



La congresista de la República, **ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA**, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley



PROYECTO DE LEY CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos para la prevención, eliminación y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación racial que se ejerzan contra cualquier persona o grupo social, en el marco de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales de los derechos humanos; así como, la promoción de políticas públicas de protección y prevención del delito de discriminación por motivos de raza o étnia.

Artículo 2. Principios

Igualdad y no discriminación: todos los seres humanos son de igual valor y el Estado debe asegurar a todos los mismos derechos. El Estado evita toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que deje sin efecto u obstaculice el reconocimiento y ejercicio real de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías constitucionales, por lo que adopta medidas especiales para asegurar la igualdad de oportunidades y condiciones de todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

Equidad: consiste en el reconocimiento de desigualdades sociales de ciertas personas o grupos sociales como resultado de la discriminación de origen racial o étnico, los cuales merecen un tratamiento diferenciado en la distribución justa de los beneficios del desarrollo y el acceso a bienes y servicios públicos con el objetivo de garantizar la igualdad real en el ejercicio de sus derechos humanos, libertades fundamentales y garantías constitucionales.

Propersona: se aplica la interpretación más favorable; así como, el criterio más amplio y menos restrictivo para la protección de las personas y grupos sociales víctimas de discriminación racial. Los límites de su ejercicio se contemplan en el

artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales el Estado peruano es parte.

Protección: todas las personas tienen derecho a igual protección contra actos de racismo y cualquier tipo de discriminación racial, de manera efectiva y oportuna en sede administrativa y/o jurisdiccional, que implique una sanción y reparación justa y satisfactoria.

Artículo 3. Enfoques

Enfoque basado en derechos humanos: analiza las desigualdades estructurales que poseen ciertos grupos sociales como resultado de procesos históricos y relaciones sociales discriminatorias por motivos étnico y raciales. Es una herramienta que permite corregir las prácticas racistas y el injusto reparto de oportunidades de desarrollo, por medio de políticas públicas y medidas especiales que garanticen el pleno goce y ejercicio real de los derechos humanos y libertades fundamentales; así como, el cumplimiento de las obligaciones internacionales en tanto sujetos de derechos individuales y colectivos.

Enfoque de interculturalidad: entendido como el reconocimiento de la multiculturalidad e interacción entre las diversas culturas, que se constituye en un instrumento para la cohesión y convivencia armónica y equilibrada entre todas las personas y pueblos indígenas u originarios, campesinos y el pueblo afroperuano y sus descendientes, para la construcción de relaciones de igualdad y equidad de manera respetuosa.

Género: es el reconocimiento de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, así como las diferentes oportunidades que poseen en base a los roles, funciones y responsabilidades socialmente asignadas al sexo/género, las cuales fueron construidas históricamente a raíz de la desvalorización y subordinación de las mujeres. El enfoque permite diseñar políticas y estrategias orientadas a eliminar las barreras estructurales que han obstaculizado el pleno goce y ejercicio de los derechos de las mujeres y la desventaja en el acceso a espacios de poder político, económico y social.

Interseccionalidad: analiza la heterogeneidad de los sujetos de derechos al reconocer que existen diferentes identidades y, por ende, diversas formas de discriminación que interaccionan y operan en una sola persona o grupo social; tales como: el género, orientación sexual, etnia, religión, origen nacional, discapacidad, nivel socioeconómico y otras, las cuales profundizan la condición de vulnerabilidad y exclusión social.

Artículo 4. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplicará en todo el territorio nacional y en los lugares sometidos a su jurisdicción. No reconoce inmunidad, fuero o privilegio alguno y se aplica a todos los peruanos y peruanas de origen o nacionalizados y a todo estante y habitante en territorio nacional que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado; así como, instituciones del Estado, funcionarios públicos y actores no estatales, sin ningún tipo de excepción.

Artículo 5. Definiciones

Para efectos de interpretación y aplicación de la presente ley y en concordancia con los tratados internacionales de derechos humanos, se adoptan las siguientes definiciones:

a) Racismo

Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas basadas en la superioridad de una raza sobre otra o la clasificación jerárquica de las personas o grupos sociales pertenecientes a un origen étnico, color o nacionalidad que promuevan o inciten al odio, la discriminación racial o de lugar a desigualdades raciales moralmente condenables y científicamente injustificadas.

b) Discriminación racial

Es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú, el ordenamiento jurídico nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

No constituyen discriminación racial las acciones afirmativas adoptadas para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran, siempre que tales medidas no impliquen el mantenimiento de derechos separados para grupos distintos y que no se perpetúen después de alcanzados sus objetivos.

c) Acciones afirmativas

Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal a favor de personas o grupos de personas históricamente discriminadas por motivo étnico racial, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones.

d) Prohibición de la discriminación

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Se protege el derecho a la igualdad y se prohíbe cualquier trato arbitrario que se realice en contra una persona o grupo social que pretendan negar o restringir uno o más derechos humanos, así como su carácter absoluto, imperativo e incondicionado.

Artículo 6. La prohibición del racismo y la discriminación racial

Queda prohibida todo acto racista o práctica de discriminación racial que tenga por objeto o resultado el impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos y la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos sociales.

La prohibición del racismo y la discriminación racial es un derecho imperativo que forma parte del núcleo duro de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, por lo que es nulo todo acto que suspenda o restrinja este derecho bajo cualquier circunstancia.

CAPÍTULO II

OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA ERRADICAR EL RACISMO Y TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

Artículo 7. Las obligaciones del Estado

El Estado debe prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de racismo y discriminación racial que incluya, entre otras acciones, lo siguiente:

- a) El apoyo privado o público a actividades que promuevan el racismo y la discriminación racial, incluido su financiamiento.
- b) El diseño, la publicación, circulación o diseminación por cualquier forma y/o medio de comunicación, incluida la Internet, de cualquier material racista o racialmente discriminatorio que defienda, promueva o incite al odio, la violencia, la discriminación y la intolerancia.
- c) La elaboración y la utilización de contenidos, métodos o herramientas pedagógicos que no reconozcan la diversidad étnica - cultural, la historia, los héroes, las costumbres, tradiciones ancestrales y los derechos de los pueblos indígenas u originarios, campesinos y al pueblo afroperuano, o reproduzcan estereotipos o prejuicios en función de la raza, color, linaje u origen nacional o étnico.
- d) La denegación de cualquiera de los derechos sociales, económicos y culturales de naturaleza positiva o prestacional en función de la raza, color, linaje u origen nacional o étnico que impidan el acceso a servicios básicos o esenciales para el desarrollo de una vida digna.
- e) La denegación o intromisión en el ejercicio de los derechos civiles y políticos de naturaleza negativa en función de la raza, color, linaje u origen nacional o étnico que impidan el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.
- f) La restricción del ingreso a lugares públicos o privados con acceso al público; tales como: establecimientos públicos o comerciales, centros de esparcimiento o recreación, clubes, restaurantes, discotecas, playas y otros de naturaleza similar, en función de la raza, color, linaje u origen nacional o étnico.

Artículo 8. Eliminación de obstáculos

El Estado peruano está obligado a realizar las acciones afirmativas necesarias para garantizar que todas las personas parte de grupos históricamente discriminados por su

condición étnico -racial, tales como los miembros de los pueblos indígenas u originarios, campesinos y el pueblo afroperuano, cuenten con la igualdad real de oportunidades para el ejercicio y goce de sus derechos humanos, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país.

CAPITULO III

ENTE RECTOR Y ROLES PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DEL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Artículo 9. Ente rector

El Ministerio de Cultura es el ente rector para la supervisión de la aplicación de la presente ley.

Es responsable de la implementación de políticas, planes, programas para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial; así como, del diseño y aprobación de lineamientos y directivas de carácter general y específicos sobre la materia.

Las entidades del Gobierno nacional, Gobierno regional y Gobierno local están en la obligación de implementar las medidas dispuestas por el ente rector bajo responsabilidad funcional de sus titulares.

Las entidades privadas que brindan servicios al público deben adecuar en sus reglamentos internos u otros, las disposiciones emitidas por el ente rector, bajo responsabilidad de lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley.

Artículo 10. Funciones

Adhiérase al Ministerio de Cultura las siguientes funciones:

- a) Generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial;
- b) Elaborar instrumentos de acción pública que contribuyan a la eliminación del racismo y discriminación racial en las políticas públicas;
- c) Formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omita el cumplimiento la presente ley y facilitar la articulación de acciones y actividades que tengan como finalidad atender su cumplimiento;
- d) Verificar que las instituciones públicas y privadas, adopten medidas y programas para prevenir y eliminar el racismo y la discriminación racial;
- e) Requerir a las instituciones públicas la información que juzgue pertinente sobre la materia para el desarrollo de sus objetivos;

- f) Elaborar guías de acción pública con la finalidad de aportar elementos de política pública para prevenir y eliminar la discriminación racial;
- g) Promover el derecho a la no discriminación racial mediante campañas de difusión y divulgación. Adicionalmente, se promoverá la prevención y erradicación del discurso racista, en coordinación con las instituciones públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
- h) Sensibilizar, capacitar y formar a personas servidoras públicas en materia de racismo y no discriminación racial;
- i) Orientar y canalizar a las personas, grupos y comunidades a la instancia correspondiente en casos de racismo y discriminación racial.
- j) Diseñar indicadores para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de lucha en contra del racismo y la discriminación racial.
- k) Elaborar un informe anual de sus actividades.

Artículo 11. Observatorio Nacional Contra el Racismo y Discriminación Racial

El Ministerio de Cultura diseñará e implementará el Observatorio Nacional Contra el Racismo y Discriminación Racial a fin de identificar, asistir, monitorear y sistematizar las denuncias y casos de racismo y discriminación racial que sirvan como información para la elaboración, implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar el racismo y la discriminación racial.

El Observatorio contará con un consejo consultivo adhonorem compuesto por representantes de organizaciones de los pueblos indígenas u originarios, campesinos y el pueblo afroperuano, democráticamente elegidos y que se reunirá periódicamente para la vigilancia, control ciudadano y la emisión de sugerencias y recomendaciones que contribuyan a la implementación las políticas, programas y actividades realizadas en el marco de la presente ley.

CAPITULO IV

SUPERVISIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE DISCRIMINACIÓN

Artículo 12. Supervisión y denuncias

El Ministerio de Cultura, en su calidad de ente rector, es el responsable de la supervisión de la aplicación de los alcances de la presente ley para su efectivo cumplimiento, en coordinación con las entidades competentes.

Las denuncias por racismo o discriminación racial pueden ser presentadas por la víctima, familiar o cualquier persona que tenga conocimiento del acto discriminatorio.

Las servidoras, servidores, funcionarias y funcionarios públicos están obligados a denunciar los actos de discriminación que conocen, bajo responsabilidad.

Artículo 13. Sanciones administrativas y agravantes

En casos de discriminación racial cometidos por el/la propietario/a, administrador/ra o trabajador/ra de un establecimiento público o comercial, centros de esparcimiento o recreación, clubes, centros comerciales, restaurantes, discotecas, playas y otros de naturaleza similar, será sancionado por la autoridad competente con el cierre temporal del establecimiento por el mínimo de uno (1) y máximo de treinta (30) días, dependiendo de la gravedad del caso. La reiteración será sancionada con el cierre definitivo.

Para efectos de la presente norma, se consideran condiciones agravantes de la discriminación racial, las siguientes:

- a) La reincidencia en la conducta discriminadora
- b) Los actos de discriminación racial cometidos por personas que ejercen autoridad, posición o cargo que implique subordinación hacia los demás.
- c) Los actos de discriminación racial cometidos en contra de los miembros de los pueblos indígenas u originarios, campesinos y el pueblo afroperuano.
- d) Los actos de discriminación racial cometidos en contra de personas en situación de vulnerabilidad; como niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, personas que sufren una enfermedad terminal y mujeres en situación de embarazo.
- e) Los actos de discriminación cometidos a través de conductos institucionales del Estado, empresas y otras entidades.
- f) La deliberada omisión en la implementación de las disposiciones establecidas por la entidad competente para prevenir y sancionar el racismo, y discriminación racial.

En materia de racismo y discriminación racial, el Ministerio de Cultura, bajo el amparo de su ley de creación, Ley N° 29565, ejerce potestad sancionadora complementaria en aquellos casos que no son de competencia de otras entidades del Estado.

Mediante norma reglamentaria se establecen los procedimientos necesarios para la adecuación de lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA: Conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial

En el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, que se conmemora el 21 de marzo, las entidades públicas realizarán actividades destinadas a la erradicación de todo acto de racismo y a favor del reconocimiento y la revalorización de los grupos históricamente discriminados por su condición étnico racial.

SEGUNDA: Día Nacional de la Mujer Afroperuana

Declárese el 25 de julio como el Día Nacional de la Mujer Afroperuana con el objetivo de visibilizar, reconocer, valorar y crear conciencia sobre la participación y aporte de la mujer afroperuana en el desarrollo social, económico, político y cultural del Perú.

TERCERA: Reglamentación

La presente ley será reglamentada dentro del plazo de 90 días siguientes a su publicación.

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS

PRIMERA: Modificación del artículo 407 del Código Penal, Decreto Legislativo N° 635

Modifícase el artículo 407 del Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, en los siguientes términos:

"Artículo 407. Omisión de denuncia

"(...)

Si la omisión está referida a delitos de genocidio, tortura, **racismo**, **discriminación racial** o desaparición forzada, la pena será no menor de dos ni mayor de seis años".



Firmado digitalmente por:
COSTA SANTOLALLA GINO
FRANCISCO FIR 1027365
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/06/2020 10:27:07-0500

Lima, 04 de junio de 2020



Firmado digitalmente por:
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR
42725375 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/06/2020 10:13:59-0500



Firmado digitalmente por:
CONTRERAS BAUTISTA Cindy
Arlette FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2020 18:18:05-0500



Firmado digitalmente por:
DE BELAUNDE DE CARDENAS
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/06/2020 12:30:38-0500

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
OLIVARES CORTES Daniel
Federico FIR 40933730 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/06/2020 14:55:03-0500



Firmado digitalmente por:
PALOMINO SAAVEDRA
ANGELICA MARIA FIR 02868375 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/06/2020 17:57:09-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 06/06/2020 20:07:56-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Marco conceptual

En el mundo, a pesar de que los avances de la genética han aportado con evidencias de que la "raza" como categoría biológica no existe ni mucho menos determina capacidades intelectuales, el racismo aún opera como una ideología que valida la "raza" y afirma la superioridad de una sobre las otras para negar el reconocimiento de derechos. Si bien el racismo puede entenderse como "no aceptar la diferencia" (Silbony, 1997) o "el trato desigual de los individuos debido a su pertenencia a un grupo particular" (Wieviorka, 1992), en este caso, por cuestiones raciales o de origen étnico, existe en el Perú una herencia colonial que hoy se materializa en la exclusión y vulneración de derechos humanos y libertades fundamentales de las personas.

Christian Geulen (2010) señala sobre el racismo que ni es natural ni universal ni metahistórico, es una creación de la cultura y del pensamiento humano, por tanto, un fenómeno histórico (Geulen, 2010: 8); es decir, un invento nacido como consecuencia de la colonización y la esclavitud en las Américas para justificar y legalizar los siglos de sometimiento y deshumanización de las personas consideradas indias (indígenas) y negras (afrodescendientes).

En ese sentido, el racismo es una ideología que crea jerarquías o estructuras sociales en base a características físicas y biológicas de las personas, principalmente por el color de la piel y el origen étnico, colocando a las personas de piel clara, de ascendencia caucásica o similares en la parte superior de las dinámicas sociales y las personas de piel oscura o de origen no europeo en la esfera inferior. De esta manera, el racismo se fundamenta en un conjunto de creencias y estrategias de sometimiento que han sido construidas históricamente para no reconocer los derechos a ciertos grupos sociales por su raza u origen étnico.

El derecho internacional de los derechos humanos concibe al racismo desde un enfoque jurídico como "discriminación racial". La "Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial" (ICERD, 1965), ratificada por el Estado peruano en el año 1971, contempla por primera vez una definición jurídica de este concepto de "racismo".

Artículo 1:

1. En la presente Convención la expresión 'discriminación racial' denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades

fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.¹

El **racismo**, en tanto ideología, y su expresión social o exteriorización en forma de **discriminación racial** se puede producir como una injuria directa u ofensa, un trato diferenciado e injustificado a un colectivo determinado por su color de piel, características físicas o origen étnico que genera un aparato de opresión, exclusión y sometimiento, pero, sobre todo, la profundización de las desigualdades sociales, por medio de la vulneración a los derechos y libertades fundamentales. Según Wieviorka (2009):

El racismo consiste en caracterizar a un conjunto humano por algunos atributos naturales, los cuales son asociados a algunas características intelectuales y morales que valen para todo individuo procedente de ese conjunto y, a partir de ahí, eventualmente, poner en acción prácticas de interiorización y de exclusión" (Wieviorka, 2009:13).

En ese sentido, el acto de racismo o discriminación racial puede surgir de cualquier actor o sujeto y también – como históricamente lo ha sido - desde el Estado y sus agentes, para racializar las identidades de las personas; entre ellas, indígenas u originarios, campesinos y del pueblo afroperuano y, por ende, para no reconocerlos como sujetos de derechos. De esta manera, el racismo, desde la esfera pública y los operadores estatales, impacta directamente en las condiciones de vida de millones de peruanos y peruanas de ascendencia no europea y en el ejercicio y goce de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

3. Estadísticas sobre discriminación racial en el Perú

El Perú es un país multiétnico y pluricultural, cuyas estructuras económicas y políticas han sido edificadas como resultado de las relaciones y dinámicas de poder, entre ellas, prácticas racistas y discriminatorias que, durante el periodo colonial, limitaron el reconocimiento de ciertas personas y grupos sociales como ciudadanos y sujetos titulares de derechos; entre ellas, personas indígenas y afroperuanas.

En la actualidad, a pesar de la existencia de una serie de tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado peruano, así como un marco constitucional que contempla la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivos de raza y origen étnico, la discriminación racial continúa restringiendo oportunidades y negando el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de una gran cantidad de peruanos y peruanas, por lo general, de ascendencia andina, amazónica y afroperuana.

La encuesta nacional sobre derechos humanos realizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el año 2013 señaló que el 81% de los encuestados indica que

¹ Artículo 1 de la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

la "discriminación ocurre todo el tiempo y nadie hace nada". Del mismo modo, el 79% de la población dice que "el Perú es un país racista"².

Por otro lado, la última Encuesta nacional: percepciones y actitudes sobre diversidad cultural y discriminación étnico-racial, realizada por IPSOS en 2017, señala que el 53% de los encuestados considera a los peruanos y peruanas racistas o muy racistas, pero solo el 8% se considera a sí mismo muy racista o racista. Además, la misma encuesta señala que más de la mitad de los peruanos y peruanas se han sentido 'algo discriminado', 'discriminado' o 'muy discriminado' siendo los principales tipos de discriminación la negativa a ser atendido o atendida, el trato diferenciado y las bromas.

Respecto a lo mencionado anteriormente, los principales lugares donde las personas discriminadas han vivido esta experiencia son establecimientos estatales como hospitales públicos o postas médica (22%), comisarias (19%) y municipalidades (14%).

En cuanto a los motivos de discriminación, la encuesta encontró que los principales son el nivel de ingresos de una persona (31%), su forma de hablar (26%), su vestimenta (25%) sus rasgos físicos (21%) y su color de la piel (19%).

Del mismo modo, mostró que el 59 % percibe que la población quechua y aimara es discriminada o muy discriminada, siendo las principales causas el color de piel, su lugar de procedencia, su forma de hablar, vestimenta e idioma o lengua que habla. Mientras que el 59 % percibe que la población afroperuana es discriminada o muy discriminada, siendo las principales causas su color de piel, costumbres, sus rasgos faciales o físicos y prejuicios raciales asociados a actividades delictuosas.

Por su parte, el 57 % percibe que la población indígena o nativa de la Amazonía es discriminada o muy discriminada, siendo las principales causas su forma de hablar, costumbres y sus rasgos faciales o físicos.

Por otro lado, una encuesta realizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el año 2014 señala que el 64% de la población nacional considera que el derecho a no ser discriminado es el derecho de la población afroperuana más vulnerado (MINJUS, 2014). Además, el 85% de la población percibe que en el Perú existe un racismo notorio (PNUD, 2010) y el 49% de los peruanos y peruanas reconocen ser bastante o muy racistas (DEMUS, 2010).

Por otro lado, el Estudio Especializado para Población Afroperuana, realizado por GRADE en el año 2014, muestra que el 32% de los jefes y las jefas de hogares afroperuanos aceptan que ha sufrido discriminación por su "raza". El estudio muestra que el 57% de los jefes y las jefas de hogares afroperuanos creen que la discriminación es una causa importante de su pobreza (EEPA, 2014). Del mismo modo, el 70% de

² Encuesta nacional sobre Derechos Humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013

jóvenes afroperuanos reconocen haber recibido apodos, chistes o comentarios racistas al menos una vez. (SENAJU y Ashanti Perú, 2015).

Por otro lado, un estudio de la Universidad del Pacífico afirma que una persona afroperuana recibe 38% menos llamadas al postular a un empleo que las personas "blancas", teniendo similares niveles de capital humano (Universidad del Pacífico, 2015). Esto significa que, en el Perú, el color de la piel y la identidad étnica de las personas aún tienen un impacto directo en las posibilidades de acceder a un trabajo.

4. Marco jurídico

4.1. Marco jurídico internacional

El principio de igualdad y no discriminación es considerado un elemento central y principio básico de los derechos humanos, por lo que se encuentra recogido en la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos a nivel universal e interamericano. Tiene como objetivo garantizar la igualdad ante la ley de todas las personas, sin ningún tipo de preferencia o distinción que niegue o limite el goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.

La propia **Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)** señala en su artículo 1 que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)", además afirma que "todas las personas poseen los derechos y libertades en la declaración sin distinción de **raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política** o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (Art. 2 de la DUDH). De esta manera, toda persona sin distinción tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos contemplados en la Declaración. Esto incluye el propio derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos, entre ellos, la raza, el color, origen étnico.

Del mismo modo, el **Pacto internacional de derechos civiles y políticos** afirma que "Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto sin distinción alguna de **raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política** o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Asimismo, el artículo 26 señala específicamente en su numeral 2 que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de **raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas** o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Además, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** establece en su artículo 2 inciso 2 que "Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

En esta misma línea, la **Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial** indica en su artículo 1 que "La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos". Del mismo modo, señala que en el numeral 1 de su artículo "Se pondrá particular empeño en impedir las discriminaciones fundadas en motivos de raza, color u origen étnico, especialmente en materia de derechos civiles, acceso a la ciudadanía, educación, religión, empleo, ocupación y vivienda."

Por otro lado, la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** expresa en su artículo 1 que "En la presente Convención la expresión 'discriminación racial' denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".

En ese sentido, todas las personas independientemente de su raza u color tienen el derecho a ser tratadas en forma igual por parte del Estado. Por efecto, todo trato diferente está prohibido. Este trato desigual de los iguales se conoce como discriminación. Del mismo modo, el Estado peruano se encuentra obligado a garantizar la protección de las personas que son víctimas de discriminación por sus características raciales o físicas, así como su origen étnico, tal como plantea el presente proyecto de ley. En ese sentido, el artículo 2 en su numeral 1 señala que:

Artículo 2

1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

- a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;
- b) Cada Estado parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;
- c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;
- d) Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;
- e) Cada Estado parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.

Es así que el Estado peruano condena la discriminación racial y la prohíben en todas sus modalidades, por medio de normas, políticas y actividades que logren su erradicación. Asimismo, tiene la obligación internacional en adoptar políticas y lineamientos para que los funcionarios públicos y agentes estatales de todos los niveles desarrollen acciones que prohíban, eliminen y sancionen la discriminación racial, tal como lo plantea la presente iniciativa legislativa.

Adicionalmente, el artículo 3 de la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer** afirma que "Los Estados partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre".

Vale la pena mencionar que los tratados internacionales de derechos humanos forman parte de la legislación interna del Estado peruano, como así lo señala la propia Constitución Política del Perú y lo ratificado en el expediente 01124-2001-AA del Tribunal Constitucional al mencionar que "los derechos constitucionales deben interpretarse dentro del contexto de los tratados internacionales suscritos por el Estado peruano en la materia. Según esta norma, estos tratados constituyen parámetros de interpretación de los derechos reconocidos por la Constitución, lo que implica que los conceptos, alcances y ámbitos de protección explicitados en dichos tratados,

constituyen parámetros que deben contribuir, de ser el caso, al momento de interpretar un derecho constitucional. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la aplicación directa que el tratado internacional supone debido a que forma parte del ordenamiento peruano (art. 55º, Const.)."

En ese sentido, a nivel interamericano, el artículo 1 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** señala que "Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, 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".

Además, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** en su Artículo II afirma que "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".

La **Carta Democrática Interamericana** en su artículo 9 señala que "La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana".

Finalmente, la recientemente suscrita, y entrada en vigencia, **Convención Interamericana contra el Racismo, Discriminación e Intolerancia** por el Estado peruano afirma que "Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada". El presente proyecto de ley recoge parte sustancial de este instrumento al momento de definir el concepto de discriminación racial y desarrollar los deberes del Estado peruano para su prevención, sanción y erradicación.

4.2. Derecho comparado

País	Nombre de la ley	Año
Argentina	Ley Contra la Discriminación	2015
Venezuela	Ley Orgánica Contra la Discriminación Racial	2011
Bolivia	Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación Racial	2010
Uruguay	Ley de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación	2004
México	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación	2003

4.3. Marco jurídico constitucional

La Constitución Política del Perú (1993) señala en su artículo 2 inciso 2 que toda persona tiene derecho "a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.". Además, en el inciso 19 menciona que toda persona tiene derecho "A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (...)".

En ese sentido, al igual que en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho-principio de igualdad y no discriminación es recogido en la Constitución Política del Perú como un elemento central de nuestro ordenamiento jurídico, entendiendo que su vigencia permite el cumplimiento de otros derechos humanos y libertades fundamentales. La Constitución, además, protege la diversidad étnica y cultural de las personas y grupos sociales que habitan en el territorio nacional.

4.4 . Código Penal

En el Perú, la discriminación racial y su incitación es un delito. Dependiendo de la gravedad de la agresión, el medio y la persona que ejerza la conducta delictiva, la pena se encuentra entre dos (2) y cuatro (4) de prisión. El artículo 323 del Código Penal Peruano señala que:

Artículo 323°.- Discriminación e incitación a la discriminación

El que, por sí o mediante terceros, discrimina a una o más personas o grupo de personas, o incita o promueve en forma pública actos discriminatorios, por motivo racial, religioso, sexual, de factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión política o de cualquier índole, o condición económica, con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años, ni mayor de tres o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.

Si el agente es funcionario o servidor público la pena será no menor de dos, ni mayor de cuatro años e inhabilitación conforme al numeral 2 del artículo 36°.

La misma pena privativa de libertad señalada en el párrafo anterior se impondrá si la discriminación, la incitación o promoción de actos discriminatorios se ha materializado mediante actos de violencia física o mental o a través de internet u otro medio análogo.

La presente iniciativa legislativa contempla diversas estrategias preventivas que desalienten la conducta típica, antijurídica y punible de discriminación racial, por medio de la promoción e implementación de campañas educativas y capacitaciones a la ciudadanía en general y funcionarios públicos sobre la no discriminación y el reconocimiento de la diversidad étnica-cultural.

4.5. Antecedentes sobre iniciativas legislativas

Mediante el Proyecto de Ley N° 2898, el Poder Ejecutivo propuso al Congreso de la República la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las formas conexas de Intolerancia, proyecto que a la fecha no ha sido dictaminado aún por la Comisión respectiva.

Asimismo, en el período anterior del Congreso se presentaron dos proyectos de ley (PL N° 793/2018-PE y el PL N° 4232/2018-CR), iniciativas legislativas dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar el racismo y la discriminación racial contra las personas por su condición étnica o racial, asegurando así el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales libre de toda forma de discriminación racial. Estos proyectos han sido referentes para elaborar la presente iniciativa legislativa sobre la materia, la misma que consideramos complementa algunos puntos no precisados en anteriores iniciativas.

4.6. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, conformado por 18 expertos independientes encargados de la supervisión de la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 22° y 23° combinados del Perú del año 2018 ha llamado la atención a los Estados al considerar la ausencia de una norma específica que permita prevenir, sancionar y erradicar la discriminación racial, al señalar que:

8. El Comité lamenta que el Estado parte aún no haya incluido en su legislación una definición y prohibición explícita de discriminación racial que contenga todos los elementos del artículo 1 de la Convención (arts. 1, párr. 1 y 2, párr. 1 d)).

9. Con base en los criterios de su anterior recomendación (CERD/C/PER/CO/18- 21, párr. 9 y 10), el Comité insta al Estado parte a que revise su legislación nacional e incluya una prohibición clara y explícita de discriminación racial que reúna todos los requisitos establecidos en el artículo 1, párrafo 1 de la Convención, y que contemple los actos de discriminación directa e indirecta en todas las esferas del derecho y de la vida pública. Asimismo, le recomienda que incluya en su legislación penal una prohibición expresa de las acciones que menciona el artículo 4 de la Convención³.

³ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Observaciones finales sobre los informes periódicos 22 y 23 combinados del Perú

El presente proyecto de ley intenta cumplir con las obligaciones internacionales del Estado peruano para garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de los grupos sociales discriminados por su condición étnica – racial, a la vez de saldar una deuda histórica con los pueblos indígenas u originarios, campesinos y el pueblo afroperuano en la reducción de sus brechas y desigualdades sociales.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no dispondrá de gasto adicional al presupuesto nacional, debido a que el costo de su aplicación corresponde a las propias responsabilidades del ente rector y las instituciones públicas; por el contrario, el derecho a la no discriminación es un derecho humano que involucra restricciones al Estado, es decir, dejar de hacer para no discriminar. Asimismo, promueve el reconocimiento y revalorización de las diferentes culturas peruanas para la construcción de una ciudadanía intercultural y una democracia inclusiva.

Adicionalmente, fortalece el marco institucional para prevenir, sancionar y erradicar los actos y prácticas de discriminación racial, que permitan el goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, así como cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado peruano ha suscrito y ratificado.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El derecho a la no discriminación racial, es un derecho humano recogido en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú y en la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos que el Perú ha suscrito o ratificado. No contraviene ninguna norma del ordenamiento jurídico peruano, debido a que es parte del mismo. Su reconocimiento legal pretende asegurar el cumplimiento real y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales de ciertos grupos sociales.

La iniciativa legislativa, en tanto basada en derechos humanos, dialoga completamente con toda la normativa peruana y contribuye a desarrollar el derecho a la igualdad y la no discriminación para su mejor entendimiento, aplicación y exigencia por parte de cualquier persona víctima de algún acto racista o práctica discriminatoria, persona interesada, funcionario público u actor no estatal.

Adicionalmente, el proyecto de ley llena un vacío normativo que desprotegia a las personas y normalizaba conductas antijurídicas y moralmente sancionables en contra de grupos en situación de vulnerabilidad por sus características físicas o étnicas, a la vez de garantizar el derecho a una vida libre de discriminación que se traduzca en oportunidades reales de desarrollo humano.

Finalmente, el reconocimiento del derecho a la no discriminación racial permite el pleno goce y ejercicio de otros derechos conexos como el derecho a la educación, salud y trabajo de calidad, así como el acceso a servicios básicos garanticen el mínimo nivel de vida aceptable para todos los peruanos y peruanas sin ningún tipo de negación, restricción o preferencia.