

COMUNIDADES Y RONDAS CAMPESINAS. APROXIMACIÓN A SU NATURALEZA JURÍDICA.

J. Fernando Bazán Cerdán
Juez Especializado Penal de Cajamarca - Perú
Noviembre de 2005
joferbac@yahoo.es

En los últimos años en nuestro país han surgido diversos conflictos vinculados a la explotación de los recursos naturales, entre empresas mineras y organizaciones de la sociedad civil. De alguna manera, a nivel internacional, las pautas y estándares de tratamiento de tal situación ha sido contemplada en las denominadas “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”, aprobadas por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en agosto del 2003¹. Por su parte, a nivel nacional, entre otros aspectos, dicha problemática ha determinado se retome un importante debate sobre la naturaleza jurídica de las rondas campesinas, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

En principio, el rol y funciones de las rondas campesinas en materia de seguridad ciudadana ha sido regulado meridianamente mediante la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana², y su Reglamento³, en las que se reconoce su contribución a través de sendos representantes elegidos en los Comités Provinciales y en los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana. No debe obviarse que para tales efectos, la participación de las rondas campesinas se realiza en el contexto del concepto de Seguridad Ciudadana, entendida como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas (Artículo 2° de la Ley N° 27933).

Sin embargo, el reconocimiento del innegable papel que cumplen las rondas campesinas en el ámbito de la resolución de conflictos y administración de la justicia hasta la fecha no resulta pacífico. Las posiciones doctrinales al respecto se encuentran divididas, con diversos matices, entre los que sostienen que las rondas campesinas tendrían relativas facultades de colaboración en las funciones jurisdiccionales y policiales⁴; los que plantean que las rondas campesinas constituyen instancias informales de resolución de conflictos⁵; y quienes afirman que las rondas campesinas tienen y deben ejercer de manera plena funciones jurisdiccionales⁶.

La multiplicidad de interpretaciones sobre el rol de las rondas campesinas en materia de justicia, entre otros factores y en gran parte se ha visto acrecentado por la existencia de un marco jurídico impreciso y contradictorio, tanto en lo que se refiere a los instrumentos internacionales vigentes en nuestro ordenamiento interno, como a nivel constitucional y en la legislación ordinaria. De esta manera, sin la intención de dirimir en la polémica –que por lo demás sería una pretensión ilusoria-, pero sí con el propósito de aportar algunos elementos históricos, fácticos y normativos al debate sobre este importante tema, se realizará un suscinto inventario de las principales normas sobre las rondas campesinas, se establecerá las diferencias conceptuales y fácticas con otras formas de organización social y, finalmente, se destacará sus potencialidades y debilidades, precisando algunas tareas pendientes a nivel normativo y jurisprudencial para los operadores jurídicos.

¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 55° período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2). “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”, aprobada en su 22° período de sesiones, el 13 de agosto de 2003. Ver: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/a389702baa023990c1256d59004814a4?Opendocument>

² Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 11 de febrero del 2003. Ver: <http://conasec.mininter.gob.pe/norma1.htm>

³ Decreto Supremo N° 012-2003-IN, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 08 de octubre del 2003. Ver: <http://conasec.mininter.gob.pe/norma2.htm>

⁴ Fidel Rojas Vargas, “Rondas Campesinas: entre el Derecho consuetudinario y el error de comprensión culturalmente condicionado”. En: Estudios de Derecho Penal. Doctrina y Jurisprudencia. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, 2004. Págs. 95-106.

⁵ Ana Teresa Revilla, “La administración de justicia informal en el Perú”. Organización de Estados Americanos, Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos, Ver: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti8.htm>

⁶ Raquel Yrigoyen Fajardo, “Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal”. Publicado en: Revista Alpanchis: Justicia Comunitaria en los Andes. No 59-60 Edición Especial, Vol. 1 (2002) Sicuani, Cusco: Instituto de Pastoral Andina (pp.31-81). Ver: <http://alertanet.org/ryf-alpanchis.htm>

La Comisión de la Verdad y los derechos de los pueblos indígenas⁷

En este punto, es necesario destacar que, en la última conclusión (171) del valioso Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), se afirma categóricamente que la reconciliación nacional tiene como meta general "... la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe." Señalando, además, que "...tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen a las múltiples discordias de nuestra historia republicana"⁸, como es el caso del trágico conflicto armado interno sufrido en el período 1980-2000.

En este sentido, la CVR propone que el gran horizonte de la reconciliación nacional sea el de la ciudadanía plena para todos los peruanos y peruanas, e interpreta la reconciliación como un nuevo pacto fundacional entre el Estado y la sociedad peruana, y entre los miembros de la sociedad. De esta manera, el nuevo pacto fundacional debe comprender ineludiblemente la constitución de un nuevo haz de relaciones permanentes y democráticas entre el Estado, por una parte, y a los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y a sus organizaciones representativas, de otro lado. La agenda del nuevo pacto social entre los pueblos indígenas y el Estado, no puede desconocer las importantes recomendaciones que la CVR propone en materia de reformas institucionales.

Tal como lo advierte la propia CVR, "... las reformas institucionales del Estado que propone... no constituyen ni deberán constituir una propuesta de reforma del Estado integral, que es responsabilidad de otros organismos y actores. Tampoco es el esbozo de un programa de gobierno" (p. 111), por estar circunscritas y en referencia a los sucesos luctuosos que vivió el país en las dos últimas décadas. Sin embargo, las mismas por su propia naturaleza, toda vez que constituyen propuestas serias de "... cambios o modificaciones de la pauta, institucionalidad o normativa vigente con impactos en un determinado ámbito, actividad o sector de la acción del Estado, deben implicar la responsabilidad de una reforma profunda del Estado y deben indudablemente influir en la configuración actual del sector público nacional". Ellas se deberán expresar necesariamente como "... cambios organizacionales o como lineamientos de política pública, a través de reformas constitucionales, leyes, u otras normas o políticas de gobierno, dependiendo de su nivel y de su profundidad..."

Entre las diversas propuestas de reforma institucional en favor de los pueblos indígenas planteadas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) del Perú del año 2003⁹, luego de más de dos años de investigación de las causas, el proceso y las secuelas del conflicto armado interno del período 1980-2000, destaca la recomendación referida al reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional, materializado en el reconocimiento del derecho a la administración de justicia indígena de acuerdo a los derechos humanos y el acceso a la justicia ordinaria con juzgados especializados en materia indígena y el reconocimiento de mecanismos tradicionales de justicia alternativa (págs. 118-119), así como la de **fortalecer la institucionalidad de las Rondas y Comités de Autodefensa (CAD), adecuadamente reglamentada** (pág. 115), para lo cual "... es muy importante normarlas adecuadamente, de modo de evitar la criminalización de sus miembros por el ejercicio de sus prácticas de autodefensa, desarrollo comunal, resolución de conflictos y de administración de justicia. Deberá evaluarse la posibilidad de seleccionar a los miembros de los CAD para que, previa calificación, constituyan los primeros destacamentos de la policía rural, en estrecha coordinación con la Policía Nacional. Esta posibilidad adquiere gran importancia dada la experiencia y calificación de los miembros de estas organizaciones, que podrían aprovecharse en el contexto actual, para asegurar la pacificación."

El fundamento inmediato de tales recomendaciones radican en las dimensiones que alcanzó el conflicto armado en nuestro país, donde las estadísticas grafican rotundamente la existencia de una notoria relación

⁷ J. Fernando Bazán Cerdán, Artículo: "Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: Oportunidad de un Nuevo Pacto entre los Pueblos Indígenas y el Estado".

Ver: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_linea/informe%20final%20de%20la%20comision%20de%20la%20verd%20ad%20y%20reconciliacion.htm y Ver: <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/cverdad/cvr8.htm>

⁸ Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. En: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

⁹ Ver: La recomendación de reforma institucional A.10 del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, Págs. 118-119. En: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>

entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de violencia, en la que la población indígena –léase campesinos y nativos, esencialmente- fue la principal víctima del conflicto armado interno (asesinados, ejecutados extrajudicialmente, desaparecidos, torturados, desplazados, etc.). Así, el 79% por ciento del total de víctimas reportadas vivía en zonas rurales, el 56 % se ocupaba en actividades agropecuarias, el 75 % tenía el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno, el 68 % de las víctimas tenía un nivel educativo inferior a la educación secundaria, aproximadamente el 70 % del total de desplazados internos¹⁰ fue población de procedencia rural e indígena, esencialmente bilingües, pertenecientes a comunidades campesinas, comunidades nativas y de grupos étnicos que mantenían una especial relación con sus tierras y territorios, etc.

Los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos

Sin perjuicio de las vigentes recomendaciones de la CVR en materia del derecho al acceso a la justicia y el reconocimiento de los mecanismos tradicionales de justicia, debe indicarse que el primer reconocimiento a una población indígena para que solucione ella misma sus conflictos aplicando su derecho consuetudinario se realizó en el año 1978, mediante el artículo 19° de la Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva¹¹, vigente hasta la actualidad, al disponer que:

“Artículos 19.- Los conflictos y controversias de naturaleza civil de mínima cuantía que se originen entre los miembros de una Comunidad Nativa, así como las faltas que se cometan, serán resueltas o sancionadas en su caso, en forma definitiva por sus órganos de gobierno.

En los procesos civiles y penales los Tribunales Comunes o Privativos, según sea el caso, tendrán en cuenta al resolver, las costumbres, tradiciones, creencias y valores socio-culturales de las Comunidades.”

Por su parte, en la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, del año 1987¹², no se reconoció a tales comunidades la facultad o posibilidad de solucionar ellas mismas sus conflictos aplicando su derecho consuetudinario. Sólo existe una declarativa mención a la obligación estatal para respetar y proteger los usos, costumbres y tradiciones de la Comunidad, propiciando el desarrollo de su identidad cultural (Art. 1°, literal d). Apenas se facultaba a su Asamblea General para constituir rondas campesinas (Art. 18°, literal k) y proponer candidatos ante la autoridad competente para los nombramientos de Jueces de Paz no Letrados dentro de su comunidad (Art. 18°, literal m). Lo anterior significaba que únicamente se seguiría aplicando el derecho moderno. Así:

“Artículo 18.- Son atribuciones de la Asamblea General:

(...)

k) Constituir, cuando lo considere necesario, Rondas Campesinas, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 24571;

(...)

m) Proponer candidatos a la autoridad competente para los nombramientos de Jueces de Paz no Letrados, Gobernador y Teniente Gobernador en su jurisdicción.”

En la misma línea del reconocimiento de los mecanismos tradicionales de justicia de los pueblos indígenas, con la Constitución Política del Perú de 1993 se reconoce el carácter pluriétnico y pluricultural de la nación peruana (Art. 2°, inc. 19), elevando a la categoría de derecho fundamental el derecho a la identidad étnica y cultural, que a su vez funda y sostiene el derecho “al propio derecho”¹³, expresado a través el reconocimiento

¹⁰ J. Fernando Bazán Cerdán, Artículo: “El delito de desplazamiento forzado interno”.

Ver: <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml>

¹¹ Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (10.05.78). Esta norma sustituyó al anterior Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (24.06.74). Ver: <http://www.minjus.gob.pe/spij/Textos-PDF/Leyes/1974/Junio/20653.pdf>

¹² Ley N° 24656 Ley General de Comunidades Campesinas. (14.04.87). Ver: <http://www.cepes.org.pe/legisla/ley24656.htm>

¹³ Esther Sánchez Botero e Isabel Cristina Jaramillo Sierra, “La jurisdicción especial indígena”. Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Delegada para Minorías Étnicas. Bogotá, 2001.

de la jurisdicción especial indígena, previsto en el artículo 149° de la Constitución Política del Perú¹⁴, que señala:

“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de las personas. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.”

Resulta innegable que la disposición contenida en el artículo 149° de la disposición constitucional peruana, ha recibido una influencia notoria del artículo 246° de la Constitución de Colombia de 1991¹⁵, tal como se aprecia:

*“Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”*¹⁶

El concepto de pueblo indígena

En forma pareja al reconocimiento constitucional de las funciones jurisdiccionales para las comunidades campesinas y nativas, el año 1993 el Estado peruano ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁷, que introduce el concepto jurídico de pueblos indígenas, indicando que:

“Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

(...)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

¹⁴ De acuerdo a la clásica doctrina jurídico procesal respecto a las formas de solución de conflictos, se reconoce como tipos de resolución de conflictos surgidos en diversos momentos históricos a **la autotutela o autodefensa** (la legítima defensa, el derecho del poseedor a repeler la fuerza que se emplee contra él y recobrar el bien sin intervalo de tiempo si fuere desposeído, el ejercicio directo de un derecho subjetivo, etc.), **la autocomposición** (directa: la transacción, el allanamiento y el desistimiento; e indirecta: la mediación y la conciliación) y **la heterocomposición** (pública y privada). Según la clasificación anterior, y en posición asumida por algunos procesalistas, **la denominada jurisdicción especial indígena o comunal** correspondería al sub tipo de **heterocomposición privada** (Este método se caracteriza porque, en busca de un resultado imparcial, las partes no solucionan el conflicto por si mismas, sino que tal labor corresponde a un tercero ajeno al conflicto sin interés previo a la controversia, cuyo ejemplo más conocido es el arbitraje), y la heterocomposición pública correspondería en puridad a la jurisdicción estatal (Se caracteriza por ser un órgano del Estado quien tiene el poder-deber de solucionar el conflicto en forma exclusiva y definitiva, no siendo necesario el acuerdo previo de las partes para la intervención del órgano jurisdiccional, siendo suficiente la iniciativa de una de las partes y su autoridad deriva del imperio propio del Estado).

¹⁵ Con matices y *mutatis mutandi* se encuentran disposiciones similares en el art. 63° de la Constitución del Paraguay de 1992; en el art. 54° de la Ley N° 19.253, Ley Indígena de Chile, de 1993; el art. 171° de la Constitución reformada de Bolivia de 1994; en el art. 66° de la Constitución de Guatemala de 1985; en el inciso 17 del art. 75° de la Constitución Argentina; el art. 191° de la Constitución de Ecuador de 1998; y el art. 260° de la Constitución de Venezuela de 1999.

¹⁶ Ver: <http://www.mincultura.gov.co/generales/normatividad/constitucion.htm>

¹⁷ El Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26253 del 26 de diciembre de 1993. Este instrumento jurídico entró en vigor –para nuestro derecho interno- a los 12 meses del depósito del registro ante la OIT, vale decir, a partir del 02 de febrero de 1995. Ver: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>

Sobre el particular, debe indicarse que para la ONU¹⁸ la definición de Poblaciones Indígena denota a las comunidades, pueblos y naciones indígenas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: a) Ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas; b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras; c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.); d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo; y f) Otros factores pertinentes.

Desde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como tal indígena (*conciencia de grupo*) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (*aceptación por el grupo*). Eso preserva para esas comunidades el derecho y el poder soberano de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior.

Sin perjuicio de las formulaciones conceptuales anteriores, en relación a la problemática y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la Organización de Estados Americanos afirma que *“el tratamiento tradicional de sus derechos como minorías, o por la vía de la prohibición de discriminación, no es suficiente, pues desconoce la naturaleza y complejidad de los pueblos indígenas. Se trata de un tema más complejo y completo que el de las minorías, o incluso el de un grupo étnico. En efecto, los indígenas configuran una historia, y unas culturas, lenguas, diversidades étnicas, cultos o religiones propias, tradiciones artísticas, instituciones propias, regímenes jurídicos y de administración de justicia, etc. En fin, dicha realidad rica y compleja es mucho más que una minoría o una raza. Además, los pueblos indígenas tienen una doble dinámica simultánea consistente en la interconexión entre los derechos individuales y colectivos”*¹⁹.

Las Comunidades Campesinas y Nativas

De esta manera, las recomendaciones post conflicto interno formuladas por la CVR, la citada disposición constitucional, las referidas normas comunales pre-constitucionales peruanas, el Convenio N° 169 de la OIT y los estudios conceptuales de la ONU y la OEA, deben interpretarse y aplicarse sobre la particular realidad del Perú, en la que existen 72 etnias (7 ubicados en el área andina y 65 en el área amazónica), las cuales se agrupan en 14 familias lingüísticas indígenas²⁰. Los grupos étnicos caracterizan a la población indígena o a los pueblos indígenas de nuestro país, que, a 1993²¹, ascendían aproximadamente a 7'805,193 pobladores (representando aproximadamente el 35% de la población total nacional), distribuidos de la siguiente manera: campesinos 7'505,975 (96.2 %) y nativos 299,218 (3.8 %).

Los pueblos indígenas del Perú están organizados mayoritariamente en 5,666 comunidades campesinas -andinas y costeñas- reconocidas²² y 1,265 comunidades nativas -amazónicas- inscritas²³. De acuerdo a la misma fuente, las comunidades campesinas ocupan una extensión superficial de 16'706,952.7557 has. y

¹⁸ “*Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*”. Informe final (última parte) del Relator Especial Sr. José R. Martínez Cobo. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, 1983. P. 54.

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “*La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas*”. OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 63. 19 de octubre de 2000.

²⁰ Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú. Ministerio de Agricultura. Instituto Indigenista Peruano-1994.

²¹ IX Censo Nacional de Población de 1993. INEI. Ver: <http://www.inei.gob.pe/sic/index.asp>

²² Directorio de Comunidades Campesinas del Perú. PETT. Ministerio de Agricultura (Información a diciembre de 1998).

²³ Directorio de Comunidades Nativas del Perú. PETT. Ministerio de Agricultura (Información a diciembre de 1999).

agrupan aproximadamente a 1'041,587 familias. Las comunidades nativas²⁴ ocupan una extensión superficial de 9'269,332.3145 has. y agrupan aproximadamente a 45,791 familias.

Adicionalmente, debe señalarse que la distinta regulación de las comunidades campesinas y nativas no se basa en la simple diferencia de que las primeras están ubicadas en la Costa²⁵ y Sierra, mientras que las segundas en la Selva amazónica. A partir de la ubicación geográfica se gestan una serie de características propias que van a determinar una aplicación diferencia del pluralismo jurídico, aparte del hecho que su denominación ha respondido a una idea de clase social antes que de grupo étnico.

Las Rondas Campesinas

Como es de conocimiento público, las Rondas Campesinas surgieron como organizaciones de autodefensa, con funciones básicas del cuidado de bienes y control del abigeato, ante la ausencia de las autoridades estatales o por su poca capacidad y legitimidad para resolver los conflictos sociales, a mediados de la década del 70 del siglo pasado en las provincias de Chota y Bambamarca (Cuyumalca), del departamento de Cajamarca, al norte del Perú, extendiéndose en la siguiente década hacia otras importantes zonas del país²⁶.

A pesar que la Constitución Política del Perú de 1979 no contempló expresamente la situación de las Rondas Campesinas, desde fines de 1986, año en que se promulgó la Ley N° 24571 que las reconoció²⁷, el desarrollo legislativo experimentado por esta institución campesina se realizó bajo el manto de dicho cuerpo constitucional, que definió la obligación estatal de respetar y proteger la autonomía organizativa y las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas (Art. 161°). De esta manera, la Ley N° 24571 reconoció legalmente a las Rondas Campesinas, ya sea que pertenecieran o no a una Comunidad Campesina, como organizaciones autónomas de defensa al servicio de la comunidad o colectividad en general, con capacidad para cooperar con las autoridades en la eliminación de los ilícitos penales que afecten el orden interno, debiendo sujetarse a las normas constitucionales y civiles que regulan a las comunidades campesinas, y sus miembros estar acreditados ante la autoridad política competente, conforme se advierte de su único artículo:

“Artículo Único.- Reconózcase a las rondas campesinas pacíficas democráticas y autónomas, cuyos integrantes están debidamente acreditados ante la autoridad política competente, como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad y que contribuyen al desarrollo y a la paz social, sin fines políticos partidarios.

Tienen además como objetivos, la defensa de sus tierras, cuidado de su ganado y demás bienes, cooperando con las autoridades en la eliminación de cualquier delito.

Su estatuto y reglamento se rigen por las normas de las comunidades campesinas que establecen la Constitución y el Código Civil.”

El Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas de 1988²⁸ contradujo sustancialmente a ésta, afectando su carácter democrático y autónomo, al pretender convertir a las rondas en un brazo auxiliar de la Policía y el Ministerio del Interior, lo que dio lugar a su cuestionamiento judicial por organizaciones campesinas, siendo dejado sin efecto el referido Reglamento el año 1993 por otra norma administrativa del sector defensa²⁹.

²⁴ Las poblaciones indígenas amazónicas no sólo se agrupan bajo la forma legal de comunidades nativas, sino que teniendo en cuenta su organización territorial y socio cultural frente a la sociedad nacional, minoritariamente también pueden ser reconocidas y analizadas con la tipología siguiente: pueblos indígenas aislados; poblaciones indígenas remotas y dispersas; poblaciones indígenas rurales dislocadas y fragmentadas; poblaciones ribereñas; e indígenas urbanos (OIT: Moore).

²⁵ Ley N° 26845, Ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la Costa (26.07.97). Ver: <http://www.cepes.org.pe/legisla/ley26845.htm>

²⁶ Márquez Calvo, Jaime. “Rondas y Comités de Autodefensa: Historia y Desarrollo”, en “Ronderos: Los ojos de la noche. Manual para Promotores de Rondas Campesinas”. Segunda Edición Revisada. Instituto de Defensa Legal. Febrero 1997.

²⁷ Ley N° 24571, Ley de Reconocimiento de las Rondas Campesinas (07.11.86).

²⁸ Decreto Supremo N° 012-88-IN (12.03.88). Reglamento de Organización y Funciones de las Rondas Campesinas, Pacíficas, Democráticas y Autónomas

²⁹ Derogado por el D.S. N° 002-93-DE/CCFFAA, que dispone que las Rondas Campesinas adecuen su organización y funciones a las de los Comités de Autodefensa.

Posteriormente, a través de la Ley General de Comunidades Campesinas de 1987 (Ley N° 24656) y su primer Reglamento de 1991³⁰, se reguló la constitución y naturaleza jurídica de las Rondas Campesinas, organizadas al interior de las comunidades campesinas, al establecer como atribución de la Asamblea Comunal aprobar su nacimiento e indicar su naturaleza de Comité Especializado de carácter consultivo, asesor, ejecutivo y de apoyo de la comunidad, dependiente de la Directiva Comunal de las comunidades campesinas.

Las Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa³¹

A partir de 1991, en el marco de la estrategia contrasubversiva del Estado, se expidió el Decreto Legislativo N° 741³² para regular las relaciones de los Comités de Autodefensa, entendiéndolas como un soporte estratégico en la lucha contra la subversión en el campo, y las instituciones del sistema de defensa nacional. Asimismo, se reconoció a las Rondas Campesinas, ubicadas dentro del ámbito territorial de las zonas en estado de emergencia, la posibilidad de adquirir y usar armas para apoyar a las fuerzas de seguridad en la situación de conflicto armado interno, así como convertirse voluntaria y transitoriamente en Comités de Autodefensa³³, bajo la autorización y el control de las autoridades militares. Lamentablemente, para las Rondas Campesinas la voluntariedad y libertad para su conversión en Comités de Autodefensa fue desnaturalizada con el DS N° 002-93-DE/CCFFAA³⁴, al establecer su adecuación forzada u obligatoria a la mencionada forma organizativa de autodefensa promovida por las fuerzas de seguridad, sin tener sustento en norma legal alguna de mayor jerarquía³⁵.

Desde el punto de vista histórico y normativo-funcional, las Rondas Campesinas se diferencian de los Comités de Autodefensa en que, las primeras, surgen para el combate de la delincuencia, el mantenimiento del orden interno y la resolución de conflictos comunales, son autónomas y permanentes y, las segundas, se originan para enfrentar a los grupos subversivos como parte de la estrategia estatal contrainsurgente, con el carácter de transitorios y dependientes de las Fuerzas Armadas.

La falta de un adecuado conocimiento sobre los límites normativo del ámbito de actuación de las Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa, ha determinado la existencia de conflictos con las autoridades estatales, haciendo pasibles a los integrantes de los institutos ronderos y de autodefensa de denuncias, acusaciones y criminalización judicial, principalmente por sus actividades de resolución de conflictos.

Las Rondas Campesinas y la jurisdicción especial indígena

Tal como se ha señalado anteriormente, la Constitución de 1993, en su artículo 149°, bajo la configuración constitucional del Estado Peruano como una nación pluricultural y multiétnica, al regular el rol de las Rondas Campesinas, se afilió al espíritu de la regulación del instituto rondero contemplado en la Ley General de Comunidades Campesinas de 1987 y en cierta medida recogió la alusión a las Rondas Nativas del Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa de 1992, puesto que reconoció su carácter de órganos de apoyo (auxilio) de las autoridades comunales –campesinas y nativas- en el ejercicio de sus

³⁰ Decreto Supremo N° 008-91-TR (15.02.91). Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas. Artículos 69° y 73°.

³¹ Ver: Resolución Defensorial N° 55-DP-2000 (09.11.00). *“Expresan reconocimiento por la labor de las Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa en la lucha contra el terrorismo y el restablecimiento del orden y la paz nacional”*. Diario Oficial “El Peruano”. Normas Legales. Págs. 194797-194799.

³² Decreto Legislativo N° 741 (12.11.91). Ley de Reconocimiento de los Comités de Autodefensa. Artículos 1°, 2° y 3°.

³³ Decreto Supremo N° 077-92-DE, Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa (11.11.92). En su artículo 4°, también se reconoció la facultad para convertirse en Comités de Autodefensa, a las Rondas Nativas, Rondas Colonas, Rondas Urbanas, Comités de Defensa Civil, Grupos de Seguridad y otras formas organizativas de autodefensa.

³⁴ Decreto Supremo N° 002-93-DE/CCFFAA (16 .01.93). Dispone que las Rondas Campesinas adecuen su organización y funciones a las de los Comités de Autodefensa. Artículos 1° y 2°.

³⁵ Ver: “Situación de los derechos Humanos en Jaén, Bagua y San Ignacio”. Serie Informes Defensoriales N° 31. Defensoría del Pueblo. Lima, diciembre 1999. Pág. 26. *“...lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-93-DE/CCFFAA, que deroga el reglamento de Organización y Funciones de las Rondas Campesinas, Pacíficas, democráticas y Autónomas (Decreto Supremo N° 012-88-IN) y ordena su adecuación a las normas de los Comités de Autodefensa, no tendría sustento en ninguna de las normas vigentes y de mayor jerarquía sobre la materia. En cualquier caso, la invocación que las autoridades del Estado formulen a las rondas campesinas para la formación de Comités de Autodefensa por necesidades de la estrategia de seguridad de la zona, no puede aparejar en forma alguna la realización de actos de amedrentamiento, amenaza o violencia contra los ciudadanos o las organizaciones legalmente reconocidas.”*

funciones jurisdiccionales, dentro de su ámbito territorial, conforme a su derecho consuetudinario y con el límite de no violar los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, del texto constitucional no aparece una mención expresa a las Rondas Campesinas organizadas fuera del ámbito de las Comunidades Nativas y de la Comunidades Campesinas, que, según la primera Ley de Rondas Campesinas de 1986, se rigen en lo que sea pertinente por la legislación de las comunidades campesinas –sin que por ello se conviertan en tales comunidades- y tienen como funciones esenciales la defensa de sus tierras, el cuidado de su ganado y demás bienes, así como la cooperación con las autoridades en la eliminación de cualquier delito.

Aunque en la práctica la Rondas Campesinas vienen efectuando actividades que han desbordado el enfrentamiento al abigeato, tales como la realización de obras de infraestructura de interés para la comunidad, la vigilancia e intervención sobre conductas anti-sociales de manera amplia; normativamente se puede sostener, por un lado, que las Rondas Campesinas organizadas fuera del ámbito de las Comunidades Campesinas sólo tendrían relativas facultades resolutorias de conflictos de orden penal, en cooperación con las autoridades, y, de otra lado, que las Rondas Campesinas creadas al interior de las Comunidades Campesinas y Nativas tendrían facultades de apoyo para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por las autoridades comunales, las cuales se ampliarían a la directa administración de justicia y resolución de conflictos, en la medida que los dirigentes de este tipo de Comité Especializado formen parte –y no sean dependientes- de la Directiva Comunal de una Comunidad Campesina.

Las Rondas Campesinas y los Pueblos Indígenas

Teniendo en cuenta, por un lado, que el concepto normativo sobre los pueblos indígenas ha sido formulado y adoptado en el ámbito de los organismos internacionales multilaterales con el propósito de regular las medidas nacionales que puedan adoptarse y afectar la futura existencia de los indígenas en el ámbito de los Estados; y, por otro lado, que la conciencia de identidad indígena o autoidentificación constituye un criterio fundamental para determinar los grupos e individuos a los que se aplica el concepto de indígena y las disposiciones normativas especiales dictadas en su beneficio; podemos llegar a concluir –objetivamente y para efectos operativos-, a pesar de que en gran medida el término indígena tiene una acepción peyorativa de carácter histórico para el sector campesino ubicado en la Costa y Sierra del Perú, que las Rondas Campesinas organizadas al interior de las comunidades campesinas pueden ser consideradas como grupos humanos asimilables al concepto de pueblos indígenas, en la medida que se auto identifiquen como tales.

Sin embargo, la situación de las Rondas Campesinas surgidas fuera de las comunidades –como es el caso de Cajamarca³⁶, ya sea en los caseríos u otras formas de organización social y jurídica, se complica para efectos de reconocerles el estatus de pueblo indígena, en razón de no haber desarrollado suficientemente expresiones de auto identificación étnica en tal sentido y considerando que el tratamiento normativo del instituto rondero se orientó hacia la aplicación supletoria de la legislación de las comunidades campesinas, a pesar de no tener la calidad de tales.

Distinta es la situación de las Rondas Nativas y de los Comités de Autodefensa surgidas al interior de las Comunidades Nativas o conformadas con la participación de nativos pertenecientes a distintas comunidades, de manera espontánea o promovidas por el Estado, que histórica y objetivamente se han venido autoidentificando como indígenas, razón por la cual se puede afirmar que tales organizaciones de autodefensa y resolución de conflictos formarían parte de los pueblos indígenas.

La Ley N° 27908 y las Rondas Campesinas

³⁶ Según información contenida en el Directorio de Comunidades Campesinas del Perú. P.E.T.T. Ministerio de Agricultura (Información a diciembre de 1998), en la región Cajamarca existen 107 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 78 están debidamente tituladas. Del total anterior, las comunidades campesinas se distribuyen por provincias, en atención a su reconocimiento legal (RL) y titulación (T), de la siguiente manera: Chota, 11 RL y 7 T; Cutervo, 7 RL y 5 T; Hualgayoc, 5 RL y 5 T; Santa Cruz, 5 RL y 4 T; Cajabamba, 7 RL y 4 T; y Cajamarca, 34 RL y 24 T.

Sin embargo, el contexto normativo e interpretativo antes descrito, experimentó una variación sustancial con la promulgación de la nueva Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas³⁷ el año 2003, esencialmente en términos de incremento del reconocimiento de derechos para tales organizaciones sociales. Esta Ley de Rondas Campesinas fue reglamentada el 30 de diciembre del 2003³⁸.

Preliminarmente, se puede afirmar, por un lado, que la nueva Ley de Rondas Campesinas constituye un significativo avance en cuanto al reconocimiento de personalidad jurídica y derechos a las organizaciones ronderas; y, por otro lado, respecto al rol y funciones de las rondas campesinas en materia de justicia, presenta serias deficiencias en su consistencia interna, por la existencia de disposiciones contradictorias, regulación que al ser interpretada y aplicada a casos concretos es sumamente probable que debilite la institucionalidad de las rondas campesinas, situación no deseable y que resultaría incompatible con las recomendaciones de la CVR sobre el particular.

Entre las bondades de la Ley de Rondas Campesinas, se pueden mencionar –entre otras- la disposición según la cual se reconoce “...*personalidad jurídica a las Rondas Campesinas como forma autónoma y democrática de organización comunal, ...*” (Art. 1°); los derechos y deberes de sus miembros (Art. 3°); el derecho a la no discriminación (Art. 4°); el derecho de participación, control y fiscalización en los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su jurisdicción comunal (Art. 6°); la coordinación con autoridades y organizaciones sociales (Art. 8°); la coordinación y apoyo con autoridades jurisdiccionales (Art. 9°); etc.

De otro lado, en la Ley de Rondas Campesinas se enfatizan las funciones relativas a la seguridad (Art. 1°), que en forma casi simultánea fueron contempladas por la Ley N° 27933 del 2003 y el Decreto Supremo N° 012-2003-IN, relativos al sistema nacional de seguridad ciudadana, que a grandes rasgos vinieron a reafirmar la tendencia legislativa sobre el particular desde el año 1986.

Sin embargo, la normativa de la Ley de Rondas Campesinas se complica en lo que se refiere al papel de las rondas campesinas ante la administración de justicia.

Así, en la línea de la posición doctrinal que sostiene que las rondas campesinas tienen relativas facultades de colaboración en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de las comunidades, la Ley de Rondas Campesinas declara que, éstas “...*apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas...*” (Art. 1°), postulado que, a su vez, resulta coherente con la disposición conforme a la cual donde existan comunidades las rondas están subordinadas a aquéllas (Art. 2°).

Por su parte, afiliándose en forma prudente a la concepción que levanta el argumento de que las rondas campesinas configuran instancias informales de resolución de conflictos, encontramos otra formulación normativa en la Ley de Rondas Campesinas, según la cual las organizaciones ronderiles “...*colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y la Ley...*” (Art. 1°)³⁹.

De otro lado, acercándose aparentemente al planteamiento que propugna que las rondas campesinas tienen y ejercen de manera plena funciones jurisdiccionales, en la Ley de Rondas Campesinas se contempla que éstas tienen “...*funciones relativas...a la paz comunal dentro de su ámbito territorial*” (Art. 1°). Este último aspecto es desarrollado por la misma norma legal al tratar las actividades en beneficio de la paz comunal, de la siguiente manera: “*Las Rondas Campesinas en uso de sus costumbres pueden intervenir en la solución*

³⁷ Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas (07.01.03). Ver: <http://www.mininter.gob.pe/article/articleview/1089/1/26/>

³⁸ Decreto Supremo N° 025-2003-JUS, Aprueba el Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas (30.12.03).

³⁹ La conciliación extrajudicial está regulada en nuestro país por la Ley N° 26872, Ley de Conciliación (13.11.97). En dicha norma legal se define a la institución de la Conciliación como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, por el cual las partes acuden ante un Centro de Conciliación o al Juzgado de Paz Letrado a fin que se les asista en la búsqueda de una solución consensual al conflicto (Art. 5°). Asimismo, se enfatiza que la conciliación no constituye acto jurisdiccional (Art. 4°). Y, por otra parte, se prescribe que no se someten a conciliación las controversias sobre hechos que se refieran a la comisión de delitos o faltas. En las controversias relativas a la cuantía de la reparación civil derivada de la comisión de delitos o faltas, será facultativa en cuanto ella no hubiera sido fijada por resolución judicial firme (Art. 9°, tercer párrafo). El nuevo Reglamento de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, fue aprobado por Decreto Supremo N° 004-2005-JUS (27.02.05).

pacífica de conflictos suscitados entre miembros de la comunidad u organizaciones de su jurisdicción y otros externos, siempre y cuando la controversia tenga su origen en hechos ocurridos dentro de su jurisdicción comunal“ (Art. 7°).

Finalmente, la interpretación de las facultades y derechos atribuidos a las rondas campesinas, que han sido reseñadas en los tres párrafos anteriores, se ve perturbada en mayor medida con la fórmula contenida en la referida Ley de Rondas Campesinas, por la cual *“Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca”* (Art. 1°, *in fine*).

En este nivel del análisis, resulta inevitable el surgimiento de diversas interrogantes sobre el sentido, significado y alcances de la disposición citada anteriormente. Sin ningún orden especial se plantean las mismas.

- ¿Son las Rondas Campesinas instituciones equivalentes o comparten la misma naturaleza jurídica que las Comunidades Campesinas y Nativas, en términos históricos, sociales y jurídicos?
- ¿Es posible aplicar y “transferir” derechos por mandato legal de un sujeto de derecho (Comunidades Campesinas y Nativas) a otro (Rondas Campesinas), el primero de los cuales tiene un plexo de derechos reconocidos constitucionalmente y en instrumentos internacionales, y a pesar que el segundo responde a una realidad histórica diferente y tiene una naturaleza jurídica particular?
- ¿A partir de la vigencia de la Ley N° 27908, los derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas y Nativas se aplicarán únicamente a las Rondas Campesinas formadas y sostenidas al interior de las comunidades, a pesar que aquéllas no tendrían una personalidad jurídica autónoma y están subordinadas a las comunidades?
- ¿A partir de la vigencia de la Ley N° 27908, los derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas y Comunidades Campesinas y Nativas se aplicarán también a las Rondas Campesinas organizadas en los lugares donde no existan o no sean predominantes las comunidades, a pesar de que sus miembros no se identifiquen como indígenas o pertenecientes a pueblos indígenas?
- ¿La atribución constitucional conferida expresamente a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, también se extiende a las Rondas Campesinas en aplicación de la fórmula legal *“...en lo que corresponda y favorezca”*, a pesar que la disposición constitucional sólo enuncie *“...,con el apoyo de las Rondas Campesinas,...”*?
- ¿Ya sea en ejercicio de las funciones jurisdiccionales y/o de la potestad de intervenir en la solución pacífica de conflictos, reconocidas a las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas y a las Rondas Campesinas, respectivamente, dicha organizaciones sociales tendrían competencia para conocer toda controversia que surja en su territorio (competencia territorial), sobre cualquier materia (competencia material) y respecto de cualquier persona (competencia personal)?

Tareas pendientes

Si bien es cierto que las inquietudes e interrogantes anteriormente descritas han sido planteadas en términos de aportes a un debate, aún inconcluso, sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas y de las Rondas Campesinas respecto de su competencia, funciones y límites en el derecho reconocido a la administración de justicia y a los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, no menos cierto es que el panorama descrito demanda de los operadores jurídicos y de justicia iniciativas de diverso orden para su esclarecimiento. En ese sentido, a modo de pistas que contribuyan a fortalecer el sistema de administración de justicia a nivel nacional en la perspectiva de construir un modelo de justicia “inclusivo”, se sugieren algunas acciones concretas –que no son todas las necesarias-, con independencia de las responsabilidades

específica de los actores, la duración de los procesos que demande efectivizar las mismas y del nivel en que se adopte las medidas. Así se sugiere:

- La discusión y elaboración de un Anteproyecto de reforma constitucional del artículo 149° de la Constitución Política de 1993, en consulta con las poblaciones interesadas, para introducir el término de pueblos indígenas como titulares de la jurisdicción especial y, de ser el caso, defina la situación de las Rondas Campesinas ubicadas fuera de las Comunidades Campesinas y Nativas que ejercen funciones de resolución de conflictos, sea en el mismo artículo constitucional reformado o en uno independiente.
- La necesidad de discutir y aprobar una norma legal que reglamente y desarrolle el artículo 149° de la Constitución, que permita formalizar el reconocimiento de las potestades jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas, vale decir, de la Ley de Coordinación, que esencialmente defina las competencias de la jurisdicción ordinaria y la denominada jurisdicción especial indígena, los procedimientos, materias, límites, la eficacia y validez de las decisiones y los órganos de resolución de conflictos entre ambas jurisdicciones, entre otros aspectos.
- La discusión y aprobación de una nueva Ley de Rondas Campesinas –la tercera-, que corrija las incoherencias destacadas y la lógica civilista prevista para su reconocimiento e inscripción.
- La masiva difusión ante las autoridades de la Administración Pública (policía, militares, jueces y fiscales) de la normatividad que reconoce derechos a las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa, para evitar la criminalización de sus miembros por el ejercicio de sus prácticas de resolución de conflictos y administración de justicia.
- La capacitación de las organizaciones campesinas, indígenas y rondas campesinas, sobre los alcances de la normatividad que reconoce el funcionamiento de la justicia comunal, la conciliación y los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.
- El diseño de un curso modelo de pluralismo jurídico para estudiantes de derecho y la implementación del mismo en sus respectivas facultades.
- La exigibilidad del deber legal para que las autoridades de la jurisdicción ordinaria (jueces y fiscales) establezcan relaciones de coordinación con los dirigentes de las Rondas Campesinas respetando las autonomías institucionales propias, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas.
- El establecimiento de un mecanismo que permita dar cumplimiento a la atribución reconocida a los dirigentes de las Rondas Campesinas para que puedan solicitar el apoyo de la fuerza pública y demás autoridades del Estado en el ejercicio de sus derechos, según lo reconoce el artículo 9° de la Ley de Rondas Campesinas..
