

ACCIONES DEL ESTADO CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN AFROPERUANA

“State actions in relation to the afro-peruvian population”.

Nekson Pimentel Sánchez

<https://orcid.org/0000-0002-0834-0419>
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
nekson.pimentel@unmsm.edu.pe

“Lo más saltante que hay en el Perú es lo heterogéneo, desde su aspecto físico hasta su contextura social...”

José Antonio Encinas

Resumen

Este trabajo busca dilucidar las acciones del Estado respecto a la población afroperuana, y en especial lo que implica en la identidad, la revaloración de sus valores culturales y la reivindicación de sus derechos, sumado al conocimiento de su situación demográfica real por parte del Estado.

Palabras claves: Estado, población afroperuana, políticas públicas, desigualdad y diversidad cultural.

Abstract

This work seeks to elucidate the actions of the State regarding the Afro-Peruvian population, and especially what it implies in identity, the revaluation of their cultural values and the vindication of their rights, added to the knowledge of their real demographic situation by the State.

Keywords: State, Afro-Peruvian population, public policies, inequality and cultural diversity.

* Presentado: 2 – 11 – 2021.

* Aprobado: 17 – 02 – 2022.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de las políticas del Estado, a través de sus distintos sectores, respecto a la población afroperuana, y en especial lo que implica estos esfuerzos en relación a la identidad, la revaloración de sus valores culturales, la reivindicación de los derechos y la historia de este importante grupo social y el conocimiento de su situación demográfica por el Estado.

Para ello, se hará una revisión de diferentes fuentes vinculadas a las políticas de Estado sobre la población afroperuana y el análisis demográfico como la Encuesta Nacional de Hogares 2012, los Censos Nacionales de 2017, documentos de PNUD, así como un análisis de información que evidencie algunos derroteros enmarcados dentro de un contexto en que las mismas organizaciones internacionales vienen impulsando la diversidad cultural como motor de desarrollo de los estados nacionales.

Para profundizar y conocer las acciones del Estado, este trabajo se basa en una entrevista realizada a fines de 2015 al entonces director de la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, Owan Lay. Por esos tiempos, el Estado venía implementando una serie de acciones respecto a la población afroperuana. Los funcionarios de DAF eran conscientes del lugar que tenía esta Dirección en relación a otras dentro del Ministerio de Cultura, expresada de manera directa en el reducido presupuesto con que contaba. Las discusiones sobre la incorporación de la variable étnica en los Censos Nacionales de 2017 fue una de las motivaciones tanto para ellos como para empezar a comprender cómo es que venía construyendo una institucionalidad para establecer política para la población afroperuana, por lo que solicité entrevistar a Owan Lay, quien accedió amablemente. Tal vez considerar que conocía muy poco sobre los afroperuanos frente a innumerables investigadores y el interés por otros temas en esos momentos me llevó finalmente a no escribir un texto y la entrevista quedó en los archivos durante un poco más de un lustro. Pero haciendo una revisión de las carpetas en mi PC, a mediados de diciembre de 2020, me encontré nuevamente con el audio de la entrevista y escucharla empezó a motivarme, y pensé que el curso “durante el estudio de la maestría de Interculturalidad y Políticas Públicas” podía ser una buena ocasión para analizar sobre las acciones del Estado en relación a la población afroperuana, asumiendo el riesgo de haberse perdido algún aspecto o detalle que pudo haber sido considerado si el análisis hubiese sido realizado en esos tiempos.

En ese sentido, el presente artículo contiene un análisis y reflexiones sobre el tema hasta 2015, aunque existen algunas referencias a datos producidos posteriormente, fundamentalmente los resultados de los Censos Nacionales del 2017. Podría ser importante sistematizar y sintetizar las experiencias de las prácticas, discursos, acciones y experiencias del Estado para comprender no solo la naturaleza del Estado peruano, sino para entender los sentidos que tiene esa concepción en las poblaciones que clasifica, establece una cartografía o formatea (Callón y Latour, 2011), ya que en ese proceso se forman internalidades y externalidades que pueden producir efectos en el desarrollo de las propias políticas de Estado pero también en poblaciones a las que estas se encuentran direccionadas. Este trabajo no sistematiza una experiencia

específica, sino es más bien un acercamiento reflexivo a las acciones del Estado para la población afroperuana en el proceso histórico con énfasis en las últimas décadas.

LOS AFROPERUANOS PARA EL ESTADO: ¿QUIÉNES SON Y DÓNDE ESTÁN?

La frase de José Antonio Encinas que hace de epígrafe expresa de modo explícito aquello que caracteriza al Perú: un mundo de diversidad, tanto en el aspecto biogenético y geográfico como en la dimensión sociocultural. Diversos grupos sociales de múltiples orígenes, ascendencias, lenguas y valores habitan hoy el territorio nacional, algunos en confrontación y tensión de acuerdo a ciertos procesos históricos, pero también recreando y tomando valores culturales de los demás grupos (Degregori, s/f). Los momentos de tensión tienen como acicate la existencia de desigualdades que se expresan tanto en niveles étnicos como en clases sociales. Las desigualdades sociales están asociadas a lo étnico, por lo que es fácil identificar que ciertos grupos étnicos, como los afroperuanos, que han sido víctimas de años de esclavitud y siguen siendo afectados por una discriminación estructural y sistemática; se encuentran en peores condiciones de vida y en desventaja marcada en cuanto al acceso a oportunidades en relación a los que son considerados como "blancos", a quienes se asocia con la clase alta o la mediana o gran burguesía. Estas diferencias de clase asociadas a lo étnico han hecho que los estereotipos y estigmas sobre uno y otro grupo sean pronunciados y sustancialmente difíciles de erradicar, sea en la ciudad o en el campo, y que la diversidad cultural -en cierta época de nuestra historia republicana-haya tenido un sentido negativo, es decir, como una traba para el desarrollo y la modernización de la sociedad nacional. Queda claro que los procesos de modernización y clasificación de la población por parte del Estado han estado vinculados a la racialización, sea para modernizarlos, convertirlos en obreros (Drinot, 2016), así como para proveerles ciertos derechos.

La presencia de diversos pueblos en el Perú, en tanto, es más de lo evidente; sin embargo, no necesariamente fue una preocupación central del Estado el registro de estas poblaciones ni una política sistemática durante muchos años después de la independencia del Perú del régimen virreinal. Y esto es más aún si se trata de la población afroperuana que desde 1940, en que se llevó a cabo el primer censo nacional que consideró la variable étnica de acuerdo al fenotipo, recién en 2017 fue considerada en los censos nacionales, por lo que el desconocimiento por parte del Estado y de la misma sociedad civil sobre el número de afroperuanos existentes en el territorio nacional fue estructuralmente marcado, siendo una de las razones que contribuyó a su invisibilización y la vida en escenarios de desigualdad.

No obstante, la preocupación por suplir este vacío ha sido notorio en los últimos años, sobre todo a partir de la creación de una instancia exclusiva para tratar respecto a la población afroperuana dentro del Ministerio de Cultura: Dirección de Políticas para la Población Afroperuana (DAF). Esta preocupación ha hecho que existan mesas de diálogo para tratar de incorporar el componente étnico en los Censos Nacionales, tomando en cuenta principalmente el criterio de auto-identificación en contraste a lo fenotípico.

¿Quiénes son los afroperuanos?, ¿dónde están?, ¿quiénes son los afroperuanos para el Estado peruano? Son preguntas que nos motivan desarrollar este acápite. Previamente hemos señalado que antes de los Censos Nacionales de 2017 el registro oficial de la población afroperuana era casi inexistente. El mapeo y la cartografía demográfica de la población era solo mediante la Encuesta Nacional de Hogares, cuyos resultados tienen algunas limitaciones y son principalmente de carácter referencial, ya que su nivel de análisis llega a los niveles departamental y provincial, pero no al distrital. Se suma los datos proporcionados por PNUD. En 2012, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) aplicó una encuesta a 22, 553, 394 peruanos; de ellos 439, 878 personas se consideraron afroperuanas, es decir el 2% del total. Y de estos afroperuanos, territorialmente el 30.9 % vive en la Costa Norte; 7.3% en la Costa Centro; 1.1% en la Costa Sur; 8.2% en la Sierra Norte; 2.0% en la Sierra Centro; 1.4% en la Sierra Sur; 7.1% en la Selva y 42.0% en Lima Metropolitana. Lo importante de esta encuesta es que se basa en el criterio de autoidentificación, ya que de este modo existe la probabilidad de que estos sujetos se identifiquen con las prácticas y valores culturales dentro de su vida cotidiana.

En 2013, el PNUD, sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares de 2010, hizo una referencia sobre la distribución de la población afroperuana en el territorio nacional, tomando en cuenta regiones donde hay una mayor presencia de esta población: La Libertad (378, 344), Lambayeque (34, 910), Piura (152, 585), Lima (207, 881), Ica (52, 315) y Cajamarca (41, 560). Además, más del 70% de la población afroperuana habita principalmente en zonas urbanas.

Y de acuerdo con los últimos Censo Nacionales de 2017, el porcentaje de personas de 12 y más años que se identificaron como afroperuanas(os) representan el 3,6% de la población nacional, de las cuales el 4,0% de hombres y el 3,2% (379 646) son mujeres. La proporción de hombres afroperuanos es mayor que la proporción de mujeres en todos los grupos de edad, en tanto que, en la población del resto de auto identificaciones étnicas, ocurre lo contrario, pues son proporcionalmente mayores las mujeres que los hombres. Además, de acuerdo con departamentos, Lima concentra a la mayor cantidad de población que se autoidentificó como afroperuana con 220 mil 795 personas (26,6%), de los cuales 194 mil 682 fueron censadas en la provincia de Lima y 26 mil 113 en la Región de Lima. Otros departamentos que concentran un número son Piura (15,1%), La Libertad (12,3%) y Cajamarca (7.2%) (INEI y Ministerio de Cultura, 2018).

La información presentada nos permite plantear las preguntas siguientes: ¿quiénes son afroperuanos para el Estado?, ¿cuáles son los criterios para su identificación como tales? Estas preguntas son importantes en el sentido que se vuelven elementos importantes para la visibilización de este grupo étnico importante en la sociedad nacional. El Estado peruano para este proceso de identificación toma en cuenta dos enfoques: 1) territorial y 2) auto identificación. Owan Lay señala lo siguiente respecto a estos dos criterios:

“Hay dos enfoques para el trabajo. Un primer enfoque territorial que nosotros ya tenemos ubicado cuáles son las zonas en las cuales existen una mayor presencia de población afroperuana y el segundo criterio está vinculado al criterio de autoidentificación, y los afroperuanos o afroperuanas son aquellos que reconocen su ancestralidad africana

producto de un proceso de esclavización que trajo como consecuencia un proceso de invisibilización y marginalidad, que a través del tiempo ha jugado en contra para el libre ejercicio pleno de sus derechos; o sea, los afroperuanos son un grupo de personas a quienes históricamente se le ha limitado el ejercicio de sus derechos y que tiene como punto central la discriminación, que es el hecho central delimitación para el ejercicio de sus derechos debido a la existencia de un conjunto de estereotipos negativos sobre estas personas, sobre el sujeto afroperuano; y como último elemento, los afroperuanos y afroperuanas reconocen que comparten una cultura en común.

La autoidentificación es importante para nosotros porque a partir de eso podemos iniciar trabajos con la población, entonces, para nosotros es el punto de partida, pues, no vale nada trabajar con algún grupo de personas que no se sientan o no se identifiquen como tales, pueden sufrir los problemas pero por un conjunto de problemas no sientan ser afroperuanos, en consecuencia se hace complicado el establecer una relación mucho más fluida; pero efectivamente hay conjunto de lo que se llama marcadores étnicos donde están los presupuestos de la lengua, usos costumbres, vestimenta y un conjunto de temas que conforman el todo; o sea, pertenecer a una cultura o a un grupo étnico es más que un color de piel, los rasgos fenotípicos no determinan. Hay personas que tienen el parecer físicamente afroperuanas de acuerdo al estereotipo que nosotros manejamos, pero sus usos y costumbres no pueden pertenecer a un grupo afroperuano, en consecuencia, esa persona probablemente sea sienta ni se autoidentifique como afroperuana sino que sus usos culturales correspondan a otro grupo cultural o a otros estándares" (Owan Lay, director de DAF, 2015).

Lo fenotípico se deja de lado para considerar principalmente dimensiones culturales, con el objetivo de lograr un reconocimiento por parte del Estado y así sus derechos sean respetados. De manera indudable, lo étnico tiene una relación contrapuesta con la clase social, los afroperuanos e indígenas están asociados a un estatus social por debajo de los grupos sociales considerados como "blancos", lo que afirma, recrudece y reproduce las grandes desigualdades en tanto participación de estas poblaciones en espacios públicos, así como al acceso a distintos servicios, derechos y trabajo. Se alimentan estereotipos y estigmas que pueden permitir a las personas a no reconocer sus identidades, así como pasó en tiempos de las colonia cuando los afroperuanos empezaron a autoidentificarse como indios o de otros grupos sociales de acuerdo a ciertas conveniencias debido a no querer pertenecer parte de las castas negras que eran las que peores condiciones tenían para tener ciertas condiciones de libertad y de movilidad, indudablemente con ciertas excepciones (Arrelucea y Cosamalón, 2015: 83).

El documento *Orientaciones para la implementación de Políticas Públicas para la Población Afroperuana*, aprobado por el Ministerio de Cultura en 2014, considera a los afrodescendientes como aquellas personas de origen africano que viven en las américas y en las diásporas africanas. Son tres elementos los que se consideran como claves de la afrodescendencia: 1) la ancestralidad africana y la experiencia de esclavización; 2) la trayectoria histórica marcada por la discriminación racial (estructural y simbólica) y la exclusión; y 3) la existencia de valores culturales compartidos que surgen de la diáspora africana. No obstante, el contenido de los *Lineamientos* venía siendo discutido en 2015 para su mayor precisión en cuanto a las

problemáticas centrales de la población afroperuana. Todo este proceso forma parte de corrientes internacionales que han puesto sobre la mesa para discutir y trazar objetivos para el desarrollo de esta población. Además, el término afrodescendiente es reciente, se empezó a utilizar de forma sistemática en el 2001 a partir de la Conferencia Mundial contra el Racismo de Durban, en Sudáfrica (Reynoso, Oré y Carrillo 2010)¹. El término afrodescendiente fue propuesto en el Taller sobre Etnicidad e Identidad en el Cuarto Congreso Luso-Afrobrasileño, desarrollado en la Universidad Río de Janeiro en 1996, y fue retomado en la III Conferencia Regional de las Américas en Santiago de Chile en el año 2000.

¿Cuáles son las políticas y acciones desarrolladas por el Estado? ¿Cómo se han implementado dichas políticas y cuáles son sus características? Son preguntas que se desarrollarán a lo largo de los siguientes acápite de este trabajo.

DEL PROBLEMA DEL INDIO AL PROBLEMA AFROPERUANO

Primeras acciones

La primera acción por el Estado a favor de las poblaciones afroperuanas fue a mediados del siglo XIX, en ese entonces esclavizadas principalmente en las haciendas de la costa. Los rezagos de la colonia demostraban gran poder de la tierra por parte de los hacendados y el dominio sobre ella y la fuerza de trabajo parecía inquebrantable (Arrelucea y Cosamalón, 2015). Desde ese Estado casi inexistente, débil y en formación, Ramón Castilla se atrevió a abolir la esclavitud, claro, no fue fácil, el Estado tuvo que pagar grandes cantidades por cada persona libre. El siglo XIX, de ese modo, significó un cambio dentro de la naciente nación, cuya economía no era sino principalmente agrícola y comercial. Son años en que el boom de la exportación guanera se hizo imprescindible. Sin embargo, después de ese momento, el Estado careció de voluntad política para direccionar sus acciones en favor de la población afroperuana que continuó viviendo con las taras de la discriminación, explotación, exclusión y desigualdad; en términos de Owan Lay, “existían sin existir para el Estado, vivían, pero casi ocultos, invisibilizados”.

Siglo de estigma e invisibilidad

La invisibilidad de la población afroperuana durante todo el primer siglo de la República y buena parte del siglo XX no fue un fenómeno exclusivo del Perú. Estuvo alimentado y sostenido por corrientes internacionales como el racismo científico, que creían en la superioridad de la raza blanca y aria sobre las demás, y más aún sobre los negros. En el Perú tuvo como sus representantes más connotados a Javier Prado y a Clemente Palma. Este último en su tesis señaló que la única raza que podía aún tener alguna alternativa, a pesar de su debilidad, era la criolla, que mejoraría cuando se lleve a cabo la mezcla con los alemanes; y consideraba al negro

¹ Los autores precisan que “en el Perú, así como en otros países de América Latina, no existe consenso sobre qué término usar: ‘negro’ o ‘afrodescendiente’. Sin embargo, la definición afro, añadida a la identidad nacional, es la denominación que los Estados han estandarizado: afroperuano, afrocolombiano, afroecuatoriano, etc.”. (p.17).

como como "una raza muy inferior", "físicamente vigoroso", a quien "el medio favoreció su desarrollo físico y aniquiló su energía mental" (Palma, 1897: 1). Fines del siglo XIX y primeros años del XX, por ello, son años de promoción del reclutamiento (inmigración) de alemanes y otros europeos.

El mismo José Carlos Mariátegui (1957) en sus *Siete Ensayos* solo hace referencia sobre el problema del indio: el problema de la tierra es el problema del indio. La población afroperuana no aparece en su análisis. Los procesos de reconocimiento por el Estado, a partir de luchas de organizaciones indígenas, son propiamente para las comunidades indígenas. El Estado incorporó en la Constitución de 1920 el reconocimiento de comunidades indígenas, momento a partir del cual las comunidades indígenas crecieron en número y cuya denominación fue cambiada a comunidades campesinas durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado (Remy, 2013). El siglo XX puede ser considerado como el siglo de reconocimiento de comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, el reconocimiento de esas comunidades sirvió de acicate para poner la mirada, aunque bastante después, sobre los afroperuanos. La discriminación y la racialidad en las acciones del Estado tiene contenidos históricos en sus decisiones y la forma cómo ha clasificado a la población. Owan Lay considera que si bien no solo ha sido hacia los afroperuanos pero sin duda son los que más la han sufrido, han sido (y son aún) víctimas de las más grandes intolerancias, estigmas y rencores que componen y soportan las actitudes racistas. Los censos nacionales antes de 2017 no consideran la variable étnica, por lo que es comprensible que los afroperuanos no aparezcan.

De todos, los sucesos de la Segunda Guerra Mundial tendrán consecuencias devastadoras y una inmensa pérdida humana, lo que generará toda una corriente internacional por la protección de los derechos humanos. El Estado peruano ratificó el 29 de septiembre de 1971 la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Sin embargo, no se trató de manera específica sobre la población afroperuana. La vida cotidiana y las formas de exclusión y desigualdad han persistido hasta nuestros días. Aún más, lo étnico en el Perú es casi sinónimo de pobreza y son los afrodescendientes no solo una población casi desconocida numéricamente sino también con reducidos espacios dentro de la arena política y académica (Valdivia, 2013). Tal vez se puede señalar que las acciones del Estado peruano se caracterizan por ser un endeble reflejo de las corrientes internacionales, porque llegan lenta y débilmente a concretizarse, o en todo caso no hay acciones propias que hayan partido por la voluntad política internas y que sean inéditas en el mundo, lo que no es lo mismo que en el Perú hoy en día se viene haciendo lo que antes no existió.

Siglo del reconocimiento afrodescendiente

El siglo XXI inició con una serie de condiciones que favorecieron la preocupación del Estado por las poblaciones afroperuanas. Es decir, las acciones que actualmente se desarrollan no son exclusivas del Perú sino que forman parte de todo un contexto de reivindicaciones, de toda una corriente internacional que viene revalorando los aportes de la cultura afroperuana, así como la búsqueda de mejores condiciones de vida. La década del noventa es importante porque es la década en que se empieza a fortalecerse el discurso en torno a los derechos humanos de poblaciones vulnerables históricamente discriminadas y humilladas.

El Estado peruano empezó a tomar en cuenta varios aspectos desarrollados por la comunidad internacional respecto a la población afroperuana. Desde inicios del año 2000, formó la Comisión de Pueblos Amazónicas, Andinas y Afroperuanas del Congreso de la República y, posteriormente, también el Instituto de Desarrollo de Poblaciones Andinas, Amazónicas y Afroperuanas (INDEPA). Ambos órganos funcionaron como ente rector respecto a las poblaciones citadas antes de la creación de la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana (DAF), en el gobierno de Ollanta Humala. En la entrevista que se hizo al director de DAF, señaló que el principal valor de INDEPA fue colocar en agenda a la población afroperuana. Sin embargo, no logró construir una gran política, por ejemplo, sobre interculturalidad o sobre atención diferenciada para poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas.

“El INDEPA nunca dio como solución problemas o una sola medida de acción afirmativa. Desarrolló cosas, desarrolló publicaciones que contribuyeron a colocar en agenda pública varios temas que no se habían tocado hasta entonces durante la historia republicana. Es decir, no tuvo un rol protagónico como ente rector en materia de pueblos indígenas y afroperuanos, pero condicionó escenarios para posteriores acciones” (Owan Lay, director de DAF, 2015).

Por estos primeros años ocurrió un acontecimiento de mucha importancia: del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, se realizó en Durban la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de la Intolerancia. Uno de los puntos de la declaración instó a que los estados faciliten la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad y en el adelanto y el desarrollo económico de sus países, y a que promuevan el reconocimiento de su patrimonio y de sus valores culturales.²

Y a través de la Resolución 61/19 del 29 de enero de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió designar el 25 de marzo de 2007 como el Día Internacional de Celebración del Bicentenario de la Abolición de la Trata Transatlántica de Esclavos. El 8 de febrero de 2008, a través de la Resolución 62/122, decide designar el 25 de marzo como el Día Internacional de Recuerdo de las Víctimas de la Esclavitud y la Trata Transatlántica de Esclavos.

Owan Lay, respecto a este punto, señaló que en el Perú estos acontecimientos tuvieron significativa influencia para poner en agenda la situación de las poblaciones afroperuanas, teniendo como “punto de partida a la reivindicación simbólica de esta población y de su reconocimiento como parte importante de la sociedad nacional”.

² Véase “Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”. Disponible en: https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/aconf189_12.pdf



Figura 1: Población afroperuana.

En el año 2006, el Congreso de la República declaró el 04 de junio como el Día de la Cultura Afroperuana, a través de la ley N° 28761. La fecha fue propuesta en homenaje a Nicomedes Santa Cruz, lo que generó que, a partir de la creación del Ministerio de Cultura, el Estado desarrolle una serie de acciones orientadas a la visibilización, reconocimiento y generación de políticas públicas a favor de esta población. Dicha ley encontró uno de sus fundamentos en la Declaración Conjunta de las Organizaciones de Comunidades Negras de la Región Andina del 2000, la cual destaca el rol y los aportes de los afro-descendientes en la vida social, política, económica y cultural de América desde su llegada como esclavizados.

Y el 2014, a través de la Resolución Ministerial N° 182-2014-MC, el Ministerio de Cultura declaró el Mes de la Cultura Afroperuana, con el objetivo de promover el reconocimiento y valoración de los aportes de la población Afroperuana a la sociedad nacional.

Según Owan Lay, antes de la creación de la DAF, el Estado peruano emitió una serie normativas en relación a las poblaciones indígenas y afroperuanas, desde decretos hasta resoluciones. Menciona que el Decreto Supremo 027-2007-CPM establece que todas las entidades del Estado deben coadyuvar en la implementación de programas y proyectos de alcance nacional y de políticas sectoriales para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiático-peruanos. Y el 27 de noviembre de 2009, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, el Estado peruano, mediante Resolución del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, pidió perdón histórico a la población afroperuana por abusos, exclusión y discriminación cometidos en su agravio, y del mismo modo, hizo un reconocimiento

al esfuerzo de esta población en la afirmación de nuestra identidad nacional, difusión de valores y defensa del suelo patrio.

Owan Lay es enfático en señalar que estas implementaciones condicionaron aún más la posterior creación del Ministerio de Cultura y dentro de ello un ente rector exclusivo para direccionar acciones en favor de la población afroperuana: Dirección de Políticas para Población Afroperuana (DAF), cuyo proceso de creación se inició durante el periodo de Susana Baca como Ministra de Cultura, pero que se concretó recién el año 2013, cuando se aprueba el nuevo Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio de Cultura. Según el entonces director de DAF, esta dirección tiene el propósito central de dirigir, diseñar y supervisar la política pública dirigida a la población afroperuana, vinculada a las relaciones de desarrollo, especialmente tratado que este desarrollo sea un desarrollo con identidad. Las funciones del INDEPA pasaron al Ministerio de Cultura con la creación de este último sector, en específico al Viceministerio de Interculturalidad, mientras las funciones del INC pasaron a ser parte del Viceministerio de Patrimonio e Industrias Culturales.

“La dirección como tal no tiene otro símil anteriormente, esta Dirección para Población Afroperuana es la primera dirección de su tipo en la historia republicana, eso no quiere decir con anterioridad el Estado no haya tenido competencias para ver lo afroperuano, los asuntos que tengan que ver con la población afroperuana; sin embargo, no tenía una estructura como lo tiene hoy, de una dirección específica para desarrollar y supervisar política pública para esta población. Sin embargo, lo que podría decir es que anteriormente esta competencia estuvo, desde principios de la década de 2000, a cargo de la Comisión de Pueblos Indígenas, Amazónicos y afroperuanos; y luego en el Instituto de Desarrollo de Poblaciones Andinas, Amazónica y Afroperuana (INDEPA). Estos son los órganos que tenían competencia directa, digamos, funcionaban como ente rector para materias vinculadas a pueblos indígenas y afrodescendientes, además de otros sectores del Estado que también tenía de acuerdo a sus propias funciones” (Owan Lay, director de DAF, 2015).

Dentro de este contexto, no es solo el Ministerio de Cultura el sector que ha venido implementando acciones sino también otros como el de Salud, Educación y Justicia. El Ministerio de Justicia, mediante Decreto Supremo N°005-2014, aprobó el *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016*, con cuatro lineamientos. El tercer lineamiento está dirigido al diseño y ejecución de políticas a favor de grupos de especial protección, donde se considera a la población afroperuana y minorías étnico-raciales. Por su parte, el Ministerio de Cultura aprobó el 2014 el documento *Orientaciones para la implementación de políticas públicas para población afroperuana* que ya mencionamos más arriba y que tiene el objetivo de establecer un conjunto orientaciones básicas para guiar la política del Estado peruano para el desarrollo y el ejercicio de los derechos de la población afroperuana. Este documento pasó a ser discutido por este sector tomando en cuenta los aportes de las organizaciones civiles de poblaciones afroperuanas, así como de otros sectores del Estado.

En síntesis, todos los procesos de implementación de entes rectores dentro del Estado respecto a la población afroperuana son inéditos en nuestra historia como República. Sin

embargo, como hemos podido ver, y por lo menos a los años referidos, las acciones del Estado respecto a la población afroperuana aún no van más allá de la reestructuración del propio Estado y del reconocimiento de ciertos valores culturales.

ESTADO Y ORGANIZACIONES AFROPERUANAS

La Dirección de Políticas para la Población Afroperuana (DAF), del Ministerio de Cultura para el 2015 venía trabajando con dos gobiernos regionales (Ica y Piura) y con veinte organizaciones civiles afroperuanas de Lima, pero sin una articulación mayor entre los niveles. Incluso, como menciona Owan Lay, las coordinaciones con las organizaciones civiles para esos tiempos eran aún de manera *ad hoc*, esto debido a que dicha articulación no contaba con una reglamentación, las coordinaciones se realizaban para cuestiones bien específicas y puntuales, por ejemplo, para conocer sus aportes en torno a la implementación del PLANDEPA, así como para la organización de actividades culturales relacionadas al Mes de la Cultura Afroperuana.

Así mismo, la relación con los gobiernos regionales era aún bastante débil. Los gobiernos regionales carecían de instancias para tratar de manera diferencial las problemáticas de las poblaciones indígenas y afroperuanas. Esto hacía que el Ministerio de Cultura, a través de su Dirección de Políticas para la Población Afroperuana, pueda tener dificultades para realizar una serie de acciones direccionadas a la mejora de las condiciones de la población afroperuana. Según Owan Lay, las regiones con mayor presencia de población afroperuana (Piura, La Libertad, Callao, Lima, Lambayeque e Ica) fueron tomadas en cuenta para un análisis de la estructura del gobierno regional, pero ninguna de ellas cuenta con una dirección de línea que trate problemáticas que afectan a estas poblaciones.

Casi todos los gobiernos regionales contaban con una gerencia de desarrollo social, en algunas denominadas también como Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social. Por ejemplo, La Libertad ya contaba con la citada gerencia, encargada de conducir la política social a nivel regional; de planificar, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar programas y proyectos de desarrollo e inclusión social, igualdad de oportunidades, desarrollo comunal, gobernabilidad y descentralización, y cuenta, además, con la Sub Gerencia de Desarrollo Social y la Sub Gerencia de Inclusión social (Owan Lay, director de DAF, 2015).

Según nuestro entrevistado, las acciones de los gobiernos regionales no tomaban en cuenta de manera seria la variable cultural, por lo que no aparecía en ningún Plan de Desarrollo Regional Concertado un explícito interés por recuperar los valores culturales de la población afroperuana para el desarrollo local y regional, menos aún la forma de articulación con otros niveles del Estado para establecer acciones. En ese sentido, los conocimientos locales de estas poblaciones, a pesar que venían siendo impulsados por entes internacionales y ciertos sectores ministeriales, aún era ajenos a los gobiernos regionales, por lo que el problema es aún de orden estructural y de la falta de voluntad y decisión política.³

³ Owan Lay precisó que solo el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Ica 2010-2020 tomó un leve interés por tomar en cuenta los valores, costumbres y tradiciones de los afroperuanos.



Figura 2: En muchas localidades las poblaciones afroperuanas tienen tradiciones propias.

ENFOQUES DE ACCIONES DEL ESTADO PARA LA POBLACIÓN AFROPERUANA

Es importante empezar señalando la influencia de los organismos internacionales en la implementación de acciones del Estado en favor de la población afroperuana. Esto se ve reflejado sobre todo en los enfoques asumidos por el Estado que son formulados y propiciados por organismos como PNUD, Naciones Unidas, BID. El PNUD, por ejemplo, viene trabajando en la promoción del enfoque de desarrollo humano planteado por Amartya Sen (2000), para quien el desarrollo debe estar incorporado al acceso adecuado a los servicios, al nivel de vida, la educación, así como a la participación política (Sen 2014: 85), por lo que su contraparte, la pobreza, debe ser entendida no solo como una limitación en cuanto al ingreso de la renta sino, y sobre todo, como privación de capacidades. El PLANDEPA apunta a tener como eje articulador al enfoque de desarrollo humano y basado sobre las orientaciones siguientes: dignidad y derechos humanos, reconocimiento, no discriminación, desarrollo social e inclusión social.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2015-2024 tiene al enfoque de derechos humanos, podemos encontrar también otros enfoques que acompañan y que son importantes para tratar problemáticas más específicas: enfoque intercultural, enfoque

étnico racial, enfoque interseccional⁴ y el enfoque diferencial. El PLANDEPA se empezó a implementar como parte del Decenio de los afrodescendientes, aprobado por las Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2013. El Decenio empezó el 1 de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024 con el lema "Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo".

En resumen, podríamos decir que existen una serie de condiciones nacionales e internacionales que pueden permitir desarrollar acciones del Estado en favor de las poblaciones afroperuanas. Los organismos internacionales han venido influyendo de manera decisiva, generando un vínculo de dependencia en la reducida iniciativa desde el propio Estado para desarrollar acciones que permitan una mayor distribución de la riqueza y la mejora de las condiciones materiales de existencia de las diversas poblaciones que habitan hoy el territorio nacional. Se puede decir que para el Estado es importante en tanto es importante para los organismos o entes internacionales. Se vienen dando cosas inéditas en estos tiempos en contraste a siglos pasados pero lo que se implementa en el Perú no es tan nuevo porque viene de otras partes, constituye parte de toda una corriente internacional y de toda una política que busca cambiar la manera de ver el desarrollo social dentro del propio sistema capitalista, donde se incorporan los conocimientos locales de los pueblos.

REFLEXIONES FINALES

Una de las ideas que ha tenido aceptación es que una de las medidas centrales para superar la desigualdad debe ser la mejora de la educación (Correa, 2011). No obstante, esto debe ir acompañado de un conocimiento y reconocimiento de las realidades propias de estas poblaciones como las afroperuanas que por siglos han cargado con prejuicios del Estado y de la propia sociedad, limitándoles el acceso a casi todos sus derechos; es decir, cargan hasta hoy en día una discriminación sistemática que ellas mismas reconocen, aspecto que nos debe llevar a reflexionar y pensar lo que es el Perú de hoy y que por cuyas estructuras se extienden desigualdades de carácter histórico, pero también ciertos intentos positivos donde el Estado y la comunidad internacional vienen cumpliendo roles importantes. Además, las políticas de reconocimiento en educación, salud y otros, deben estar acompañadas por acciones para erradicar la precariedad en cuanto a cuestiones materiales y sociales de existencia, y esto significa asegurar una igualdad de acceso a empleo, calidad de vida y a espacios de participación política.

Por otro lado, es importante enfatizar, como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, la importancia de la comunidad internacional en el proceso de formación de condiciones para el inicio de la implementación tanto de órganos del Estado como ciertas acciones a favor de las poblaciones afroperuanas; es decir, las políticas de Estado en el Perú, por lo menos referidos a esta importante población para nuestra sociedad nacional, constituyen parte de toda una corriente internacional. Podemos decir como una síntesis que las políticas del Estado a favor de las poblaciones afroperuanas se encuentran en una etapa inicial de estructuración, cuyo ente

⁴ Permite analizar distintos tipos de discriminación en la sociedad porque implica que las personas pertenecen a más de una comunidad a la vez.

rector aún carece de herramientas y de cierta articulación con la sociedad civil y otros niveles del Estado.

Finalmente, la clasificación de la población por parte del Estado para desarrollar sus políticas está vinculada a la racialización. La búsqueda e implementación de estos derechos, así como los procesos de reconocimiento y visibilización están marcados por la racialización.

BIBLIOGRAFÍA.

ARRELUCEA, Maribel y COSAMALÓN, Jesús. (2015). *La presencia afrodescendiente en el Perú*. Lima: Ministerio de Cultura.

BENAVIDES, Martín; TORERO, Martín y VALDIVIA, Néstor. (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Pobreza, discriminación social e identidad: El caso de la población afrodescendiente en el Perú*. Lima: GRADE.

CALLON, Michel y LATOUR, Bruno. (2011) “¡No calcularás! o cómo simetrizar el don y el capital”. En: *Athenea Digital*, 11(1): pp. 171-192.

CARAZAS SALCEDO, María Milagros. (2004). *Imagen(es) e identidad del sujeto afroperuano en la novela peruana contemporánea*. Tesis para optar el grado académico de Magíster en la Literatura Peruana y Latinoamericana. Lima: Facultad de Letras y Ciencias Humanas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

CEDEMUNEP y GLOBAL RIGHTS. (2011). *Informe sobre la situación de los derechos humanos del pueblo afroperuano. Más allá del perdón histórico*. Lima: Ministerio de Cultura.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. San José: OEA.

CORREA ASTE, Norma. (2011). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. Lima: CIES y PUCP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2011). *Los afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván. (s/f). *Perú: identidad, nación y diversidad cultural*. <http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/110301.pdf>

DÍAZ, Ramón y MADALENGOITIA, Óscar. (2012). *Análisis de la situación socioeconómica de la población afroperuana y de la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombiana y afroecuatoriana*. Panamá: PNUD.

DRINOT, Paulo. (2016). *La seducción de la clase obrera. Trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Lima: IEP, Ministerio de Cultura.

ENAHU. (2012). *Tamaño de la población afroperuana*. Lima: ENAHU.

INEI y MINISTERIO DE CULTURA. (2018). *La autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI, MINCUL.

MARIÁTEGUI, José Carlos. (1957). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Minerva. Quinta edición.

MINISTERIO DE CULTURA. (s/f). *Situación de la población afroperuana*. Lima.

MINISTERIO DE CULTURA Y GRADE. (2015). *Estudio especializado sobre población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura, Grade.

MINISTERIO DE CULTURA y PNUD. (2014). *Orientaciones para la implementación de Políticas Públicas para la Población Afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura, PNUD.

MIRANDA, Karina; ZORRILLA, Javier y ARELLANO, . (2013). *Autopercepciones de la población afroperuana: Identidad y desarrollo*. Panamá: PNUD.

PALMA, Clemente. (1897). *El porvenir de las razas en el Perú*. Tesis para optar el Grado de Bachiller. Lima: UNMSM/Facultad de Letras y Ciencias Humanas.

PNUD. (2013). *Autopercepciones de la población afroperuana: identidad y desarrollo*. Lima: IPSOS.

REMY, María Isabel. (2013). *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú. Documento de Trabajo, 202*. Lima: IEP.

REYNOSO, Cecilia; ORÉ, Gustavo y CARRILLO, Mónica. (2010). *Políticas Públicas y Afrodescendientes en el Perú*. Lima: LUNDU-Centro de Estudios Afroperuanos.

SEN, Amartya. (2014). *¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?*. En: Pablo Sandoval (edit.), *Diversidad cultural, desarrollo y cohesión social*. Lima: Ministerio de Cultura.

SEN, Amartya. (2000). *La Pobreza como privación de capacidades. Desarrollo y Libertad*, pp. 114-141. Buenos Aires: Editorial Planeta S.A.

SENAJU-MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2011). *Juventud rural, indígena y afrodescendiente: estado situacional*. Lima: Minedu.

VALDIVIA, Néstor. (2013). *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú: Discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima: GRADE.

DATOS DEL AUTOR:

Nekson PIMENTEL SÁNCHEZ:

De origen ancashino y quechua. Licenciado y candidato a magíster en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Sus temas de interés incluyen los procesos de consulta previa, pueblos indígenas, diversidad cultural, ejercicio de derechos colectivos, producción de ciudad, comunidades campesinas, mercado de tierras, tráfico de terrenos, relaciones de poder, territorio, deuda y la institucionalización de la antropología en el Perú, sobre los cuales desarrolla investigaciones y ha publicado artículos en diversas revistas académicas.

