenta corriente bancaria, de conseguir una licencia matrimonial, de ser candidata en las elecciones o de votar.

Los niños no registrados suelen ser pasados por alto en la planificación del desarrollo social, y son completamente invisibles a la hora de tomar importantes decisiones políticas y presupuestarias. Sin un adecuado registro de nacimientos un país no puede ni siquiera estar seguro de cuál es su índice de natalidad o de mortalidad. El certificado de nacimiento es la prueba más visible del reconocimiento legal por parte de un gobierno de la existencia del niño como miembro de la sociedad.

Para muchos niños las consecuencias de no haber sido registrados se manifiestan especialmente en la pérdida de potencial causada por la falta de educación. Cálculos recientes indican que existen casi 120 millones de niños y niñas en el mundo en edad de ir a la escuela primaria que no asisten a ella: se trata principalmente de niños trabajadores, con discapacidades, afectados con el VIH /SIDA o por conflictos armados, de los sectores pobres, de las minorías étnicas y de las zonas rurales. A menudo son niños y niñas que viven en

circunstancias en las que el registro de nacimiento es cosa poco común. Si bien se trata de uno de los muchos factores que determinan si un niño irá o no a la escuela, el registro de nacimiento y el certificado de nacimiento (o la falta de ambos) pueden ser de importancia crucial.

En el Perú, en un intento por tratar de frenar esta realidad, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC, ha dispuesto que todo niño que nace en el territorio nacional o en el extranjero contará con un Código Único de Identificación que será el mismo de su DNI. Para ello se ha entregado a todas las oficinas registrales en el país, y a sus órganos similares en el exterior, partidas de nacimiento con este código, con el fin de tener un control sobre los niños peruanos desde el momento de su nacimiento. De esta manera se contará con un elemento más para luchar contra la delincuencia y el tráfico de niños.

No darle a un niño o niña la posibilidad de saber quién es y de dónde viene marcará por siempre el camino que le tocará transitar en la vida. Será un fantasma de carne y hueso que no aparece en las estadísticas pero que piensa, siente, razona y reclama. Un ser humano que, aunque no figure en los registros, tiene el derecho de vivir con dignidad.

El problema de los niños indocumentados en el Perú ¿De dónde vengo?

Hasta 1988, de acuerdo a las cifras del censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INEI), en el Perú existían alrededor de un millón de niños y niñas sin partida de nacimiento. La tasa de omisión de registro era de 28.2%, lo que en términos concretos significaba que anualmente 170 mil niños y niñas no eran registrados en los registros civiles del país.

Luego de estas cifras, lo que ha existido son proyecciones de cómo se ha venido desarrollando el problema del derecho al nombre en el Perú. Según las proyecciones del INEI¹, la población peruana estimada al 30 de junio del 2005 ascendería a 27'946,774 personas, de las cuales 13'895,325 serían mujeres (49.7%) y 14'051,449 serían varones (50.3%). Así se muestra en el cuadro N° 1:

Cuadro N° 1

Perú: Población Total y por Sexo Censo 2005		
Sexo	Total	%
Mujeres	13'087,937	49.95
Varones	13'064,246	50.05
TOTAL	26'152, 183	100.0

Fuente: INEI

De esta población, se conoce ahora que 10'297,333 son menores de edad, es decir, casi el 40% del total de población peruana.

Se sabe que para el año 2002 el INEI estimó un número de 626,714 nacimientos, pero ese mismo año el RENIEC fue notificado del registro de tan solo 516,616, es decir, del 82% de los nacimientos estimados. El 18% restante, 110,098 nacimientos, no habrían sido registrados.

Esta cifra se asemeja a la señalada en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002 – 2010 que coordina el MIMDES como Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente. El

¹ Fuente: INEI- Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 25 y Boletín Especial N° 15.

Plan toma como base las cifras mostradas por UNICEF, que sostienen que el 15% de los nacimientos no se inscribe anualmente (este porcentaje equivalía a 110,000 nacimientos en el año 2002).

Dado que esta constante se repite cada año, la Comisión que elaboró el Plan Nacional de Restitución de la Identidad estimó el número de niños, niñas y adolescentes sin Partida de Nacimiento dentro de un rango de cinco años. Así, obtuvo como resultado que desde el año 2000 hasta el año 2004 se habrían generado 550,490 menores de edad indocumentados.

Si se restan estos resultados al total de la población peruana estimada como menor de 18 años, se tiene que el 5% de los niños aún se encontraría indocumentado. Esta aproximación podría incrementarse si se consideran los nacimientos anteriores al año 2000 y que aún no habrían sido registrados.

Otro factor a tomar en cuenta es la cantidad de población que no tiene acceso a los servicios de salud² (25%). En las zonas rurales, aproximadamente el 72% de las gestantes acude al control prenatal, y de ellas sólo el 24% atiende su parto con personal de estos establecimientos³. En tal sentido, es muy difícil determinar exactamente el número de nacimientos anuales, ya que algunos nacimientos ocurridos en casa no se registran en ningún sistema de salud, por lo que el INEI trabaja sobre estimaciones.

Las dificultades para determinar el número de indocumentados menores de edad es tal que el mismo Plan Nacional de Restitución de la Identidad no presenta un desagregado por región.

² Lineamientos de Política Sectorial para el Período 2002 – 2012 y Principios Fundamentales para el Plan Estratégico Sectorial del Quinquenio Agosto 2001 – Julio 2006 del Ministerio de Salud.

³ Información de la ENDES 2000, INEI.

Algunos ejemplos en el mundo

La realidad de los niños indocumentados

- En Siria se les niega la nacionalidad a los niños curdos nacidos en sus tierras. Ellos son considerados por las autoridades como extranjeros o “no registrados”.
- En Myanmar existen tres tipos de ciudadanía con tres tipos diferentes de derechos. Para ser ciudadano con plenos derechos se debe demostrar que se tiene antepasados en Myanmar desde antes de 1824. Solo los de esta categoría pueden recibir educación superior.
- En Yemen el hijo de una madre yemenita casada con un extranjero no tiene derecho a la ciudadanía.
- En Egipto si una familia pobre entrega a su hija menor de edad para que sea la esposa de un hombre proveniente de los Países del Golfo, y éste luego la abandona, los hijos de ésta no tienen acceso a la ciudadanía egipcia.
- En Arabia Saudita todos los varones reciben un carné de identidad a los 15 años. Los muchachos que son hijos ilegítimos se encuentran con que en sus carnés no figura ningún apellido. No se les permite usar el apellido de la madre y deben optar por apellidos ficticios como “Saudi” o “Jedawwi”.
- En el antiguo Zaire, que actualmente es la República Democrática del Congo, el gobierno había prohibido los nombres cristianos al momento de inscribir a un niño.
- En Camerún, Lesotho, Maldivas, Sudán y Yemen los niños no pueden ir a la escuela si no tienen certificado de nacimiento.
- En Turquía se requiere del certificado de nacimiento para conseguir el diploma de la escuela primaria y, por consiguiente, para poder pasar a la escuela secundaria.
- En Tanzania se necesita el certificado de nacimiento para inscribirse en la universidad.
- Según el Grupo de Trabajo Interagencial de las Naciones Unidas sobre el Tráfico de Niños en la Subregión del Mekong, la evaluación de los datos relativos al norte de Tailandia indica que la falta de registro de nacimiento y de pruebas de ciudadanía representa un factor significativo para el tráfico y explotación de niños.
- En Malawi, donde existe un alto índice de transmisión del VIH en la cárcel, existen denuncias que refieren que los adultos se han hecho pasar por menores y que menores han sido colocados en la sección de la prisión destinada a los adultos. Como son pocos los presos que cuentan con un certificado de nacimiento para verificar su edad, al personal carcelario le resulta difícil mantener aislados a los menores de 18 años.

- En Uzbekistán se encuentra registrado el 100% de los niños menores de cinco años. Esto se debe a que el Estado paga una bonificación a los padres por la inscripción de sus hijos, después de la cual tienen derecho a recibir ulteriores remuneraciones.
- En países latinoamericanos como Panamá y Venezuela la cobertura del registro al nacer ha mejorado significativamente. Panamá ha ascendido de una tasa del 80% registrada en 1996, a un total del 90% o más en el año 2000, aumento al cual ha contribuido la campaña pública “Su hijo tiene derechos, regístrelo”, lanzada en 1998.
- A principios de los noventa, en Ecuador solo el 50% de los niños había sido registrado. En colaboración con UNICEF, el gobierno lanzó campañas durante 1995, 1997 y 1999 en las que niños de 12 años o menos fueron registrados. En 1995, con un presupuesto de 324 mil dólares, se consiguió inscribir alrededor de 130 mil de los 390 mil niños sin registro. Desde entonces el problema se ha desplazado a la situación de niños indígenas, pues se calcula que existen 80 mil no registrados. Para el 2000 el registro de nacimientos oscilaba entre el 70% y el 89%.
- En Paraguay el Comité sobre los Derechos del Niño encontró que el nacimiento de muchos niños, especialmente los que pertenecen a grupos indígenas o viven en zonas rurales o asiladas, no se registra debido a la distancia en la que se encuentran las oficinas de registro, o porque sus padres no son concientes de la importancia que tiene la inscripción del nacimiento. Además, se suma al problema el costo de la inscripción.
- En Nicaragua las mujeres que viven en pareja no pueden inscribir a sus hijos a menos que el padre firme el registro de nacimiento. No todos los padres están dispuestos a hacerlo, ya que la firma implica el reconocimiento de la paternidad.

El trabajo desde el gobierno

Las líneas de acción bajo las cuales han trabajado el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, a través de La Cruzada por el Derecho al Nombre y a la Identidad, son las siguientes:

- **Normatividad** : Generar un marco normativo favorable a la inscripción de nacimientos, acorde con el principio de No Discriminación y el interés superior del niño y del adolescente
- **Sensibilización y Compromiso con los Gobiernos Locales a nivel nacional**: Garantizar la gratuidad de las inscripciones de nacimiento ordinarias y extemporáneas, y exonerar todo pago relacionado al proceso de la documentación o determinar su costo real.
- **Promoción y Capacitación**: Educar a la población sobre la importancia del Derecho al Nombre y a la Identidad, y capacitar al personal vinculado a la promoción de los derechos

Avances cualitativos

1.- **Institucionalización del tema en el sector MIMDES.** Aprobación de la Resolución Ministerial N° 181-2005-MIMDES, que declara el Mes de abril como el “Mes del Derecho al Nombre y a la Identidad”.

Se ha dispuesto mediante la R.M. 181-2005-MIMDES que:

- a) Todas las dependencias y los Programas Nacionales del MIMDES incorporen obligatoriamente en sus estrategias de intervención acciones destinadas a la formación, orientación y protección del Derecho al Nombre y a la Identidad de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo o de extrema pobreza.
- b) A partir del 2006 todas las dependencias y programas del sector incorporen en la planificación y ejecución de sus planes operativos institucionales acciones o medidas que contribuyan a la promoción y captación de información sobre el Derecho al Nombre y a la Identidad a favor de las mujeres, niñas, niños y adolescentes de su localidad o región.

2.- **Constitución de 30 Comisiones Multisectoriales de Cruzada**, conformadas por los representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, de las Instituciones Públicas, la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Concertación y las Organizaciones Sociales de Base.

3.- Suscripción de 376 Actas de Compromiso con los representantes de los Gobiernos Locales, en las que se acordó organizar, ejecutar y evaluar conjuntamente la “Cruzada Nacional por el Derecho al Nombre y a la Identidad – Mi Nombre” en sus jurisdicciones correspondientes.

4.- Emisión de 202 Ordenanzas Municipales, que tienen como objetivo garantizar la gratuidad en las inscripciones y emisión de la primera acta de nacimiento, así como la exoneración de otros pagos que permitirán documentarse a las personas que lo requieran.

5.- Se ha elaborado una “Guía para Garantizar el Derecho al Nombre y a la Identidad” dirigido a defensores y operadores de campo del MIMDES. Esta guía ha sido validada con participación de los integrantes de la Mesa Interinstitucional sobre el Servicio de Defensorías del Niño y del Adolescente.

6.- Se han desarrollado talleres de capacitación que incluyen a trabajadores del MIMDES y a integrantes de las Defensorías del Niño y del Adolescente. De igual modo, otras instituciones como la Universidad Particular de San Martín de Porres, el Plan Internacional, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza del Cono Este y el Comedor Santa Rosa de la Beneficencia Pública de Lima han realizado encuentros a fin de abordar el tema del Derecho al Nombre y a la Identidad, e informar sobre la Cruzada Nacional.

7.- Se han elaborado tres iniciativas legislativas como producto del trabajo realizado desde la Comisión técnica MIMDES-RENIEC. Éstas son:

- a) Modificar el artículo 29 del Código Civil, a fin de que en caso se de el reconocimiento del padre durante la gestación o apenas el niño nace, el registrador esté facultado a integrar los apellidos del niño.
- b) Modificar la Ley y Reglamento del RENIEC, con la finalidad de que se amplíe el plazo estipulado para la inscripción del niño en los establecimientos de salud que cuentan con Oficina Registral de 03 días a 30 días.
- c) Modificación del artículo 390 del Código Civil, a fin que el reconocimiento efectuado por el padre o madre ante las Defensorías del Niño y del Adolescente mediante acta de compromiso constituya título exigible ante los Registros del Estado Civil. De esta manera los registradores tendrían la obligación de inscribir el nacimiento de los hijos extramatrimoniales reconocidos por este medio.

Como resultado de un trabajo coordinado entre el MIMDES y la Alianza por el Derecho Ciudadano, que integra a diversas instituciones públicas y privadas, se cuenta con una propuesta de modificación del Código Civil en lo relacionado a los hijos extramatrimoniales a fin de que se pueda inscribir al niño o niña con el apellido del supuesto padre cuando él esté ausente, sin que

ello signifique vínculo de filiación. La Alianza, además, ha aportado con dos consultorías que respaldan la propuesta.