



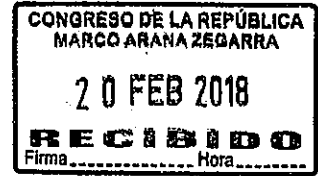
PERÚ

Ministerio de Cultura

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

San Borja, 15 FEB. 2018



OFICIO N° 094 -2018-DM/MC

R. 757

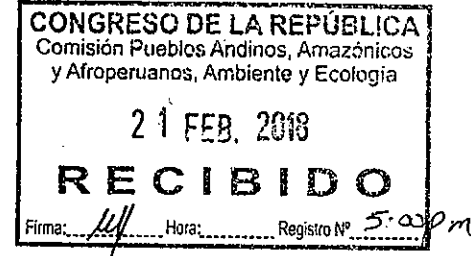
Señor

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-



Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 2156/2017-CR, "Ley de Promoción del Cine Indígena u Originario".

Referencia : Oficio P.O. N° 110-2017-2018/CPAAAAE-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicitó la opinión técnico legal del sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 2156/2017-CR, "Ley de Promoción del Cine Indígena u Originario".

Al respecto, tengo a bien remitir, para su consideración y fines, el Informe N° 000021-2018-CDR/OGAJ/SG/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de este ministerio.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


ALEJANDRO NEYRA
Ministro de Cultura


5. 23



PERÚ

Ministerio de Cultura

Firmado por: DURAND RUIZ Cynthia Janelle (FAU20537630222)
Fecha: 2018.02.02 11:05:39 -05:00
Motivo: Soy el Autor del Documento

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

Lima, 02 de Febrero de 2018

INFORME N° 000021-2018-CDR/OGAJ/SG/MC

Para: **MÓNICA MARÍA DÍAZ GARCÍA**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

De: **CYNTHIA DURAND RUIZ**
Asesora Legal
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto: Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 2156/2017-CR, "Ley de Promoción del Cine Indígena u Originario".

Referencia: Oficio P.O. N° 110-2017-2018/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al asunto descrito, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Con Oficio P.O. N° 110-2017-2018/CPAAAAE-CR recibido el 12 de diciembre de 2017, la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicitó al Ministro de Cultura opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2156/2017-CR, "Ley de Promoción del Cine Indígena u Originario" (en adelante Proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante Informe N° 000501-2017/DAFO/DGIA/VMPCIC/MC de fecha 15 de diciembre de 2017, la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios emitió opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Con Informe N° 000463-2017/DGIA/VMPCIC/MC de fecha 20 de diciembre de 2017, la Dirección General de Industrias Culturales y Artes opinó sobre el Proyecto Ley.
- 1.4. Mediante Hoja de Elevación N° 000001-2018/DIN/DGCI/VMI/MC de fecha 9 de enero de 2018, la Dirección de Políticas Indígenas hizo suyo el Informe N° 000002-2018-MCG/DIN/DGCI/VMI/MC de fecha 9 de enero de 2018 por el cual se emitió opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.5. Con Hoja de Elevación N° 000002-2018/DGCI/VMI/MC de fecha 10 de enero de 2018 la Dirección General de Ciudadanía Intercultural remitió el Informe antes señalado.
- 1.6. Con Memorando N° 000006-2018/VMI/MC de fecha 10 de enero de 2018, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remitió el Informe antes mencionado y solicitó opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica.



II. BASE LEGAL:

- 2.1. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.2. Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.3. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura"; modificada por Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA:

El Proyecto de Ley dispone en su artículo 1 que tiene por objeto *"incentivar la creación, producción, difusión, exhibición y registro de obras cinematográficas indígenas u originarias en el Perú"*.

Por su parte en su artículo 2 dispone que para los efectos de la Ley *"se considera obra cinematográfica indígena u originaria la que reúne las siguientes condiciones: a) que sea producida por iniciativa y participación de una asociación, organización de pueblos indígenas u originarios del Perú; o b) que el director, guionista o conjunto de productores se auto identifiquen como pertenecientes a un pueblo indígena u originario del Perú; o c) que sea producida, preferentemente, en una lengua indígena u originaria del Perú y/o aborde temática referida a la cultura, cosmovisión, tradiciones y derechos de los Pueblos Indígenas u originarios del Perú"*.

Asimismo, el artículo 3 referido a la promoción de la creación y producción de cine indígena u originario establece que *"los concursos y subvenciones al cine peruano promovidos por instituciones del Estado, deberán contemplar un puntaje adicional a aquellas películas cuyo contenido se encuentre en lengua indígena u originaria del Perú"*.

Finalmente, el artículo 4 señala que *"el Ministerio de Cultura promoverá la exhibición de títulos de cine indígena, dentro de las salas de cine o en cualquier otro medio de exhibición o comercialización de obras cinematográficas, así como en la televisión nacional abierta. Asimismo, el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Cultura, promoverá la creación y formación de públicos, desde la educación básica, incorporando contenidos del cine indígena u originario"*.

IV. ANÁLISIS:

- 4.1. De conformidad con el artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes: (i) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial; (ii) Creación cultural contemporánea y artes vivas; (iii) Gestión cultural e industrias culturales; y, (iv) Pluralidad étnica y cultural de la nación.



Los literales c), e), k) y h) del artículo 7 de la norma antes citada, establece como funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, respecto de otros niveles de gobierno, *“fomentar las artes, la creación y el desarrollo artístico a través de la organización, conducción, supervisión y evaluación de acciones públicas orientadas a tales fines, propiciando la presencia de las diferentes organizaciones culturales, facilitando el acceso de la población a las mismas, promoviendo las iniciativas privadas que coadyuven al cumplimiento de los fines del sector”; “propiciar la participación de la población, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades en la gestión de protección, conservación y promoción de las expresiones artísticas, las industrias culturales y el Patrimonio Cultural Material e Inmaterial de la Nación, propiciando el fortalecimiento de la identidad nacional”; “planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano”; y “desarrollar acciones de producción, emisión y difusión de programas de radio y televisión con el fin de promover las expresiones multiétnicas y pluriculturales de la Nación para coadyuvar a la integración de todos los peruanos y afirmar nuestra identidad nacional”.*

4.2. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, se establecen las siguientes funciones:

- Artículo 77 dispone que *“la Dirección General de Industrias Culturales y Artes es el órgano de línea que tiene a su cargo formular, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas, estrategias y acciones orientadas a estimular la creación artística y fomentar la actividad artística en los más diversos campos, así como promover la productividad y competitividad de las industrias que están directamente vinculadas con la creación artística, la producción audiovisual, editorial, fonográfica y de los nuevos medios, así como la distribución de bienes y servicios culturales y que están usualmente protegidas por el derecho de autor”.*
- Artículo 80 señala que *“la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios es la unidad orgánica encargada de diseñar, proponer, promover y ejecutar las políticas, planes, estrategias y normas para el desarrollo y promoción de la industria audiovisual, fonográfica y de nuevos medios aplicados a la producción cultural”.*
- Artículo 84 establece que *“la Dirección General de Ciudadanía Intercultural es el órgano de línea encargado del diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, de defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural, construyendo una ciudadanía intercultural y combatiendo la discriminación étnico-racial. Ejerce su labor en coordinación con la Alta Dirección del Ministerio y sus demás órganos”.*
- Artículo 87 señala que *“la Dirección de Políticas Indígenas es la unidad orgánica encargada de formular, conducir, ejecutar y supervisar la política indígena intercultural a fin de garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, proteger sus conocimientos tradicionales y lograr su desarrollo con identidad, en un marco de igualdad de derechos”.*



4.3. En tal sentido, con Informe N° 000501-2017/DAFO/DGIA/VMPCIC/MC, la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

- El Ministerio de Cultura basándose en la identificación y reconocimiento de necesidades planteadas por organizaciones y colectivos, tiene líneas de financiamiento que incluyen al cine comunitario, al cine en lenguas indígenas u originarias, así como otros ámbitos de la actividad cinematográfica que permiten la expresión de las culturas indígenas del Perú¹. Al respecto, cabe señalar que:
 - Desde el año 2014, el Concurso de Proyectos de Largometraje de Ficción a Nivel Nacional en Lenguas Originarias tiene como finalidad fomentar la actividad cultural del país a través de la creación de obras cinematográficas peruanas de largometraje de ficción en lenguas originarias, así como enriquecer cuantitativamente y cualitativamente el mercado cinematográfico con una mayor y más diversa oferta de producción nacional. Además, de fomentar la valoración de las citadas lenguas y el diálogo intercultural en el Perú.
 - Se ha otorgado el monto ascendente a S/ 1,520,000.00 (un millón quinientos veinte mil y 00/100 Soles) en apoyos económicos a empresas cinematográficas cuyos proyectos han resultado ganadores en los últimos tres años. Cabe resaltar que, el proyecto cinematográfico 'Willaq Pirca', ganador del concurso en el año 2015, fue seleccionado para el financiamiento del Programa Ibermedia en 2016, por el monto ascendente a US\$ 94,000.00 (noventa y cuatro mil dólares americanos).
 - El Concurso de proyectos de largometraje de ficción exclusivo para las regiones del país (excepto Lima Metropolitana y Callao), en el año 2013 premió al proyecto cinematográfica 'Wiñaypacha', primera película peruana en lengua aymara, siendo reconocida internacionalmente por su trama y ejecución.
 - Por su parte, el 'Concurso nacional de proyectos de gestión cultural para el cine y el audiovisual', ha promovido la participación de diversos realizadores indígenas, tales como la 'Escuela de cine amazónico'.
 - Asimismo, se cuenta con el 'Concurso nacional de proyectos de distribución de largometraje', el cual tiene por finalidad generar condiciones favorables para la inserción de obras cinematográficas peruanas de largometraje en el mercado nacional, promoviendo su difusión. Cabe señalar que en 2017, las obras cinematográficas 'Wiñaypacha', hablada en lengua aimara, y 'Los ojos del camino', hablada en quechua, fueron declaradas ganadoras del referido concurso, otorgándoseles la suma ascendente a S/ 200,620.90 (doscientos mil seiscientos veinte y 90/100 Soles).

¹ Cabe precisar, que en el caso peruano, son los terrenos del cine comunitario y parcialmente el cine regional, los que han incorporado con mayor frecuencia la expresión de las identidades de los pueblos indígenas de nuestro país.



- Por todo lo expuesto, se reconoce la importancia de fomentar y promover la realización y difusión de producciones cinematográficas y audiovisuales, incluyendo la producción para televisión y los nuevos medios, ámbitos que no han sido considerados en el Proyecto de Ley.
 - Asimismo, el Proyecto de Ley no brinda un sustento técnico sobre sus posibles efectos, ni sobre la idoneidad de sus mecanismos para el fomento del cine indígena u originario. De ello, surgen cuestionamientos sobre la viabilidad de verificar las condiciones específicas para identificar al cine indígena (artículo 2).
 - Tal como se ha señalado, ya existen mecanismos para promover la exhibición en salas de cine y cualquier otro medio de comunicación pública, de dichas obras cinematográficas, estos mecanismos deberían analizarse, así como identificarse en la exposición de motivos, precisándose la cantidad de producciones indígenas, a fin de sustentar la viabilidad de su difusión por parte de los medios de comunicación y en las escuelas.
 - Cabe precisar que, para las obras cinematográficas con temática indígena, los realizadores usualmente recurren a circuitos de exhibición alternativa, priorizando la exposición en las localidades involucradas. Por ello, el Ministerio de Cultura promueve los mecanismos de exhibición alternativa, como muestras itinerantes a lo largo del territorio. Por tal motivo, recomendamos que, el Proyecto de Ley promueva la exhibición alternativa, de manera que se aumenten las posibilidades de su proyección en comunidades u otros espacios.
 - El Proyecto finalmente propone que se declare de interés nacional la creación de la Cinemateca Nacional Intercultural con la finalidad de registrar y conservar el material cinematográfico producido en el Perú para su exhibición y estudio. Al respecto, la Ley N° 26370, Ley de la Cinematografía Peruana, establece en el literal c) de su artículo 2, que uno de sus objetivos es preservar el patrimonio audiovisual del país, fomentando el establecimiento de filmotecas y otros centros especializados para la conservación, restauración, archivo y difusión de obras cinematográficas.
 - De esta manera, el literal I, del artículo 3 del Reglamento de la Ley de la Cinematografía Peruana, aprobado por Decreto Supremo N° 042-95-ED establece que el Ministerio de Cultura promoverá la creación, mantenimiento y desarrollo de una Cinemateca Nacional, una Videoteca Nacional y una Biblioteca especializada en cinematografía.
 - Por lo tanto, en la actualidad existe una norma similar a la propuesta, la cual no ha tenido éxito, debido a que para su funcionamiento se requiere un marco normativo que establezca medidas para la preservación del patrimonio audiovisual. Dicho régimen principalmente contendría: (i) una definición sobre patrimonio audiovisual, (ii) las entidades a cargo de las acciones de preservación, (iii) el destino de recursos públicos, entre otros.
- 4.4. Por su parte, con Informe N° 000463-2017/DGIA/VMPCIC/MC, la Dirección General de Industrias Culturales y Artes hace suyo el Informe N° 000501-2017/DAFO/DGIA/VMPCIC/MC de la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios y realiza las siguientes precisiones adicionales:



- Las condiciones para que una obra cinematográfica sea considerada como indígena u originaria no están sustentadas en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, por lo que no consta el sustento técnico para acreditar que las condiciones previstas son las idóneas para la calificación de la obra cinematográfica.
 - En materia de concursos, conforme lo señalado por la Dirección del Audiovisual, la Fonografía y los Nuevos Medios, a la fecha el Ministerio de Cultura viene realizando acciones que promueven la producción de cine que exprese las identidades de los pueblos indígenas, por lo que deberían preverse otros medios de promoción.
 - Respecto a la difusión de obras cinematográficas, el Proyecto de Ley no prevé exhibiciones alternativas (exhibiciones comunitarias, plataformas digitales, etc.), siendo éstas las más utilizadas a nivel regional.
 - Sobre la declaratoria de interés nacional de la creación de la Cinemateca Nacional Intercultural, la misma no tiene un efecto directo o inmediato que pueda implicar la construcción de una Cinemateca, ya que, de acuerdo con el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público. En ese sentido, el Proyecto de Ley solo tendría un efecto declarativo. Precisándose que ya existen medidas similares, las cuales no han logrado el objetivo deseado, por lo que deberían preverse otras opciones.
- 4.5. Por su parte, mediante Hoja de Elevación N° 000001-2018/DIN/DGCI/VM/IC, la Dirección de Políticas Indígenas hizo suyo el Informe N° 000002-2018-MCG/DIN/DGCI/VM/IC, el cual cuenta con la participación de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, por el cual se emitió opinión sobre el Proyecto de Ley señalando que:
- En concordancia con la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2015-MC, el incentivo a la creación, producción, difusión, exhibición y registro de las obras cinematográficas indígenas u originarias en el Perú contribuye al reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística y a la inclusión social de los pueblos indígenas.
 - Sin embargo, es necesario definir de forma clara no solo el objeto de la norma sino también su alcance. Al respecto, el artículo 2 del Proyecto de Ley señala tres condiciones para considerar una obra como indígena u originaria; advirtiéndose que el referido artículo no es claro en el contenido que se le quiere dar al concepto de cine indígena u originario.
 - Es así, que el referido concepto se trata de abordar desde diversas y distintas perspectivas: Producción (al señalar que sea a iniciativa o con la participación de una asociación, organización de los pueblos indígenas u originarios del Perú), lo cual estaría restando importancia al contenido de la obra; y Criterio de la autoidentificación (por parte del director, guionista o conjunto de productores como pertenecientes a un pueblo indígena u originario del Perú) con lo que tampoco se pone énfasis en valor el contenido de la obra, sino que se procura promover la participación de ciudadanos pertenecientes a un pueblo indígena u originario en una obra cinematográfica, independientemente de los temas que ella trate.



- Por lo tanto, no es comprensible el concepto de cine indígena abordado por el Proyecto de Ley ni se explica la exclusión de otras manifestaciones artísticas de ciudadanos indígenas, tales como el teatro, la danza, etc.
- Considerando que el cine es una herramienta poderosa de circulación de ideologías y, por ello, participa de la construcción de identidades teniendo como fundamentos aspectos culturales, políticos y económicos. Se sugiere reconocer que toda propuesta audiovisual sobre "lo indígena u originario" constituye una forma de representación y como tal no es neutra pues elabora narrativas y (re)produce sentidos sobre qué es ser indígena u originario.
- Asimismo, el Proyecto de Ley toma posición por un tipo de representación de los pueblos indígenas, optado por que sea producido preferentemente en lengua indígena y/o aborde temáticas referidas a la cultura, cosmovisión, tradiciones y derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la exposición de motivos del Proyecto de Ley cuestiona el cine documentalista de corte antropológico que presenta a los pueblos indígenas desde la alteridad.
- Sobre esta última condición referida a la producción de obras en lengua indígena u originaria del Perú y/o que aborde temática referida a la cultura, cosmovisión, tradiciones y derechos de los pueblos indígenas u originarios del Perú, considera que no es recomendable limitar, a priori, la multiplicidad de representaciones cinematográficas sobre "lo indígena" vinculándolo a referentes culturales como la lengua, o controlando sus temáticas únicamente hacia la cosmovisión, tradiciones y derechos. Al respecto, la representación del cine indígena del Proyecto de Ley refleja una manera de entender a los pueblos indígenas, en particular, como hablantes de lenguas indígenas así como portadores de "cultura, cosmovisión y tradiciones" dejando de lado condiciones económicas, políticas y sociales que obstaculizan la vitalidad de estos referentes culturales para muchos indígenas en la actualidad. Además, la vinculación del cine indígena con la lengua, cosmovisión y tradiciones podría tener implicancias de largo aliento respecto a los imaginarios que se construyen en la sociedad nacional sobre qué es ser indígena en el Perú.
- En este mismo sentido, el artículo 3 del Proyecto de Ley, que establece un puntaje adicional en concursos cinematográficos, no dispone o desarrolla mayores mecanismos de promoción del "cine indígena y originario", tal y como sí lo hace la Ley N° 26370, pese a ser ese el objeto de la norma.
- Por lo expuesto, se considera necesario: (i) Precisar la definición de cine indígena u originario, pues se identifican, por ejemplo, vínculos poco claros con la cinematografía desarrollada en regiones. Asimismo se sugiere no priorizar únicamente temáticas que aborden el aspecto cultural de los pueblos indígenas, evitando así limitar las representaciones cinematográficas; y (ii) Incorporar diversos mecanismos de promoción que contribuyan a fortalecer los conocimientos y capacidades de los pueblos indígenas u originarios sobre las técnicas cinematográficas para su uso en favor de sus propósitos culturales, económicos, sociales y políticos, así como mecanismos de difusión para efectos de contribuir a su real fortalecimiento.



PERÚ

Ministerio de Cultura

V. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, de conformidad con lo señalado en los numerales 4.3, 4.4 y 4.5 del presente informe, esta asesoría jurídica **FORMULA OBSERVACIÓN** al Proyecto de Ley N° 2156/2017-CR.

VI. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría General, para su consideración y fines que estime pertinentes.

Se adjunta proyecto de oficio de respuesta.

Atentamente,

Cynthia Durand Ruiz
Asesora Legal