PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1514/2016-CR QUE PROMUEVE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS SITIOS DE MEMORIA DE LOS AFRODESCENDIENTES Y LA HERENCIA CULTURAL DEL PUEBLO AFROPERUANO

SIPNOSIS

El pre dictamen recomienda la aprobación –mediante texto sustitutorio– de la iniciativa legislativa No.1514/2016-CR que propone la "Ley que promueve la identificación de los sitios de memoria de los afrodescendientes y la herencia cultural del pueblo afroperuano", basado en el inciso 19° del artículo N° 2 de la la Constitución Política de 1993, el cual señala que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, y que el Estado reconoce el derecho a la pluralidad étnica y cultural.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, indica que las entidades estatales deberán impulsar la implementación de programas y proyectos en aras del desarrollo integral de –entre otros– el pueblo afroperuano.

Sin embargo, es preciso indicar que existe la necesidad de incidir en la generación de mayores estudios sobre el pueblo afroperuano, el mismo que aún no se encuentra representado en estadísticas oficiales que sean, además, detalladas y estratificadas.

Cabe señalar que, de acuerdo a la información difundida por el Ministerio de Cultura, en el Estudio Especializado para Población Afroperuana realizada en el 2014, alrededor del 30% de los afroperuanos percibe ingresos por debajo del sueldo mínimo.

Por otro lado, es preciso indicar que el Perú suscribió –entre otros– la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que obliga a los Estados partes realizar acciones a fin de asegurar el desenvolvimiento de grupos raciales o miembros de estos grupos.

Dada la necesidad del reconocimiento del pueblo afroperuano y de la identidad étnica que los caracteriza, resulta necesaria la reivindicación, fortalecimiento y visibilidad de su cultura. En ese sentido, el presente predictamen replantea en forma y fondo algunos artículos propuestos, para hacerlas compatibles con la esencia del proyecto de ley, que consiste en reconocer, valorar y difundir la identidad étnica de la que gozan los pueblos afroperuanos.

Lima, octubre de 2017

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Proyecto de Ley 1514/2016-CR, (en adelante, **la iniciativa legislativa**) presentado en el Área de Trámite Documentario con fecha 09 de junio de 2017, mediante una iniciativa del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, presentada por los Congresistas de la República, Marco Antonio Arana Zegarra, María Elena Foronda Farro y Zacarías Reymundo Lapa, mediante la cual se propone la Ley que promueve la identificación de los sitios de memoria de los afroperuanos y su herencia cultural.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

La iniciativa legislativa fue decretada el día 19 de junio 2017 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) y a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural. Posteriormente, fue calificada admisible por cumplir con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2. Opiniones solicitadas

1.2.1. Ministerio de Comercio Exterior. Mediante Oficio 3255-2016/CPAAAE-CR, del 10 de julio de 2017, solicitando opinión técnico - legal.

1.2.2. Ministerio de Relaciones Exteriores. Mediante Oficio 374-2016/2017-MAZ/CR del 16 de junio de 2017, solicitando opinión técnico – legal.

1.2.3. Ministerio de Cultura. Mediante Oficio 851-2016-2017-CCPC/CR, del 21 de junio de 2017, solicitando opinión técnico - legal.

1.2.4. Municipalidad Distrital de Zaña. Mediante Oficio 854-2016-2017-CCPC/CR, del 21 de junio de 2017, solicitando opinión técnico - legal.

1.2.5. Municipalidad Provincial de Chiclayo. Mediante Oficio N° 855-2016-2017-CCPC/CR, del 21 de junio de 2017, solicitando opinión técnico – legal.

1.2.6. Asociación Raíces Afroperuanas. Mediante correo electrónico en el cual se invita a la "Reunión de Opinión sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR" del 03 de octubre de 2017.

1.2.7. Asociación Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana - CEDEMUNEP. Mediante correo electrónico en el cual se invita a la "Reunión de Opinión sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR" del 03 de octubre de 2017.

1.2.8. Asociación Centro de Desarrollo Étnico. Mediante correo electrónico en el cual se invita a la "Reunión de Opinión sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR" del 03 de octubre de 2017.

1.3. Opiniones recibidas

1.3.1. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Opinión recibida mediante Oficio N° 443-2017-MINCETUR/DM, del 18 se setiembre de 2017, sugiere que el texto esté acorde a la Ley General de Turismo.

1.3.2. Ministerio de Cultura. Opinión recibida mediante Oficio N° 415-2017-DM/MC del 16 de agosto de 2017, a través del cual expresa la viabilidad de la iniciativa legislativa, pero plantea algunas observaciones.

1.3.3. Ministerio de Relaciones Exteriores. Opinión recibida mediante OF.RE (DAC) N° 3-0-A/189cla, del 20 de julio de 2017, a través del cual sugiere modificaciones con relación a las competencias de entidades estatales propuestas.

1.3.4. Municipalidad Distrital de Zaña. Opinión recibida mediante Carta N° 033-2017-MDZ/A del 19 de julio de 2017, a través del cual indica que es de suma importancia la iniciativa legislativa y hace precisiones a la misma.

1.3.5. Municipalidad Provincial de Chiclayo. Opinión recibida mediante Oficio N° 086-2017-MPCH/A del 19 de julio de 2017, mediante el cual expresa la viabilidad respecto a la iniciativa legislativa.

1.3.6. Asociación Raíces Afroperuanas. Opinión recibida en la "Reunión de Trabajo sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR" del 03 de octubre de 2017.

1.3.7. CEDEMUNEP. Opinión recibida en la "Reunión de Trabajo sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR" del 03 de octubre de 2017.

2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa 1514/2016-CR cuenta con tres artículos y una disposición complementaria única.

En el Artículo 1°, se establece como objetivo promover los sitios de memoria de los afrodescendientes y la herencia cultural africana, para la preservación de la memoria, historia, identidad y cultura de la población afroperuana.

En el Artículo 2°, se establece que los alcances de la norma son los que se detallan a continuación:

a. Coadyuvar a materializar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MC.
b. Reafirmar nuestro compromiso con el Programa de Actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes de las Naciones Unidas (2015-2024).
c. Promover la puesta en valor de los "sitios de memoria de los afrodescendientes y la herencia cultural del pueblo afroperuano". mediante la declaración de dichos sitios de memoria e identidad como zona de desarrollo turístico prioritario.
d. Coadyuvar a una eventual incorporación del país al proyecto internacional e intersectorial de la "Ruta del Esclavo" de la UNESCO.

Por otro lado, en el Artículo 3° se señala como autoridades competentes al Ministerio de Cultura, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las cuales de conformidad con sus competencias y funciones dispondrán las normas y acciones pertinentes.

Por último, la disposición complementaria final dispone encargar al Ministerio de Cultura declarar al distrito de Zaña, ubicado en la provincia de Chiclayo, del departamento de Lambayeque, como el primer sitio de memoria identificado.

Cabe precisar que el presente predictamen, modifica el contenido detallado en los párrafos precedentes, los cuales se detallarán más adelante.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

a) Constitución Política del Perú

Numeral 19° del Artículo 2° indica que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

b) Leyes

- El artículo 15° de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, señala que el Viceministerio de Interculturalidad tiene entre sus funciones, formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos.
- La Ley N°28761, Ley que declara el día 04 de junio de cada año como día de la cultura afroperuana.

c) Decretos Supremos

- El Decreto Supremo N° 003-2106-MC, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana.

d) Resolución Ministerial

- La Resolución Ministerial N° 182-2014-MC, mediante la cual se declara al mes de junio como el "Mes de la Cultura Afroperuana".
- La Resolución Ministerial N° 187-2015-MC, que reconoce a la comunidad de Zaña como Repositorio Vivo de la Memoria Colectiva, en tanto es testimonio singular de la memoria histórica y de la continuidad cultural de la población afrodescendiente.

3.2. Marco normativo internacional

- El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes.

4. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

4.1 Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

A través del Informe Legal N° 055-2017-MINCETUR/VMT/DGPDT-MAPS, remitido a la CPAAAAE, mediante el Oficio N° 443-2017-MINCETUR/DM del 18 de setiembre de 2017, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo indicó –con relación al Artículo 2° del Proyecto de Ley 1514/2016– que los sitios de memoria, como zonas turísticas, deberán estar acorde a lo señalado en la Ley General del Turismo, por ser la norma especial.

Sobre el particular, la CPAAAAE ha reformulado el citado artículo de acuerdo a lo sugerido, incidiendo en la finalidad reivindicatoria de derechos y al desarrollo del pueblo afroperuano.

4.2 Ministerio de Cultura

A través del Oficio N° 415-2017-DM/MC –remitido el 16 de agosto de 2017 a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural– el Ministerio de Cultura indicó que se encuentra de acuerdo con la viabilidad del proyecto, precisando que deberá considerarse la normativa relativa a las competencias y funciones de los gobiernos regionales.

Al respecto, esta Comisión respeta y promueve la autonomía de los gobiernos locales y regionales, así como el principio de subsidiariedad que rige el accionar de dichos gobiernos; sin embargo, ello no exime de sus competencias y funciones al Ministerio de Cultura, como ente rector de la política de interculturalidad, así como del patrimonio cultural.

4.3 Ministerio de Relaciones Exteriores

Mediante el OF.RE(DAC) N° 3-0-A/189cla del 20 de julio de 2017, remitido a la CPAAAAE, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó que se determine las funciones de cada una de las autoridades competentes.

4.4 Municipalidad Provincial de Chiclayo

A través del Oficio N° 086-2017-MPCH/A del 19 de julio de 2017, dirigido a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultura, la Municipalidad Provincial de Chiclayo expreso su conformidad a la normativa propuesta.

4.5 Municipalidad Distrital de Zaña

Mediante la Carta N° 033-2017-MDZ/A, dirigida a la CCPC, la Municipalidad Distrital de Zaña resaltó la importancia de la Ley; sugiriendo que se reformule el artículo 2° de la iniciativa legislativa, a fin de que se promueva el desarrollo integral del pueblo afroperuano. Al respecto, como se ha señalado en párrafos precedentes, la CPAAAAE considera que la iniciativa legislativa es el primer paso para promover el reconocimiento de los derechos fundamentales del pueblo afroperuano y su reivindicación histórica.

4.6 Raíces Afroperuanas y CEDEMUNEP

Con relación a la participación ciudadana, las asociaciones denominada Raíces Afroperuanas y CEDEMUNEP, consideraron en la "Reunión de Trabajo sobre el Proyecto de Ley 1514/2016-CR", realizada el 03 de octubre de 2017, la necesidad de incluir al Ministerio de Educación como actor estatal en la materia a legislar, lo cual ha sido considerado y aceptado por la CPAAAAE.

Además de ello, dichas asociaciones solicitaron que la norma no haga referencia a poblaciones afrodescendientes, sino a pueblos afroperuanos. Esta consideración es de suma importancia, toda vez que va acorde con la denominación reconocida en la normativa internacional, como el Convenio 169 de la OIT.

Finalmente, ambas asociaciones recomendaron que la iniciativa de identificación de sitios de memoria no sólo se circunscriba al distrito de Zaña, sino que abarque a otros espacios. En ese sentido, la CPAAAAE la iniciativa legislativa plantea la identificación de todos los sitios de memoria ubicados en el país.

5. ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO LEGISLATIVO

5.1 ANÁLISIS TÉCNICO

De acuerdo a la exposición de motivos, el Proyecto de Ley N° 1514/2016-CR tiene como finalidad la promoción de sitios de memoria de la cultura afroperuana, a fin de contribuir con la preservación de dicha cultura y la reivindicación de sus derechos. En ese sentido, cabe señalar que de acuerdo al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del

Mercosur[1], los sitios de memoria son espacios de carácter significativo para un pueblo o comunidad, a fin de construir memorias vinculadas a hechos de afectación o dolor cultural. Agrega, que los sitios de memoria "no tienen necesariamente un vínculo físico, emocional o simbólico con los acontecimientos que se busca evocar". En ese sentido, un museo o monumento, podría adoptar la característica de sitio de memoria.

Ahora bien, como se ha señalado, estos espacios nos permiten reconstruir la historia para mantenerla viva en el tiempo, permitiendo que los miembros de la comunidad afectada –en este caso la afroperuana– encuentren en estos hechos, actos reivindicatorios materializados y perennizados.

Por otro lado, para la UNESCO[2], los sitios de memoria de afrodescendientes son sitios –en su mayoría– vinculados a la trata de personas y a la esclavitud, que al identificarlos permiten dibujar la línea histórica del itinerario de dicha esclavitud.

En ese sentido, la importancia de los sitios de memoria radica en que no solo permite la reivindicación de derechos culturales, sino que sirven de herramienta para sensibilizar a la población ajena a estos hechos; lo que a largo plazo, podría permitir generaciones conscientes de una historia y valor de la misma.

5.1.1 Necesidad y viabilidad de la ley propuesta

El Plan de Trabajo de la CPAAAAE aprobado en la PRIMERA SESIÓN ORDINARIA, celebrada el 22 de agosto de 2017, ha considerado como una línea de trabajo para el presente Período Anual de Sesiones tratar la problemática del pueblo afroperuano, con especial incidencia en políticas de interculturalidad, contra la discriminación racial, visibilidad afroperuana, entre otros, que coadyuvan al reconocimiento de derechos colectivos de dicho pueblo.

En ese sentido, alternativas legislativas como las propuestas en el Proyecto de Ley N° 1514/2016 permite generar acciones orientadas a dichas líneas de trabajo, promoviendo la visibilidad de pueblo afroperuano. Asimismo, es preciso señalar que el Perú es un Estado

[1] IPPDH-Mercosur: Principios fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria. 2012
[2] En: http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/slave-route/spotlight/preservation-of-memorial-sites-and-places/

pluriétnico y multicultural, en el cual cada una de las culturas que lo conforman requieren ser reconocidas desde un enfoque intercultural de derechos.

Así, pese a la generación de políticas y normas en aras del reconocimiento en mención, aún persisten componentes de discriminación de tipo étnico-racial que tienen estamentos históricos, que datan desde nuestros inicios como República, cuando la llegada del pueblo afroperuano se dio en condiciones de traslado forzoso, a través de la esclavitud.

En ese sentido, si bien la creación de sitios de memoria constituye un resarcimiento simbólico, permite visibilizar la cultura afroperuana, rescatando su historia y difundiéndola para el conocimiento de generaciones futuras. Este hecho es importante, si se toma en consideración que el Estado peruano no cuenta con estudios y datas oficiales que reflejen el estado en el cual se encuentra el pueblo afroperuano, con relación a niveles de pobreza, acceso a servicios básicos y desarrollo en general; data que permitiría tener un panorama más esclarecido para el desarrollo de políticas públicas a favor de este grupo humano.

Por ello, es importante impulsar normas y acciones estatales en general que permitan el reconocimiento de sus derechos como pueblo, la construcción de agendas conjuntas y, sobretodo, la reivindicación de su cultura y, el compromiso de no repetir la posición de subordinación a la que se vieron históricamente sometidos.

El Estudio Especializado sobre Población Afroperuana (EEPA) arrojó como un dato a considerar: el 43% de la población afroperuana ha sufrido de algún tipo de discriminación y, el 31% de casos de discriminación tiene origen en una temática racial. Estas cifras y escenarios refuerzan la necesidad de una iniciativa legislativa como la propuesta, para la construcción de un largo camino a favor del pueblo afroperuano y, en aras de la lucha contra la discriminación racial y, el fortalecimiento de su cultura.

5.1.2 Oportunidad de la ley propuesta

Como se ha explicado a lo largo del presente pre dictamen, el pueblo afroperuano requiere de una especial atención y visibilización que permita la eliminación de prácticas atentatorias contra su cultura, como lo es la discriminación racial. Si bien hay acciones estatales dirigidas a atender sus demandas, la falta de conocimiento alrededor de su

cultura y ausencia de una data oficial del universo de afroperuanos existentes, no permite que se creen normas y políticas públicas a favor de ellos.

En ese sentido, a puertas del Censo Nacional a realizarse el 22 de octubre de 2017, el cual tendrá por primera vez la variable étnica de auto identificación, la aprobación de esta iniciativa lesgilativa es una oportunidad para reafirmar el compromiso de una agenda pendiente con el pueblo afroperuano. Agenda que tiene como base, el reconocimiento de derechos desde un enfoque intercultural.

5.2. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA

La norma propuesta tiene naturaleza declarativa, por lo que busca llamar la atención del Poder Ejecutivo respecto a la necesidad, viabilidad y oportunidad para la creación de sitios de memoria en la cultura afroperuana. Por tanto, su efecto normativo es contributivo. No tiene impacto en otras normas del ordenamiento jurídico nacional.

5.3. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, establece que el análisis costo beneficio de la ley propuesta tiene que ser entendida desde el análisis costo oportunidad, mediante el cual se deberá identificar los posibles impactos –positivos o negativos– con su aprobación.
En tal sentido, como se ha explicado al inicio del presente documento, el pueblo afroperuano se verá beneficiado con la norma propuesta, toda vez que permite la revalorización de la cultura afroperuana y su reivindicación, ante hechos históricos de violencia y discriminación racial.

Asimismo, en tanto los sitios de memoria constituyen además espacios culturales, estos permiten el turismo y, por ende, el comercio en las zonas en las cuales se ubican, por lo que los gobiernos locales serán además actores estatales beneficiarios con la afluencia del turismo; así como la población en general. Ello, podría ser una ventana de oportunidad económica para el desarrollo de los habitantes aledaños a los sitios de memoria.

Finalmente, la aplicación de la iniciativa legislativa, no generará mayores gastos al erario nacional, toda vez que la actuación de las entidades públicas, se hace en el marco de sus competencias, atribuciones y funciones.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 1514/2016-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO:**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la ley siguiente**:**

LEY QUE RECONOCE EL VALOR DE LOS SITIOS DE MEMORIA DEL PUEBLO AFROPERUANO Y SU HERENCIA CULTURAL COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA EL RACISMO Y VULNERACIÓN DE DERECHOS ÉTNICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto reconocer y poner en valor los sitios de memoria del pueblo afroperuano y su herencia cultural, para promover la memoria, historia, identidad, reivindicación y reconocimiento de sus derechos como mecanismo de lucha contra el racismo y vulneración de derechos étnicos.

Artículo 2. Identificación y reconocimiento de los sitios de memoria del pueblo afroperuano
El Ministerio de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco de sus funciones y competencias establecidas por ley, identifica y reconoce los sitios de memoria del pueblo afroperuano, así como la inclusión de sus derechos y herencia cultural en los programas educativos del país.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Declaración de interés nacional
Declárese de interés nacional el reconocimiento del distrito de Zaña, ubicado en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque, como primer sitio de memoria afroperuana identificado por el Estado peruano, al haber sido declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como espacio importante para los afro descendientes.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.