

# Políticas Públicas y Afrodescendientes en el Perú







# **Políticas públicas y afrodescendientes en el Perú**

Cecilia Reynoso Rendón  
Gustavo Oré Aguilar  
Mónica Carrillo Zegarra

**LUNDU**  
**Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos**

Lima, noviembre 2010

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y AFRODESCENDIENTES EN EL PERÚ**

**LUNDU Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos**  
**Políticas públicas y afrodescendientes en el Perú**  
**2010, 78 pp**

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Fondo de Acción Urgente, IWHC y AJWS.

©LUNDU Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos  
Av. Bolívar Nº 138 "A", Pueblo Libre, Lima, Perú  
Teléfono: (51-1) 628 – 3764  
Fax: (51-1) 628 – 3764 anexo 25  
Web Site: [www.lundu.org.pe](http://www.lundu.org.pe)  
E-mail: [lundu@lundu.org.pe](mailto:lundu@lundu.org.pe)

Editor: LUNDU Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos  
Autores: Cecilia Reynoso Rendón, Gustavo Oré Aguilar y Mónica Carrillo Zegarra  
Coordinación General: Gloria Castro Álvarez  
Corrección de estilo: Raúl Behr Vargas  
Diseño de Carátula: Joan Jiménez Suero  
Supervisión Gráfica: Gloria Castro Álvarez  
Diseño y Diagramación: Henry Gutiérrez Rendón

Impresión:  
R&F Publicaciones y Servicios S.A.C  
R.U.C Nº 20505390599  
Jr. Manuel Candamo Nº 350 - 356, Lince, Lima 14, Perú  
Teléfono: (51-1) 472 – 9676 / 266 – 0045

Impreso en el Perú, noviembre 2010  
Tiraje: 500 ejemplares

Primera edición: noviembre 2010

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2010-15456

ISBN:

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sin previa autorización escrita de los autores y el editor.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>9</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO Y AFRODESCENDIENTES</b>	<b>15</b>
II.1 Afrodescendiente y negro	16
II.2 Pueblo o comunidad	17
II.3 Mujeres afroperuanas	19
II.4 Pobreza y exclusión	23
II.5 Acción afirmativa	25
II.6 Contextos regionales	27
<b>III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL</b>	<b>29</b>
III.1 La protección de derechos de los pueblos afrodescendientes	29
III.2 La discriminación racial y su desarrollo normativo	31
III.3 Declaraciones de los Estados	34
<b>IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL</b>	<b>37</b>
IV.1 Normas básicas	39
IV.2 Normas de protección en ámbitos específicos	42

IV.3 Otras normas pertinentes	47
IV.4 Ordenanzas contra la discriminación	49
<b>V. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANES NACIONALES</b>	<b>59</b>
V.1 Plan Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2010	59
V.2 Plan de Igualdad de Oportunidades 2006 – 2010	61
V.3 Plan Nacional de Restitución de la Identidad	62
V.4 Medios de comunicación	62
V.5 Instituciones	63
<b>VI. CONCLUSIONES</b>	<b>69</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>73</b>







## PRÓLOGO

Se ha dicho, de muchos modos, durante muchos años, que el Perú es un país de todas las sangres. Algunas veces, como expresión de un deseo; otras, como un hecho evidente de la realidad; otras, como un problema.

Para José María Arguedas, era el horizonte de una identidad que pudiera ayudarnos a superar nuestras fracturas y desencuentros, nuestros múltiples desarraigos como blancos, mistis, indios, cholos, negros; una larga subdivisión de colores, estatus, relaciones y sentimientos.

Para muchos de los fundadores de nuestro Estado republicano, esta heterogeneidad étnica era percibida como una traba para alcanzar el ideal del progreso y la modernidad, entendidas casi literalmente como un bien occidental, europeo y blanco. Allí tenemos los debates en el Parlamento, los esfuerzos por tener políticas de inmigración blanca que compitieran con la oferta de países como Argentina, Uruguay o Brasil, y que civilizaran el Perú por la vía más directa y simple: la de importar gente.

Nuestra república ha incluido el racismo como una de sus instituciones más sólidas. Al mismo tiempo que reivindicaba un credo igualitario, la sociedad peruana reproducía prácticas profundamente desiguales. No hay consenso, entre nuestros investigadores, respecto del origen de este racismo contemporáneo. Algunos lo explican como una herencia colonial: la supervivencia de un orden mental que naturalizó e institucionalizó las diferencias. Otros lo consideran un producto moderno, que, paradójicamente, nació con la idea ilustrada de la igualdad, como un contrario que permitió justificar un orden jerarquizado, cuando ya no funcionaban los argumentos del antiguo régimen, con sus diferencias basadas en ciertas 'naturalezas'. Pasar de las morfologías a la pseudobiología y luego, al poder del prejuicio y el símbolo rotulador.

El racismo ha sido una de las taras que ha minado nuestras posibilidades como colectivo. Porque ha sido eficaz, pues, al dividir y subdividir, favoreció el abuso de poderosos de facto, de caudillos, mandones, notables y autoridades. Porque debilitó las posibilidades de solidaridad entre los subordinados de todos los colores y culturas. Porque contribuyó a impedir que las instituciones públicas fueran democráticas. Porque aportó a demostrar que reglas reales del abuso de poder se sobreponían a la Constitución y las leyes. Es la historia de nuestros siglos XIX y XX.

No hay democracia real si hay gente que no llega a ser ciudadana. Y, si siendo ciudadanos, los hay de varias clases, cada cual más modesta, en recursos, atribuciones y 'color' (de "color modesto", dice el habla popular, al referirse a los afroperuanos). En pleno siglo XXI, una inmensa cantidad de peruanos considera prescindible la democracia. Así lo muestran encuestas serias, como el Latinobarómetro. Y estos peruanos no lo hacen por ignorancia. Todo lo contrario: lo hacen por experiencia y conocimiento. La democracia que han aprendido ha sido excluyente y agresiva. Ha sido una democracia sin ventajas.

El racismo no necesita de razas para funcionar: solo requiere de racistas; es decir, de violencia para fabricar un 'otro' degradado. Y también de un orden e ideología que le dé sentido a este tipo de relación. El racismo no necesita de sistemas coloniales, dictaduras o democracias para florecer. Solo necesita que el vínculo entre los seres humanos esté mediado por una norma cultural, que establezca rótulos, delimite roles y organice la diferencia.

En esta "república sin ciudadanos" -al decir de Alberto Flores Galindo-, o "de ciudadanos de segunda", al decir de Carlos Iván Degregori, los afroperuanos han sido fantasmas sin república.

El Estado Peruano no ha sido capaz, en casi dos siglos de existencia, de crecer para ser no un ente represor del cual defenderse, sino una red institucional que garantice las libertades y los derechos de su población. El Pueblo Afroperuano no está. No está en los libros de texto, no está en la historia, no está en la memoria, no está en los símbolos de orgullo nacional o regional, no está en la administración, no está siquiera en los registros, en las estadísticas. Ha sido, sobre todo, un vacío.

El Pueblo Afroperuano es lo que, actualmente, se denomina una minoría étnica o cultural. También es un grupo en situación de mayor vulnerabilidad. Pero, sobre todo, es una interrogante.

¿Cuántos son? ¿Cómo se identifican? ¿Aumentan, disminuyen? ¿Qué necesidades y oportunidades los enmarcan? ¿Cuánto aumentan o disminuyen sus problemas? ¿Cómo se perfilan sus fortalezas? ¿Qué prioridades definen sus comunidades? ¿Cuál es su relación con este Estado lejano? ¿Cuáles son las aspiraciones de sus jóvenes? ¿Cuáles los obstáculos al plan de vida de sus mujeres? ¿Qué enfermedades los afligen? ¿Qué patrimonio, qué recursos, qué?

¿Los niños afroperuanos viven o sufren su infancia?

Es deber del Estado garantizar el disfrute efectivo de los derechos de su población. Debe hacerlo a través de políticas públicas concretas. Estas deben diseñarse no solo de modo profesional, sino participativo. No se trata de promulgar medidas aisladas: se trata de articular planes y programas, y dotarlos de herramientas de gestión, para que sean evaluados por sus resultados y no por sus declaraciones.

Como demuestra este valioso estudio de LUNDU, estamos ante el déficit principal del Estado Peruano en relación con el Pueblo Afroperuano. No existe tal política pública. No existe, siquiera, una norma específica para sancionar el racismo. No existen metodologías, censos ni sistemas de gestión de la información sectorial, demográfica, social o de otra índole, que incorpore variables de identificación étnica.

En el periodo colonial, y en la temprana república, miles de esclavos y negros libertos sufrieron traslados en condiciones brutales, sevicia, cepos, mutilaciones, explotación desmedida, enfermedades y muertes, tanto en las haciendas como en las grandes obras públicas, el servicio doméstico o el Ejército, por ejemplo. El racismo mata.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación mostró que una de las causas del conflicto armado interno, que sufrió el país en las décadas pasadas, fue el racismo. La subvaloración hizo que aplicar la violencia extrema fuera más sencillo: que se quebraran menos resistencias mentales al momento de someter a tratos crueles a otros seres humanos. Alrededor de 70 mil personas murieron bajo esta lógica. Otras 15 mil desaparecieron. Cientos de miles, quizá, sufrieron torturas y otras tantas debieron desplazarse forzosamente. El racismo mata.

Los años pasan, pero una sociedad que tiene entre sus ejes de organización implícitos el racismo, sigue siendo letal.

Mucha de la normatividad dada en los últimos años en el país, vinculada a la discriminación -sobre todo, las ordenanzas de gobiernos locales y regionales-, enfatizan la injuria racista o la protección del ciudadano frente a situaciones administrativas, como sujeto consumidor. Las instituciones creadas para impulsar y supervisar iniciativas en su favor, como el INDEPA, lo hacen de modo general, incluyendo, entre sus atribuciones, velar por los derechos de los pueblos indígenas, campesinos y amazónicos, además del afroperuano.

Las acciones afirmativas, en favor del Pueblo Afroperuano específicamente, son escasas: su focalización es poco precisa y su impacto es débil. El resultado son altos niveles de desnutrición, mortalidad materna, retraso educativo.

El racismo mata de muchas formas. Termina con planes de vida. Termina con las esperanzas.

El enfoque de derechos no es aplicado o no es entendido al momento de definir políticas públicas. No se trata de acumular citas de normas internacionales, o de emplear las herramientas jurídicas solamente como fetiches. Se trata de una herramienta clave en la gestión pública moderna, de un principio ético por el cual los Estados deben garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos, a través de las políticas públicas. Y esto significa: definir con claridad el titular del derecho, definir el garante del derecho, definir el modo concreto de garantizarlo (la institucionalidad y los procedimientos), definir el modo de participar del titular del derecho, definir el modo de hacer transparente la gestión, rendir cuentas, exigir cumplimientos, evaluar resultados, y evaluar los efectos e impactos diferenciados de la implementación de dichas políticas, etc. No son palabras: es gestión.

Este trabajo de LUNDU, que tiene, como uno de sus principales objetivos, la identificación de las acciones afirmativas y políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente, es un aporte básico en este llamado urgente al Estado.

Llevamos ya doscientos años de mirar sin ver: es momento de erradicar las causas que colocan al Pueblo Afroperuano en condiciones de sufrir múltiples desventajas -no solo de sufrir el racismo directo-. Es momento de asumir los errores y omisiones del pasado y, si cabe, pedir perdón y avanzar hacia acciones reparadoras. Es momento de convocar a la sociedad civil nacional y, sobre todo, al Pueblo Afroperuano para construir un mejor Estado para todos. Es un buen

momento para que las políticas públicas se diseñen, se implementen, se critiquen, se mejoren y se vuelvan a implementar. Es momento para que el movimiento de derechos humanos del Perú haga suya esta agenda y, al incluirla, renueve y enriquezca su propia mirada. Es momento de romper este aislamiento del movimiento afroperuano de otros movimientos reivindicativos de derechos.

El Perú es un país de muchas promesas y posibilidades. Y, como señalamos al inicio de esta presentación, ha sido y es un país de todas las sangres. Tenemos fe en que este potencial no será más regado en rojas páginas de violencia. Y que el pasado de dolor no será más la norma. Aspiremos a que la compleja y, al mismo tiempo, sencilla metáfora del cholo Arguedas sea un estándar motivador para todos nosotros. No para perdernos en un sueño que homogeniza bajo un mestizaje que camufla y oculta, sino bajo un mestizaje que reinventa los colores, los relaciona y los potencia en sus reflejos y diferencias.

Ronald Gamarra  
Lima, noviembre 2010

## I. INTRODUCCIÓN

El reto de realizar un diagnóstico sobre la situación que atraviesa el Pueblo Afroperuano debe asumirse con empeño y esperanza, aún con las enormes dificultades que este esfuerzo implica.

Entre los objetivos del presente estudio, resulta preponderante la identificación de las acciones afirmativas y políticas públicas dirigidas a la población afrodescendiente, repercutiendo en su alcance e impacto.

La falta de información sistematizada y útil es una de las principales dificultades de esta tarea. Ciertamente, toda investigación enfrenta obstáculos; sin embargo, en el caso de los (as) afrodescendientes de nuestro país, la información es, en unos casos, exigua; en otros, aún incipiente.

Pese a las avanzadas metodologías que existen para acopiar información, todavía no se cuenta con datos precisos sobre el número y las condiciones de vida del Pueblo Afroperuano; esto representa una primera prueba tangible de su exclusión e invisibilidad histórica, siendo más grave aún la situación de las mujeres y las niñas.

Esta desinformación estadística influye sustancialmente en la ausencia de políticas públicas y espacios de participación para el Pueblo Afroperuano, lo que dificulta su acceso a oportunidades de desarrollo y al cumplimiento de sus derechos fundamentales; consecuentemente, acentúa su pobreza y marginación. La investigación y el conocimiento son claves para enfrentar este problema: tal es la contribución que este documento pretende realizar.

Además de llenar este vacío, los siguientes capítulos plantean análisis y propuestas sobre la relación establecida entre el Estado y el Pueblo Afroperuano, entendiéndolo que esta debe regirse por los compromisos jurídicos internacionales que el Perú ha firmado. En esa línea, este trabajo evalúa las decisiones o políticas públicas que se han llevado a cabo en los últimos diez años.

La perspectiva de género es uno de los aspectos que esta investigación subraya: es palpable que las principales decisiones del Estado que han involucrado a este sector de la sociedad -en sus tres niveles: nacional, regional y local-, han obviado la situación de las mujeres y niñas afroperuanas.

La invisibilidad y la exclusión de los (as) afrodescendientes en el Perú han sido enfocadas, generalmente, desde la discriminación étnico-racial, entendiéndola como un trato desigual, constante y cotidiano. Sin soslayar este enfoque, este trabajo propone estudiar las causas, efectos y consideraciones histórico-culturales que las originan. Ello permitirá ampliar el análisis y reorientar las perspectivas sobre el problema.

Confiamos en que esta contribución de LUNDU - Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos fomente el debate y la construcción de una estadística mucho más fiable sobre la situación del Pueblo Afroperuano. Conforme se sumen más iniciativas, adquirirán visibilidad aquellos (as) que, por tantos siglos, han sido aislados (as) por una sociedad que necesita desprenderse de sus fronteras mentales para no repetir las injusticias del pasado.

Lima, noviembre 2010

## II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO Y AFRODESCENDIENTES

Resulta pertinente iniciar este capítulo con una revisión conceptual de las políticas públicas, concibiéndolas como categoría de análisis amplio, no solo como leyes, planes o estrategias; constituyen, más bien, un conjunto de decisiones elaboradas desde el Estado y que pueden expresarse en una serie de normas e instituciones.

Para Oszlak y O'Donnell, las políticas públicas expresan una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global, y “puesto” en un proceso en el que se entrelazan, de forma compleja, con otras fuerzas sociales: ello permite estudiar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas<sup>1</sup>.

La excelencia se manifiesta en los cursos de acción y flujos de información vinculados con un objetivo político -definido en forma democrática-, desarrollados por el sector público, y apoyados, frecuentemente, por la participación de la comunidad y del ámbito privado. Una política pública de calidad incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados<sup>2</sup>.

Dentro de esta dinámica estatal, las políticas públicas evidencian cómo se desarrolla la disputa entre diversos actores en la distribución de poder y reglas de juego<sup>3</sup>.

### *El enfoque de derechos en las políticas públicas y la actuación de la sociedad civil organizada*

Para el análisis de las políticas, sobre todo de aquellas vinculadas al ejercicio de derechos fundamentales, debe indagarse, en primer lugar, si fueron o no planteadas desde un enfoque de derechos. Así se sabrá si estas se centraron en la persona antes que en cualquier otro elemento, teniendo las decisiones adoptadas la prioridad de garantizar el derecho.

---

1 Oszlak y O' Donnell 1984: 112.

2 Lahera 2004: 8.

3 Acuña y Repetto 2001: 15.



En el Perú, uno de los íconos históricos, a partir del cual se diseñó un conjunto de políticas públicas para erradicar el racismo y atender a las colectividades discriminadas, fue el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que constituyó el primer documento que reconoció el racismo existente en el país y que lo calificó como fuente del cruento conflicto que se vivió en los años ochenta y noventa:

*“La CVR ha constatado que la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata, a juicio de la CVR, el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República” (Novena Conclusión del Informe Final de la CVR 2003).*

## II.1 Afrodescendiente y negro

El término afrodescendiente es reciente, pues comenzó a utilizarse, de forma sistemática, luego de la Conferencia Mundial contra el Racismo, llevada a cabo en 2001<sup>4</sup>. Aunque los incorpora, en la práctica trasciende los conceptos de ‘negro’ o ‘afroamericano’.

El calificativo ‘negro’ ha sido históricamente empleado como referente de identidad racial y cultural; sin embargo, también se ha utilizado para discriminar y excluir a las personas por el origen étnico afro, asociado al color de piel y a un origen cultural: el término, en muchas ocasiones, se emplea de forma peyorativa o con una carga despectiva. Sin duda, esto responde a una postura racista, que sostiene la superioridad de un grupo humano respecto a otro.

De otro lado, el término ‘afroamericano’ fue criticado por la confusión que generaba con los ‘afronorteamericanos’; es decir, por ‘afroamericano’ se podía aludir, de forma exclusiva, a los (as) afrodescendientes de los Estados Unidos, y no a los de América Latina.

El término ‘afrodescendiente’, por ende, se ha perfilado como el más aceptable entre las organizaciones que investigan este tema, ya que “implica el reconocimiento de una ancestralidad africana, es decir, ser hijos e hijas de una diáspora africana ocasionada por el tráfico esclavista”<sup>5</sup>.

4 “El término afrodescendiente fue propuesto inicialmente por la brasileña Sueli Carneiro en el Taller sobre Etnicidad e Identidad en el 4to Congreso Luso – Afrobrasileño de Ciencias Sociales, dictado en el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río de Janeiro (1-5 septiembre, 1996). El término afrodescendiente fue retomado en la III Conferencia Regional de las Américas en Santiago de Chile, en 2000, y legitimado en la Conferencia Mundial Contra el Racismo y la Discriminación de Durban, en Sudáfrica 2001”. En: Verástegui 2009.

5 Carrillo Zegarra 2009.

Aún así, su uso también ha generado algunas críticas: la principal sostiene que este término negaría “las identidades nacionales y diversidad de herencias en nuestros países latinoamericanos de ‘todas las sangres’”<sup>6</sup>. Es importante señalar que, además de aludir a los orígenes africanos, el término ‘afrodescendiente’, propuesto como una categoría política, implica el reconocimiento de raíces africanas, así como la razón por la cual las antiguas generaciones abandonaron África, en el contexto del tráfico esclavista, que ya ha sido considerado como crimen de lesa humanidad<sup>7</sup>; por ello, el reconocimiento de este hecho activa automáticamente el derecho a la reparación para los (as) afrodescendientes.

En el Perú, así como en otros países de América Latina, no existe consenso sobre qué término usar: ‘negro’ o ‘afrodescendiente’. Sin embargo la definición afro, añadida a la identidad nacional, es la denominación que los Estados han estandarizado: afroperuano, afrocolombiano, afroecuatoriano, etc.

## II.2 Pueblo o comunidad

La definición de ‘pueblo’ o ‘comunidad’ es clave en el diseño y análisis de las políticas públicas; no obstante, aún no existe consenso sobre este tema. Algunos señalan que los (as) afrodescendientes no constituyen un pueblo, pues no cumplirían con todos los elementos que esta categoría exige: una cultura propia, un territorio y un proyecto histórico. Ciertos autores añaden que los pueblos preceden a la creación del Estado, caso que no sería aplicable a los (as) afroperuanos (as).

Sin embargo, esta posición, que niega el estatus de ‘pueblo’ a los (as) afroperuanos (as), no es la única ni la mayoritaria. Hay quienes sostienen que sí conforman una comunidad desde los tiempos coloniales, aunque en la actualidad se encuentre desintegrada<sup>8</sup>. En Colombia, en cambio, la población afrodescendiente sí cuenta con el estatus jurídico de ‘comunidad’, otorgándosele, incluso, derecho sobre determinados territorios<sup>9</sup>; específicamente, sobre aquellos en donde estos grupos han estado tradicionalmente asentados.

Uno de los problemas más graves que enfrentan los (as) afroperuanos (as) es el débil reconocimiento de sus derechos como pueblo por parte del Estado, así como la notoria ausencia de políticas públicas, específicas y concretas, que luchen contra el racismo y la discriminación en el país<sup>10</sup>.

6 Carrillo Zegarra 2009.

7 Numeral 14 de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

8 Esta es la posición del antropólogo Humberto Rodríguez Pastor, citada en: Verástegui 2009.

9 Este surge del reconocimiento del derecho a reparación que tienen los pueblos afrodescendientes.

10 Antón Sánchez 2010: 105.

Opiniones más recientes afirman que la condición jurídica de ‘pueblo’ o ‘comunidad’ no debe circunscribirse al territorio, pues este no sería el criterio más relevante para definir a una comunidad étnica. Por el contrario, la clave estaría en la cultura: compartirla sería el elemento esencial para definir a una comunidad como tal.

En nuestro país, tienen estatus de ‘comunidad’ los pueblos indígenas (denominados ‘campesinos’), mas no el Pueblo Afroperuano. El artículo 89 de la Constitución Política del Perú otorga a las comunidades campesinas existencia legal y las considera personas jurídicas, les reconoce un nivel de autonomía, les otorga propiedad sobre sus tierras y establece el respeto a su identidad cultural; han sido definidas como:

*“(...) organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país”* (Artículo 2 de la Ley 24656).

El Código Civil también menciona a las comunidades campesinas:

*“Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral”* (Artículo 134 del Código Civil).

En la definición de ‘comunidad’ que admite la legislación peruana, el elemento territorial es primordial: a partir de este, se delimita una comunidad y, por ende, se le otorga el correspondiente estatus jurídico. Cabe preguntarse si, en el caso de algunas comunidades de campesinos afrodescendientes, podría aplicarse esta definición, pues su comportamiento territorial sería similar al de algunos pueblos indígenas; por lo tanto, el cumplimiento de esta exigencia sería equivalente.

El informe que, en 2009, presentó el Estado Peruano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), es un testimonio de esta situación, pues expresa lo siguiente:

*“En cuanto a la población afroperuana, de manera específica, en la actualidad no es posible establecer grupos étnicos diferenciados; sin embargo, retrocediendo en el tiempo, se pueden reconocer algunos de los grupos étnicos africanos que llegaron al Perú y que dieron origen a la actual población afrodescendiente, destacando los lucumíes, terranovos, mandingas, misangos, congos y caravelíes, entre otros”<sup>11</sup>.*

---

11 Informe presentado por el Estado Peruano, de conformidad con el artículo 9 de La Convención (2009): Decimonovenos informes periódicos de los Estados partes, presentado por el gobierno peruano el 30 de enero de 2009. Parágrafo 60.

*“Es de suponerse que, del total de la población afrodescendiente en la actualidad, aún conservan rasgos, estilos y formas de vidas provenientes de los grupos mencionados. Lamentablemente, el contenido de las lenguas, considerado para distinguir las etnias existentes, no es aplicable para los afrodescendientes en el entendido que, producto del proceso de transculturación, perdieron su lengua madre, quedando algunos términos mezclados con el castellano, determinando, en cierta parte, una lengua híbrida”. (Informe presentado por el Estado Peruano al CERD 2009.*

Como se aprecia, no existe una postura homogénea sobre el estatus de ‘pueblo’ o ‘comunidad’ de los (as) afrodescendientes. Sin embargo, al margen de la definición de nuestra legislación, es viable considerar que, en el Perú, un pueblo se constituye al compartir una misma cultura; incluso, la variable territorial también puede aplicarse al Pueblo Afroperuano, que se encuentra establecido en zonas específicas de la costa (tal como en Colombia, donde numerosos afrocolombianos están asentados en las costas ribereñas del pacífico).

En este documento utilizaremos la categoría de Pueblo Afroperuano: esta no solo implica la autodenominación que realizan los movimientos sociales; también cuenta con reconocimiento estatal, que suele emplear esta categoría en sus resoluciones e instancias. Aparece en documentos como el Decreto Supremo del Perdón Histórico al Pueblo Afroperuano; también es utilizada por entidades como el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), y la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA).

### **II.3 Mujeres afroperuanas**

Si bien el marco presentado revela el bajo porcentaje de políticas públicas orientadas al Pueblo Afroperuano, estas tampoco incluyen una dimensión de género que permita mejorar las condiciones de vida de las afrodescendientes, superando la pobreza, el racismo y el sexismo. Aunque se observan ciertos avances en torno a los derechos de las mujeres, el impacto de estos no se expresa aún entre las afroperuanas. No existen suficientes fuentes de información que documenten la presencia y la envergadura de sus problemas y necesidades. Anótese, además, que las políticas públicas no son propuestas desde la interculturalidad y la dimensión étnica.

La débil participación de las mujeres en los procesos comunitarios y nacionales de desarrollo se relaciona con los pocos espacios para la participación política y representación en las comunidades. Esto limita la colocación de una agenda política de mujeres afroperuanas en el debate público. La Plataforma de Mujeres Afroperuanas es un proceso impulsado por LUNDU, en articulación con diversas organizaciones afroperuanas, y ha tenido como resultado la elaboración de un primer documento que resalta aspectos prioritarios para las mujeres afro; entre ellos se destacan los

siguientes: derechos sexuales, derechos reproductivos, educación, salud, empleo y protección de derechos. Señala María Ysabel Cedano en una entrevista:

*“Nuestro país es profundamente racista, y la peor forma de racismo es aquella que se da desde el interior de las relaciones familiares, allí se destruyen las primeras oportunidades de que las personas formen un valor propio, un cariño por su cuerpo, una conciencia por su belleza, y si el medio en el que se desarrolla la persona refuerza esta situación porque se mezcla con el hecho de que la persona sea mujer o pobre, es aún más duro”<sup>12</sup>.*

Sin duda, el racismo y su vinculación a las variables de clase y género agravan la exclusión de las afroperuanas. El poco acceso a la educación, al mercado laboral y a espacios de desarrollo técnico es consecuencia de este fenómeno.

El trabajo de las mujeres afroperuanas suele ser precario: el racismo las condiciona a escenarios laborales de servicio. Existen convocatorias en las que son explícitamente solicitadas para tareas estereotipadas, como el servicio doméstico o la atención en restaurantes. De otro lado, también influye el acoso sexual en las relaciones laborales, sobre el cual la normatividad existente no ha impactado de forma positiva.

Una situación similar se da con las mujeres andinas, que padecen diversas formas de discriminación, como apunta Cedano, “debido al tipo de organización económica que tenemos y a la construcción social que hemos generado a partir de un sistema familiar patriarcal. Las mujeres que son pobres e indígenas sufren una triple discriminación, por ser mujeres, pobres e indígenas”<sup>13</sup>.

Los patrones de discriminación racial, étnica y de género, documentados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, continúan menoscabando los derechos de miles de personas en el Perú. Hasta que no se tomen medidas para erradicar las graves desigualdades y discriminación persistentes, el Estado seguirá incumpliendo sus obligaciones internacionales de proteger y promover los Derechos Humanos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- de todas las personas, indistintamente de su raza o etnia, género, o condición socioeconómica<sup>14</sup>.

Las relaciones violentas y racistas ocasionan mayores contextos de vulneración. El racismo endógeno origina, a su vez, una pobre capacidad de negociación en el uso del condón: muchas mujeres asumen como obligación, favor o deber el relacionarse sexualmente con personas no afrodescendientes, en el camino hacia el tristemente mentado “mejoramiento de la raza” (que implica una supuesta prosperidad de las condiciones de vida). Tal circunstancia recalca los grandes vacíos étnico-raciales en la elaboración de políticas públicas para las mujeres afroperuanas.

---

12 Entrevista realizada por Gustavo Oré Aguilar a María Ysabel Cedano en Lima, en el año 2008.

13 Ídem.

14 Amnistía Internacional 2007.

El poco acceso a la salud de las mujeres afroperuanas es un problema prioritario: no se toman en cuenta acciones preventivas frente a las enfermedades predominantes, como el mioma, la diabetes tipo II y la hipertensión.

Hace más de una década, este aspecto ya era considerado al momento de diseñar políticas de salud. Así, resulta pertinente recordar la conferencia *Eliminating Racial and Ethnic Disparities in Health: a Chartbook*, organizada por Grantmakers in Health (GIH) y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos (HHS), cuando el entonces presidente Bill Clinton reafirmó que en la población estadounidense subsistían disparidades raciales y étnicas en ciertas áreas de la salud, como la mortalidad infantil, el VIH/SIDA, el cáncer, la diabetes, las enfermedades del corazón y la inmunización<sup>15</sup>.

En el Perú, deben anotarse las desigualdades en la distribución de las instalaciones, bienes y servicios de salud, que continúan beneficiando a los sectores ya privilegiados, de mayores recursos y con mayor influencia política. La discriminación económica, cultural y racial, que persiste en el sistema de salud, dificulta, a juicio de Amnistía Internacional, el acceso a la salud de las personas en poblaciones excluidas o marginadas<sup>16</sup>.

Los temas prioritarios, identificados por organizaciones de la Red de Afrodescendientes de la Región Andina, han sido los siguientes<sup>17</sup>:

---

15 Torres 2002: 10.

16 Amnistía Internacional 2007.

17 Temas Principales del Pueblo Afro Descendiente de la Región Andina: Resultados de Encuentros Regionales Afro Andinos, desarrollados por la Comunidad Andina durante 2008 y 2009.

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ
<p>Las mujeres afrobolivianas sufren de una triple discriminación. Primero, por ser mujeres, después por ser afrodescendientes y, finalmente, por ser pobres y tener poca oportunidad de acceso al conocimiento.</p> <p>“Hay una mirada a la mujer negra como objeto sexual”. Durante largo tiempo, en Bolivia existía la noción de que las mujeres afro no eran capaces de razonar y solo tenían que casarse. Tener una empleada afrodescendiente era símbolo de estatus. Rompiendo con la sociedad machista, se dieron cambios y se está avanzando en la construcción de otra imagen de la mujer afrodescendiente.</p>	<p>Las mujeres afrocolombianas, además de la discriminación de género y racial enfrentan otro problema: la discriminación por el desplazamiento.</p> <p>Las afrocolombianas viven, en promedio, 11 años menos que las demás mujeres y entre los hombres, la diferencia es de 5 años.</p> <p>Las artes, la enfermería, la docencia y el deporte son las únicas esferas con mayor posibilidad de desarrollo. Gran parte trabaja en el sector informal.</p> <p>Las mujeres afrocolombianas enfrentan la violencia doméstica y otras formas de violencia que se presentan en el país. Estos problemas no son abordados ni han sido tratados en su verdadera dimensión.</p>	<p>Un alto porcentaje de mujeres afroecuatorianas son jefas de hogar o un soporte trascendental para las familias; por ello, no logran concluir su educación.</p> <p>La exclusión se refleja también en el poco acceso a buenos empleos o a la representación política.</p> <p>Sus aportes no son valorados. Existen muchas situaciones de acoso sexual y una victimización relacionada a su generalizada situación de pobreza.</p>	<p>La mujer afroperuana es víctima tanto de racismo como de sexismo.</p> <p>El panorama se ha agravado como consecuencia de diez años de aplicación de una política que poco apoya a las organizaciones sociales de base y que centralizó los lineamientos de las políticas sociales en instancias alejadas de los intereses de los beneficiarios/as.</p> <p>Existe la necesidad de promover la organización desde las propias mujeres afroperuanas, así como la identificación de sus problemas principales; por ejemplo, en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.</p>

Así pues, las condiciones de salud de las mujeres andinas, amazónicas y afroperuanas son frágiles en comparación a las que tienen mayor capacidad económica. Particularmente, la población rural está más expuesta a una atención

deficiente en salud; sumando a ello otros problemas interrelacionados, como la falta de instrucción, el analfabetismo y la pobre sanidad del entorno en el que se desenvuelven, estas personas son más proclives a las enfermedades<sup>18</sup>.

En el caso afroperuano no se registran experiencias en salud desde una perspectiva étnico-racial afro. En el caso indígena, pese al panorama desalentador, no pueden obviarse algunos aspectos positivos. Existen iniciativas del Ministerio de Salud (MINSA) para respetar algunas costumbres ancestrales, como el denominado ‘parto vertical’, tradicional entre las mujeres indígenas, andinas y amazónicas. Así, el Estado ha destinado recursos humanos, infraestructura y equipamiento para poder atender a estas mujeres, las más pobres y discriminadas del Perú:

*“Entendiendo que el Perú es un país pluriétnico y multicultural, se ha elaborado la Norma Técnica para la Atención de Parto Vertical con Adecuación Intercultural, con el objetivo de ofrecer un instrumento que contribuya a brindar una atención efectiva, de calidad y respetuosa de la cultura de las mujeres, en particular andinas y amazónicas, la misma que se complementa con las Guías Nacionales de Atención Integral de la Salud Sexual y Reproductiva, aprobadas con Resolución Ministerial N° 668 -2004/MINSA” (Quinto Considerando de la Resolución Ministerial N° 195-2005/MINSA).*

## II.4 Pobreza y exclusión

La pobreza suele conectarse con otros conceptos, como desigualdad, distribución, exclusión, vulnerabilidad y marginalidad; estos, al mismo tiempo, guardan estrecha relación con las políticas públicas a ser planteadas. En este sentido, Martín Hopenhayn propone un cuadro que vincula estos conceptos y propone las políticas públicas que, en cada caso, deberían formularse:

<sup>18</sup> Según una obstetra de Huánuco, citada por Amnistía Internacional, “a las mujeres en zonas rurales, analfabetas o con nivel de instrucción bajo, con educación primaria, es difícil llegar (...) no hay suficiente personal que hable sus lenguas (indígenas) (...) se les grita (...) se les dice que están sucias, que no se bañan (...)”. En: Amnistía Internacional 2007.



### Conceptos, dimensiones y propuestas de políticas relacionadas con la pobreza<sup>19</sup>

CONCEPTOS	DIMENSIONES	PROPUESTAS DE POLÍTICAS
Marginalidad	Contexto geográfico y ecológico. Marginalidad económica, laboral y educativa.	Ampliación de servicios urbanos. Organización de la población marginal. Incorporación al mercado laboral.
Vulnerabilidad	Inseguridad y riesgos frente a la crisis. Incapacidad de respuesta. Inhabilidad adaptativa. Grupos objetivos y sus activos.	Apoyo focalizado para fortalecer los ingresos. Promover nuevas fuentes de ingresos o subsidios. Fortalecimiento de redes de protección individuales, familiares o sociales.
Desigualdad	Dotación de recursos desiguales Justicia y equidad. Reglas y normas de distribución de los recursos.	Redistribución de recursos. Políticas sociales y económicas redistributivas. Políticas de discriminación positiva.
Exclusión	Quiebre de vínculos sociales, comunitarios e individuales con el sistema. Énfasis en los procesos y su multicausalidad. Dimensión relacional. Institucionalidad.	Creación de condiciones para una ciudadanía ampliada y para el pleno ejercicio de derechos. Políticas sociales integrales. Políticas de participación e integración. Acceso a servicios institucionales.

Una política pública inclusiva debería incentivar acciones en todos los niveles, pues la marginalidad, vulnerabilidad y desigualdad son opuestas a la inclusión. El Pueblo Afroperuano está contenido en este cuadro de pobreza y exclusión, por lo que debería contar con espacios para proponer el diseño e implementación de las políticas públicas que le atañen.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo señala que “el Perú es un país que se caracteriza por una enorme desigualdad social. Más de la mitad de la población es pobre, y más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza. Por otra parte, históricamente se han originado desigualdades no solo económicas y sociales, sino también raciales y culturales, las cuales contribuyen a crear desencuentros entre distintos sectores de la sociedad”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Hopenhayn 2009.

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo 2007: 21

## II.5 Acción afirmativa<sup>21</sup>

Para comprender la verdadera dimensión de la acción afirmativa, es necesario aproximarse a los derechos y principios de igualdad y no-discriminación. Estos derechos, históricamente asociados a la Ilustración y la Revolución Francesa, se fundamentan en la idea de igualdad. Esta noción constituye, por sí misma, una abstracción; sin embargo, al invocarlas en las relaciones sociales, especialmente desde la esfera jurídica, se concreta en normas. Por lo tanto, su cumplimiento puede exigirse como un derecho.

El derecho a la igualdad se compone de un plano formal y de otro material. La jurisprudencia constitucional ha tratado este aspecto:

*“El derecho de igualdad, a su vez, tiene dos dimensiones: formal y material. En su dimensión formal, impone una exigencia al legislador para que este no realice diferencias injustificadas; pero también a la administración pública y aun a los órganos de la jurisdicción, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes (igualdad en la aplicación de la ley).*

En su dimensión material, el derecho a la igualdad supone no solo una exigencia negativa -es decir, la abstención de tratos discriminatorios- del Estado, sino también positiva, iniciándose al reconocer que es insuficiente limitarse a prohibir la discriminación y que es imperativo equiparar situaciones que, per se, sean desiguales.

*Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, no se traduce en el derecho a ser objeto del mismo trato, con independencia del contexto o las circunstancias en las que un sujeto se desenvuelva: es imprescindible un tratamiento diferenciado cuando dos sujetos no se encuentran en una situación equiparable. Por ende, lo complejo es determinar qué tratos diferenciados son constitucionalmente admisibles, factor que debe analizarse en cada caso concreto, conforme al test de razonabilidad y proporcionalidad”* (Sentencia recaída sobre el Expediente 606-2004-AA/TC).

Dicho esto, se deben comentar algunas ideas sobre las acciones afirmativas o de diferenciación positiva. En principio, constituyen un instrumento esencial de los Estados para cumplir con sus obligaciones. Se entiende que estas acciones podrían generar una mayor inversión en recursos, pero la obligación de cautelar el derecho humano a la igualdad ante la Ley es superior, por lo que estos esfuerzos están justificados.

---

21 Oré Aguilar 2010.

«Debe tenerse en consideración que el Estado, en algunas oportunidades, promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, otorgándole ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables. Esto es lo que, en doctrina constitucional, se conoce como ‘discriminación positiva o acción positiva’ -affirmative action-. La finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue, pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado” (Sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC).

La promoción de estas acciones se encuentra reconocida también en una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, que establece que, aparte de la obligación estatal de evitar actos discriminatorios, existe una obligación positiva, dirigida a equiparar situaciones desiguales<sup>22</sup>.

Por su parte, revisando la jurisprudencia internacional, la Corte Constitucional de Colombia interpreta esta obligación del Estado en el mismo sentido que el Tribunal Constitucional del Perú; sintoniza, por lo tanto, con los tratados internacionales. Sobre este punto, sentencia que “las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables [...]”<sup>23</sup>.

De otro lado, el artículo 4 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) permite aclarar estos conceptos<sup>24</sup>. Debe tenerse en cuenta que el mismo texto constitucional dispone, en su cuarta disposición final y transitoria, que “las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por el Perú”. En consecuencia, nuestro país cuenta con la CEDAW y otros tratados internacionales que le permiten adoptar estas medidas para garantizar la igualdad.

22 Sentencia N° 0606-2004-AA/TC, foja 11.

23 Sentencia C-371 de 2000.

24 “Artículo 4º.

3. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero, de ningún modo, entrañará como consecuencia el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato.

4. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria”.

La doctrina del Derecho también se ha pronunciado al respecto. El profesor Eduardo Cifuentes Muñoz opina que “dado que, históricamente, los factores de discriminación enunciados se han empleado contra vastos sectores de la población, y que no es suficiente su prohibición para que desaparezcan automáticamente hábitos y prácticas que explican su postración o debilidad socioeconómica y política, se impone, en muchas ocasiones, que las autoridades utilicen criterios con el objeto de dar un tratamiento o brindar una oportunidad vital a personas o grupos tradicionalmente colocados en condiciones de inferioridad respecto de los demás, con el objeto de propender a su nivelación. Estas acciones que emprende el Estado, denominadas de ‘discriminación favorable’ o ‘acciones de diferenciación positiva’, comportan un trato desigual favorable que, por estar dirigido a este fin, no vulnera el principio de igualdad. Su filosofía se fundamenta en la igualdad material”.<sup>25</sup>

Por su parte, Robert Alexy sostiene que “la demarcación de las esferas de sujetos jurídicos iguales, como así también la imposibilidad e imposición de esta demarcación, es una de las tareas clásicas del orden jurídico. A ella apunta la famosa formulación de Kant: ‘El derecho es, pues, el concepto propiamente dicho de las condiciones bajo las cuales es posible conciliar la arbitrariedad del uno con la arbitrariedad del otro, de acuerdo con una ley universal de la libertad’. Los derechos a protección son, pues, derechos constitucionales para que el Estado organice y maneje el orden jurídico de una determinada manera, por lo que respecta a la relación recíproca de sujetos jurídicos iguales”.<sup>26</sup>

## II.6 Contextos regionales

Si bien no existe información censal del Pueblo Afroperuano, se sabe que sus integrantes se ubican a lo largo de la costa, albergando Lima la mayor cantidad de población. La Región Ica y la Región Callao son consideradas, después de la capital, las zonas más concentradas.

Según el rango del 1 al 5 que manejan los mapas de pobreza<sup>27</sup>, donde el 1 corresponde al más pobre y el 5 al menos pobre, tres distritos afroperuanos de Ica, aparecen acompañados de los siguientes dígitos:

El Carmen	2
San José de los Molinos	3
El Ingenio	3

El Centro de Desarrollo Étnico (CEDET) realizó una encuesta en la que se preguntó a los (as) pobladores (as) sobre sus condiciones de pobreza; es decir, una valoración socioeconómica en función de su contexto y expectativas. Obtuvo como conclusión que *“la región Ica nos muestra en su apreciación que los afroperuanos son mayoritariamente pobres.*

<sup>25</sup> Cifuentes Muñoz 1997: 22.

<sup>26</sup> Alexy 1997: 436.

<sup>27</sup> Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) 2006.

*A pesar de que, en el mapa de pobreza, El Carmen aparece en el nivel 2, menor al nivel 3 de la región, en las comunidades como San José de los Molinos, que el mapa de pobreza considera como 3, las carencias (incrementadas ahora por los efectos del sismo del 15 de septiembre de 2007) podrían ubicarlas como 1). (...) Es así que el 61,2% piensa que los afroperuanos pertenecen al estrato más pobre. Es importante volver a destacar que en Ica la población afroperuana mayoritariamente no posee actividades productivas: en la agricultura son mano de obra para las actividades (peonaje) y la mayoría de estas actividades son de carácter temporal estacionario". (CEDET 2008: 119).*

En cuanto a la salud, según la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud (MINSa), Ica ocupa el quinto lugar, después de Lima, Callao, Loreto y Arequipa, en casos de VIH-SIDA. De 2001 a 2009 se notificaron 444 casos de SIDA y 687 casos de VIH. Hasta septiembre de 2010, se han reportado 17 casos de SIDA y 20 de VIH.

### **III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL**

#### **III.1 La protección de derechos de los pueblos afrodescendientes**

Es indispensable partir del marco normativo internacional, pues en este se inscriben las decisiones que adopta el Estado en materia de protección de los derechos de los (as) afrodescendientes. Además, según la Constitución Peruana, los tratados internacionales forman parte de la legislación interna del país, por lo que deben integrarse a cualquier política social de inclusión, en caso de que existiera.

Los tratados internacionales pueden provenir del Sistema Interamericano o del Sistema Internacional de Derechos Humanos. El primero no cuenta con un tratado específico sobre pueblos afrodescendientes; sin embargo, los instrumentos generales sobre Derechos Humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo del Salvador y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) consagran los derechos a la igualdad ante la ley y el principio de no-discriminación por motivo de raza.

En el Sistema Internacional, en cambio, sí existen especificaciones, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por el Perú el 29 de septiembre de 1971. En su artículo 2, inciso c), señala que “cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista”.

Este artículo está conectado con las políticas públicas contra la discriminación y puede ser utilizado en esa dirección: al haberlo ratificado, el Estado está obligado a implementarlas.

Ningún acuerdo internacional hace referencia explícita sobre la población afrodescendiente; sí lo hace, por el contrario, sobre los pueblos indígenas. Esto indica que, en legislación y normativa, a nivel internacional se produce el mismo fenómeno que en el ámbito interno; es decir, la legislación que implica a afrodescendientes se fundamenta,

principalmente, en la discriminación racial, no abordándose otros temas que requerirían tratarse de una forma más concreta, como la educación intercultural, la salud étnica, entre otros:

*Los únicos instrumentos internacionales específicos en relación a los afrodescendientes se produjeron a raíz de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia, la Discriminación Racial, y las Formas Conexas de Intolerancia, que se llevó a cabo en Durban, en 2001.*

El Estado Peruano asumió los compromisos de Durban en el año 2000, durante su participación en la Conferencia de Santiago, preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia, que se realizó en Sudáfrica al año siguiente. Estos compromisos quedaron expresados en la Declaración de Santiago y en el Plan de Acción para las Américas.

La Conferencia de Durban también legó una Declaración y un Plan de Acción; este último cuenta con un acápite, dentro del punto II, referido concretamente a los africanos y afrodescendientes. Comprende desde el punto 4 hasta el 14 y constituye un instrumento valioso, pues distingue los principales problemas, instando a los Estados a tomar una serie de medidas para enfrentarlos.

### ***2011, Año Internacional de Personas con Descendencia Africana***

En el ámbito internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), en su 64va Sesión, aprobó declarar al año 2011 como Año Internacional de las Personas con Descendencia Africana, con el objetivo de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los (as) afrodescendientes en tres niveles: el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e inclusión en todas las esferas de la sociedad, y la promoción de un mayor respeto y conocimiento de su diversidad, herencia y cultura.

La Asamblea General encomendó al Secretario General a presentar un informe que esbozara un programa de actividades para el año 2011, teniendo en cuenta las opiniones y recomendaciones de los Estados Miembros, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y del Consejo de Derechos Humanos, entre otras entidades.

### III.2 La discriminación racial y su desarrollo normativo<sup>28</sup>

Entre los tratados más relevantes para la protección contra la discriminación racial y/o de identidad étnica, pueden resaltarse los siguientes:

#### ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***

Aprobada en 1971, mediante Decreto Ley N° 18969, entró en vigencia para el Perú desde el 29 de octubre de ese año.

Este documento condena toda exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de origen étnico, instando a los Estados a declarar estas conductas, así como la difusión de ideas de odio y superioridad racial, como actos punibles dentro de sus legislaciones. Además, instituye dos organismos: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Comisión Especial de Conciliación; el primero formula recomendaciones generales, mientras que el segundo plantea la solución amistosa de los conflictos.

La Convención implica el compromiso estatal de decretar medidas específicas que prohíban y eliminen la discriminación racial. Asimismo, impone a los Estados la tarea de garantizar el derecho de todas las personas, sin distinción de raza, a la igualdad ante la ley y al goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales:

*“En otras palabras, incluso el racismo inconsciente, o los actos realizados sin intención de discriminar, pero que tienen consecuencias racistas, constituyen discriminación y están, por tanto, prohibidos por la Convención” (Amnistía Internacional 2001:21).*

No solo protege los actos de discriminación cometidos por el Estado, sino también los realizados por ciudadanos (as) particulares. Los Estados se comprometen, de acuerdo al artículo 5(b), a garantizar, sin discriminación basada en la raza, el auxilio ante todo acto de violencia cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución.

Reconociendo el poder de la propaganda del odio, establece medidas complementarias para enfrentarla. En esta disposición, que se traza como una limitación justificada a la libertad de expresión, la Convención exige a los Estados a condenar a cualquier organización que fundamente o divulgue ideas de superioridad racial o étnica, o que intente justificar o promover el odio y la discriminación por estos motivos.

---

28 Oré Aguilar 2008.



En esa dirección, exige que los países erradiquen toda incitación o acto de discriminación racial: obliga que se establezcan penas para la difusión de estas ideas y para la incitación a la violencia contra determinados grupos étnicos, entre otros delitos de similar índole.

La Convención reclama también que los Estados brinden a sus ciudadanos (as) recursos efectivos contra los actos de discriminación racial, así como establezcan una reparación adecuada por los daños que estos causen, incluyendo tanto las lesiones físicas como las vejaciones y humillaciones psicológicas.

Garantiza, además, que estos derechos se apliquen no solo a los (as) ciudadanos (as) de los Estados que han ratificado el tratado, sino a toda persona que se encuentre dentro de sus territorios. La no-discriminación, proclamada por este tratado, está conectada con el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las ciudadanas y ciudadanos.

### ***Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza***

Esta Convención consta de 19 artículos y fue aprobada, mediante Resolución Legislativa N° 16277, en 1966. Entró en vigor en el Perú el 19 de marzo del año siguiente.

Al aprobarla, nuestro país se comprometió, entre otras obligaciones, a crear y sostener sistemas o establecimientos separados, por motivos de índole religiosa o lingüística, que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los (as) alumnos (as). Además, se allanó a abandonar todas las prácticas y derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas discriminatorias en la esfera educativa.

### ***Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Crimen del Apartheid***

Fue aprobada por Decreto Ley N° 22280 en 1978 y está vigente en el Perú desde el 1 de diciembre de dicho año.

Esta Convención considera como crímenes de lesa humanidad a los actos inhumanos de dominación de un grupo racial, en los que se vean afectadas las minorías étnicas. Los organismos garantes son los tribunales del Perú -los mismos que ejercen jurisdicción sobre la persona- o cualquier tribunal internacional.

### ***Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Los Convenios 100 y 111***

Estos constituyen dos instrumentos jurídicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sostienen, a modo de columnas, el ordenamiento internacional de legislaciones contra todo tipo de discriminación laboral.

El Convenio 100 -relativo a la igualdad en la remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor- y el Convenio 111 -sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación- fueron suscritos en 1951 y 1958, respectivamente. Su objetivo es promover la igualdad y eliminar la discriminación en el mercado laboral: ambos figuran entre los convenios de la OIT con mayor número de ratificaciones.

En 1960, el Perú ratificó el Convenio 100, mediante Resolución Legislativa N° 13284; en 1970 lo hizo con el Convenio 111, mediante Resolución Legislativa N° 17687.

El Convenio 100 postula que los hombres y las mujeres tienen derecho a recibir igual remuneración por la prestación de un trabajo de igual valor; es decir, al momento de fijar las tasas de remuneración, no debe existir ninguna discriminación de sexo, excluyendo las diferencias derivadas de una evaluación del desempeño laboral. Aunque este Convenio no versa específicamente sobre la discriminación racial, resulta importante por el desarrollo del derecho a la igualdad que expone en sus artículos.

Por su parte, el Convenio 111, en sintonía con el principio de igualdad de oportunidades y de trato, establece una definición sobre la discriminación en el empleo y ocupación, excluyendo aquella que se fundamente en las calificaciones exigidas para un trabajo determinado. Adicionalmente, reconoce la posibilidad de que los Estados instauren políticas que otorguen beneficios especiales a determinadas personas, basándose en razones 'discriminatorias', siempre y cuando se trate de grupos tradicionalmente relegados que requieran de una protección especial; es decir, lo que se conoce como acciones afirmativas o discriminación inversa.

Cabe mencionar que el Convenio 111 no se circunscribe solo a los (as) empleados (as), sino también a otros grupos laborales, como los (las) trabajadores (as) independientes y los (as) no-remunerados (as), que, sin duda, también se enfrentan a situaciones discriminatorias.

Junto a los instrumentos mencionados, se encuentran los otros tratados de Derechos Humanos suscritos por el Perú y que regulan, de forma general, estos principios.

### ***Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes***

Fue aprobado mediante la Resolución Legislativa N° 26253 de 1993. Entró en vigor para el Perú el 2 de febrero de 1995.

En virtud de este Convenio, nuestro país asume la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad.

La acción estatal debe implicar medidas que aseguren a los miembros de dichos pueblos el goce igualitario de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, resaltando la educación inclusiva.

### III.3 Declaraciones de los Estados

#### ***Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***

Adoptada en 1963, fue el primer instrumento de la ONU dedicado a la discriminación racial.

En su preámbulo establece que toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, y que nada permite justificar la discriminación por esta causa, ni en la teoría ni en la práctica. Dos años después del nacimiento de esta Declaración, la Asamblea General aprobó y abrió a la firma y a la ratificación la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el instrumento jurídico más importante en el Derecho Internacional sobre este tema, junto a la Declaración de Durban.

#### ***Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Sociales de 1978***

Esta Declaración proclama el derecho que todos los individuos y grupos tienen a ser diferentes, sin que este, en ningún caso, pueda servir de pretexto a los prejuicios raciales ni legitimar, de hecho o derecho, cualquier práctica discriminatoria.

Asimismo, postula que la identidad de origen no afecta, en modo alguno, a la facultad que tienen los seres humanos de vivir de forma diferente, de acuerdo a su cultura, medio ambiente e historia. Así, toda teoría que invoque una superioridad o inferioridad intrínseca de grupos raciales o étnicos, que incite a unos el derecho de dominar o eliminar a los demás - presuntos inferiores-, o que emita juicios de valor basados en una diferencia racial, carece de fundamento científico y es contraria a los principios morales y éticos de la humanidad.

#### ***Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992***

Esta Declaración estipula la obligación de las naciones de proteger la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías que coexisten en sus respectivos territorios, así como fomentar las condiciones y medidas para promover dicha identidad.

Además, resalta el derecho que tienen los integrantes de estas minorías a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su religión, y a utilizar su idioma, en privado y en público, libremente, y sin injerencia ni discriminación de cualquier tipo.

***Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001 (Declaración de Durban)***

La Declaración de Durban es, sin lugar a dudas, el documento más importante que se ha elaborado en los últimos años para la lucha contra el racismo, en general, y contra la discriminación por motivo racial o de identidad étnica, en particular. En sus 219 apartados, la Declaración realiza un diagnóstico sobre el racismo en el mundo, al tiempo que formula ciertas precisiones conceptuales. En sus acápites comprende los orígenes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia.

Se ocupa también de las víctimas y las medidas de prevención, educación y protección destinadas a erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en los ámbitos nacional, regional e internacional. Defiende la implantación de recursos y medidas eficaces de reparación, resarcimiento e indemnización, junto a la implementación de estrategias para alcanzar una igualdad plena y efectiva, que abarquen a la cooperación internacional y al fortalecimiento de las Naciones Unidas en el combate contra este flagelo social. En una segunda parte, sugiere un programa de acción.

Entre sus principales invocaciones, consagra que esta lucha debe constituir un asunto prioritario para la comunidad internacional.

Enfatiza la idea de que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana, rica en su diversidad, que ha contribuido al progreso de las civilizaciones y de las culturas, y que representa el patrimonio común de todos. Se hace hincapié en que la preservación y el fomento de la tolerancia, así como el pluralismo y el respeto de la diversidad, conducirán a la humanidad hacia sociedades más abiertas, tolerantes y pacíficas.

Reconoce el valor, la diversidad cultural y el patrimonio de los pueblos indígenas, cuya singular contribución al desarrollo y al pluralismo, así como su plena participación en todos los aspectos de la sociedad -en particular, en temas que les conciernen-, son fundamentales para la estabilidad política y para el desarrollo de los Estados en los que conviven.

***Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007***

De reciente aprobación, esta Declaración sistematiza, de modo trascendental, los derechos de los pueblos indígenas, dotándolos de un conjunto articulado de prerrogativas tendientes al respeto de sus derechos humanos sin discriminación.

Refiere también, entre otros aspectos, el derecho que asiste a estos pueblos a la libre determinación, tanto para decidir su condición política, como su desarrollo económico, social y cultural. Esta prerrogativa contempla el derecho al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

Contiene un acápite interesante sobre la posesión de las tierras, señalando que los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.

Concluyendo, debe anotarse que esta última Declaración, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conlleva efectos prácticos similares a los de los tratados, pues “aunque técnicamente carecen del carácter jurídicamente vinculante de los tratados, tienen la fuerza de persuasión que les confiere haber sido negociadas por los Estados y adoptadas por órganos como la Asamblea General de la ONU y reafirman principios que, en virtud del derecho internacional consuetudinario, se consideran jurídicamente vinculantes para todos los Estados”<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Amnistía Internacional 2001: 13.

## IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL<sup>30</sup>

La pobreza, la discriminación y el poco acceso a servicios públicos son los principales problemas que enfrenta el Pueblo Afroperuano, los cuales devienen de una raíz estructural: la exclusión:

*“Perú presenta escasos logros institucionales en materia de reconocimiento y garantía de los derechos humanos de los afroperuanos y en la lucha contra el racismo y la discriminación racial. Si bien es uno de los países de América Latina con mayor diversidad étnica y cultural, donde habitan más de 70 pueblos indígenas de 52 familias lingüísticas diferentes y un importante porcentaje de afroperuanos, el Estado Peruano no cuenta con información cuantitativa actualizada sobre afrodescendientes” (Antón Sánchez 2010: 105).*

Al coincidir en que la exclusión del Pueblo Afroperuano ha sido consecuencia de la esclavitud, basada en el racismo, corresponde analizar si el Estado ha formulado e implementado políticas públicas para reducir los niveles de la misma. Es necesario indagar si existe una perspectiva de género y de atención específica a las mujeres afroperuanas, explorando las carencias y las posibilidades.

Para que constituyan una política pública, estas medidas estatales deben haber articulado sus decisiones a un objetivo: la inclusión del Pueblo Afroperuano. Por ello, analizaremos aquellas que hayan expresado esta voluntad. Estas decisiones, vale recalcar, no son solo normativas, sino también institucionales; tampoco parten únicamente del gobierno central, pues provienen también de los gobiernos regionales y locales.

---

30 Oré Aguilar 2008.

### ***El pedido de perdón histórico: ¿Solo un gesto?***

En noviembre de 2009, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) publicó la Resolución Suprema N° 10-2009-MIMDES, que expresa una solicitud de perdón histórico al Pueblo Afroperuano por los abusos y exclusiones que sufrió desde la época colonial, así como un reconocimiento a su participación en la afirmación de la identidad nacional.

La exposición de motivos -es decir, el porqué de esta norma- se sostiene en la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado; condena el racismo y la discriminación racial, reconociendo que, desde el periodo colonial, el Pueblo Afroperuano ha sido víctima de múltiples formas de abuso, sin haber sido sus integrantes reparados en su condición humana.

También hace hincapié en que el Perú es un país pluricultural, multirracial, multiétnico y plurilingüe, heredado de un proceso histórico que debe asumirse como una ventaja social y cultural; sin embargo, el Estado reconoce y lamenta que aún existan rezagos de estos tipos de agresión, los cuales, además, representan una barrera para el desarrollo social, económico, laboral y educativo del país, en general, y del Pueblo Afroperuano, en particular.

Concluye enfatizando que la motivación de la norma es reivindicar al Pueblo Afroperuano y conducir al país hacia la igualdad y el respeto por su diversidad.

En cuanto a las disposiciones, la norma expresa, a nombre del Estado Peruano, un “Perdón Histórico al Pueblo Afroperuano por los abusos, exclusión y discriminación cometidos en su agravio desde la Colonia hasta la actualidad”. Este acto de desagravio se llevó a cabo en una ceremonia pública.

Otro punto importante de la norma es que dispone que el MIMDES, en coordinación con los sectores competentes, dicte políticas públicas específicas para el desarrollo del Pueblo Afroperuano.

En el contexto americano, Perú es el segundo país, después de los Estados Unidos, que ha pedido un perdón oficial a su comunidad afrodescendiente, siendo el primero de habla castellana en dar este paso histórico, que reivindica una identidad negada por siglos<sup>31</sup>.

### ***Día de la Cultura Afroperuana***

Otro gesto destacable fue la Ley N° 28761, en homenaje al natalicio del decimista Nicomedes Santa Cruz Gamarra, que reconoce el aporte de los (as) afroperuanos (as) a la riqueza económica, cultural y artística, así como a la identidad nacional: el Congreso de la República decretó el Día Nacional de la Cultura Afroperuana mediante la Ley N° 28761, promulgada por el Poder Ejecutivo el 19 de junio de 2006.

---

31 Alarcón 2009.

## IV.1 Normas básicas

### *La Constitución Política*

El derecho a la no-discriminación está establecido en el artículo 2, inciso 2), de la Constitución Peruana, cuando señala que “toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

También se menciona a la raza en el artículo 37, referido a la extradición, cuando se afirma que “la extradición solo se concede por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad. No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivo de religión, nacionalidad, opinión o raza”. Como se observa, este artículo aborda la persecución que puede darse de un Estado a una persona por su condición racial.

Lo que subyace a ambos artículos es el reconocimiento de que la raza ha sido un motivo común de discriminación y de persecución.

En opinión de la Defensoría del Pueblo, el derecho a la no-discriminación, tal como se encuentra previsto en la redacción constitucional, “protege preponderantemente un aspecto esencial de la dignidad humana. En virtud de ello, no resulta admisible crear diferencias basadas en criterios prohibidos que restrinjan la igualdad de oportunidades, derechos y libertades”<sup>32</sup>.

### *El Código Penal*

La discriminación por motivos raciales y/o de identidad étnica se encuentra prohibida en nuestra Constitución y los tratados internacionales. Para hacer efectivo tal mandato, y asegurar su vigencia, la legislación nacional ha tipificado a este acto como un delito:

*La importancia del derecho a la no-discriminación, así como la vigencia que han ido cobrando las ideas en torno a la gravedad de los actos discriminatorios que afectan la esencia misma del ser humano, han conducido a que las conductas discriminatorias sean consideradas como punibles por nuestro sistema penal.*

<sup>32</sup> Defensoría del Pueblo 2007: 55.



La Ley N° 27270, Ley contra Actos de Discriminación, publicada el 29 de mayo de 2000, fue la primera en proclamar a la discriminación como un tipo penal en nuestro ordenamiento jurídico. Posteriormente surgió la Ley N° 28867, del 9 de agosto del 2006: de acuerdo con esta última norma, el delito de discriminación se tipifica en los siguientes términos en el artículo 323 del vigente Código Penal: “El que, por sí o mediante terceros, discrimina a una o más personas o grupo de personas, o incita o promueve en forma pública actos discriminatorios, por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole, o condición económica, con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años, ni mayor de tres o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas”.

Se establecen dos agravantes de la pena: si el agente fuese un funcionario o servidor público y si la discriminación se materializara en actos de violencia física o mental. Para ambos casos, la pena es no menor de dos ni mayor de cuatro años, procediendo también la inhabilitación, conforme al inciso 2) del artículo 36 del Código Penal.

El bien jurídico que se protege es un aspecto concreto de la igualdad. El establecimiento del tipo penal la salvaguarda en un sentido concreto, para que las personas “no sean tratadas de manera desigual ni se les restrinja sus derechos en función de determinadas características innatas, como la racial, sexual, identidad étnica, idioma, etc., o de las posiciones asumidas voluntariamente en la sociedad, como la religión, opinión, etc.”<sup>33</sup>.

El delito de discriminación se entiende como doloso; es decir, intencional. El dolo exige que el agente tenga conocimiento y voluntad de ejecutar los actos que configuran tal delito.

Además del dolo o intención, en estos casos se requiere de un elemento subjetivo adicional: que la conducta dolosa del sujeto tenga la finalidad de “anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona”. Probablemente este elemento contribuya a que la prueba del delito se torne más compleja; sin embargo, la especificación ayuda a que esta figura no sea confundida con otras formas de maltrato. Actualmente, en el Perú no existe jurisprudencia al respecto, pues los primeros casos aún se encuentran en curso.

Brasil es uno de los paradigmas en la penalización del racismo, pues lo considera un crimen<sup>34</sup>: la Ley 7716, que establecía una serie de conductas penalmente punibles -por ser resultantes de un prejuicio de raza-, se ha ido modificando para incorporar más supuestos y variar los castigos. Otro delito considerado en su ordenamiento jurídico es la injuria calificada; es decir, el delito de injuria agravado por connotaciones raciales.

---

33 Defensoría del Pueblo 2007: 82.

34 Artículo 5, numeral XLII de la Constitución Federal de Brasil.

### ***Ley contra Actos de Discriminación***

La ley primigenia fue la N° 26772, que fue modificada por la Ley N° 27270, en el año 2000. Este último dispositivo legal establece parámetros sobre la oferta de empleo y el acceso a centros de formación educativa, señalando, en su artículo 1, que estos “no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato”.

En su artículo 2 define, además, a la discriminación como la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato en los requerimientos de personal, al igual que en los requisitos para acceder a centros de educación, formación técnica y profesional, cuando estas conductas impliquen una diferenciación basada en razones de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de índole similar.

Finalmente, en su artículo 3 establece sanciones para las personas naturales o jurídicas que, en el ejercicio de su actividad –o a través de sus funcionarios o dependientes-, incurran en este tipo de conductas discriminatorias. Las sanciones son impuestas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y, cuando se relacionen con el acceso a centros de formación educativa, por el Ministerio de Educación (MINEDU) pueden ir desde una multa no mayor de 3 Unidades Impositivas Tributarias hasta el cierre temporal del local -que no excederá de un año-.

Esta ley se encuentra reglamentada por el Decreto Supremo N° 002-98-TR, que especifica a quiénes puede ser aplicable, comprendiendo a los (as) empleadores (as) contratantes, a los medios de formación educativa, así como a las agencias de empleo y otras que sirvan de intermediarias en las ofertas laborales (artículo 1). En su artículo 2 estipula la responsabilidad de los medios de comunicación masiva, que difundan ofertas de empleo y de acceso a centros educativos, de proporcionar a la Autoridad Administrativa de Trabajo la información necesaria y las facilidades para la investigación de actos discriminatorios.

Además, el Reglamento establece que constituyen una práctica discriminatoria las preferencias subjetivas de los (as) clientes, o la exclusión de un (a) postulante en función de su pertenencia a un grupo, gremio o asociación, dejando expedito el derecho del discriminado (a) de reclamar una indemnización por los daños sufridos en la vía civil, mediante un proceso de conocimiento (artículo 4).

### ***Código de Ética de la Función Pública***

La Ley N° 27815 de 2002, así como su reglamento<sup>35</sup>, obligan a todo servidor (a) público (a) a adecuar su conducta al respeto de la Constitución y las leyes cuando desempeñe actividades o funciones a nombre del Estado en las entidades públicas. Este Código, asimismo, señala como deberes de un funcionario (a) el desarrollo de sus actividades a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública (Artículos 6.1 y 6.6).

<sup>35</sup> Aprobado por Decreto Supremo N.º 033-2005-PCM el 19 de abril de 2005.

El derecho a la no-discriminación se encuentra contemplado en la Constitución y en diversas normas legales, por lo que su observancia y respeto constituyen obligaciones fundamentales de todo servidor (a) público (a). En tal dirección, un funcionario (a) que cometa un acto de discriminación vulnera no solo la Constitución, sino las disposiciones de este Código, y puede ser sancionado con una amonestación o, incluso, con su destitución o despido.

## **IV.2 Normas de protección en ámbitos específicos**

Luego de haber revisado el marco genérico de nuestra legislación contra la discriminación –en específico, de tipo racial o de identidad étnica-, resulta pertinente reseñar algunas prohibiciones en otras normas que sancionan estas conductas; principalmente, en la legislación que concierne al consumo, la educación y el trabajo.

### ***En el ámbito del consumo***

En su artículo 65, la Constitución reconoce los derechos de los (as) consumidores (as) y usuarios (as), destacando el rol estatal en su defensa.

El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI, ha sido modificado mediante la Ley N° 27049 del año 1999.

Señala que los (as) consumidores (as) tienen derecho a la protección de sus intereses económicos y a un trato equitativo y justo en toda transacción comercial. Por lo tanto, enfatiza que no pueden ser discriminados (as) por motivos de raza, sexo, nivel socioeconómico, idioma, discapacidad, ideas políticas y creencias religiosas o de cualquier índole, en la adquisición de productos y prestación de servicios.

La Ley N° 27049 añade el artículo 7B al Decreto Legislativo N° 716, prohibiendo la discriminación a quienes soliciten productos o servicios que los proveedores o empresarios ofrezcan en locales abiertos al público. Están impedidos de realizar una selección de clientela o prácticas similares, a menos de que medien razones de seguridad del establecimiento, la tranquilidad de sus clientes u otras causas objetivas y justificadas: por ejemplo, si tales personas se encuentran bajo efectos de alguna droga o portan un arma de fuego.

Al consumidor (a) afectado (a) –o a su representante en el proceso- le corresponde probar la existencia de un trato desigual. Si el (la) proveedor (a) demuestra la existencia de una causa objetiva y justificada para tal exclusión, el (la) denunciante debe acreditar que aquella es un pretexto o una simulación para incurrir en prácticas discriminatorias.

Corresponde al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) investigar, de oficio y a petición de parte, los casos de discriminación en el consumo, aplicando las san-

ciones respectivas si se verifica que los (as) proveedores (as) han incurrido en prácticas lesivas a la integridad moral de los (as) consumidores (as).

De otro lado, respecto a la actividad publicitaria, se destaca la reciente entrada en vigencia de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, Decreto Legislativo 1044, que busca eliminar la difusión de mensajes que inciten actos de discriminación, resguardando el rol educativo de la publicidad comercial.

### ***En el ámbito de la infancia***

El artículo 13 de la Constitución garantiza el derecho a la educación, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de la persona humana, y reconoce el deber y derecho de los padres de educar a sus hijos (as) en los centros de instrucción que elijan. El artículo 16 del Código Político señala, asimismo, que el Estado debe asegurar que nadie se vea impedido de recibir una educación adecuada por razón de su situación económica o de sus limitaciones mentales o físicas.

El Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N° 27337 en agosto de 2000, establece, en el artículo V de su título preliminar, que su aplicación abarca a toda la niñez y adolescencia del territorio peruano, sin ninguna distinción por raza, color, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, origen social, posición económica, etnia, entre otras condiciones que le sean propias, tanto a ellos como a sus padres o responsables legales.

Como se aprecia, la redacción incluye el término 'color', que es inadecuado, pues centra la discriminación en cuestiones pigmentarias, desconociendo los aspectos culturales que determinan las relaciones raciales.

El Código también subraya el respeto de "(...) la propia identidad cultural, al idioma, a los valores nacionales y los valores de los pueblos y culturas distintas de las propias": este punto atañe también a los contenidos que debe tener la educación y que el Estado está obligado a garantizar; sin embargo, no se hace una mención concreta al pueblo afrodescendiente.

### ***En el ámbito educativo***

De otro lado, el artículo 14 establece que los (as) niños (as) y adolescentes tienen el derecho a educarse y que el Estado asegura la gratuidad pública de la enseñanza para quienes tengan limitaciones económicas. En tanto, el artículo 15 garantiza la preparación de la niñez para una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de solidaridad, comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y amistad entre los pueblos y grupos étnicos.

La Ley N° 28044, Ley General de Educación, señala en su artículo 8 que la educación tiene a la persona como receptor y agente fundamental del proceso educativo y que se sustenta, entre otros, en los principios de equidad

e inclusión; es decir, garantiza iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema pedagógico de calidad, incorporando a las personas con discapacidad y a los grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de identidad étnica, religión, sexo u otra causa de discriminación; de este modo, contribuye a la disminución de la pobreza y las desigualdades.

Además, consagra el principio de la interculturalidad en la educación, pues enriquece la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, legitimando y respetando las diferencias; en esa línea, el mutuo conocimiento y la actitud de aprendizaje derivan en una convivencia armónica y en el intercambio entre las diversas culturas del mundo.

La Ley detalla que la educación bilingüe intercultural debe ofrecerse en todo el sistema, estableciendo ciertos parámetros de cumplimiento para el Estado:

- ✓ Garantía del aprendizaje en la lengua materna de los (as) alumnos (as) y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras.
- ✓ Obligación de los (as) docentes de dominar la lengua originaria de la zona en donde laboran, así como el castellano.
- ✓ Aseguramiento de la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de los programas educativos, con el fin de formar equipos capaces de asumir progresivamente su gestión.
- ✓ Preservación de las lenguas de los pueblos indígenas y promoción de su desarrollo y práctica.

Finalmente, cabe recordar lo mencionado anteriormente sobre la Ley N° 26772, modificada por la Ley N° 27270, Ley contra Actos de Discriminación, que establece que la oferta educativa (pública o privada) no puede contemplar requisitos que discriminen, anulen o alteren la igualdad de oportunidades o de trato.

Esta disposición es aplicable a la población afrodescendiente; sin embargo, y a pesar de que sí existe una mención específica sobre la educación de los pueblos indígenas, no existe una alusión equivalente sobre el Pueblo Afroperuano.

### ***En el ámbito del trabajo***

El numeral 1 del artículo 26 de la Constitución indica que, en la relación laboral, debe defenderse el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Este artículo concuerda con el número 19, que reseña el reconocimiento y protección de la pluralidad étnica.

El Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define a la discriminación como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

La discriminación laboral supone un trato injusto y desfavorable al trabajador (a), basado en las razones antes mencionadas, independientemente de cuáles sean sus aptitudes.

Existen tres etapas que la gran mayoría de estudios en doctrina laboral consideran para evaluar esta problemática: antes, durante y al concluir la relación de trabajo. Así lo entiende también la OIT, que afirma que “la discriminación puede manifestarse cuando se busca un trabajo, en el empleo o al dejar este último”<sup>36</sup>.

### ***Discriminación en la contratación laboral***

La contratación laboral es la primera etapa de la relación de trabajo. Debe considerarse lo estipulado por la Ley N° 26772, modificada por la Ley N° 27270, que prohíbe que las ofertas de empleo contengan requisitos discriminatorios.

Como premisa, esta ley proclama que toda persona calificada para obtener un empleo debe tener la oportunidad de competir por él y -en caso de obtenerlo- de conservarlo, cualquiera sea su grupo racial, sexual o religioso, o su apariencia física<sup>37</sup>.

Por lo expuesto, las exigencias de “buena presencia” o de “fotografía reciente”, que suelen aparecer en las ofertas de empleo, constituyen requisitos discriminatorios.

Esta norma faculta al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a investigar los hechos, determinar las responsabilidades e imponer las sanciones administrativas correspondientes.

Su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-98-TR de 1998, precisa los alcances de la Ley N° 26772, modificada por la Ley N° 27270, prohíbe la discriminación en las ofertas de empleo, así como en el acceso a medios de formación educativa: es aplicable a los empleadores contratantes, a los centros pedagógicos, así como a las agencias de empleo y otras que sirvan de intermediarias.

También aborda la obligación de los medios de comunicación masiva, que difundan ofertas de empleo y de educación, de brindar la información necesaria a la autoridad administrativa de trabajo, para así facilitar las investigaciones que esta realice.

---

36 Oficina Internacional del Trabajo 2007: 7.

37 Defensoría del Pueblo 2007:66.

El Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, en su artículo 31.3, considera como infracción muy grave a “la publicidad y realización, por cualquier medio de difusión, de ofertas de empleo discriminatorias, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquier otra índole”.

Para entidades que tengan entre uno (a) y diez trabajadores (as), la multa mínima por este tipo de infracciones fluctúa entre el 5 y 10% de hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias.

### ***Discriminación durante la relación laboral***

Esta protección normativa regula los actos de hostilidad, equiparables al despido, “por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma”<sup>38</sup>.

*“La Ley General de Inspección del Trabajo de 2006 faculta a la Dirección de Inspección Laboral, de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima y Callao, a investigar los actos discriminatorios en las ofertas del empleo durante la relación laboral. Asimismo, faculta a las Direcciones de Prevención y Solución de Conflictos, de las Direcciones de Trabajo o Promoción del Empleo -o a quien asuma esta función-, a conocer estos casos en los demás departamentos del país.*

Los actos discriminatorios también son considerados como infracciones administrativas en nuestra legislación. El artículo 25.17 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo califica como una infracción muy grave a “la discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquier otra índole”.

De otro lado, el artículo 35 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral establece que el (la) trabajador (a), hostilizado (a) por motivo racial y/o de origen étnico, puede exigir el cese de esta hostilidad ante la autoridad administrativa de trabajo o a través de la culminación del contrato laboral; en este último caso, demandará el pago de la indemnización correspondiente -una remuneración y media ordinaria mensual por cada año completo de servicios, con un máximo de doce (12) remuneraciones, independientemente de la multa y de los beneficios sociales que puedan corresponderle-.

<sup>38</sup> Según el artículo 30, inciso f), del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, dado en 1997.

Recientemente se creó el Decreto Supremo 004-2009-TR, que sanciona a los (las) empleadores (as) y a los clubes que obliguen a las trabajadoras del hogar a usar uniforme en lugares públicos.

### ***Discriminación al extinguirse la relación laboral***

El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, sostiene en su artículo 29, inciso d), que es nulo el despido que tenga por motivo la discriminación por sexo, raza, religión, opinión o idioma.

Es importante mencionar que este es uno de los casos en los que resulta más difícil probar la discriminación racial, pues, al encontrarse la relación laboral muy cerca de concluir, el (la) trabajador (a) se encuentra en una posición más vulnerable. Sumado a ello, cabe recordar que, según el artículo 38 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el empleador puede despedir arbitrariamente -es decir, sin expresión de causa alguna-, con la única obligación de pagar la indemnización correspondiente y los beneficios sociales.

A pesar de esta dificultad, existen mecanismos de supervisión que pueden ser útiles, como la inspección laboral y, en la medida de lo posible, la recopilación de indicios y pruebas que demuestren la discriminación -que debe probarse en un proceso judicial-.

A nivel regional también existen normas que sancionan la vulneración del principio de no-discriminación en el ámbito laboral: este el caso de la Ordenanza Regional N° 017-2008, emitida por el Gobierno Regional de Apurímac, que prohíbe los actos de discriminación en las ofertas de empleo y en la relación laboral.

### **IV.3 Otras normas pertinentes**

#### ***Decreto Supremo N° 027-2007-PCM - Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional***

Este Decreto Supremo es de suma importancia, pues está ligado al proceso de descentralización. En efecto, las políticas nacionales, siendo de cumplimiento obligatorio para todas las entidades gubernamentales, son el marco referencial para que los gobiernos regionales y locales puedan desarrollar las suyas. Una de las políticas planteadas en esta norma incluye al Pueblo Afroperuano. Entre las actividades de esta, que también se dirigen a los pueblos indígenas y amazónicos, pueden observarse las siguientes:



- ✓ Cooperar con la implementación de programas y proyectos de alcance nacional, así como de políticas sectoriales para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos y Asiáticoperuanos.
- ✓ Coordinar con los gobiernos regionales y locales las actividades de desarrollo de los citados Pueblos.
- ✓ Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, consulta popular, capacitación y asistencia técnica, entre otras, que realizan las entidades públicas y privadas a favor de estos Pueblos.
- ✓ Coordinar con los gobiernos regionales las acciones para proteger la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de cada uno de estos Pueblos.
- ✓ Asesorar a estos Pueblos en todas las materias de su competencia.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) está encargado de supervisar esta política nacional. Para ello, debe publicar las metas concretas y los indicadores de desempeño que evalúen semestralmente el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales que le conciernen. Esta norma abre una ventana para fortalecer políticas públicas inclusivas a favor del Pueblo Afroperuano.

Los gobiernos regionales de Ica y Callao, por el contrario, no tienen ordenanzas o normas en las que se exprese una perspectiva contra el racismo y otras formas de discriminación.

### ***Ley de Igualdad de Oportunidades (Ley N° 28983)***

#### ***Artículo 6.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales***

El inciso e) promueve la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas, así como su integración a los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas y productivas, garantizando su acceso a remuneraciones justas, indemnizaciones y beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres.

#### ***Artículo 7.- De los lineamientos del Poder Judicial y del Sistema de Administración de Justicia***

El inciso b) implementa políticas que permiten el desarrollo de procedimientos justos, efectivos y oportunos para la denuncia y sanción de todas las formas de violencia sexual; asimismo, disminuye los obstáculos para el acceso a la justicia, la reparación del daño y el resarcimiento de las personas afectadas, en particular de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas.

#### ***Resolución Ministerial N° 294-2001-PROMUDEH***

La Resolución, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de julio de 2001, creó la Mesa de Trabajo *Mujer Afroperuana*, dependiente de la Gerencia de Promoción de la Mujer del Ministerio de Promoción de la Mujer y

del Desarrollo Humano (PROMUDEH). En sus considerandos se reconocía expresamente que, por su pertenencia étnica, la mujer afroperuana tenía pocas posibilidades de acceder una mejor calidad de vida. Sin embargo, una vez que el PROMUDEH se convirtió en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), se perdió el rastro de esta mesa, que estaba conformada por representantes de la sociedad civil y el Estado.

#### IV.4 Ordenanzas contra la discriminación

*“La legislación local y regional se ha visto fortalecida en lo que concierne al tratamiento de la discriminación, lo cual se evidencia en la emisión de numerosas ordenanzas que la prohíben y sancionan”*

Estas ordenanzas pueden agruparse y describirse de la siguiente forma<sup>39</sup>:

##### **a. Ordenanzas sobre funcionamiento de establecimientos públicos**

Estas normas se limitan a sancionar las prácticas discriminatorias que puedan cometerse en el ingreso o la atención de los clientes: están dirigidas a hoteles, restaurantes, discotecas y locales similares, dado que son aquellos establecimientos que, hasta la fecha, han incurrido más en este tipo de conductas.

##### **b. Ordenanzas integrales**

Ofrecen un tratamiento más completo del problema, incluyéndose nuevas causales, como la orientación sexual o la actividad y condición de salud, enfocándose sobre la conducta de los propios funcionarios municipales y promoviendo las políticas inclusivas. La mayoría de estas ordenanzas abordan la problemática lingüística, fomentando la presencia de funcionarios que puedan atender al público en su propio idioma. La primera de estas normas fue la Ordenanza 002-MPA, publicada por la Municipalidad de Abancay el 29 de febrero de 2008.

##### **c. Ordenanzas de protección a los consumidores**

Han asumido algunos elementos de los dos modelos anteriores, aunque centrándose en la situación de los consumidores. Se distinguen del primer modelo al ampliar las causales de discriminación, prohibir los anuncios de este tipo y exigir la elaboración de carteles contrarios a esta práctica.

<sup>39</sup> Ardito 2010.

**d. Ordenanzas regionales**

Tienen una jurisdicción más extensa y procuran trazar políticas públicas en ámbitos mucho más amplios, como la educación, la salud y el empleo. Hasta la fecha, existen cuatro ordenanzas regionales, destacando la Ordenanza 017-2008 del Gobierno Regional de Apurímac, que, por su minuciosidad, es la norma más completa aprobada contra la discriminación en el Perú.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las ordenanzas regionales y municipales que sancionan la discriminación en las relaciones de consumo.

<b>MATRIZ DE NORMAS REGIONALES Y MUNICIPALES SOBRE DISCRIMINACIÓN EN RELACIONES DE CONSUMO</b>			
<b>TIPO DE NORMA</b>	<b>ENTIDAD QUE LA EMITE</b>	<b>SUPUESTOS INCLUIDOS EN LA NORMA</b>	<b>CONSECUENCIAS JURÍDICAS</b>
Ordenanza Municipal Nº 019-2008	Municipalidad Distrital de Caylloma - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 021-2008	Municipalidad Provincial de Huamanga - Ayacucho	Entre otros supuestos la discriminación de los usuarios en locales abiertos al público, por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Regional Nº 017-2008	Gobierno Regional de Apurímac	Entre otros supuestos la discriminación en el acceso a servicios abiertos al público.	Cierre temporal de locales abiertos al público, por disposición del alcalde de la jurisdicción.
Ordenanza Municipal Nº 002-2008	Municipalidad Distrital de Yanahuara - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 010-2008	Municipalidad Distrital de San Juan Bautista - Ayacucho	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.

Ordenanza Municipal 133/MDSM-2007	Municipalidad Distrital de San Miguel - Lima	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Multa administrativa y revocatoria de licencia de funcionamiento.
No precisa	Municipalidad Provincial de Sullana - Piura	Discriminación en locales abiertos al público, por motivos de raza, entre otros.	Clausura temporal y, en caso de reincidencia, revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 091-2008	Municipalidad Distrital de Sabandía - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 0171-2008	Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Clausura definitiva del establecimiento.
Ordenanza Municipal Nº 019-2008	Municipalidad Provincial de Camaná - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Multa administrativa y revocatoria de licencia de funcionamiento en caso de reincidencia.
Ordenanza Municipal Nº 026-2008	Municipalidad Distrital de Cayma - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Multa administrativa y revocatoria de licencia de funcionamiento en caso de reincidencia.
Ordenanza Municipal Nº 246-2008	Municipalidad Distrital de Cerro Colorado - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Multa administrativa y revocatoria de licencia de funcionamiento como medida complementaria.
Ordenanza Municipal Nº 292-2006	Municipalidad Distrital de Magdalena del Mar - Lima	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.

Ordenanza Municipal Nº 294-2008	Municipalidad Distrital de Miraflores - Lima	Prohibición de discriminación a usuarios de lugares públicos, prohibición de colocar carteles discriminatorios.	Multa administrativa, clausura temporal y clausura definitiva en caso de reincidencia.
Ordenanza Municipal Nº 006-2008	Municipalidad Distrital de Mejía - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 309-2008	Municipalidad Distrital de Mariano Melgar - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 175-2008	Municipalidad Provincial de Islay - Mollendo - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 035-2008	Municipalidad Provincial de Chanchamayo - Junín	Discriminación en locales abiertos al público.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 060-2008	Municipalidad Distrital de Miraflores - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Multa administrativa, revocatoria de licencia de funcionamiento.
Ordenanza Municipal Nº 005-2008	Municipalidad Distrital de Samuel Pastor Camaná - Arequipa	Discriminación a los usuarios de servicios abiertos al público por motivos de raza, entre otros.	Revocatoria de licencia de funcionamiento.

Como muestra este cuadro, la regulación municipal adopta, como principal fórmula de sanción, la clausura temporal o definitiva de los locales que incurrir en actos de discriminación por motivos de raza; en otros casos, aplica una multa administrativa como sanción complementaria. También se evidencia que este tipo de regulación, en el plano municipal, es relativamente reciente, pues la gran mayoría fue emitida durante el año 2008.

Se observa también que las ordenanzas expuestas no recogen la discriminación hacia las mujeres como un indicador, pues no están concebidas desde un enfoque de género que las vincule a otras variables, como la raza y la clase socioeconómica.

Tampoco se ocupan de la discriminación hacia la mujer, que se expresa en el trato diferenciado y el maltrato de los servidores públicos o locales. Se presume que esta ausencia se debe a que, para los creadores de estas normas, otras leyes ya contemplan esta variable. Las ordenanzas no toman en cuenta la interrelación entre el racismo y el sexismo, como tampoco la discriminación agravada, que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes.

Como se revisó anteriormente, la Ordenanza Regional N° 017-2008 del Gobierno Regional de Apurímac es la primera norma, con carácter de ley, que ha enfrentado a la discriminación de una manera integral, abarcando diversos aspectos de la vida, y no solo el consumo. Sus siguientes aspectos merecen ser destacados:

- ✓ La norma sanciona la discriminación por orientación sexual, por condición de salud y por la actividad, así como la discriminación por indocumentación<sup>40</sup>.
- ✓ Se acentúa la necesidad de erradicar la discriminación a quienes usan polleras y otras vestimentas tradicionales.
- ✓ Establece como requisito para trabajar en la municipalidad el manejo del quechua, así como la promoción de su aprendizaje entre los (as) empleados (as) que lo desconocen.

Esta ordenanza identifica las diversas manifestaciones de la discriminación, aunque sin conectar el sexismo con el racismo. Garantiza el respeto a la diversidad sexual, lo que constituye una posición de avanzada en comparación a las otras ordenanzas. La expresa indicación de las polleras – vestimenta tradicional de las mujeres indígenas- responde a la asociación de esta indumentaria con los actos racistas.

En cuanto a las otras ordenanzas, se observa que son escasas las alusiones al Pueblo Afroperuano, destacando excepciones, como la ordenanza municipal del distrito de Lince, en Lima, que la menciona e incluye en sus políticas de acción afirmativa<sup>41</sup>.

40 La discriminación por actividad es aquella que se basa en las tareas o labores que desempeña la persona; por ejemplo, las trabajadoras del hogar. Por su parte, la discriminación por indocumentación suele darse cuando se impide el acceso a instituciones públicas o privadas, lo cual sucede en el Congreso de la República y en algunas ONG.

41 "Ordenanza N° 260- MDL

Artículo 3°.- DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

La Municipalidad Distrital de Lince se compromete a:

- a. *PROMOVER: La igualdad real entre los ciudadanos y ciudadanas del distrito de Lince, lo cual implica establecer medidas concretas de corto y mediano plazo para atender a aquellas personas en condición de desigualdad, especialmente personas pobres, indígenas, afrodescendientes, personas de la tercera edad y las personas con discapacidad.*
- b. *IMPLEMENTAR: Acciones afirmativas que buscan establecer condiciones de igualdad a todas las personas sin ningún tipo de discriminación, especialmente en los sectores históricamente excluidos, como las mujeres, afrodescendientes, indígenas, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las trabajadoras del hogar".*

Esta última ordenanza, al igual que las mencionadas a continuación, establece sanciones a los actos discriminatorios por parte de sus servidores públicos; esto ha sido replicado por otras municipalidades, como muestra el siguiente cuadro:

<b>NORMA</b>	<b>SUPUESTO</b>	<b>CONSECUENCIA JURÍDICA</b>
Ordenanza Regional Nº 017-2008 – Gobierno Regional de Apurímac	Prohibición de cometer actos de discriminación por parte de cualquier autoridad o funcionario regional, provincial y distrital.	Denuncia penal por delito de Discriminación.
Ordenanza Municipal Nº 021-2008 - Municipalidad Provincial de Huamanga – Ayacucho	Prohibición de cometer actos de discriminación por parte de cualquier autoridad o funcionario provincial y distrital.	Denuncia penal por delito de Discriminación.
Ordenanza Municipal Nº 002-2008 – Municipalidad Provincial de Abancay	Prohibición de cometer actos de discriminación por parte de cualquier autoridad o funcionario provincial y distrital.	Denuncia penal por delito de Discriminación.
Ordenanza Municipal Nº 010-2008 - Municipalidad Distrital de San Juan Bautista - Ayacucho	Prohibición de cometer actos de discriminación por parte de cualquier autoridad o funcionario distrital.	Denuncia penal por delito de Discriminación.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS ORDENANZAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN<sup>42</sup>

ORDENANZAS	RANGO	DEFINICIÓN	AMPLIACIÓN DE CAUSALES <sup>a</sup>	ATENCIÓN PREFERENTE	PROTECCIÓN A CONSUMIDORES	MULTA	REVOCATORIA DE LICENCIA	SANCCIONES PREVENTIVAS	DECLARACIÓN JURADA	SANCCIONES A FUNCIONARIOS MUNICIPALES
<b>APURÍMAC</b>										
Apurímac	Regional	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			Sí
Abancay	Provincial	Sí	Sí	Sí						Sí
Andahuaylas	Provincial		Sí <sup>b</sup>							Sí
<b>AREQUIPA</b>										
Arequipa	Provincial		Sí		Sí	Sí	Sí			
Camaná	Provincial	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
Caylloma	Provincial				Sí		Sí		Sí	
Cayma	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Cerro Colorado	Distrital				Sí	Sí	Sí		Sí	
Islay	Provincial				Sí		Sí			
Jacobo Hunter	Distrital				Sí		Sí			
José Luis Bustamante y Rivero	Distrital				Sí		Sí			
Majes	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mariano Melgar	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Mejía	Distrital				Sí		Sí		Sí	
Miraflores	Distrital				Sí	Sí	Sí		Sí	
Sabandía	Distrital				Sí		Sí			
Samuel Pastor	Distrital				Sí		Sí			
Socabaya	Distrital				Sí	Sí	Sí			
Yanahuara	Distrital				Sí		Sí			

<sup>42</sup> Ardito 2010: 52.



ORDENANZAS	RANGO	DEFINICIÓN	AMPLIACIÓN DE CAUSALES <sup>a</sup>	ATENCIÓN PREFERENTE	PROTECCIÓN A CONSUMIDORES	MULTA	REVOCATORIA DE LICENCIA	SANCCIONES PREVENTIVAS	DECLARACIÓN JURADA	SANCCIONES A FUNCIONARIOS MUNICIPALES
<b>AYACUCHO</b>										
Ayacucho	Regional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí
Huamanga	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí
Jesús Nazareno	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
San Juan Bautista	Distrital	Sí	Sí	Sí						
<b>CAJAMARCA</b>										
Cajamarca	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>CALLAO</b>										
Callao	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
<b>CUSCO</b>										
Canchis	Provincial		Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
Urubamba	Provincial		Sí <sup>e</sup>	Sí	Sí		Sí		Sí	Sí
<b>HUANCAVELICA</b>										
Huancavelica	Regional	Sí	Sí	Sí						Sí
<b>JUNIN</b>										
Acobamba	Distrital				Sí		Sí			
Chanchamayo	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			
Concepción	Provincial		Sí		Sí		Sí			
Huancayo 365	Provincial	Sí	Sí <sup>d</sup>	Sí						Sí
Huancayo 368	Provincial	Sí	Sí <sup>e</sup>		Sí		Sí			
Jauja	Provincial				Sí		Sí			
Matahuasi	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	Sí
Tarma	Provincial				Sí		Sí			
<b>LAMBAYEQUE</b>										
Lambayeque	Regional									

ORDENANZAS	RANGO	DEFINICIÓN	AMPLIACIÓN DE CAUSALES <sup>a</sup>	ATENCIÓN PREFERENTE	PROTECCIÓN A CONSUMIDORES	MULTA	REVOCATORIA DE LICENCIA	SANCCIONES PREVENTIVAS	DECLARACIÓN JURADA	SANCCIONES A FUNCIONARIOS MUNICIPALES
Chiclayo	Provincial				Sí		Sí			
Lambayeque	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Illimo	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí		
Jayanca	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí		
Olmos	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Picsi	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
San José	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Zaña	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí					
<b>LIMA</b>										
Jesús María	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Lince	Distrital	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
Magdalena	Distrital				Sí		Sí			
Miraflores	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
San Miguel	Distrital				Sí	Sí	Sí		Sí	
Villa El Salvador	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
<b>LORETO</b>										
Belén	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí
<b>PIURA</b>										
Sullana	Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
Catacaos	Distrital	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>TACNA</b>										
Tacna	Provincial				Sí	Sí	Sí			
Alto de la Alianza	Distrital				Sí		Sí			

- a. Se refiere a orientación sexual, condición social y económica, lugar de origen y residencia, condición de salud, edad y actividad.
- b. No incluye la orientación sexual.
- c. No incluye orientación sexual.
- d. No incluye actividad.
- e. No incluye preferencia política, pero sí lugar de origen.



## V. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANES NACIONALES

### V.1 Plan Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2010

Fue aprobado por Decreto Supremo N° 017- 2005- JUS y establece una serie de lineamientos estratégicos que deben llevarse a cabo. El objetivo estratégico de “garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos” aparece dentro del lineamiento número 4: la implementación de políticas públicas a favor de los derechos de los sectores más vulnerables de la población, con igualdad de trato y sin discriminación.

*En primer lugar, se reconoce por primera vez que afroperuanas y afroperuanos conforman una población en situación de mayor vulnerabilidad, al igual que los pueblos indígenas; por ello, se plantean objetivos y acciones en relación a ambas poblaciones.*

En esta primera parte, el Plan menciona a los “pueblos afrodescendientes”, aunque no con un lenguaje uniforme, pues también incluye a otras comunidades.

El Plan programa las siguientes acciones:

- ✓ “Promover la adecuación del derecho interno sobre los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes (...) para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas a preservar sus territorios (...). **se estudiará** la posibilidad de reconocer los mismos derechos a las comunidades afrodescendientes (el subrayado es nuestro)”.
- ✓ “Promover la participación de los representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos en los espacios de participación de la sociedad civil existentes en el ámbito de los distintos organismos y entidades públicas”.
- ✓ “Promover la participación de los pueblos indígenas y de la sociedad civil en la formulación de propuestas para el fortalecimiento de una educación bilingüe e intercultural, asegurando, en particular, que la incorporación de

las tecnologías de la información potencie los procesos comunicativos de la cultura de los pueblos indígenas y afroperuanos y contribuya al desarrollo de los instrumentos que posibiliten el rescate de idiomas indígenas en riesgo de extinción, así como de su literatura oral”.

- ✓ “Promover la participación y representación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes a nivel de los gobiernos regionales, locales y del Congreso de la República”.
- ✓ “Instituir la creación de Oficinas Públicas Descentralizadas adscritas al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), incorporando la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en la formulación y aprobación de los programas y proyectos de alcance regional con incidencia en su desarrollo integral”.

Sobre la formulación de propuestas educativas interculturales, el Plan tampoco lo menciona. Se insinúa la posibilidad de comunicar de forma más eficiente los aspectos de esta cultura; sin embargo, al referirse a los pueblos indígenas, sí se menciona explícitamente el rescate de su idioma y de su literatura oral. Estas formulaciones evidenciarían el incipiente conocimiento que existe sobre la cultura afroperuana.

Respecto al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y afroperuanos, así como de sus derechos colectivos, se establecen actividades que involucran a la población afrodescendiente de nuestro país:

- ✓ Diseñar e implementar políticas y estrategias de educación y salud con un enfoque intercultural, garantizando el acceso y la calidad de estos servicios para los pueblos indígenas y comunidades campesinas, nativas y afroperuanas.
- ✓ Promover la investigación científica y tecnológica en el campo de la interculturalidad en educación y salud para los pueblos indígenas y para las comunidades campesinas, nativas y afroperuanas.

El Plan Nacional de Derechos Humanos es uno de los pocos cuerpos normativos que hace referencia de estos temas aunque, como ya se ha visto, de una forma muy general.

Por último, en el resultado 3, el Plan menciona la promoción del “reconocimiento y visibilización de la población afrodescendiente como parte constitutiva de la Nación Peruana”. Este es el único resultado que alude a la población afrodescendiente con independencia de la indígena. Las actividades que delinea el Plan para cumplir con este objetivo son las siguientes:

- ✓ Atender las propuestas del Plan de Acción de la Conferencia Regional de Santiago de Chile, orientadas al reconocimiento pleno de los derechos de los (as) afrodescendientes.

- ✓ Promover el reconocimiento público de la tradición cultural afroperuana como parte constitutiva de la cultura nacional.
- ✓ Incorporar, en los planes curriculares, los elementos de la cultura afrodescendiente como parte integral de la sociedad peruana.

Estas tres actividades exponen, como puede observarse, a la cultura afrodescendiente como integrante de la cultura nacional, haciendo una mención específica a su incorporación en el plan curricular: este es un aspecto rescatable, pues es una de las pocas alusiones vinculadas a la educación.

## V.2 Plan de Igualdad de Oportunidades 2006 – 2010

El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2006 – 2010 fue aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MI-MDES. De forma general, la mayoría de sus lineamientos, objetivos y acciones favorecerían la situación de la población afrodescendiente, pues están orientados a beneficiar a las comunidades discriminadas, pobres y de las zonas urbano-marginales. En tal sentido, podría tener un impacto positivo en dicho grupo.

Sin embargo, son más destacables algunas acciones estratégicas que reseñan específicamente a las mujeres afrodescendientes:

- ✓ Continuar con programas de alfabetización y post alfabetización intercultural y bilingüe, dirigidos a mujeres y adultas mayores de los pueblos andinos, afroperuanos y amazónicos, con contenidos que promuevan el ejercicio de sus derechos ciudadanos y su incorporación a proyectos productivos
- ✓ Flexibilizar procedimientos y requisitos para el acceso de mujeres a becas de educación preuniversitaria, superior y tecnológica, con prioridad en pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.
- ✓ Durante 2010, otorgar a mujeres, principalmente andinas, afroperuanas y amazónicas, el 50% de las Becas de INABEC (hoy OBEC), universidades y otros centros de formación pre universitaria, superior y tecnológica, tanto públicos como privados.
- ✓ Incentivar, a través de los gobiernos regionales y locales, la implementación de ferias comerciales para el intercambio de productos y experiencias empresariales y para la ampliación de mercados entre mujeres urbanas, rurales, andinas, amazónicas y afroperuanas.
- ✓ Difundir y determinar la cuota de género en los diferentes mecanismos de gestión y toma de decisiones en espacios descentralizados de poder: instancias de desarrollo local; mesas de concertación; organizaciones sociales, empresariales, gremiales y comunales; pueblos indígenas, amazónicos y afroperuanos; y otras organizaciones civiles y políticas.

Estas disposiciones se enlazan con tres ámbitos: el educativo, el laboral y el político. En el primero, se plantean dos acciones interesantes que beneficiarían a las mujeres indígenas, amazónicas y afrodescendientes: la alfabetización de adultas mayores y la concesión de becas de estudio. Este punto es crucial, pues, como se afirmó anteriormente, no existen referencias específicas sobre la educación de la población afrodescendiente.

En el ámbito laboral, a través de los gobiernos regionales y locales, se plantea la promoción de ferias comerciales que beneficien el intercambio entre mujeres de diferentes poblaciones, entre ellas las afrodescendientes.

Finalmente, se sugiere incorporar la cuota de género en diversos espacios de toma de decisiones.

### **V.3 Plan Nacional de Restitución de la Identidad**

Este Plan tiene como eje la restitución de la identidad a las personas indocumentadas, con especial énfasis en los grupos vulnerables, ya mencionados en el diagnóstico (personas en situación de pobreza y/o afectadas por el conflicto armado interno, pueblos indígenas o afroperuanos, mujeres, niños, personas con discapacidad y adultos (as) mayores).

### **V.4 Medios de comunicación**

Además de la Ley de Radio y Televisión (LRTV)<sup>43</sup>, que hace una escueta alusión al respeto por la persona humana y su dignidad, así como por los valores y la identidad nacional, existe el Código de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV), que establece que los titulares de los servicios de radiodifusión podrán, como responsables del contenido de sus programaciones, negarse a la difusión de secuencias que atenten contra los derechos fundamentales de las personas -que reconocen la Constitución Política del Perú y los principios establecidos en la LRTV<sup>44</sup>.

El Código de Ética tiende a asegurar el reconocimiento y la aplicación de los principios que enuncia; se encuentra en sintonía con la LRTV, así como con los tratados en Derechos Humanos, y obliga a quienes lo han firmado a regirse por sus normas.

También debe señalarse al Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV), que depende del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y que tiene, entre sus principios, la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad, así como la promoción de los valores y la identidad nacional, la responsabilidad social de los medios, el respeto al Código de Ética, entre otros aspectos<sup>45</sup>.

---

43 Ley N° 28278.

44 Artículo 6 del Código de Ética de la SNRTV.

45 Disponible en: (<http://www.concortv.gob.pe>)

En sintonía con estas normas se encuentra el Pacto de Autorregulación, firmado por los diversos medios de comunicación de la SNRTV, que señala lo siguiente:

*"I. VALORES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES*

*(...) b. RESPETO A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA*

*Es un requisito imperativo el respeto por la persona humana, su intimidad y sus derechos.*

- ✓ *Se respetará la intimidad de las personas.*
- ✓ *No se presentará la figura humana, en especial la de la mujer y el menor, en situaciones indecorosas, deshonestas o agraviantes.*
- ✓ *No se discriminará ni estimulará la discriminación sobre la base de raza, religión, sexo, orientación sexual, nivel cultural o social, limitaciones físicas.*
- ✓ *No se utilizarán representaciones o palabras que ridiculicen, denigren o que, de alguna manera, ofendan a la dignidad humana".*

## **V.5 Instituciones**

### **a. Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)**

En octubre de 2001 se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), a través del D.S Nº 111-2001-PCM, publicado el 5 de octubre de ese año. Esta instancia era la responsable de promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y proyectos dirigidos a los pueblos andinos y amazónicos.

CONAPA estaba conformada por miembros de los ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Justicia, Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales y Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, junto a reconocidos (as) estudiosos (as) de la problemática de los pueblos indígenas, andinos y amazónicos, así como representantes elegidos de los mismos.

La norma que creó esta Comisión solo hacía referencia a los pueblos andinos y amazónicos, mas no a los afrodescendientes. Fue recién el 13 de febrero de 2003 cuando, a través del Decreto Supremo 012-2003-PCM que cambió la denominación del CONAPA, se incluyó en ella al Pueblo Afroperuano; este cambio se realizó en el marco de uno

mayor, que fue la disolución de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), adscrita primero al PROMUDEH y luego a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Al pasar a la PCM, la CONAPA se convirtió en una Secretaría. Posteriormente al producirse una superposición de funciones, se decidió disolverla.



Tras revisar esta normativa, resulta importante realizar dos apuntes:

1. Recién un año después de creada la CONAPA se introdujo a la población afrodescendiente como pueblo objetivo.
2. Volvió a emplearse la denominación de ‘pueblos afrodescendientes’; sin embargo, tampoco se encontró la definición de ‘pueblo’ y lo que esta implica.

En abril de 2005 se promulgó la Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), que reemplazó a la CONAPA. El artículo 2 de la Ley 28495 señaló expresamente su objetivo: “El INDEPA es el organismo rector de las políticas nacionales, encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos”.

La Ley del INDEPA fue reglamentada a través del Decreto Supremo N° 065-2005-PCM: esta fue la primera norma que elaboró una definición de ‘Pueblo Afroperuano’. En efecto, el reglamento precisa que “se entiende así a los peruanos descendientes de africanos, cuya identidad ha formado una cultura propia en el Perú y que se declaran como tales”.

Resulta interesante compararla con la definición que el mismo reglamento hace de Pueblo Andino: “Son pueblos originarios, con identidad y organización propia, que mantienen todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Incluye a las comunidades campesinas de la sierra y de la costa”. Los mismos elementos son trasladados al Pueblo Amazónico: ambos son denominados como pueblos indígenas. A partir de estas definiciones, puede concluirse que, a pesar de no ser originario, el Pueblo Afroperuano debe ser reconocido como tal por compartir una identidad y una cultura propias.

El INDEPA nació como un organismo público descentralizado, adscrito a la PCM; no obstante, a través del Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES, se aprobó su fusión -junto al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS)- con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Esta fusión quedó sin efecto mediante la Ley 29146 de diciembre de 2007; a raíz de la presión de organizaciones de la sociedad civil, que reivindicaban la existencia de un organismo descentralizado, el INDEPA recuperó su calidad de Organismo Público Descentralizado (OPD).

En diciembre de 2007 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que eliminó a los organismos descentralizados, siendo reemplazados por los Organismos Públicos Ejecutores (OPE) y los Organismos Reguladores. Todos los OPE debieron adscribirse a un ministerio y subordinar sus políticas institucionales y financieras a la aprobación del mismo. Por ello, a través del Decreto Supremo N° 001-2008-MIMDES del 1 de marzo de 2008, el INDEPA fue anexado al MIMDES.

En febrero de 2010 el INDEPA fue adscrito a la PCM, mediante el Decreto Supremo N° 022-2010-PCM, recuperando su carácter transectorial como unidad técnica especializada. Sin embargo, en junio de este mismo año, volvió a perder su autonomía, convirtiéndose en una dependencia del nuevo Ministerio de la Cultura (MINCU), siendo aprobada esta decisión en septiembre de 2010.

*En opinión del Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, esta fusión, por absorción del INDEPA con el Ministerio de Cultura, afecta su objeto mismo de creación, por cuanto las competencias del Ministerio de Cultura se refieren a la promoción, inclusión y protección del patrimonio cultural que aportan los pueblos, mas no a la defensa de los derechos de los mismos, representados en el INDEPA, tal como lo define la ley que lo crea. De otro lado, pierde su autonomía y su carácter transectorial.*

**b. Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (Congreso de la República)**

La Resolución Legislativa N° 001-2002-CR del 7 de agosto de 2002 creó la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE). Sin embargo, su principal propósito ha estado en el desarrollo de la Amazonía y, en la actualidad, en los temas relacionados con el medio ambiente.

Vale la pena observar el nombre de esta comisión, pues reconoce la calidad de pueblos afrodescendientes y, como ya se ha afirmado, tal reconocimiento tiene consecuencias políticas importantes. Sin embargo, la comisión ha delimitado su labor en temas de medio ambiente y de los territorios de las comunidades nativas y campesinas, sobre todo por su relación con algunas actividades extractivas, como la minería, y en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Aunque su trabajo no ha priorizado al Pueblo Afroperuano, sí ha sido valioso el aporte de otras instancias, como la Mesa de Trabajo Afroperuana, impulsada por la congresista Martha Moyano, y la inauguración del Museo Nacional Afroperuano<sup>46</sup>.

**c. Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural del Ministerio de Educación (DINEIBIR)**

Esta comisión es la responsable de la política nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural. Depende del Viceministerio de Gestión Pedagógica, del cual dependen otras dos direcciones: la de educación intercultural y bilingüe y la de educación rural.

---

46 Entrevista a Germán Farfán Toledo, disponible en: (<http://www.youtube.com/watch?v=ESjTj03lpnU>).

A pesar del mandato específico, esta dirección solo ha desarrollado dos acciones en favor de los (as) afrodescendientes: un concurso literario y un festival nacional de música y danzas afroperuanas. Esto significa que, a pesar del enfoque intercultural de la Ley General de Educación, la instancia que debe aplicarlo tiene una concepción precaria de la interculturalidad; al menos, en lo que concierne a la población afrodescendiente.

#### **d. Instituto Nacional de Salud (INS)**

Es un organismo público descentralizado, adscrito al Ministerio de Salud (MINSA), que produce bienes y servicios estratégicos y especializados, relacionados a la salud pública, desde una perspectiva intercultural. Tiene como órgano técnico-normativo al Centro de Salud Intercultural (CENSI): su objetivo es proponer políticas y normas en salud intercultural.

A pesar de que sus objetivos no están dirigidos a una población específica, el CENSI ha focalizado su accionar en comunidades indígenas. Ejemplo de ello ha sido el Observatorio de Interculturalidad, que se ha constituido como un espacio de difusión, análisis y reflexión con participación ciudadana, tendiente a generar información sobre la situación del derecho a la salud en estas poblaciones.

El MINSA no ha aplicado ningún criterio de salud étnica al Pueblo Afroperuano. Anualmente realiza un Encuentro de Salud Intercultural, que se concentra más en la Etno-medicina. Las mujeres afroperuanas no constituyen un grupo de interés dentro de sus programas.

Sin embargo, es indispensable tomar en cuenta que el CENSI es una instancia que nació para relacionar los temas de salud e interculturalidad; en ese sentido, tiene una dimensión que, potencialmente, podría generar debates en torno a la interculturalidad y los (as) afrodescendientes. Las actividades<sup>47</sup> que esta instancia plantea son las siguientes:

- ✓ Proponer las políticas y estrategias de salud intercultural.
- ✓ Promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica en salud desde el campo de la interculturalidad.
- ✓ Diseñar, implementar y fortalecer los jardines botánicos, herbarios y bio-huertos de plantas medicinales y alimenticias.
- ✓ Proponer y ejecutar planes, programas, proyectos para transferencia de tecnología, capacitación y extensión educativa en el ámbito de la medicina tradicional, alternativa y complementaria.
- ✓ Programar, normar, controlar y evaluar la articulación de la medicina alternativa y complementaria con la medicina académica.

---

47 Puede encontrarse mayor información en: (<http://www.ins.gob.pe/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,8,14,O,S,0,MNU;E;1;21;MNU;>).

- ✓ Elaborar y proponer normas que regulen y promuevan la aplicación de las prácticas de salud intercultural, así como la producción, uso, conservación y comercialización de los recursos y productos naturales, ya sean medicinales, alimenticios o sus derivados.
- ✓ Elaborar protocolos de integración para articular y complementar la salud intercultural.
- ✓ Participar como ente técnico, científico y normativo para los sectores público y privado en el campo que le compete.
- ✓ Determinar la certificación de recursos y productos naturales para su uso en salud.
- ✓ Proponer e implementar convenios de cooperación nacional e internacional.

Como se aprecia, ninguna de estas actividades restringe su intervención a los pueblos indígenas; sin embargo, en la práctica, esto es lo que viene sucediendo. Al igual que otras instancias del Estado, la perspectiva intercultural es interpretada solo en función a este grupo, descuidándose a los demás.

#### ***e. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)***

El INEI realizó una Encuesta de Hogares Afroperuanos (ENAHO) entre octubre y diciembre de 2004, en los departamentos de Arequipa, Piura, Ica, Lambayeque y Lima, tanto en áreas rurales como urbanas.

Como ejemplo, resulta sintomática la forma en la que el Estado Peruano informó recientemente al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) sobre los datos estadísticos de la población afrodescendiente:

*En el año 2002, el INEI identificó que existían 106 poblados con presencia afroperuana; 89 en la costa sur y 17 en la costa norte. Respecto a la educación, el INDEPA reportó que el estudio, hecho en base a la Encuesta Nacional de Hogares, revelaba que, en promedio, los (as) afroperuanos (as) tenían 7.48 años de educación, un nivel muy cercano al promedio nacional. Indicaba que uno (a) de cada cuatro afroperuanos (as) no había terminado sus estudios primarios y que un mínimo porcentaje de afrodescendientes accedía al sistema universitario: solo el 2% lograba culminar sus estudios.*

El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con el apoyo del Banco Mundial, realizó un estudio a partir de la data obtenida en la ENAHO, que se publicó en el libro 'Más Allá de los Promedios'. Sin embargo, el Estado no difundió oficialmente los resultados de dicha encuesta.

Posteriormente, en 2006, el INEI realizó la Encuesta Continua (ENCO), que incluyó una pregunta de autoadscripción étnica para identificar al Pueblo Afroperuano. La información de la ENCO sobre los (as) afroperuano (as) tampoco fue desagregada ni puesta en valor para su uso a nivel estatal o de la sociedad civil.



## VI. CONCLUSIONES

Esta investigación repasa las normas y analiza las perspectivas institucionales sobre población afrodescendiente en el Perú y el mundo. A continuación algunas ideas finales:

### **Sobre la definición de ‘pueblo’**

- a. No existe una denominación unánimemente admitida sobre lo (as) afrodescendientes en el Perú, a pesar de que, en las normas e instituciones que la mencionan, es considerada como un colectivo, definiéndola como ‘pueblo’ o ‘comunidad’.

### **Sobre las políticas de no-discriminación**

- b. No existen políticas públicas dirigidas al Pueblo Afroperuano ni contra el racismo. Al respecto, el conjunto de decisiones estatales es disperso y, en muchos casos, meramente coyuntural. No se perciben políticas globales con indicadores que permitan monitorear la efectividad de su implementación.
- c. Existen esfuerzos para diseñar e implementar políticas públicas contra la discriminación, sobre todo en las normas de nivel nacional, regional y local. Sin embargo, estas políticas atienden a todas las formas de discriminación, y no específicamente a la racial.
- d. Las ordenanzas regionales que se ocupan de la discriminación racial suelen concentrarse en regular el acceso a espacios públicos. En el caso de los espacios administrados por el sector privado, contribuyen a reglamentar el mercado de consumo y a garantizar los derechos de las personas, en tanto consumidores (as). Sin embargo, circunscriben la discriminación racial al ámbito administrativo y no profundizan en la vulneración de los derechos fundamentales.

- e. Las normas o instituciones que se refieren a la población afrodescendiente lo hacen, generalmente, en forma conjunta con otros pueblos, como los indígenas: no tienen un giro específico hacia los (as) afroperuanos (as). Algunas expresiones recientes, como el Perdón Histórico al Pueblo Afroperuano o la instauración del Día Nacional de la Cultura Afroperuana, son los primeros pasos en pos de este reconocimiento.
- f. La penalización de la discriminación racial es diferente a la penalización del racismo: en nuestro país se ha optado por penalizar formas de discriminación basadas en diferentes motivos, pero no se ha penalizado al racismo como delito autónomo. La legislación opta, al sancionar la discriminación racial, por un razonamiento más sencillo, que objetivamente se puede identificar y regular; por el contrario, el racismo, como ideología en deconstrucción -que merece también sanciones-, queda aún instalado en el plano subjetivo.

### **Sobre las mujeres afroperuanas**

- g. No se han identificado instancias articuladas a espacios públicos. Existió una Mesa de la Mujer Afroperuana en el PROMUDEH que, luego de la transición de este hacia el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, (MIMDES) quedó desestructurada; en la actualidad, se ha iniciado un proceso para su reactivación.
- h. Es palpable la falta de información y de indicadores que revelen el contexto actual de las mujeres afroperuanas y que sirvan como insumo para el desarrollo de las políticas públicas.
- i. La interconexión entre el racismo y el sexismo no se manifiesta en los planes y políticas de derechos de las mujeres afroperuanas, lo que dificulta la promoción y el respaldo a sus derechos sexuales y reproductivos. Las campañas de prevención de VIH e ITS soslayan al racismo como agravante de los riesgos que corren los (as) adolescentes y jóvenes afroperuanos (as), especialmente mujeres y niñas. La violencia hacia la mujer, expresada también en el racismo, las hace más vulnerables al turismo y explotación sexual derivados de oficios que exacerbaban el prejuicio de la hipersexualidad.

### **Sobre las políticas sectoriales**

- j. Las políticas sectoriales de educación y salud tienen un enfoque intercultural, pero no inclusivo del Pueblo Afroperuano. Están focalizadas en los pueblos andinos y amazónicos, siendo el Pueblo Afroperuano una referencia apenas teórica, pero no prioritaria en la práctica.

- k. No existe una política educativa pública que se ocupe del Pueblo Afroperuano. Las acciones aisladas, a partir del mandato de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, se concentran en las artes, desde una perspectiva que refuerza estereotipos y que descuida el aporte social, científico, político y económico de este grupo social.
- l. Las políticas de salud tampoco acogen a la población afrodescendiente. El racismo -que acentúa los factores de riesgo en las ITS y el VIH- no es considerado como indicador en los programas dirigidos a las comunidades de mayoría afroperuana. Ante la ausencia de un planteamiento de salud étnica, no se realizan registros diferenciados por raza que permitan conocer cuántos integrantes de esta población viven con el VIH. Sin embargo, la Región Ica –de importante presencia afroperuana– presenta elevados índice de infectados (as)<sup>48</sup> .

### **Sobre las políticas regionales**

- m. La Región Ica no tiene ordenanzas ni políticas que promuevan la-no discriminación. Existe una Comisión de la Mujer, Niño, Niña y Personas con Discapacidad, de conformación multisectorial. Este es uno de los espacios en los que se podrían desarrollar estrategias de inclusión temática desde la perspectiva étnico-racial. Luego del terremoto de agosto de 2007, la prioridad la han tenido los programas de reconstrucción.
- n. En la Región Callao tampoco se observa, como eje temático, los temas de no-discriminación y racismo, como ya pudo apreciarse en el diagnóstico de sus ordenanzas municipales. Al ser una región que ha alcanzado protagonismo económico y político en los últimos diez años, es estratégica para generar corrientes y políticas antirracistas que incluyan una perspectiva de género en su diseño y ejecución.

---

48. De acuerdo con los datos alcanzados por la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, Ica ocupa el quinto lugar, después de Lima, Callao, Loreto y Arequipa, en casos de VIH-SIDA. De 2001 a 2009 se notificaron 444 casos de SIDA y 687 casos de VIH. Hasta septiembre de 2010, se han reportado 17 casos de SIDA y 20 de VIH. Para mayor información, los cuadros están disponibles en la siguiente dirección web: ([http://www.dge.gob.pe/vigilancia/vih/Boletin\\_2010/setiembre.pdf](http://www.dge.gob.pe/vigilancia/vih/Boletin_2010/setiembre.pdf))





## Referencias Bibliográficas

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: Mimeo.
- ALARCÓN, Luis Alberto. (2009). *El Perdón Histórico a los Afroperuanos: Comunicado desde España del Comité Internacional DDHH*. En: (<http://ysodigital.blogspot.com/2009/12/comite-internacional-de-ddhh-de-las.html>).
- ALEXY, Robert. (1997). *Teoría general de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ANTÓN, John y DEL POPOLO, Fabiana. (2008). *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos*. (Versión preliminar, pendiente de revisión final por los autores). Santiago de Chile: CEPAL.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2007). *Perú: Mujeres pobres y excluidas. La negación del derecho a la salud materno-infantil*. Lima: AI.
- ARDITO, Wilfredo. (2010). *Las ordenanzas contra la discriminación* Lima: Documento presentado en la 'Jornada de evaluación de la situación actual de la discriminación racial en el Perú'.
- CARRILLO ZEGARRA, Mónica. (2007) . *Ensayo sobre ética y racismo*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. (Documento inédito).
- CARRILLO ZEGARRA, Mónica. (2009). *Políticas Públicas para combatir el racismo*. En: *Le Monde Diplomatique*, Año II, Número 24, abril de 2009.
- CEPAL. (2008). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. (1997). *La igualdad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Revista de Derecho Público N.º 7.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. (2003). *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. En: ([www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php](http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php))

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2007). *Informe extraordinario sobre los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Lima: DP.

HOPENHAYN, Martín y otros. (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

HOPENHAYN Martín. (2009). *La pobreza en conceptos, realidades y políticas: Una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas*. CEPAL. En: ([http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div\\_online/Pobreza%20afros.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_online/Pobreza%20afros.pdf)) - (Última visita: 23 de abril de 2009).

LAHERA, Eugenio. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (2002). *Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Bogotá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2007): *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Ginebra: OIT.

ORÉ AGUILAR, Gustavo. (2008). *Manual de uso legal contra la Discriminación Racial*. (Documento inédito).

ORÉ AGUILAR, Gustavo. (2010). *La constitucionalidad de la Ley de CPM nuevamente en cuestionamiento*. En: Gaceta Jurídica – Diálogo con la Jurisprudencia, N° 144 – Septiembre 2010. Lima: GJ.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*.

En: en KLIKSBERG, Bernardo y SUBIRANDT, José (comp.). (2009). *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.

RANGEL, Marta y otros. (2002). *La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*. En: Revista de la CEPAL, Número 76.

RANGEL Marta. (2005). *Propuestas para el análisis comparado de temas destacados de los Derechos Humanos de los afrodescendientes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

RODRIGUEZ DOIG, Enrique y otros (2007). *VIH-SIDA y discriminación en Ica: Un problema de Salud Pública*. Lima: CIES.

TORERO, Máximo y otros. (2002). *Pobreza, discriminación social e identidad: El Caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Washington D.C.: Banco Mundial.

TORERO, Máximo y otros. (2007). *Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: El caso de la población indígena y la población afrodescendiente*. Lima: GRADE.

TORRES, Cristina. (2002). *Equidad en Salud: Desde la perspectiva de la etnicidad*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

VERÁSTEGUI OLLÉ, Vanessa. (2009). *Reconocimiento y ciudadanía de los afrodescendientes en el Perú: ¿Pueblo o minoría étnica?* En (<http://www.ecoportal.net/content/view/full/77346>) - (Última visita: 29 de abril de 2009).

VERÁSTEGUI OLLÉ, Vanessa. (2010). *Estado, políticas de identidad y las acciones afirmativas de los afrodescendientes en el Perú*. En: (<http://canafro.iglooprojects.org/library>) - (Última visita: 2010).





COLOFÓN

# LUNDU

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN AFROPERUANOS

ISBN: 978-612-45918-0-8



9 786124 591808