

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY DE RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO AFROPERUANO**

### **I. JUSTIFICACIÓN**

En la Política General de Gobierno<sup>1</sup>, el eje 3 referido a la “Protección social para el desarrollo” contiene el lineamiento 3.1 que reconoce la necesidad de garantizar la lucha contra la discriminación y el racismo, priorizando los derechos del pueblo afroperuano en consonancia con el respeto de la diversidad cultural del país, así como la prestación de servicios con enfoque intercultural a favor de dicha población.

La prioridad en la atención al pueblo afroperuano se deriva de su reconocimiento como un grupo de especial protección, condición que ha sido justificada en diversos instrumentos del Estado, como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (Decreto Supremo N° 002-2018-JUS) y la Política Nacional de Cultura al 2030 (Decreto Supremo N° 009-2020-MC), la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (Decreto Supremo N° 018-2024-JUS) e instrumentos internacionales como la Resolución 68/237 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante el cual se proclamó el periodo 2015-2024 como el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, bajo el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo” y la Resolución N° 79/193, de la Asamblea General de la ONU, que proclamó el Segundo Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comenzará el 1 de enero de 2025 y terminará el 31 de diciembre de 2034.

Los efectos generados a consecuencia de la pandemia del covid-19, han propiciado que diversos sectores de la población peruana se vean afectados seriamente en sus proyectos de vida y otros, como el pueblo afroperuano, que para entonces ya se encontraba en un amplio sector de sus integrantes en condiciones de pobreza y pobreza extrema, o cuyo reconocimiento social era limitado en términos sociales, vieron agravarse tales condiciones con el consiguiente impacto que genera en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Es por eso que en el Acuerdo Nacional se aprobó el documento *Consensos por el Perú*, el 27 de mayo de 2021, uno de cuyos temas fue el de redoblar esfuerzos y acciones para luchar contra la pobreza y la pobreza extrema, y en el que de manera explícita se reconocía la necesidad de “atender de manera integral a la población en situación de vulnerabilidad, a pueblos originarios y población afrodescendiente, a mujeres de las zonas rurales y urbanas, a víctimas de violencia y a quienes sufren discriminación por cualquier causa, garantizando la participación ciudadana y el acceso a la información pública, y la consulta previa a los pueblos originarios como aspectos medulares en la lucha contra la pobreza”.

Tal propósito se origina en un análisis responsable y honesto de la realidad en que se encuentra el pueblo afroperuano. En el marco del proyecto regional “Población afrodescendiente de América Latina”, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, menciona que “al examinar el estado actual del desarrollo humano de la población afrodescendiente en relación con otros grupos poblacionales, se hacen evidentes diferencias significativas que ubican a las mujeres y los hombres afrodescendientes en una condición de rezago. En efecto, la población afrodescendiente de América Latina, que

---

<sup>1</sup> La Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial fue aprobado por Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2023. Puede consultarse el texto de dicho instrumento en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4033369-politica-general-de-gobierno-para-el-presente-mandato-presidencial>

representa una quinta parte del total de la población de la región, constituye, junto con los pueblos indígenas, el segmento más pobre del continente”<sup>2</sup>.

Además, es importante reconocer que la situación de pobreza, exclusión social y discriminación en que vive el pueblo afroperuano no es consecuencia solo de condiciones inadecuadas para el ejercicio de sus derechos humanos, sino que, como advertimos, esta situación deriva históricamente de la falta de su reconocimiento como personas con dignidad pese a que su presencia y aporte han sido y son fundamentales para la construcción del desarrollo humano en el Perú.

Nuestro país no tiene una norma legal específica de protección para los derechos del pueblo afroperuano. La actual Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030 (PNPA), con poco más de un año de vigencia, reconoce que el pueblo afroperuano presenta un conjunto de particularidades en los aspectos sociales, políticos y económicos, que hacen necesario que, desde el Estado peruano, se adopte una serie de medidas de política pública específicas que permitan remediar el conjunto de situaciones que aquejan a este grupo poblacional; considerando los enfoques de género e interseccionalidad, de manera que el abordaje incluya las desigualdades de las mujeres y grupos vulnerables del pueblo afroperuano que los afectan de manera heterogénea.

Esta política pública busca identificar los temas medulares sobre los que se debe cimentar los esfuerzos del Estado y de la sociedad en su conjunto para corregir ese escenario de dificultades y de invisibilidad social para el pueblo afroperuano. Al mismo tiempo, es importante señalar que determinados aspectos de la política pública requieren a su vez del acompañamiento regulatorio o normativo que genere las condiciones para que las actividades o acciones allí establecidas logren el impacto positivo en sus derechos humanos, teniendo en cuenta que, en el marco de esta política, la PNPA no involucra aspectos de justicia intercultural, medioambientales, entre otros temas que resultan indispensable para el pueblo afroperuano.

En este contexto, la presente propuesta normativa constituye la primera norma legal en el país que reconoce y garantiza los derechos del pueblo afroperuano. El diseño y desarrollo de la propuesta normativa se alinean con la Política General de Gobierno, la Política Nacional del Pueblo Afroperuano y el Acuerdo Nacional, así como con los esfuerzos del Ministerio de Cultura y las organizaciones representativas afroperuanas para transformar el escenario actual, asegurar el ejercicio pleno de sus derechos y fortalecer su reconocimiento, valoración y afirmación en la sociedad.

## **II. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA**

La norma propuesta está sustentada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución Política del Perú. Además, se ampara en las recomendaciones formuladas al Estado peruano en los últimos periodos de sesiones de diversos organismos internacionales, tales como el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Humanos, y el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros.

**La Constitución Política del Perú** establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1), en tanto

---

<sup>2</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. *Políticas públicas para la inclusión social de la población afrodescendiente*. Proyecto Regional “Población afrodescendiente de América Latina. Ciudad de Panamá: PNUD, 2011. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E2F3D37A829F75D105257BA3005EB971/\\$FILE/cartilla\\_politi\\_cas.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E2F3D37A829F75D105257BA3005EB971/$FILE/cartilla_politi_cas.pdf).

que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, condición económica o de cualquiera otra índole (artículo 2 inciso 2). Asimismo, toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural, reconociendo el Estado la pluralidad étnica y cultural de la Nación (artículo 2, inciso 19).

Asimismo, en una reciente modificación de la Constitución Política del Perú, aprobada en diciembre de 2024, se incorporó el reconocimiento expreso de los derechos del pueblo afroperuano en el artículo 89. Esta reforma refuerza el compromiso del Estado con la protección de su identidad, cultura y participación plena en la sociedad.

Este marco constitucional constituye la piedra angular para la emisión de una norma legal que reconozca y promueva los derechos del pueblo afroperuano. Estos derechos reconocidos en el artículo 1, 2 y 89 de la Constitución Política del Perú deben complementarse con los demás derechos reconocidos en el texto constitucional y otros que son implícitos a este grupo social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de esta carta magna, que señala que los derechos reconocidos explícitamente no excluyen los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Además, se complementan con el reconocimiento de derechos que de modo específico se encuentran contenidos en normas internacionales de derechos humanos de los que el Perú es parte, por formar parte del ordenamiento interno de conformidad con lo establecido en el artículo 55 y la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Constitución, esta última en cuanto se refiere a que las normas relativas a los derechos y a las 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 materia ratificados por el Perú.

En este sentido, se debe indicar que el Pueblo Afroperuano cuenta con la protección especial establecida por la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** que, entre otras cosas, establece la obligación del Estado peruano para asegurar el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con todas las personas.

En cuanto al reconocimiento y protección del derecho a la igualdad y no discriminación para el ejercicio de todos sus derechos, incluido sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, debemos señalar que, por ejemplo, el derecho de acceso al empleo y de gozar de iguales oportunidades en los derechos laborales, está reconocido por el **Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**<sup>3</sup>, en virtud del cual el Perú se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Este instrumento de derechos humanos, establece varias cuestiones de importancia que sirven como guía o criterio de interpretación obligatoria al momento de llevar adelante las responsabilidades que la Constitución le establece al Estado en su conjunto en esta temática.

El estándar de igualdad y no discriminación para garantizar los derechos para todas las personas, está también presente en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** cuando señala como criterio vinculante que los Estados tienen la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a

---

<sup>3</sup> El Convenio N° 111 de la OIT fue ratificado por el Estado peruano el 10 de agosto de 1970.

toda persona, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>4</sup>.

El citado instrumento contiene una cláusula de desarrollo progresivo para lograr la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura. En ese mismo orden de ideas, se tiene que considerar el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** que complementa el precitado estándar vinculante para el Perú, al señalar que está en la obligación de garantizar el ejercicio los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna basada en cualquier condición social (artículo 2 inciso 2 PIDESC).

La normatividad internacional citada que reconoce el derecho de todas las personas a la igualdad y no discriminación, se condice con el marco constitucional peruano, y se configura como un principio y derecho que contiene dos dimensiones. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), señala que este derecho garantizado por el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene una “[...] dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana”<sup>5</sup>.

En virtud de estas premisas, podemos afirmar que la obligación del Estado de garantizar la igualdad y no discriminación de las personas afroperuanas no se limita solo a prohibir todo trato diferenciado injustificado que afecte sus derechos, sino que es imperativo para superar el contexto de desventaja y desigualdad en que viven en la realidad desarrollar medidas que promuevan su inclusión y participación en todos los ámbitos de la sociedad, garantizando que sus derechos sean realmente respetados en su pleno ejercicio, y que se les brinde posibilidades concretas para superar cada aspecto que genera actualmente algún problema para su desarrollo humano en condiciones de igualdad y dignidad.

Precisamente, para superar las barreras existentes y cumplir con la igualdad material en cuanto a sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, resulta imperativo establecer un marco legal que posibilite las condiciones regulatorias para implementar acciones, medidas y garantizar sus derechos. No se trata de la creación de nuevos derechos sino de posibilitar mecanismos que son imprescindibles en la práctica para el ejercicio de los derechos a fin de lograr un desarrollo individual y colectivo del pueblo afroperuano.

Cabe recordar que, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), cuando realizó el examen de los informes 22 y 23 que el Perú presentó sobre el nivel de cumplimiento de la referida convención, recomendó al Estado adoptar “las medidas necesarias para garantizar la implementación efectiva del Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020”, exhortación que se fundamenta en el hecho de reconocer que si bien se valora la adopción de medidas como el PLANDEPA (y a la culminación de su vigencia, ahora la PNPA), se advertía que no exista implementación de las medidas contenidas en dicho instrumento, en parte debido a la falta de recursos adecuados asignados y a la débil coordinación entre las instituciones encargadas de su

---

<sup>4</sup> Artículo 1 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Olivera Fuentes vs. Perú. Sentencia del 4 de febrero de 2023, fundamento jurídico 86, pp. 28-29.

implementación. Además, el CERD ha manifestado su preocupación por la invisibilidad que enfrenta la población afroperuana<sup>6</sup>.

En suma, queda claro que el Estado peruano tiene la obligación de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación del pueblo afroperuano, por ser un derecho reconocido en la Constitución Política del Estado. Además, dicha responsabilidad tiene implicancias directas en función de los compromisos internacionales que ha adquirido el Perú al adherirse a los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que hemos hecho referencia.

El derecho a la igualdad y no discriminación del pueblo afroperuano no se supedita únicamente a prohibir y sancionar las conductas discriminatorias que afectan sus derechos. Debido a su condición de exclusión social y discriminación estructural en que la que se encuentran y que impacta en el ejercicio de sus derechos fundamentales, existe la obligación del Estado de implementar y promover de manera obligatoria la realización de medidas afirmativas que permitan generar las condiciones para superar el escenario de dificultades y desventajas en que se sitúa este grupo de especial protección.

Dichas medidas de atención reforzadas son indispensables para garantizar sus derechos fundamentales, en particular, sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, que han sido identificados en el marco de las acciones de política pública que el Estado viene implementando, y que están además priorizados de acuerdo con la vigente Política General de Gobierno.

Un marco regulatorio sustentado en contribuir a la plena realización de los derechos fundamentales que se reconoce en el plano formal al pueblo afroperuano, constituye además una medida constitucionalmente factible y necesaria para apuntalar la debida implementación de la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030.

La aprobación de un marco legal a favor de la optimización o plena realización de los derechos del pueblo afroperuano, constituye una obligación pero también una facultad del Estado para garantizar sus derechos puesto que, a la fecha, a pesar del reconocimiento formal de no discriminación para todas las personas, esta requiere de medidas focalizadas a este grupo vulnerable para posibilitar el ejercicio de sus derechos sin limitaciones ni restricciones arbitrarias, por tanto, la aprobación de garantías normativas orientadas con dicha finalidad son absolutamente válidas (fin constitucional referido al principio-derecho de igualdad).

Asimismo, un marco regulatorio a nivel legal resultaría ser conforme con el fin que se pretende obtener, esto es que es una medida que permitiría generar acciones vinculantes y obligatorias para lograr que los derechos económicos, sociales, culturales y políticos del pueblo afroperuano sean realmente protegidas a partir de la realización de acciones concretas que deben desarrollar determinadas entidades del Estado, sin alterar las reglas existentes sobre derechos reconocidos y obligaciones establecidas tanto a nivel convencional y constitucional (juicio de proporcionalidad).

La aprobación de una medida legislativa a favor del pleno respeto de los derechos del pueblo afroperuano, constituye además una medida congruente con dicha finalidad legítima que se busca garantizar (juicio de idoneidad). De otro lado, tal como se ha evidenciado en los últimos años, no existe a la fecha otro mecanismo que pueda satisfacer debidamente dicha obligación de respeto de derechos fundamentales, especialmente

---

<sup>6</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). Observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú, que fueron aprobadas por el Comité en su 95° período de sesiones (23 de abril – 11 de mayo de 2018). Disponible en [https://www.refworld.org/es/publisher/CERD/PER\\_5b297ea44\\_0.html](https://www.refworld.org/es/publisher/CERD/PER_5b297ea44_0.html).

aquellos que tienen que ver con sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos (juicio de necesidad).

Por consiguiente, una propuesta normativa como la que se orienta a garantizar los derechos fundamentales del pueblo afroperuano es necesaria y se condice con las obligaciones constitucionales del Estado peruano. Al mismo tiempo, que estas medidas se centran en garantizar el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos constituye una apuesta que se condice con la atención del problema público que prioriza la vigente Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030.

Adicionalmente al marco normativo convencional que se ha citado, y que es vinculante para el Estado peruano, podemos señalar que a nivel interno se cuenta con un marco específico que fundamenta y respalda la presente propuesta normativa:

- La Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, en cuyo eje 3 referido a la “Protección social para el desarrollo” contiene el lineamiento 3.1 que reconoce la necesidad de garantizar la lucha contra la discriminación y el racismo, priorizando los derechos del pueblo afroperuano en consonancia con el respeto de la diversidad cultural del país, así como la prestación de servicios con enfoque intercultural a favor de dicha población.
- En el marco del Acuerdo Nacional se aprobó el documento *Consensos por el Perú*, del 27 de mayo de 2021, en el que de manera explícita se reconoce la necesidad de “atender de manera integral a la población en situación de vulnerabilidad, a pueblos originarios y población afrodescendiente, a mujeres de las zonas rurales y urbanas, a víctimas de violencia y a quienes sufren discriminación por cualquier causa, garantizando la participación ciudadana y el acceso a la información pública, y la consulta previa a los pueblos originarios como aspectos medulares en la lucha contra la pobreza”.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece en el artículo III del Título Preliminar, la obligación del Poder Ejecutivo de afirmar los derechos fundamentales de las personas procurando una gestión que promueva la incorporación económica social política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables (inciso 1, inclusión), y la promoción de la igualdad de todas las personas en el acceso a las oportunidades y beneficios que se derivan de la prestación de servicios públicos y de la actividad pública en general (inciso 2, equidad).
- Ley N° 27778, Ley de incorporación del componente étnico en los censos de población y vivienda, que dispone que en los censos de población y vivienda deben incorporarse variables del componente étnico para que se identifiquen las condiciones generales de los diferentes grupos étnicos.
- Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, que establece a través del Viceministerio de Interculturalidad la facultad de proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los diferentes pueblos del país, asegurando la construcción de una identidad nacional, así como formular, ejecutar y supervisar políticas y normas que promuevan prácticas vigilantes para evitar expresiones de discriminación contra los ciudadanos y pueblos del país (Art. 15 incisos “c” y “e”).

- Ley N° 31302, 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.
- Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, que establece como función de la Dirección de Políticas para Población Afroperuana – DAF, formular, supervisar y evaluar de manera concertada la política pública intercultural de desarrollo de la población afroperuana, elaborar y proponer, cuando corresponda las normas, directivas y lineamientos en el marco de sus competencias (Art. 89).
- Decreto Supremo N° 003-2015-MC, que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, cuyo objetivo es orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y de la población afroperuana.
- Decreto Supremo N° 004-2015-MC, que declara de interés nacional la atención prioritaria respecto del pleno disfrute de los Derechos Fundamentales de la Población Afroperuana, con el objeto de fortalecer su desarrollo e inclusión social durante el periodo comprendido como el Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015–2024, declarado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas – ONU.
- Decreto Supremo N° 005-2022-MC, que aprueba la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030, que establece 05 objetivos prioritarios y 25 lineamientos para atender el problema público identificado que se condensa en el limitado ejercicio de derechos económicos, sociales, políticos y culturales del pueblo afroperuano.
- Resolución Suprema N° 010-2009-MIMDES, que expresa el Perdón histórico que ofrece el Estado al Pueblo Afroperuano por los abusos, exclusión y discriminación cometidos en su agravio y reconoce su esfuerzo en la afirmación de nuestra identidad nacional, difusión de valores y defensa del suelo patrio, cuya finalidad es reivindicar al Pueblo Afroperuano y de esa manera conducirse por el camino de la igualdad y el respeto por la diversidad existente en nuestro país.
- Resolución Ministerial N° 000039-2023-MC, que aprueba la Agenda Temprana 2023 del Ministerio de Cultura, estableciendo como problemas públicos vinculados con los derechos de pueblo afroperuano, el limitado acceso al servicio de salud, educación, justicia y empleo por parte del pueblo afroperuano; alto índice de discriminación étnico racial estereotipado o prejuicioso sobre los grupos étnicos; y alto índice perteneciente al pueblo afroperuano sin servicios con pertinencia cultural.

Además, debe considerarse que existen declaraciones a nivel internacional que establecen exhortaciones y recomendaciones a los Estados para mejorar sus niveles de atención y cobertura de derechos del pueblo afroperuano, en atención al cumplimiento de sus obligaciones internacionales, tales como:

- Resolución 68/237 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual se proclamó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015- 2024) con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”, cuyo objetivo principal es erradicar la pobreza y la exclusión, y facilitar la participación plena y en igualdad de condiciones de los afrodescendientes en la vida pública, política y económica.

- La Resolución AG/RES 2824 (XLIV-O/14) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante el cual se reconoció el Decenio Internacional de los Afrodescendientes.
- Resolución AG/RES.2891 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que aprueba el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas, mediante el cual los Estados miembros de la OEA tanto a nivel nacional como a nivel de la Organización, asumen el compromiso de fortalecer las políticas, programas y proyectos para el reconocimiento, promoción, protección y observancia de los derechos de las y los afrodescendientes en las Américas.
- Resolución 79/193 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas – ONU, que proclamó el Segundo Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comenzó el 1 de enero de 2025 y terminará el 31 de diciembre de 2034, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”.

### III. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El Pueblo Afroperuano representa, según cifras oficiales, el 3.6% de la población total en el Perú,<sup>7</sup> convirtiéndose así en el tercer grupo demográfico más numeroso que constituye la nación peruana. No obstante, la discriminación estructural ha limitado históricamente su acceso a derechos y oportunidades, impidiendo el desarrollo de políticas públicas efectivas para su inclusión y bienestar.

Esta discriminación no solo restringe su acceso a instituciones sociales y económicas, sino que también genera desigualdades en los resultados obtenidos, perpetuando brechas de desarrollo. Al estar profundamente arraigada en la sociedad, su identificación y erradicación resultan complejas, permitiendo que sus efectos se mantengan por generaciones.

En efecto, la población afroperuana ha sido permanentemente invisibilizada, así como su aporte a la historia y a la cultura nacional. Su ciudadanía es limitada, no cuenta con mecanismos para hacerla efectiva. En este escenario, dirigir la atención hacia el Pueblo Afroperuano como colectivo social diferenciado no significa brindarle una atención preferencial sobre los demás grupos étnicos nacionales, sino atender a una necesidad poblacional específica, que consecuentemente, requiere un tratamiento diferenciado.

La Defensoría del Pueblo reconoce que, en un contexto de discriminación estructural, el orden social se encuentra dispuesto de manera tal que ciertas personas o grupos sufren la limitación o negación sistemática de sus derechos y libertades, una situación que se puede mantener durante generaciones o siglos hasta el punto de ser percibida como ‘normal’<sup>8</sup>. Así, “esta negación del otro se expresa de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales a través de mecanismos simbólicos y acciones concretas o como políticas sistemáticas y oficiales de Estados o Gobiernos”<sup>9</sup>.

Mención aparte merecen las mujeres afroperuanas. La CEPAL señala que, aunque no existen suficientes datos que permitan mayores precisiones e interpretaciones sobre la

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. XII Censo Nacional de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas, 2017.

<sup>8</sup> Defensoría del Pueblo. Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos. Serie Informes de Adjuntía – Informe N° 003-2011-DP/ADHPD

<sup>9</sup> Peredo Beltrán, Elizabeth. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina. CEPAL, 2004



situación exacta de las mujeres en estos grupos humanos (minorías étnico-raciales), una mirada a los datos empíricos es suficiente para constatar que la vida cotidiana de las ciudades transcurre en el marco de profundas diferencias socioeconómicas, desencuentros y discriminaciones socioculturales donde la pobreza y la marginalidad tienen rostro de mujer<sup>10</sup>.

CEPAL también arriba a la conclusión de que uno de los mayores obstáculos identificados para el desarrollo de la región es la gran discriminación hacia la mujer, unida a la persistencia de prácticas de discriminación racial y sociocultural que se han asociado de manera casi 'funcional' con las condiciones de extrema pobreza y marginalidad de grandes grupos humanos en el continente creciente<sup>11</sup>. En estricto, uno de los efectos magnificadores de la desigualdad es la intersección que se genera entre los factores que afectan al sujeto. Las mujeres afroperuanas son receptoras diariamente de afectaciones que no solo tienen que ver con su origen racial (racismo) sino además con su condición misma de mujer (sexismo, machismo, etc.)

Todos estos aspectos que muestran la desigualdad y las restricciones para el ejercicio de derechos, tienen un impacto negativo y bastante serio en el plano de la realidad. Así, en la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos realizado por IPSOS para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019)<sup>12</sup> del universo total de personas encuestada a nivel nacional, se identifica a las personas afroperuanas como uno de los grupos que más discriminación sufren (55%).

El nivel de percepción de discriminación sobre las personas afroperuanas, según el mismo estudio, es muy similar cuando se mira el ámbito urbano (56%) o rural (50%). Si esa disgregación se realiza en comparación a la capital con el resto del país, se obtiene que, en Lima, la discriminación respecto de las personas afroperuanas es del 57%, y en el interior del 54%. En cuanto se aprecia cómo se comportan sobre esta variable por regiones tenemos que el norte es del 56%, centro del 57%, sur del 50% y selva del 52%. Como se ve, en todas las regiones y ámbitos del país, existe un marcado reconocimiento de la discriminación que se practica y se cierne respecto de las personas afroperuanas.

En término de empleo o acceso laboral, un 11% de personas señala que no estaría dispuesta o nada dispuesta a contratar a una persona afroperuana. Esta cifra se incrementa (o deberíamos decir, se agrava), si existen otras características que se adhieren a las personas afroperuanas, esto es, si fuese mujer, si tuviera alguna condición de discapacidad, si fuera adulta mayor, si tuviese una orientación sexual no heterosexual o distinta identidad de género, entre otros.

La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2022, establece que, junto con la población indígena, la población afroperuana presenta una mayor incidencia de pobreza que borde el 30.9%, porcentaje que es superior en poco más de tres puntos porcentuales que el promedio nacional (27.5%)<sup>13</sup>.

La Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), informó en el presente año que, tomando en cuenta los datos producidos en la ENAH 2022, se identifica que el 7% de jóvenes

---

<sup>10</sup> Peredo Beltrán, Elizabeth. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina. CEPAL, 2004

<sup>11</sup> Peredo Beltrán, Elizabeth. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina. CEPAL, 2004

<sup>12</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Informe completo de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf?v=1611855402>

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2022. Disponible en <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>

peruanos se autoperciben como afroperuanos, esto es, 7 de cada 100 personas entre 15 a 29 años de edad.

De dicha cifra, se tiene que 8 de cada 10 jóvenes afroperuanos entre 17 y 18 años de edad, logra culminar los estudios secundarios (79%), lo que constituye un dato inferior al promedio nacional de la población joven, que concluye sus estudios en un porcentaje superior al 87.5%.

En el grupo etario de 25 a 29 años de edad, el 27.5% de personas afroperuanas registra como máximo la culminación de estudios primarios. Dicha cifra es preocupante si consideramos que el promedio nacional de jóvenes en dichas edades es del 15.66%. Esto significa que en el caso de las y los jóvenes afroperuanos, el número de quienes alcanzan a terminar la primaria y no pueden continuar con sus estudios regulares es mucho mayor que respecto del común de los jóvenes. Este dato explica, además, por qué solo el 17.2% de jóvenes afroperuanos logra acceder y culminar estudios superiores a nivel técnico o universitario.

En lo que respecta a salud, 8 de cada 10 jóvenes afroperuanos cuenta con algún tipo de seguro de salud para cubrir sus prevalencias médicas más urgentes. La ENAHO reporta que el 7% de jóvenes afroperuanos se encuentra desempleado, y el 16.5% no estudia ni trabaja. Esta encuesta confirma también el nivel de discriminación que rodea el ejercicio de derechos de las personas afroperuanas, puesto que el 12% de jóvenes afroperuanos se ha sentido o ha sido discriminado en los últimos 12 meses, cifra que es mayor en comparación al promedio nacional, donde la población joven que ha sentido o ha sufrido discriminación es del 9.8%.

El diagnóstico contenido en la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030, contiene otros datos de importancia para los efectos de la descripción de la problemática que rodea el ejercicio de derechos del pueblo afroperuano. En efecto, según dicha política nacional, el nivel de ingresos en los hogares afroperuanos no ha mejorado, pues según la ENAHO, en el periodo 2012-2020 el ingreso promedio nacional se incrementó en aproximadamente 128 soles, mientras que para los hogares afroperuanos disminuyó en 126 soles. El resultado de esta diferencia es, según la ENAHO, una brecha del ingreso entre los hogares afroperuanos y el promedio nacional, de casi 400 soles para el 2020, situación que ahonda en el contexto de desigualdad en que se sitúan.

Evidentemente, un resultado de esta naturaleza tiene un impacto directo en otros derechos, condicionando el acceso a los servicios básicos como educación, salud y vivienda, y en una limitante adicional para la construcción de su futuro y desarrollo para alcanzar un nivel digno de bienestar.

Estos aspectos han sido también materia de observación por parte del CERD, que ha expresado su preocupación por la persistente discriminación racial estructural que enfrenta la población afroperuana, lo que se refleja en las dificultades que enfrentan en el acceso a empleo, educación y servicios de salud de calidad, conforme a las obligaciones que el Estado tiene de atender conforme a los artículos 2 y 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Un escenario social adverso, como el que se refleja con los datos recopilados, requiere de esfuerzos concretos para mejorar la garantía de los derechos que además constituyan una prioridad en la agenda pública. Sin embargo, pese a que existen algunos esfuerzos importantes, aún existe mucho por hacer.

Sin embargo, en el reporte de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica del Jurado Nacional de Elecciones que sistematiza la información de los 18 planes de gobierno

de las organizaciones políticas que se presentaron en las elecciones generales del 2021, en 9 de ellos se aprecia alguna medida relacionada con los derechos de las personas afroperuanas, la mayoría relacionada con la erradicación de la discriminación por etnia y/o color de piel, algunas orientadas al fomento de la cultura y la identidad del pueblo afroperuano (en 5 planes), la igualdad de oportunidades y participación política de este sector (en 4 planes), y solo uno aborda el derecho a la salud tomando en cuenta las necesidades diferenciadas de dicha población<sup>14</sup>.

Precisamente, en cuanto a representación política, en las elecciones generales del 2016 se presentaron 10 candidaturas de personas afroperuanas y en las elecciones congresales extraordinarias, 20. Sin embargo, en la representación congresal de afroperuanos elegidos, solo fue de 5 personas (4 mujeres y 1 varón) en el período 2001 – 2020<sup>15</sup>.

En cuanto a las medidas propuestas o contenidas a nivel subnacional, se tiene que en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, los planes de gobierno contemplaron un promedio de propuestas de 0,06% del total de medidas presentadas por las distintas organizaciones políticas que participaron a nivel nacional en dichos comicios. Es decir, menos de una propuesta por organización política, en promedio, aparecen en los documentos de propuesta de candidatos a los gobiernos regionales y municipales, lo que reafirma la situación de invisibilidad de las personas afroperuanas y de la preocupación por sus derechos<sup>16</sup>.

Pese a todo, o quizá cabría señalar que, precisamente por estos resultados, el desafío de revertir esta situación y de avanzar en la construcción de un escenario favorable para el ejercicio de sus derechos humanos, constituye un compromiso ineludible y una necesidad del país, más aún cuando es sabido que cuanto mayor es la garantía de derechos de las personas, y estas pueden ejercerlos sin restricciones, riesgos o peligros, mayor es la posibilidad de generar un crecimiento y desarrollo colectivo a todo nivel.

Este propósito comulga con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que buscan impulsar acciones dirigidas a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, teniendo como horizonte temporal para lograr resultados en tales aspectos hasta el año 2030. Esta iniciativa mundial empezó el 2015 y actualmente restan siete años para alcanzar las referidas metas.

Ciertamente, el crecimiento económico del país es sin duda uno de los pilares centrales para mejorar la vida de las personas, y es evidente que el retroceso o su ralentización, como se advierte en los últimos años, constituye una preocupación actual. Por eso mismo, los esfuerzos por reimpulsar la economía no pueden concebirse sin la protección de los derechos de las personas, en particular de quienes están en una situación más desventajosa.

Como lo reconoce la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), retomar la senda del crecimiento económico requiere también de medidas que

---

<sup>14</sup> Jurado Nacional de Elecciones. *La inclusión en los planes de gobierno*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y Observa Igualdad. Documento disponible en: <https://saednef.jne.gob.pe/Content/PlanesGobierno/documentos/REPORTE%20F%20DE%20PLANES%20DE%20GOBIERNO.pdf>.

<sup>15</sup> Jurado Nacional de Elecciones. *Participación del Pueblo Afroperuano en procesos electorales 2001-2020. Reporte N° 1*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y Observa Igualdad. Documento disponible en: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/Afroperuanos/Reporte%20participaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20afroperuano%202002%20-2020.pdf>

<sup>16</sup> Jurado Nacional de Elecciones. *La inclusión en los planes de gobierno en las elecciones regionales y municipales 2022*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y Observa Igualdad. Documento disponible en: <https://saednef.jne.gob.pe/Content/PlanesGobierno/documentos/inclusion.pdf>

fomenten la inclusión y que enfrenten, por ejemplo, la informalidad que afecta la protección del empleo o las prestaciones de la seguridad social, enfrentar la desigualdad y la pobreza, reducir las brechas de género en el mercado laboral o mejorar el bajo acceso a una educación de alta calidad<sup>17</sup>. Cabe referir que todos estos aspectos tienen directa implicancia con los derechos de las personas afroperuanas.

### Legislación comparada

Existen marcos regulatorios a nivel legal en América Latina que son los que más se acercan a los estándares establecidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que centran su objetivo precisamente en la generación de medidas afirmativas para combatir las condiciones de injusticia social o desventaja en cuanto al ejercicio de los derechos de las personas afrodescendientes. Así tenemos las siguientes legislaciones:

<b>COLOMBIA</b>	<b>Ley 70 de 1993</b>	Reconoce a las comunidades negras que han visto ocupando tierras baldías en zonas rurales, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho de propiedad colectiva. Asimismo, se reconoce el establecimiento de mecanismos para la protección de su identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.
<b>MÉXICO</b>	<b>Ley Federal de protección del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas (2022)</b>	Tiene por objeto reconocer y garantizar la protección, salvaguardia y el desarrollo del patrimonio cultural y la propiedad intelectual colectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Esta ley reconoce y garantiza el derecho de propiedad de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
<b>URUGUAY</b>	<b>Ley 19.122</b>	Favorece la participación de los afrodescendientes en las áreas educativas y laboral, reconociéndose que debido a la situación histórica de racismo, discriminación y estigmatización que rodea a dichas personas, se declara de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidos a los integrantes de la población afrodescendiente para combatir, mitigar y colaborar a erradicar todas las formas de discriminación que directa o indirectamente sufren, y a contribuir a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
<b>CHILE</b>	<b>Ley 21151</b>	Otorga reconocimiento legal al pueblo tribal afrodescendiente chileno, y a su identidad cultural, tradición histórica, cultura, cosmovisión, entre otros, y establece medidas a nivel de educación,

<sup>17</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>.

Además, se puede mencionar que existe un compendio de recomendaciones en la Normativa Andina y herramientas de interés para la población afrodescendiente de la Comunidad Andina (2018), que condensa los derechos de los pueblos afrodescendientes reconocidos en la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Acuerdo de Cartagena, y estándares constitucionales aplicables para el colectivo afrodescendiente de la región.

#### **IV. EXPOSICIÓN DE LA PROPUESTA**

La propuesta normativa bajo análisis tiene como objetivos:

1. Establecer el marco de desarrollo de lo plasmado en el texto constitucional y normas internacionales de derechos humanos que establecen obligaciones específicas del Estado para propiciar las condiciones de la igualdad material en el ejercicio de los derechos fundamentales del pueblo afroperuano.
2. Desarrollar acciones afirmativas que den contenido sustantivo para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos del pueblo afroperuano, de manera que redunde en su desarrollo humano y revalorice su presencia en la agenda nacional. Para ello, se ha tomado como base la problemática descrita en la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030.

El objetivo de las acciones afirmativas es que el pueblo afroperuano pueda ejercer sus derechos sin las restricciones ni limitaciones que actualmente ocurren debido a la discriminación racial y el racismo existente. Asimismo, reconocer los aportes del Pueblo Afroperuano a la construcción de la Nación y la República, así como al desarrollo del país, y donde sus prácticas culturales y conocimientos tradicionales han sido de suma importancia.

La aprobación de este instrumento normativo legal permitirá establecer condiciones para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, así como para establecer responsabilidades para los diversos poderes del Estado respecto del Pueblo Afroperuano. Además, permite sentar las bases para otros cambios normativos que fortalezcan el ejercicio de sus derechos humanos en general.

De otra parte, permitirá dar continuidad y sostenibilidad a determinadas acciones que se vienen gestando o realizando actualmente, pero que están supeditadas a la aplicación de normas de rango infra legal que no permitan su adecuada protección o que tienen un periodo de vigencia específico, con lo cual el riesgo de no continuar brindándose la medida constituye un riesgo para el ejercicio de los derechos del pueblo afroperuano. Así, se busca el aseguramiento correspondiente en cuanto a su ámbito temporal de aplicación para no retroceder en cuanto al pleno reconocimiento de derechos.

La norma se estructura en tres partes que a su vez contienen disposiciones específicas para optimizar el efecto normativo planteado:

- Disposiciones preliminares
- Capítulo I. Disposiciones generales  
Artículo 1.- Derechos del Pueblo Afroperuano

- Capítulo II. Marco institucional en materia de reconocimiento, promoción y ejercicio de los derechos del Pueblo Afroperuano
  - Artículo 2.- Del rol del Estado en materia de derechos del pueblo afroperuano.
  - Artículo 3.- Funciones del Ministerio de Cultura en materia de reconocimiento y promoción de los derechos del pueblo Afroperuano
  - Artículo 4.- De la Política Nacional del Pueblo Afroperuano
  - Artículo 5.- Del objetivo de la Política Nacional del Pueblo Afroperuano
- Capítulo III.- Registros de información sobre la cultura afroperuana
  - Artículo 6.- Registros de Información a cargo del Ministerio de Cultura
- Capítulo IV.- Medidas dirigidas a reconocer y promover los derechos del Pueblo Afroperuano
  - Artículo 7.- Medidas de prevención y eliminación de la discriminación étnico-racial
  - Artículo 8.- Medidas de reconocimiento y promoción
  - Artículo 9.- Medidas en el ámbito educativo
  - Artículo 10.- Medidas dentro del Sistema de Administración de Justicia
  - Artículo 11.- Reporte anual de las medidas implementadas por las entidades

Además, se complementa la propuesta con disposiciones finales y modificatorias:

- Disposiciones Complementarias Finales
- Disposiciones Complementarias Modificatorias

Los aspectos centrales de la propuesta se sintetizan en los siguientes apartados:

- **Marco general para el abordaje de los derechos de las personas afroperuanas**

Se parte de la noción de que toda medida normativa que se diseñe y defina para las personas afroperuanas tiene que tener el propósito de reconocer las desigualdades históricas y actuales que enfrentan en diversos aspectos de su vida, y que por consiguiente se requiere de medidas que actúen respecto de las causas que generan dicho escenario de postergación y falta de reconocimiento social, a nivel colectivo, así como para corregir determinados temas estructurales que inciden en el ejercicio de derechos de cada individuo que integra el pueblo afroperuano.

Entre las medidas que se requieren para ello se encuentran las medidas afirmativas que, al regularse explícitamente para su beneficio individual y colectivo, positivizan la obligación de utilizarlas cuando existan y diseñarlas en caso hagan falta, por parte de todas las entidades del sector público y privadas, así como a todo nivel (nacional, regional y local).

Un aspecto de importancia constituye también el reconocimiento de todos los derechos que tiene el pueblo afroperuano como colectivo. De esta manera, además de reafirmarse que las personas afroperuanas tienen los mismos derechos que cualquier otra persona, sin perjuicio de los contenidos específicos de derechos en virtud de su condición particular como parte de un grupo vulnerable, se reconoce explícitamente su derecho a la libre autoidentificación, identidad étnica, a conservar sus costumbres e instituciones, salud y educación intercultural y derecho a la participación y representación política.

Estos derechos si bien se encuentran de modo implícito en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, permite a través de su positivización un marco más

favorable para su reconocimiento, ejercicio y exigencia de cautela o resarcimiento en caso se produzcan situaciones de vulneración.

Cabe mencionar que el reconocimiento y desarrollo de estos derechos no son limitativos de otros derechos que les resulte colectivamente favorables, considerando que los derechos humanos son universales e inalienables.

- **Materialización de medidas afirmativas para asegurar el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales del pueblo afroperuano.**

La aplicación de medidas con perspectiva de interculturalidad es una exigencia en el actuar de toda la administración pública y, sin embargo, hasta el momento se asume solo como un marco orientador o como una referencia literal en documentos, estrategias o planes institucionales.

En ese sentido, al momento de afirmarse su importancia y exigencia en el accionar de las entidades que tienen a su cargo temas como la educación, inclusión social y lucha contra la pobreza, salud y bienestar, empleo y emprendimientos económicos, participación política, y acceso a la justicia, se reafirma la necesidad de desarrollar teniendo en consideración dos enfoques que convergen entre sí: étnico-diferencial e interculturalidad.

De nada serviría que se reafirme en un texto legal que el acceso a la salud, educación o la justicia son derechos fundamentales del pueblo afroperuano, sin considerar los aspectos que generan la respuesta social e institucional en torno a ellas que se fundamenta en la prescindencia de su importancia como parte de la sociedad, y de sus aportes históricos y actuales al desarrollo de la Nación, como consecuencia de la discriminación estructural y las condiciones de exclusión social, y que por ello mismo requieren conocer y entender tales aspectos para generar medidas normativas que busquen corregir este orden de cosas (enfoque étnico-diferencial).

Al mismo tiempo, no se trata solo de identificar estos problemas que han pervivido junto al pueblo afroperuano durante décadas, sino que se requiere motivar la relevancia y la importancia que para la sociedad tiene la cultura afroperuana, de manera que el conocimiento y valoración positiva de estos aportes permita brindarles el sitio que tienen en la historia republicana y en la escena contemporánea, y que dicho contexto contribuya a que cada vez existan menos comportamientos orientados a desconocer su protagonismo con dignidad, y se afirme más la noción de que el pueblo afroperuano es parte importante del pueblo peruano (enfoque de interculturalidad), y que esa diversidad cultural constituye uno de las fortalezas para cohesionar la vida social, económica, política, etc.

Para ello se requiere regular a nivel legal determinados aspectos que inciden en forma debida en el ejercicio de sus derechos y que el impacto permita superar el escenario de precarización de derechos en que históricamente viven.

La propuesta normativa busca además incluir otras medidas afirmativas con rango legal que impacten en los derechos económicos y sociales del pueblo afroperuano.

De esta manera se busca que ello permita que la característica de conformar un grupo étnico-racial, que es un elemento de la configuración y existencia del pueblo afroperuano, y de sus integrantes, no constituye un elemento que restrinja o anule

el acceso a un servicio de salud, a desarrollar su proceso formativo y educativo, o a postular por un empleo.

- **Participación política y agenda pública de los aspectos que le interesan al pueblo afroperuano**

El diagnóstico que contiene la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030, menciona que una de las dimensiones fundamentales para promover la inclusión de una población es la representación y la participación política, pues esta es una forma ideal para superar las injusticias en la dimensión económica (redistribución) y en la dimensión social (reconocimiento), al igual que la paridad participativa, que consiste en que los ciudadanos de un país tengan un estatus de igualdad para deliberar en la esfera pública y así defender sus demandas.

En ese sentido, los derechos políticos de un grupo social constituyen en sí mismos herramientas para lograr que en los espacios institucionales de decisión se agenden los problemas que los atañen, se evalúen la oferta de soluciones que se puedan utilizar, y finalmente que se agenden acciones para resolver una problemática específica.

La propuesta busca garantizar la presencia y visibilidad política en las elecciones regionales y locales, priorizándose los lugares donde hay presencia del pueblo afroperuano, a través de porcentajes mínimos que aseguren su participación y su derecho de elegir y ser elegidos representantes de dicha población.

Esta medida tiene como antecedentes las medidas de participación política paritaria (50 % de participación de hombres o mujeres en las listas de candidatos a los gobiernos regionales y municipales), de juventud (no menos del 20 % de ciudadanos jóvenes menores de 29 años de edad en las listas de organizaciones políticas en gobiernos regionales y municipales), y de participación de pueblos originarios o indígenas (un mínimo de 15 % de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en las listas a los gobiernos regionales y municipales).

En este sentido, asegurar un porcentaje mínimo de participación del pueblo afroperuano en las circunscripciones regionales y municipales donde residen, permitiría que sus necesidades colectivas y expectativas de mejora en sus derechos en los planes de gestión regional y municipal puedan ser tomados en cuenta y atendidos convenientemente. Precisamente esto constituye un elemento vital de la representación política en el marco de un sistema democrático que cualitativamente garantice la efectividad del derecho de elegir y ser elegido, más aún cuando este segundo componente del derecho político de elección (ser elegido) tiene inserto en su contenido constitucional la posibilidad real de acceder a un cargo público de representación, situación que actualmente no se refleja en el caso del pueblo afroperuano.

Ríos (2015) y Ramírez (2022) coinciden en que la participación política del pueblo afroperuano se encuentra enmarcada en la poca presencia de este sector en los cargos de representación, reconociéndose como un tema pendiente. No obstante, el Estado peruano ha establecido diversas medidas para garantizar la inclusión de las personas afroperuanas en las políticas públicas del país. Para ello, forman parte de espacios consultivos a nivel sectorial como mesas de trabajo, comisiones, entre otros (Bilbao et al. 2022). De esa manera, mediante la Política Nacional del Pueblo Afroperuano (PNPA) al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 005-2022-MC, se recogen las limitaciones que tiene esta población en el ejercicio de sus



derechos, cuyas prácticas se instalaron en las personas y en las propias instituciones estatales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo señala que, en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, el JNE identificó 9911 candidaturas para los Consejos Municipales (cargo de Alcalde y Regidor), de las cuales 122 corresponden a personas afrodescendientes, cifra que representa el 1.2% del total, como se puede apreciar en el cuadro N° 30.

**Cuadro N° 30**  
**Candidaturas afroperuanas en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao**  
**Elecciones Regionales y Municipales 2018**

ÁMBITO	CIRCUNSCRIPCIÓN	TOTAL DE CANDIDATURAS PRESENTADAS	CANDIDATURAS AFROPERUANAS	% DE CANDIDATURAS AFROPERUANAS
Distrital	Distritos de Lima Metropolitana	8006	87	1,09
	Distritos de la Provincia Constitucional del Callao	810	21	2,59
Provincial	Lima Metropolitana (solo Alcaldía y Regidores)	840	10	1,19
	Callao (solo Alcaldía y Regidores)	255	4	1,57
<b>TOTAL</b>		<b>9911</b>	<b>122</b>	<b>1,23</b>

Fuente y elaboración: Jurado Nacional de Elecciones.

En ese sentido, el porcentaje estimado en la propuesta (5%) para el establecimiento de cuotas al pueblo afroperuano, responde a las consideraciones esgrimidas en la PNPA al 2030, donde se indica como situación futura deseada: “(...) *Se han implementado mecanismos que favorecen la participación política tanto individual como colectiva del pueblo afroperuano, lo cual fortalece la ciudadanía intercultural, así como tomar mejores decisiones dentro de un Estado democrático. Ello en un contexto donde más mujeres afroperuanas se sienten empoderadas y se desempeñan en puestos importantes donde pueden tomar decisiones*”.

En esa medida, se ha propuesto no solo facilitar su participación a nivel de instancias en las que los representantes del pueblo afroperuano puedan ganar presencia efectiva e impulsar la agenda de sus derechos en el contexto de los gobiernos regionales y municipales. Al mismo tiempo, se establece como una obligación –y a la vez como un derecho–, el que puedan ser consultados respecto de toda decisión que tenga directa referencia o impacto con sus derechos individuales o colectivos. De esta manera, toda decisión o medida pensada en torno a ellos podrá ser efectiva y eficaz para maximizar el ejercicio de sus derechos humanos.

- **Fortalecimiento institucional del Ministerio de Cultura para lograr los objetivos de la propuesta normativa**

Otro aspecto importante es el de brindar facultades al ente rector para que pueda coordinar, pero también acompañar, asistir y pedir cuentas del cumplimiento de responsabilidades que se extraen como obligaciones de distintos sectores o entidades en el marco de la presente ley.

En este contexto, se propone otorgar facultades legales al Ministerio de Cultura para que vele por la correcta implementación de la ley. Se le asigna un papel preponderante a fin de que permita efectivizar e implementar la ley.

De otro lado, se establece la obligación de generar evidencia empírica para que las medidas que se establezcan permitan aprobar estrategias y planes orientados al cierre de brechas. En esta medida, la propuesta legal tiene como orientación también contribuir a que la política pública y la gestión pública puedan hacer las cosas para lograr resultados e impacto, y generar los cambios que se necesitan para que las personas afroperuanas puedan ejercer sus derechos en condiciones adecuadas.

Estos aspectos de fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Cultura para abordar los temas de la propuesta normativa, tienen además plena concordancia con las recomendaciones que la Defensoría del Pueblo ha planteado al Ejecutivo en el marco de sus competencias constitucionales.<sup>18</sup>

Conviene indicar que la propuesta normativa contenida en la presente norma no colisiona tampoco con otras iniciativas legislativas que existen actualmente en el Congreso de la República, pero que se adecúan en perfecta complementariedad, siendo las mismas:

- Proyecto de Ley N° 00546/2021-CR, de coordinación intercultural entre sistemas jurídicos de pueblos originarios y afroperuanos, y entidades del Estado.
- Proyecto de Ley N° 00547/2021-CR, de titulación de la propiedad territorial de pueblos indígenas u originarios y afroperuanos.
- Proyecto de Ley N° 00552/2021-CR, de reconocimiento pleno y registro de la personalidad jurídica de pueblos indígenas u originarios, y pueblos afroperuanos.
- Proyecto de Ley N° 2626/2021-CR, para la prevención y sanción del racismo y toda forma de discriminación.
- Proyecto de Ley N° 4625/2022-CR, de reforma constitucional que modifica el artículo 90 de la Constitución Política para garantizar la cuota electoral de las personas con discapacidad, población indígena u originaria y afroperuanas en las elecciones del Congreso de la República. Con el mismo propósito, se encuentran en curso los proyectos de ley N° 04238/2022-CR, N° 04002/2022-CR, y N° 03917/2022-CR, 03916/2022-CR.
- Proyecto de Ley N° 6311/2023-PE, para la promoción de la diversidad cultural para la prevención, erradicación y sanción de la discriminación étnico-racial, presentada por el Poder Ejecutivo.

#### ● **Exoneración de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante**

Conforme al artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N°023-2025-PCM, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene

---

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD, *Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Lima, 2011, pág. 165. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-003-2011-DP-ADHPD.pdf>

la obligación de realizar el AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencias:

De acuerdo al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N°023-2025-PCM, el objetivo del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante es garantizar que la propuesta de decisión regulatoria que plantea la entidad pública como resultado del análisis correspondiente, sea la mejor opción para contribuir a solucionar o reducir los riesgos de un problema público identificado en base a evidencia; así como determinar que sus beneficios son superiores a sus costos salvaguardando el desarrollo integral, sostenible y el bienestar social; y, asegurando la coherencia con el ordenamiento jurídico, la implementación, cumplimiento y monitoreo de la opción elegida.

En línea con lo expuesto, y según lo establecido en el artículo 33 del Reglamento, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencias:

- a) Que generen o modifiquen costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,
- b) Que limiten el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

El objeto del presente proyecto normativo busca contribuir al ejercicio de los derechos ya reconocidos de manera formal del pueblo afroperuano, pero que debido a las desigualdades históricas y actuales que enfrentan en diversos aspectos de su vida, requieren de la adopción de medidas que permitan las condiciones necesarias para su respeto, protección y ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación, favoreciendo su bienestar, calidad de vida, desarrollo humano e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social y cultural. En ese sentido, no se encuentra entre los supuestos descritos en el artículo 33 del Reglamento del AIR ex ante puesto que no incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos.

En esta línea, mediante correo electrónico del xx de xx de 2025, la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria declaró la improcedencia del AIR Ex Ante, en virtud de la excepción establecida en el numeral 41.2 del artículo 41 del Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2025-PCM.

Asimismo, en la medida que el proyecto normativo no desarrolla procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria precisó que no se requiere realizar el ACR Ex Ante previo a su aprobación.

## **V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Actualmente, el Pueblo Afroperuano tiene una serie de dificultades para el ejercicio de sus derechos fundamentales, incluyendo sus derechos económicos, sociales, culturales y

políticos. De esta manera, en el plano formal todos cuentan con el reconocimiento de ser tratados en igual forma ante la ley, pero en el plano material o sustancial, las condiciones generadas a partir de los prejuicios, estereotipos y sesgos en base a su identidad étnico-racial y la minusvalía con la que socialmente se les asocia, generan que se encuentren en condiciones de exclusión social y discriminación estructural.

El impacto que conlleva esta situación es determinante. No pueden ejercer sus derechos a la salud, a la educación, o al acceso al empleo, y esto conlleva a que se encuentren seriamente limitados para intentar mejorar sus condiciones económicas e intentar cubrir sus necesidades elementales para desarrollar un proyecto de vida con dignidad y seguridad. Al no poder estudiar en condiciones igualitarias que el resto de la población, o no acceder a recursos suficientes para optar por continuar estudios superiores (técnicos o universitarios), la posibilidad de que puedan acceder a puestos de empleo con remuneraciones justas y adecuadas conlleva a un círculo vicioso que los mantiene en la pobreza y en serias dificultades para salir de dicho contexto.

De otro lado, la asociación estigmatizante por la raza, color y procedencia en base al no reconocimiento de sus capacidades, aptitudes y valores, tanto a nivel individual y como colectivo social, hace que se les asuma injustificada y arbitrariamente como personas que no están preparadas para asumir otro tipo de retos. En el plano colectivo, se ridiculiza su cultura o se adopta una perspectiva superficial respecto de ella, con lo cual no se les permite asumir en su plena valía los aportes y beneficios que genera su impronta cultural, y tampoco se respeta la diversidad cultural en cuanto al pueblo afroperuano.

A partir de ello, se busca enfrentar las causas que condicionan la situación de los derechos del pueblo afroperuano: i) Reducidas condiciones económicas para el desarrollo del pueblo afroperuano; ii) Insuficientes condiciones sociales para el desarrollo del pueblo afroperuano; iii) Persistencia de discriminación étnico-racial y racismo hacia el pueblo afroperuano; iv) Limitada autonomía de las mujeres afroperuanas; y v) Limitada incorporación de las prioridades de desarrollo del pueblo afroperuano.

Las alternativas que se proponen para enfrentar las causas que originan un limitado ejercicio en los derechos humanos del pueblo afroperuano requieren no solo de medidas de gestión pública y un curso de acción como el que propone la política nacional. En determinados aspectos, se requieren de medidas afirmativas a nivel normativo que coadyuven a la plena y concreta realización de las condiciones para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

De allí que la propuesta que contiene el proyecto de ley se enfoque precisamente en producir dichas condiciones en clave de igualdad y no discriminación, asentándose en los enfoques étnico-diferencial (para entender las razones de la desigualdad y exclusión, y generar respuestas en consecuencia) e interculturalidad (para promover una valoración positiva socialmente de la diversidad cultural del pueblo afroperuano y del reconocimiento de su importancia para la construcción y desarrollo de nuestra sociedad en su conjunto). Tales atributos son imprescindibles para permitir un ejercicio democrático de derechos que les permita generar mejores condiciones de vida y facilitarles un contexto donde puedan asumir su propia actoría para la búsqueda de su desarrollo humano con dignidad, y donde sus esfuerzos permitan también un impacto favorable en todo sentido en la construcción y desarrollo de la Nación.

El Instituto Peruano de Economía (IPE) señala que la discriminación racial apuntala con mayor fuerza la pobreza, la informalidad y la pérdida del capital humano, la productividad y la obtención de riqueza para el país. La reducción de derechos y de oportunidades para grupos sociales como el pueblo afroperuano, conlleva a aristas económicas serias. En Estados Unidos, dice el IPE, se estimó que el costo económico de la discriminación racial

de los trabajadores afroperuanos permitía que reciban un salario 26,7% menor que los trabajadores blancos que tienen iguales características para lograr resultados en el empleo.

Joseph Losavio, especialista en ciudades, infraestructuras y servicios urbanos del Foro Económico Mundial, asegura que “el racismo sistémico es un problema global. (...) El racismo sistémico tiene importantes costos económicos. Una sociedad menos racista puede ser una sociedad más fuerte desde el punto de vista económico. Por ejemplo, se estima que, entre 2019 y 2028, la brecha de riqueza entre estadounidenses blancos y negros tendrá un costo para la economía del país de entre 1 billón y 1,5 billones de dólares en consumo e inversiones no realizadas. Se prevé que esto se traduzca en una penalización para el PIB de entre 4% y 6% en 2028”.<sup>19</sup>

En un artículo del periodista Ricardo Montero, aludía a una preocupación señalada por un organismo económico internacional y el impacto económico de la discriminación, en la cual, refiere, “(...) El Banco Mundial ha advertido que mantener todas las formas de discriminación, (...) es uno de los más altos obstáculos para alcanzar las metas de reducir la extrema pobreza mundial a menos del 3% para el 2030”.<sup>20</sup>

En consecuencia, es mayor el beneficio que el costo, en la medida que, se permitirá mejorar las condiciones y esfuerzos que el Estado tiene como obligación para garantizar los derechos fundamentales del pueblo afroperuano, para dirigirlos a lograr los objetivos que se plantean a través de la norma.

La aprobación de la Ley permitirá además la implementación de la Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030, en cuyos objetivos priorizados 1, 2, 3, 4 y 5, persigue reducir la discriminación étnico-racial y racismo, mejorar las condiciones sociales y económicas para el desarrollo del pueblo afroperuano, incrementar la autonomía de las mujeres afroperuanas en su diversidad, y mejorar la participación ciudadana del pueblo afroperuano.

Cabe señalar, finalmente que la inversión que se requiere para la implementación de la presente ley, conforme se indica en la Cuarta Disposición Complementaria Final, se debe financiar con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, los titulares de los pliegos deben tomar en cuenta las obligaciones que se derivan de la presente norma para realizar las programaciones respectivas para los siguientes ejercicios presupuestales, de manera que cuenten con los recursos necesarios para la realización de actividades que demande la debida implementación de la norma.

## **VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

A la fecha, el Perú cuenta con un marco constitucional que reconoce la igualdad formal en cuanto al derecho que tiene toda persona de ser tratada en forma igual ante la ley y para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Al mismo tiempo, la discriminación por motivos de raza, color, origen social, pertenencia a un grupo social, entre otros, se encuentra prohibida no solo en el texto constitucional, sino que además se encuentra sancionada en el artículo 323 del Código Penal, que reconoce este tipo de conductas como un delito.

---

<sup>19</sup> Losavio, Joseph. *Lo que nos cuesta el racismo a todos*. En Revista digital Finanzas & Desarrollo del Fondo Monetario Internacional. Septiembre, 2020. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2020/09/pdf/costo-economico-del-racismo-losavio.pdf>

<sup>20</sup> Montero, Ricardo. *El costo económico y social de la discriminación*. Artículo publicado en el diario oficial El Peruano, el 3 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.elperuano.pe/noticia/125950-el-costo-economico-y-social-de-la-discriminacion>

Asimismo, en una reciente modificación de la Constitución Política del Perú, aprobada en diciembre de 2024, se incorporó el reconocimiento expreso de los derechos del pueblo afroperuano en el artículo 89. Esta reforma refuerza el compromiso del Estado con la protección de su identidad, cultura y participación plena en la sociedad.

Sin embargo, en el plano de la realidad tales mandatos requieren de normas legales que optimicen o generen las condiciones para su realización material o sustantiva, esto es, para su respeto debido y su pleno ejercicio.

En ese sentido, la aprobación del presente proyecto de ley permitirá que el pueblo afroperuano pueda contar con medidas afirmativas que promuevan el respeto de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos, y que se optimice su ejercicio, y que además se combatan los sesgos, prejuicios y estigmas sociales presentes en cuanto a la valoración que se hace de su cultura, aportes e importancia para el desarrollo del país.

La mayoría de aspectos regulados en la ley y las condiciones que se generan a partir de ellas, se encuentran ausentes en el actual ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, se debe indicar que los aspectos regulados en la propuesta tienen directa concordancia con el artículo 2 inciso 2 y el artículo 89 de la Constitución Política del Perú y guardan complementariedad con otras normas de rango legal, sin desnaturalizarlas.

Por otro lado, la entrada en vigor de la Ley para el reconocimiento y promoción, de los derechos del pueblo afroperuano permitirá al Ministerio de Cultura asumir una rectoría importante que facilite el impulso de las acciones con otras entidades responsables para el cumplimiento de las responsabilidades que se les asigna. De esta manera, su rol de coordinación y su legitimidad institucional se fortalecerá. Además, la presente ley le habilita la facultad de emitir normativa complementaria (decretos supremos) que atienda situaciones específicas que observe durante la aplicación o implementación de la norma, así como lineamientos y protocolos para la operacionalización de los aspectos que sean necesarios.

Asimismo, la propuesta modifica el numeral 3 del cuarto párrafo del artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (modificado por la Ley N° 30673), y el numeral 3 del segundo párrafo del artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales (modificado por las Leyes N° 30673 y N° 31030), para incluir en la inscripción de las listas de candidatos a dichas instancias de gobiernos subnacional un porcentaje de representantes del pueblo afroperuano, en los lugares donde exista presencia de dicha población, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.