

COMENTARIO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE RONDAS CAMPESINAS PRESENTADO POR EL CONGRESISTA HENRY PEASE

Raquel Yrigoyen Fajardo¹ (raquelyf@hotmail.com)
Toronto, 23 de agosto 2001

Introducción

El congresista Henry Pease, connotado demócrata, sociólogo y profesor universitario, ha presentado el Proyecto de Ley 164 de desarrollo del Art. 149 de la Constitución, de adecuación normativa del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y sobre Rondas Campesinas.²

Me alegra personalmente que el Congresista Pease haya entrado al tema de las Rondas Campesinas, y su proyecto es el primero en tocar el tema en esta legislatura que se inicia, en el nuevo contexto democrático. Los proyectos presentados sobre el tema en las legislaturas anteriores (1995-2000, y 2000-junio 2001) (<http://geocities.com/alertanet2/ryf-proyectos.htm>) fueron inconsultos, partían del desconocimiento de las rondas campesinas autónomas, contenían normas violatorias del art. 149 de la Carta de 1993 y del Convenio 169 de la OIT, y consagraban modelos de subordinación francamente coloniales.³ Este Proyecto, en cambio, se inspira en el que las propias Rondas Campesinas elaboraron en su Encuentro Nacional de Chocas 2001 (<http://geocities.com/alertanet/PLeyRC-chocas.htm>)⁴ (aunque lamentablemente el Proyecto no lo reconoce), propende el reconocimiento de personalidad jurídica a las Rondas Campesinas y el desarrollo de las funciones jurisdiccionales reconocidas en el art. 149 de la Carta de 1993 y el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, cabe hacer varias observaciones, entre las que resalto las que siguen.

1. Observación metodológica: El derecho de Consulta y Participación

Una primera observación es sobre el derecho de consulta y participación antes de dictarse medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los pueblos indígenas, en nuestro país, llamados comunidades campesinas y nativas, grupos campesinos, rondas campesinas, parcialidades, etc. Este derecho tiene dos fundamentos, uno legal y otro político.

Fundamento legal

Dado que el Perú ha suscrito el Convenio 169 de la OIT, está obligado a cumplir las obligaciones ahí contraídas, que incluyen el respeto del derecho de consulta previa (art. 6) y participación (art. 7) de los pueblos interesados respecto de medidas legislativas o administrativas que pudiesen afectarles. Es decir, no se puede legislar sin consulta previa y participación de la propia población interesada. Esta consulta debe ser informada, de buena fe, y a través de las organizaciones representativas de dichos pueblos o comunidades.

Fundamento político

Construcción democrática.

En un contexto de reconstrucción democrática, que supone la búsqueda de nuevas relaciones entre Estado y ciudadanía, es aún más importante la consulta y la participación. En este marco, debería quedar en el pasado la práctica del llamado "cabildo", por el que las comunidades y organizaciones sociales tenían que pedir favores a los congresistas a fin de que incluyeran sus demandas en leyes. Debería darse paso a un nuevo modo de hacer política que incluya la implementación efectiva del derecho de Consulta y Participación, para que haya legitimidad en la producción de las normas y éstas respondan a la realidad nacional. Los derechos a la Consulta y Participación de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas ni siquiera han sido regulados, y debería proponerse una metodología

participativa, con activa presencia de las organizaciones representativas de las rondas, pueblos indígenas y comunidades andinas y amazónicas para dicho diseño. Cabe precisar, sin embargo, que la falta de regulación de este derecho no exime de su cumplimiento.⁵

Legitimidad social.

Las propias rondas han hecho congresos para hacer sus propuestas y se siguen reuniendo para discutir y mejorar las mismas. Por lo tanto, lo legal y políticamente correcto sería promover mecanismos para recoger las demandas y aspiraciones de los pueblos/comunidades indígenas/campesinas, y que ello se plasme en la ley. Ya no se puede ignorar, como se hizo en el gobierno pasado, las propuestas de los propios actores, máxime si el Convenio 169 señala que los mismos tienen el derecho de controlar sus propias instituciones políticas, sociales, organizativas y, el derecho de la consulta y participación.

Hacia un Plan Nacional de Consulta

Un posible mecanismo para la consulta sería proponer un Plan Nacional de Consulta que incluya la realización de encuentros locales y regionales, y concluya con Audiencias Públicas descentralizadas del Congreso, en lugares estratégicos, que permita la presentación de propuestas previamente discutidas y consensuadas por las mismas rondas y comunidades.

Desde el diseño y organización misma de este Plan debería contarse con los actores sociales correspondientes. Un ejemplo interesante de concertación en este sentido se realizó con la Mesa de Diálogo sobre Comunidades Nativas convocada por INRENA y Promudeh, con presencia de las diversas entidades públicas así como con la de representantes de las comunidades de la Amazonía. Pero como su nombre lo indica, el alcance de dichas propuestas sólo llegaba a las comunidades amazónicas y no a las andinas.

2. Observación sobre el contenido del Proyecto

Alcances de la Jurisdicción especial: El tema de los Derechos humanos

La propuesta del Congresista Pease dice:

Art. 7: "Reconózcase la validez y vigencia de las decisiones de las Rondas Campesinas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y la aplicación de su derecho consuetudinario dentro de su ámbito territorial, sin violación de los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes." (subrayado mio).

En cambio, en los instrumentos supra-legales que dan fuente al reconocimiento del pluralismo legal (el Convenio 169 y la Constitución, art. 149) el único límite que se pone al reconocimiento de la jurisdicción especial o derecho consuetudinario es la no violación de derechos fundamentales y humanos, es decir los derechos que son de aceptación universal. Ello NO incluye todos los derechos contenidos en las LEYES. El Proyecto original de las Rondas Campesinas, en el cual se inspira éste, también sólo menciona los derechos humanos, NO los derechos contenidos en las leyes.

Las leyes contienen derechos específicos que están dirigidos a regular las relaciones entre particulares y órganos del Estado. Dichas normas tienen como supuesto que es el Estado el que administra justicia y por ende regula dicha relación garantizando derechos a las personas como parte del principio de legalidad. Entre éstos, el derecho de ser juzgados por ciertos jueces, que se aplique ciertas penas y no otras, determinados procedimientos, plazos, la presencia de abogados, etc. Tales derechos no tienen en cuenta el ejercicio de la jurisdicción especial administrada por las autoridades comunales/ronderas. Esta jurisdicción, según mandato constitucional (art. 149), no se rige por las leyes ordinarias, sino por sus propias normas y tiene otro sistema de derechos: por ejemplo, no incluye abogados externos, pues se basa en la inmediatez; tiene otros plazos, pues es más expeditiva; no recurre a penas de prisión, sino de otro tipo; no emplea profesionales para el juzgamiento, sino autoridades legítimas para dicha población.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen normas más generales y permiten una determinación local de los derechos. Sin embargo, también los derechos humanos deberían interpretarse

desde una perspectiva intercultural y teniendo en cuenta el pluralismo legal. En este sentido, la Corte Constitucional Colombiana, por ejemplo, ha establecido que la jurisdicción especial no está obligada a respetar todos los derechos fundamentales ni humanos, sino un mínimo de aceptación universal: no matar, no esclavizar y no torturar (pero admite formas de castigo corporal distintos a la cárcel).

El reconocimiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades comunales/ronderas/indígenas de acuerdo a su propio derecho permite que sean los propios pueblos indígena/ comunidades/rondas los que determinen en qué situaciones debe intervenir dicha jurisdicción, qué constituye un hecho dañino dentro de su territorio, qué medidas reparadoras, rehabilitadoras o sancionadoras va a aplicar, y bajo qué procedimientos y por qué autoridades. Entonces, la jurisdicción especial, según el diseño del art. 149 de la carta de 1993 y del Convenio 169 (art. 8,2) no está sujeta al cumplimiento de las previsiones legales sino sólo a la no violación de derechos de aceptación general, ya que si no dejaría de ser derecho indígena, comunal o rondero.

Aquí nuevamente nos encontramos con fundamentos legales, políticos y sociales.

Fundamento legal:

Por el principio de jerarquía normativa, una ley NO puede reducir derechos CONSTITUCIONALES. Por lo tanto, una ley que limita la jurisdicción especial a respetar los derechos consagrados en las leyes es más restrictiva que la Constitución (art. 149) y el Convenio 169 que sólo exigen a la misma respetar derechos de aceptación universal: fundamentales y humanos. Esta ley más restrictiva, por ende configuraría una norma inconstitucional y violatoria de los derechos reconocidos por dichos instrumentos, que otorgan más derechos. De otra parte, el Convenio 169 establece un principio pro-indígena en su art. 35, por el cual priman las disposiciones que otorgan más derechos o ventajas a los pueblos indígenas, de tal modo que no pueden darse leyes que reduzcan derechos.

Fundamento Político

Históricamente, la población indígena/campesina del país no ha participado en la formulación de leyes y ni siquiera ha sido consultada. Tales leyes, en general, no tienen en cuenta la existencia de la justicia indígena/campesina ni su cultura, sólo prevén la existencia de la justicia estatal. Por lo tanto, no se le puede aplicar a dicha población, que tiene instituciones de justicia diferentes a la estatal y supuestos culturales propios, restricciones que provienen de las leyes que están pensadas para regular la justicia ejercida por el Estado, bajo supuestos institucionales y culturales diferentes. En caso de hacerlo, se trataría de una forma de imposición neocolonial.

Fundamento social:

De prosperar una norma que obligue a la jurisdicción especial a acatar derechos que están en las leyes (como los códigos), se seguirán produciendo detenciones de autoridades comunales y ronderas actualmente denunciadas justamente por violar la ley. Esta ley no sólo no solucionar el problema actual, sino que lo agravará, pues dará un argumento más a los jueces que no aceptan el pluralismo legal reconocido en el Convenio 169 y en el art. 149 de la Carta de 1993.

Durante los años de vida de las rondas autónomas (cumplen 25 años en diciembre 2001) ha habido cientos, sino miles de ronderos, procesados por usurpación de funciones, secuestro (que tenía 30 años de prisión), delitos contra la administración de justicia, entre otros, bajo el argumento de que los ronderos estaban violando las leyes procesales y sustantivas en materia penal. Los jueces argumentan, aún ahora, que las autoridades comunales y ronderas, deben entregar los abigeos a la autoridad judicial SIN JUZGARLOS. Hay muchos casos en los que los ronderos han sido condenados por obligar a rondar y trabajar a los abigeos (<http://geocities.com/alertanet2/yrigoyen-rc.htm>), ya que los jueces han alegado que según LA LEY es el juez estatal el que debe juzgar. Dichos jueces no han tenido en cuenta que según el Convenio 169 y la Constitución (art. 149), las autoridades comunales y ronderas NO ESTAN obligadas a respetar todas las leyes o los derechos contenidos en ellas sino SOLO los derechos fundamentales. Es más, en la medida que dichas autoridades ejercen funciones jurisdiccionales también pueden ordenar detenciones, sanciones, trabajo, etc. Eso NO constituye una violación de derechos humanos, aunque pueda constituir una infracción de normas INFRA-CONSTITUCIONALES que sólo prevén el juzgamiento por los jueces estatales.

Adecuación Normativa del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas.

El tema de la jurisdicción especial es un tema compartido por las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas así como por los pueblos indígenas en general, y comprendería formas de organización supracomunal ahora no contempladas en la Constitución ni las leyes, y que habría que incluir. Igualmente habría que contemplar la constitucionalización de derechos reconocidos en el Convenio y que no están en la Constitución.

Otros temas a incluir

En la propuesta de ley elaborada por las propias Rondas se incluye otros temas sobre los que es necesario legislar y que no están en la propuesta del congresista Pease. Entre estos: 1) los referidos a la coordinación entre la jurisdicción especial y los demás poderes del Estado con relación a la ejecución de decisiones de la jurisdicción especial, el registro de las mismas en los registros públicos (cuando corresponda); el archivo, por la jurisdicción ordinaria, de procesos que competen a la jurisdicción especial, etc., y 2) la previsión de procedimientos especiales para la resolución de posibles conflictos entre derechos humanos y las decisiones de la jurisdicción especial, como señala el art. 8,2 del Convenio 169. La propuesta que hicieron las propias rondas, atendiendo la mencionada previsión del Convenio 169, incluye un procedimiento para resolver de manera democrática, intercultural y consensuada los posibles conflictos entre las decisiones de la jurisdicción especial y los derechos humanos. El proyecto del Congresista Pease no menciona el tema dejando este problema sin resolver.

Sobre el tema de la jurisdicción especial, cabe hacer también una serie de modificaciones (<http://geocities.com/alertanet2/yrigoyen-rc.htm>) a fin de que haya una coherencia interna en el articulado de la Carta, que no la hay en la constitución de 1993.⁶

Conclusión

En síntesis, para un cabal respeto del derecho de consulta y participación al que está obligado el Estado peruano con la suscripción del Convenio 169 de la OIT, este proyecto de ley debería basarse en una consulta previa a las organizaciones representativas de las rondas campesinas, los pueblos indígenas y las comunidades andinas y amazónicas.⁷

El reconocimiento de la jurisdicción especial, en ningún caso, debería estar constreñido al respeto de restricciones legales (disposiciones contenidas en leyes), sino sólo al respeto de los derechos humanos. En el tema de los derechos humanos debería garantizarse la participación de los dichos pueblos/comunidades para una definición e interpretación intercultural de los mismos, mediante mecanismos que posibiliten una solución consensuada de posibles conflictos.

En el marco de una posible reforma o sustitución de la Constitución (<http://geocities.com/alertanet2/ryf-constitucion.htm>) debe repensarse toda la institucionalidad legal desde una perspectiva multicultural que permita la construcción de un modelo de Estado democrático y pluricultural.⁸

¹ Abogada y Diplomada en Estudios Antropológicos (PUC), Master y candidata a doctora en Derecho Penal (U. Barcelona), y Especialista en Derecho Consuetudinario Indígena (UNAM-USAC).

² Proyecto 164 presentado el 26/7/2001 ante el Congreso de la República del Perú. Ver Texto completo en sitio web del Congreso:

<http://161.132.29.8/paracas/TextoProyectos2001.nsf/todosdocumentos/17051EF2968643D205256A9A0072D055?opendocument>

³ Ver: Yrigoyen Fajardo, Raquel: Retos para construir una Juridicidad Pluralista (Balance de los Proyectos de ley sobre el art. 149-Derecho Consuetudinario - Legislaturas 1995-2000 y 2000-junio 2001). Ponencia presentada en el I Encuentro de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica- Sección Perú, Lima, 9

de febrero del 2001. En: Alertanet- Portal de Derecho y Sociedad <http://www.derechoysociedad.org/>, Foro II (agosto 2001).

⁴ Ver: Encuentro Nacional de Rondas Campesinas: (Propuesta de) Proyecto de Ley de desarrollo Constitucional del art. 149: Rondas Campesinas y Justicia (2a versión), Chocas, Lima: 11/3/2001. En Alertanet- Portal de Derecho y Sociedad <http://www.derechoysociedad.org/>, Foro II (abril 2001).

⁵ Ver la Controversia interpuesta por el Municipio de Texcatepec, Veracruz contra el Estado de Veracruz y el Estado Mexicano, ante la Corte Suprema por la falta del respeto al derecho de Consulta y participación en la aprobación de la Ley Indígena. En Alertanet- Portal de Derecho y Sociedad <http://www.derechoysociedad.org/>, Foro II (agosto 2001).

⁶ Ver otras propuestas sobre el tema en: Yrigoyen Fajardo, Raquel: Rondas Campesinas y Desafíos del Pluralismo Legal en el Perú. En: Alertanet- Portal de Derecho y Sociedad <http://www.derechoysociedad.org/>, Foro II (Junio 2001).

⁷ Actualmente las rondas campesinas están organizadas, y a su vez cuentan con el apoyo de la Mesa de Pluralismo Legal convocada por CEAS (dignidad@ceas.org.pe) y la Defensoría del Pueblo (walban@ombudsman.gob.pe), y sería bueno coordinar con las referidas instancias para implementar el derecho de consulta y participación. Igualmente las organizaciones ronderas del Cuzco tienen interés en que se realice un proceso de consulta (David Flores: difb@apu.cbc.org.pe).

⁸ Ver: Yrigoyen Fajardo, Raquel: Un tema pendiente para la Reforma Constitucional: El Carácter Pluricultural del Estado y la Nación, y la Justicia Indígena/ Campesina. En Alertanet- Portal de Derecho y Sociedad <http://www.derechoysociedad.org/>, Foro II (agosto 2001).