

*Derechos, costumbres
y jurisdicciones indígenas
en la América Latina
contemporánea*

LAURA GIRAUDO (ed.)



Laura Giraudo (ed.)

Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea

MARIAN AHUMADA RUIZ
DANIEL BONILLA MALDONADO
EMILIANO BORJA JIMÉNEZ
CATALINA BOTERO MARINO
FLAVIA CARBONELL BELLOLIO
MARTA E. CASAÚS ARZÚ
LAUREANO DEL CASTILLO P.

RAFAEL ESCUDERO ALDAY
FERNANDO FLORES GIMÉNEZ
LAURA GIRAUDO
DIEGO A. ITURRALDE G.
RAMIRO MOLINA RIVERO
ESTHER SÁNCHEZ BOTERO
JULIO CÉSAR TRUJILLO
ERMANNO VITALE

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2008

XI

■ Perú: entre la jurisdicción especial de las comunidades y la unidad del poder judicial

LAUREANO DEL CASTILLO P.

*Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES),
Lima*

Introducción

Paradójicamente, en Perú los más importantes avances en materia social se han producido durante regímenes dictatoriales. Así ha ocurrido en lo que se refiere al reconocimiento de la existencia de las comunidades indígenas, la creación de la seguridad social, el reconocimiento del voto de las mujeres, el establecimiento del voto de los analfabetos y el reconocimiento del carácter pluriétnico del país¹. El mismo curso siguió también el reconocimiento constitucional de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas, norma incluida en el artículo 149 de la Constitución Política de 1993, impulsada por el gobierno de Alberto Fujimori. El aludido artículo constitucional reconoce la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas (conocidas hasta 1969 como comunidades de indígenas) ejerzan funciones de resolución de conflictos, dentro del ámbito comunal y con las restricciones que veremos.

En el presente trabajo intentaremos revisar los avatares en el avance hacia la concreción en la práctica de la jurisdicción especial de las comunidades, así como analizaremos el significado y la trascendencia de la aplicación de dicho principio en la realidad peruana, tratando de explicar más bien las razones de su inaplicación y las perspectivas futuras de esta norma constitucional.

En la primera parte del trabajo recordaremos los antecedentes de este tema, para luego revisar la evolución de la legislación sobre comunidades campesinas. La tercera parte trata del reconocimiento de la jurisdicción comunal, mientras que en la cuarta se desarrolla el debate

¹ En efecto, y a manera de ejemplo, durante el gobierno de Augusto Leguía (1919-1930) se reconoció la existencia de las comunidades indígenas; en el gobierno de Manuel Odría (1948-1950) se creó la seguridad social y se reconoció el voto de las mujeres; durante el gobierno de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) se restableció el voto de los analfabetos; y durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se reconoció el carácter pluriétnico del Perú.

por la aplicación de la norma constitucional. En el quinto, se aborda el estado de la cuestión y se esbozan algunas perspectivas de la justicia comunal.

1. Antecedentes

El tema de la aplicación de la justicia en las comunidades indígenas ha sido muy poco tratado en la literatura jurídica y de las ciencias sociales en Perú. Desde inicios del siglo pasado parece haberse entendido que, junto con el reconocimiento de la existencia de las comunidades de indígenas en las constituciones de 1920 y 1933, se imponía la conformación desde el Estado de procedimientos administrativos y posteriormente judiciales, para la solución de conflictos de las comunidades entre sí o con terceros, sin prestar mayor interés por los mecanismos tradicionales existentes en las comunidades para la solución de conflictos². Sin embargo, dichos mecanismos tuvieron vigencia durante largo tiempo y aún hoy puede observarse algunos casos de aplicación, aunque cada vez más aislados. Brandt, citando a Fuenzalida, lo explicaba así:

«La administración de justicia por parte de órganos comunales tiene sus raíces en las atribuciones judiciales otorgadas a los cabildos de indios por la legislación española, manteniéndose hasta la actualidad, en algunos casos, sanciones penales del sistema colonial tal como la de los azotes»³.

Quizá por ese poco interés desde el derecho y las ciencias sociales, la literatura es el campo donde mejor encontraremos planteado el tema de la justicia campesina en el Perú. Del conjunto de trabajos que describen esa temática, destaca el cuento titulado «Ushanan-jampi» de Enrique López Albújar⁴, que da cuenta de las formas internas de solución de conflictos internos de una comunidad indígena, al margen de los mecanismos formales u oficiales de administración de justicia. Un comunero rebelde de Chupán, Conce Maille, que había tenido vínculos con el mundo urbano (prestando el servicio militar), pagará con su vida el desacato al orden comunal pues, sentenciado por el con-

² Puede verse, como una expresión de esa tendencia, el libro de Luis CASTILLO, *El procedimiento en la administración de justicia indígena*, Cusco, s.e., 1965.

³ Hans-Jürgen BRANDT, *Justicia Popular. Nativos campesinos*, Lima, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, 1987, p. 108.

⁴ Enrique LÓPEZ ALBÚJAR, «Ushananjampi», *Cuentos Andinos*, Lima, Mejía Baca, 1974, 8ª ed., pp. 43-56.

sejo de ancianos (*yayas*) de su comunidad al ostracismo (*jitarishum*) por haber robado ganado a otros comuneros, la nostalgia lo mueve a retornar, siendo capturado y muerto en aplicación del *ushanan-jampi*, «la ley de la comunidad». Aunque una obra de ficción, este cuento, publicado originalmente en 1920, alimentará la imagen de un mundo duro, casi primitivo, desconocido para los pobladores urbanos, toda vez que el autor no desarrolla mayormente esa experiencia ni aporta más elementos de explicación sobre la misma.

Dejando de lado la ficción y pasando a la realidad, en la mitad de la década de 1970 se produjo un hecho criminal que sacudió a la opinión pública peruana y que hizo que un homicidio en una apartada comunidad de Los Andes fuera presentado como una reedición o, más bien, como la reencarnación de la historia de Fuenteovejuna, escrita por Lope de Vega. El caso de la comunidad de Huayanay impactó seriamente en el Poder Judicial de entonces, sacudido por el proceso de cambios que se vivía en el país y fuertemente presionado por la prensa, llegando inicialmente a la absolución de los campesinos acusados. El caso, sin embargo, daría un vuelco luego, al conocerse los detalles del macabro crimen de un poblador, presentado en las etapas iniciales del proceso como una persona cruel y abusador de los campesinos, debido a su origen vinculado a los antiguos hacendados. Fernando de Trazegnies, un jurista peruano, hizo un interesante análisis en 1977, aparecido en *Cuadernos Agrarios* y, al año siguiente, con un mayor conocimiento de los hechos y en base al giro que dio el proceso judicial, lo completó y matizó en el número posterior de la misma revista. En este último trabajo transcribió parte de los actuados judiciales seguidos en el mencionado proceso:

«La tesis del Tribunal sobre lo sucedido es la siguiente: 'la muerte de Matías Escobar de la Cruz no fue el resultado de la voluntad e intención homicida de los acusados, cuanto que ella fue consecuencia de la provocación de la propia víctima, causada por la masa comunal que sumando voluntades como en Fuente Ovejuna (*sic*), le dieron incruenta muerte'. Notemos lo extraordinario de este planteamiento: prácticamente se trata de un suicidio»⁵.

Al inicio del trabajo mencionado, Trazegnies adelanta su conclusión respecto de estos hechos, la cual se distancia grandemente de la postura asumida por el Tribunal Correccional y, debemos decirlo, del propio análisis de Trazegnies en su escrito anterior:

⁵ Fernando de TRAZEGNIES, «Huayanay: El ocaso de los héroes», *Cuadernos Agrarios*, n. 2, Lima, Revista del Instituto Peruano de Derecho Agrario, 1978, pp. 47-65. Cita en la p. 53.

«Ha quedado claramente establecido que la comunidad de Huayanay no era un grupo de pacíficos campesinos en medio de un paisaje bucólico, dedicados al trabajo del campo que alternaban con los lamentos solitarios de la quena y la alegría de sus fiestas colectivas. Por el contrario, la mencionada comunidad era escenario de una verdadera guerra de bandas rivales donde, ante los atónitos y aterrorizados campesinos, dos 'familias' de gente sin escrúpulos se mataban entre sí, se incendiaban sus casas y se golpeaban continuamente»⁶.

El proceso concluyó en efecto, luego de la primera sentencia absolutoria, con una segunda sentencia, que condenó a los campesinos acusados de homicidio a diez años de penitenciaría. La Corte Suprema, en octubre de 1977, rebajó la pena de diez a ocho años y aumentó la reparación a favor de los deudos de Matías Escobar de la Cruz, la víctima.

Un segundo caso, donde los hechos aún no han sido del todo esclarecidos, a pesar del tiempo transcurrido, ocurrió en el departamento de Ayacucho, en enero de 1983, durante los años de la violencia política vivida en el Perú. Un grupo de ocho periodistas partió, en compañía de un guía, hacia las alturas de la provincia de Huanta, con la finalidad de cubrir la noticia de una posible masacre de campesinos, habida cuenta de varias denuncias de masacres a supuestos senderistas en esas semanas, presumiblemente dirigidas por las fuerzas militares⁷. En el camino fueron interceptados por integrantes de la comunidad campesina de Uchuraccay, quienes al parecer los habrían confundido con senderistas y, tras atacarlos, les dieron muerte. El hecho sacudió a la opinión pública y, ante la sospecha de la intervención militar, se constituyó por el Gobierno una Comisión especial, formada por abogados, antropólogos y periodistas, presidida por Mario Vargas Llosa, para que llegara al fondo de los hechos. La Comisión no pudo entregar una versión sólida de lo que ocurrió, apuntando hacia una confusión de los campesinos y, aludiendo a su terrible aislamiento, trató de explicar el comportamiento agresivo de los comuneros, así como que luego del crimen se enterraran los cuerpos de las nueve personas, para ocultar el hecho.

⁶ Fernando de TRAZEGNIES, «Huayanay: El ocaso de los héroes», *cit.*, p. 48. El artículo anterior, al que el propio autor cita reiteradamente es «El Caso Huayanay: el Derecho en situación-límite», *Cuadernos Agrarios*, n. 1, Lima, Revista del Instituto Peruano de Derecho Agrario, 1977, pp. 73-118.

⁷ Un relato sobre los hechos previos a este suceso puede verse en Coletta A. YOUNGERS, *Violencia política y sociedad civil: Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003. Para un mayor análisis puede verse el trabajo de Hiromi HOSOYA, *La memoria postcolonial: Tiempo, espacio y discursos sobre los sucesos de Uchuraccay*, Documento de Trabajo n. 134, Serie Antropología 13, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003.

Más recientemente, en abril de 2004, el país fue testigo, en medio del horror, de cómo Cirilo Robles, alcalde de la pequeña ciudad de Ilave, al sur del país, en el límite con Bolivia, fue bárbaramente torturado en las calles de su ciudad, acusado de malos manejos en su municipio, acusación que poco tiempo después se comprobó que no tenía fundamento. Este asesinato fue el punto culminante de una huelga que por tres semanas había paralizado a la ciudad, pidiendo la renuncia del mencionado alcalde. El hecho, cuyas impactantes imágenes fueron transmitidas por los noticieros de todos los canales de televisión, dio lugar a una serie de comentarios, algunos de los cuales se referían a una supuesta justicia campesina de las comunidades de la zona y hasta se llegó a hablar de la nación aymara, la cual estaría actuando a la base de esa forma de ajusticiamiento⁸. El proceso judicial contra los responsables de este crimen sigue su curso ante el Poder Judicial.

De manera complementaria, debemos mencionar la aparición en el campo peruano de las *rondas campesinas*, las cuales han intervenido, sobre todo en los departamentos norteños de Cajamarca y Piura, para solucionar problemas y conflictos, al margen o quizá precisamente por el desinterés de las autoridades policiales y judiciales en atender los problemas de robo de ganado y luego otros conflictos menores. Las rondas campesinas surgieron claramente por la ausencia del Estado o por la desatención de la población rural, inicialmente en zonas con poca tradición comunal, como es el caso del departamento de Cajamarca en 1976 debido a los continuos robos de ganado, aunque luego se extendieron a otras zonas del país. Durante el proceso de violencia política que afectó al país, sobre todo en la década de 1990, el gobierno de Fujimori promovió los llamados «Comités de Autodefensa», aunque subordinándolos a las fuerzas armadas, y les entregó armas. Fueron esas rondas y comités de autodefensa los que derrotaron militarmente a Sendero Luminoso. En el centro y sur del país hay también rondas campesinas pero, a diferencia de lo que ocurre en el norte, ellas están subordinadas a la organización comunal, constituyendo «comités especiales» dentro de la comunidad campesina.

Tanto las rondas campesinas como los comités de autodefensa, ahora sin la influencia de las fuerzas armadas, fueron asumiendo tareas más allá de su función original de brindar seguridad y garantizar el orden. Aunque esas funciones no son realizadas en forma homogénea, ellas responden a los requerimientos propios de cada localidad y

⁸ Uno de los mejores análisis de este hecho fue realizado por Carlos Iván DEGREGORI, «Hasta las últimas consecuencias»: Gobierno local y conflicto en Ilave, Perú, 2004», *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, abril de 2005, pp. 89-99.

al nivel de desarrollo organizativo que han alcanzado. Parte importante de esas funciones, ejercidas con severas limitaciones, en medio de fuertes tensiones con las autoridades policiales y judiciales, tienen relación con la administración de justicia:

«Las rondas campesinas y los comités de autodefensa ejercen la denominada justicia campesina, en el marco del derecho consuetudinario y los derechos humanos consagrados en instrumentos legales nacionales e internacionales»⁹.

De manera complementaria, debe atenderse la experiencia de la justicia de paz en el caso peruano. Objeto de numerosos estudios, la justicia de paz se muestra como la cara más cercana a los pobladores urbanos y rurales, contando con mucho reconocimiento por parte de los pobladores rurales. No es casual que en muchas comunidades campesinas sea la misma Asamblea comunal la que escoja al Juez de Paz. La diferencia central de la justicia de paz con las otras instancias del Poder Judicial es que ella no aplica las normas legales oficiales sino más bien normas consuetudinarias o aplica fórmulas de sentido común, pese a lo cual logra soluciones efectivas, rápidas y duraderas.

También puede observarse en el mundo rural una tendencia a dejar de lado la organización comunal para recurrir a los jueces civiles, una autoridad externa a la comunidad. Esto se observa incluso en comunidades campesinas alejadas, en zonas tradicionalmente comuneras. Ello estaría implicando una renuncia al fuero comunal que los comuneros y las propias autoridades comunales aceptan.

Ese marco general nos muestra que, lejos de apoyar y promover el desarrollo de mecanismos de justicia comunal, desde el Estado peruano se ha buscado atender los temas de justicia, pero a través de los aparatos administrativo y judicial oficiales. Al mismo tiempo han surgido iniciativas desde el mundo rural para el tratamiento de los conflictos, como el caso de las rondas campesinas, pero al margen de la institución comunal.

Con esta información preliminar queremos iniciar la reflexión en torno a la justicia comunal, objeto de reconocimiento constitucional desde 1993, aunque sin haber recibido posteriormente mayor desarrollo.

⁹ Alejandro LAOS, Pastor PAREDES y Edgardo RODRÍGUEZ, *Rondando por nuestra ley*, Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales y Red Interamericana para la Democracia, 2003, p. 18.

2. La legislación comunal

Antes de entrar al campo de la justicia comunal, creemos necesario referirnos, aunque sea brevemente, a la legislación de Perú sobre las comunidades campesinas y a su evolución más reciente.

A pesar de que no hay aún total acuerdo entre todos quienes se ocupan de estas organizaciones sociales del mundo rural andino, coincidiendo con José María Arguedas¹⁰, consideramos que el origen de estas se encuentra en la confluencia de las influencias del ayllu andino y de la comuna ibérica, con la aprobación, en la segunda mitad del siglo xvi, de las ordenanzas del virrey Toledo. Durante todo el período colonial, lo que en buena medida se expresó en la Legislación de Indias, el pacto de estos pueblos de indios con la Corona española permitió su mantenimiento a cambio, entre otras cosas, del pago del tributo indígena. La llegada de la República, a inicios del siglo xix, trastocará severamente ese orden, convertirá a los indios en peruanos y, en aras a transformarlos en ciudadanos plenos, durante el gobierno del Libertador Simón Bolívar se reconocerá el derecho de los pueblos o reducciones de indios sobre la tierra como colectividad, pero para disponer a continuación la individualización de la propiedad entre sus miembros. Esa medida fue tomada mediante el decreto dictatorial emitido en Trujillo, en abril de 1824¹¹.

Pronto, el Libertador Bolívar se daría cuenta de los riesgos de dicha decisión, basada en sus profundas convicciones liberales. Por ello, a través de otro decreto dictatorial, emitido en Cusco en julio de 1825¹², intentará corregirlo; pero tan pronto como la conducción del gobierno pasó a manos de los criollos, la norma tuitiva pronto sería dejada sin efecto. De esta manera, el mayor crecimiento de las haciendas, esta vez en manos de los criollos, se hizo a costa del despojo de tierras de comunidades de indígenas, a la par que estas organizaciones eran virtualmente desconocidas por la legislación nacional, durante un largo período, hasta el año 1920.

¹⁰ José María ARGUEDAS, *Las comunidades de España y del Perú*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1968.

¹¹ Sobre este aspecto puede verse Laureano DEL CASTILLO, «Tienen futuro las comunidades campesinas», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 14, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1992, pp. 39-53.

¹² El Decreto de 1825 planteaba la limitación de la facultad de disposición de las tierras de los integrantes de las reducciones o pueblos de indios por el lapso de veinticinco años, esto es, hasta el año 1850, con la finalidad de evitar los abusos que empezaba a cometerse contra los indígenas. Guillermo FIGALLO, «Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierra de las comunidades», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 19, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1994, pp. 111-134.

Durante el gobierno de Augusto Leguía se modificó la Constitución y por primera vez se reconoció estatus constitucional a estas organizaciones. El artículo 58 de dicha Carta Magna reconoció la existencia legal de las mismas, mientras el artículo 41 dotó a sus tierras de protección, consistente en su intransferibilidad e imprescriptibilidad, al igual que los bienes de propiedad del Estado y las instituciones públicas. La caída del presidente Leguía, tras once años en el gobierno, llevó a la aprobación de un nuevo texto constitucional, para eliminar los excesos presidencialistas de la Constitución de 1920. El texto finalmente aprobado en 1933 reiteró el reconocimiento de la existencia legal de las comunidades de indígenas y estableció un régimen de protección más amplio que en 1920, incluyendo la inalienabilidad (con la excepción de la expropiación) y la imprescriptibilidad de las tierras comunales, a lo que se añadió la inembargabilidad y la integridad de sus tierras. En las décadas siguientes se aprobaron distintas normas reglamentarias, relacionadas con el registro oficial y con el funcionamiento de las comunidades de indígenas, destacando dos decretos supremos conteniendo el Estatuto de las Comunidades de Indígenas.

Durante el gobierno militar iniciado en 1968 se dieron importantes cambios en el país, como la Ley de Reforma Agraria. Al publicarse la Ley de Reforma Agraria, en junio de 1969, se cambió el nombre de comunidades de indígenas por el de comunidades campesinas y comunidades nativas, dejando de lado el término «indígena» por considerarlo peyorativo. En 1970 se aprobaría un nuevo Estatuto Especial de Comunidades Campesinas y posteriormente una Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las regiones de selva y ceja de selva, en 1974.

La Constitución de 1979, luego de casi doce años de gobierno militar, con escasas variaciones —explicitando como excepciones de la inalienabilidad de sus tierras a la expropiación y a la decisión de la propia comunidad, sobre la base de una votación calificada— confirmó ese régimen de protección. No obstante, mostrando la importancia de dichas organizaciones dedicó un capítulo especial, conteniendo tres artículos, a las comunidades campesinas y comunidades nativas. La parte final del artículo 163 alude al respeto del Estado a las costumbres y cultura de las comunidades, agregando que «El Estado promueve la superación cultural de sus integrantes», dejando traslucir de este modo un cuestionable enfoque cultural integracionista.

En 1987, en medio de un discurso del Presidente García que pretendía destacar la importancia del mundo rural y en especial de las comunidades campesinas y nativas (a las que se llegó a calificar como la célula básica de la sociedad), se aprobaron dos normas de suma im-

portancia para las comunidades campesinas. La Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24656, constituyó la primera norma con rango de ley que se ocupó de estas organizaciones, destacando sus facultades, su organización interna, actividades económicas, entre otros aspectos. Para regular lo relacionado con el saneamiento legal de sus tierras, dicha norma fue complementada con la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, N° 24657, que estableció un procedimiento administrativo sumamente ágil para solucionar el problema de la falta de seguridad jurídica sobre las tierras comunales, el que solo en caso de discrepancias serias derivaba a los Juzgados de Tierras para la determinación de la titularidad, pero únicamente sobre el área que hubiera sido objeto de desacuerdo.

Durante el año 1992, como una salida política a la crisis generada por el autogolpe de Alberto Fujimori, se aprobó una nueva Constitución. Allí el tema de las comunidades campesinas fue reducido a un solo artículo y se amplió el marco de su autonomía para poder disponer de sus tierras, reduciéndose así el régimen de protección de sus tierras al mínimo (dejando solo vigente la imprescriptibilidad).

Recobrada la democracia, luego del breve gobierno del presidente Paniagua (noviembre 2000-julio 2001), el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) parecía devolver al país una preocupación por los temas sociales. Pero Toledo mantuvo lo central de la política económica delineada por Fujimori, mostrando alguna preocupación por las comunidades, aunque sobre todo en los aspectos culturales. Respecto de sus tierras, cuatro leyes aprobadas en su mandato recortaron sutilmente la protección de las tierras comunales.

En los primeros dos años de su nuevo gobierno, Alan García viene desarrollando una política agresiva contra las comunidades campesinas y nativas, como parte de un nuevo discurso de claro apoyo a las industrias extractivas y en general a la gran inversión. En marzo de 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 994 que con el objeto de promover la inversión en irrigaciones en tierras eriazas desconocía del derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre dichas tierra¹³. Asimismo, la aprobación en mayo de 2008 del Decreto Legislativo N° 1015 facilita la disposición de tierras de las comunidades, para beneficio de las mencionadas empresas así como de las empresas agroexportadoras, lo que ha generado un fuerte rechazo¹⁴. Mientras tanto, hasta julio de 2008 seguía pendiente de aprobación un pro-

¹³ Véase «Decretos y proyectos que preocupan», *La Revista Agraria*, n. 94, publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Lima, abril de 2008, pp. 12-13. En junio se corrigió en parte este exceso normativo.

¹⁴ Puede verse «Ola de rechazo al Decreto Legislativo 1015», *La Revista Agraria*, n. 96, CEPES, Lima, junio de 2008, pp. 12-13.

yecto de ley para fomentar la entrega de grandes extensiones de bosques amazónicos a inversionistas, sobre todo para la implantación de cultivos destinados a la producción de biocombustibles.

3. El reconocimiento de la jurisdicción comunal

Como mencionamos al inicio de este trabajo, resulta por lo menos curioso que en medio de un régimen tan poco democrático como el de Alberto Fujimori se aprobara un texto constitucional que reconoce la existencia de la jurisdicción comunal.

El texto preparado tomó como base la Carta de 1979, pero se anunció que se aprobaría un texto «moderno», entendiendo por esto que sería sobre todo más breve que el anterior. A último momento del trabajo del denominado Congreso Constituyente Democrático se incluyó en el texto de la Constitución de 1993 la declaración de que la peruana es una «economía social de mercado» aunque constitucionalistas como César Ochoa y César Landa coinciden en caracterizarla como una economía de mercado, resultado de las ideas abiertamente neoliberales adoptadas por el gobierno de Fujimori.

Pese a dicha orientación económica y política, el artículo 2 de la Constitución de 1993 contiene un listado de derechos fundamentales, y en la primera parte del inciso 19 trae una novedosa declaración:

«[Toda persona tiene derecho] 19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación».

Más allá de este importante reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural, debemos referirnos centralmente al artículo 149 de la Constitución de 1993, el cual contiene una norma absolutamente novedosa en nuestro tratamiento constitucional de la administración de justicia:

«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 la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial».

¿Cómo llegó a incorporarse esa norma en un texto constitucional de clara influencia neoliberal? Es difícil responder a plenitud esa pregunta, por lo que compartimos algunas de las dudas expresadas por Diego Iturralde —en las Jornadas «Entre derecho, costumbre y juris-

dicción indígena en América Latina» (Madrid, 27-28 de noviembre de 2007)— respecto de la funcionalidad de dicho reconocimiento dentro del modelo neoliberal. Una respuesta la podemos encontrar en el testimonio de una de las personas que intervino indirectamente en el proceso de reforma constitucional de 1992, como parte de un grupo de líderes indígenas, antropólogos y abogados que propuso una lista de derechos colectivos e individuales de las comunidades y pueblos indígenas para su incorporación:

«Luego de un largo proceso de debate y presentaciones ante los políticos y abogados encargados de este tema por la Asamblea Constituyente, sólo se incorporaron en la Constitución dos de los 19 artículos propuestos: el derecho individual a la identidad cultural y el derecho de las comunidades campesinas y nativas a su propia jurisdicción y a su derecho consuetudinario. En una especie de prestidigitación normativa, los legisladores restringieron el 'derecho consuetudinario' al ámbito de la administración de justicia dentro de las comunidades, imitando de cierta manera las restricciones al derecho local o 'consuetudinario' impuestas por la legislación penal de principios de los años veinte»¹⁵.

Precisamente, refiriéndose a los problemas de nuestra legislación penal durante la década de 1970, que no era sino el Código Penal de 1924, en el mencionado trabajo de Fernando de Trazegnies se afirma que «en nuestra actual legislación, existe solamente un reconocimiento de la diversidad cultural desde una posición orgullosa y privilegiada de la cultura occidental»¹⁶.

No puede dejar de mencionarse que la forma como se reconoce esta forma de jurisdicción indígena recogida en la Constitución peruana de 1993 es muy parecida a la que utilizaron los constituyentes en otros países vecinos, como Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, como resultado de procesos de reforma relativamente cercanos en el tiempo. En efecto, en Bolivia, se reconoce también esta facultad de las comunidades indígenas y campesinas, en el artículo 171 de su Constitución, el cual dispone, en el numeral III, que:

«Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado».

¹⁵ Patricia URTEAGA, «El derecho colectivo al agua», Patricia URTEAGA y Ruetgerd BOELENS (eds.), *Derechos colectivos y políticas hídricas en la Región Andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, WALIR, 2006, pp. 113-158. Cita en la p. 132.

¹⁶ Fernando de TRAZEGNIES, «Huayanay: El ocaso de los héroes», *cit.*, p. 63.

Igualmente, en Colombia, el artículo 246 de su Constitución estipula la facultad de las autoridades de los pueblos indígenas de ejercer funciones jurisdiccionales:

«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 leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional».

Por su parte, el artículo 191 de la Constitución de Ecuador señala respecto de este tema que:

«Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las de sistema judicial nacional».

Por último, al revisar el artículo 260 de la Constitución de Venezuela se encuentra una norma similar:

«Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional».

Varios elementos destacan de los distintos textos constitucionales transcritos. El primero es que en todo ellos se trata de una facultad de las comunidades y pueblos indígenas; nunca se trata de una norma obligatoria, lo que no deja de plantear problemas respecto de la forma en que dichas organizaciones pueden ejercer esa facultad. El segundo elemento es que en todas ellas se faculta a los pueblos indígenas la aplicación del derecho consuetudinario, o las normas y procedimientos propios, incluyendo sus costumbres o tradiciones ancestrales. El tercero es el respeto de la Constitución, la ley y el orden público, lo que en el caso de Perú se traduce como no violar los derechos fundamentales de la persona. Por último, en todos los textos constitucionales se anuncia la regulación por ley de esta forma de jurisdicción con las autoridades del sistema judicial. Estas pautas constituyen el marco y al mismo tiempo las limitaciones para el ejercicio de esa facultad de administración de justicia. No es entonces, un derecho que

se ejerza o pueda ejercer de manera ilimitada o arbitraria por dichas organizaciones comunales.

En el caso peruano, además, se generó un debate en torno a la alusión en el mismo artículo constitucional 149 a las rondas campesinas («Las autoridades de las comunidades [...] con el apoyo de las rondas campesinas»). En las mencionadas Jornadas precisamente se preguntaba en qué consiste este «apoyo» y cuál es el límite al que se debe sujetar dicho apoyo de las rondas campesinas a las autoridades comunales.

4. El debate por la aplicación de la norma

Consideramos necesario preguntarnos por la reacción de la sociedad peruana ante la vigencia de una norma constitucional como la transcrita en los párrafos anteriores. Debemos referirnos para ello a dos actores centrales relacionados con este tema, los magistrados y los comuneros, y ver las actitudes tomadas en cada caso.

Cabe anotar, antes de responder a la pregunta anterior que, repitiendo lo que nuestras constituciones anteriores decían sobre el tema, el primer párrafo del artículo constitucional 138 dispone que:

«La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes».

Dicha norma, que en buena medida repite lo que las constituciones anteriores habían establecido, se complementa plenamente con los principios y derechos de la función jurisdiccional contenidos en el artículo 139, el cual en su primer inciso menciona lo siguiente:

«1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional. No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral».

En verdad, como dijimos, desde los inicios de la república se estableció una dualidad, por la cual el Estado sólo reconocía la existencia de los aparatos formales de justicia, aunque en la práctica se toleraba la existencia de una «justicia informal» aplicada por los órganos comunales e incluso autoridades políticas y policiales. Aunque en los primeros años de la década de 1960 se contempló la figura de los jueces de tierras, recién con la creación del Fuero Agrario y del Fuero Laboral, durante el gobierno militar de 1968 a 1980, se establecieron alrededor de 50 Juzgados de Tierras en todo el país y un Tribunal Agra-

rio, con sede en Lima, los cuales tuvieron destacada labor en la aplicación de la reforma agraria y en la defensa de los derechos de las comunidades.

Con el retorno a la democracia, en aplicación de la Constitución de 1979, que dispuso que los «Fueros Especiales» (se refería al Agrario y al de Trabajo) debían integrarse al Poder Judicial, se postergó dicha integración hasta la aprobación y entrada en vigencia de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Al aprobarse, finalmente, en 1993 la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial se recogió la especialización judicial, lo que en materia agraria significó el reconocimiento entre los jueces de primera instancia, de los jueces especializados agrarios, mientras que en las Cortes Superiores se permitía la creación de Salas Agrarias, si el volumen de procesos judiciales lo ameritaba, dejando para la Corte Suprema de la República, en tanto tribunal de casación, la atención de los expedientes agrarios a través de la Sala de Derecho Social y Constitucional. Sin embargo, en diciembre de 1996, el Poder Judicial, argumentando que los jueces agrarios tenían poca carga procesal, los convirtió en jueces civiles o mixtos.

Tras ese breve recuento podemos entrar al detalle de las reacciones de los magistrados. Resulta muy pertinente por ello compartir el resultado del trabajo realizado durante un taller de capacitación y actualización para jueces agrarios¹⁷, realizado en 1994, como parte del Programa de Focalización del Gasto Social. Allí, los jueces agrarios, supuestamente más cercanos a la realidad del mundo rural, llegaron a la conclusión de que el artículo 149 de la Constitución de 1993 expresaba un error, por lo cual ellos deberían ignorarlo, por cuanto dicho texto colisionaba con el artículo 139 de la misma Carta, que establece la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, la cual se ejerce, al modo de ver de los jueces, en forma exclusiva por el Poder Judicial.

La opinión de los jueces agrarios en dicha reunión, enmarcada en una concepción legalista de la función de administración de justicia, puede explicar el poco interés del Poder Judicial peruano por ejercer su derecho de iniciativa legislativa para desarrollar este precepto constitucional. Las pocas veces que este se ha intentado ejercer, los proyectos elaborados tenían como objetivo la limitación o negación de esta facultad de las comunidades, reforzando la exclusividad de la función jurisdiccional.

Más recientemente, en 2004 y 2005, el tema de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas se volvió a tocar en el

¹⁷ En ese año todavía existían los jueces especializados agrarios, como tales, los que como dijimos en 1996 se convirtieron en jueces civiles o mixtos.

marco del trabajo de la Comisión Especial creada por la Ley N° 28150. Dicha Comisión se integró con algunos congresistas, funcionarios públicos y, por primera vez, por representantes de organizaciones nacionales representativas de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas. La Comisión recibió el encargo de revisar la legislación de comunidades campesinas y de comunidades nativas y presentar a la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso una propuesta de ley.

Pues bien, en el marco de dicha Comisión Especial, al momento de discutirse el desarrollo en la propuesta del artículo 149 de la Constitución, los representantes del Ministerio Público plantearon que dicha jurisdicción fuera ejercida a través de los jueces de paz. De esa forma el Ministerio Público interpretaba que se cumplía con el mandato constitucional de coordinar la jurisdicción especial de las autoridades comunales con el Poder Judicial, es decir, sustituyendo la jurisdicción especial por la actuación de los jueces de paz, órganos formales del Poder Judicial.

En lo que respecta a las comunidades campesinas y nativas, debemos referirnos a la participación de los representantes de las organizaciones nacionales de comuneros y campesinos en la mencionada Comisión Especial, creada por la Ley N° 28150. En este caso, los representantes eran integrantes de la Confederación Campesina del Perú y de la Confederación Nacional Agraria (representando a los campesinos y a las comunidades campesinas), de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía (AIDESEP) y de la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana (CONAP), representando a las comunidades nativas de la selva y ceja de selva de Perú.

Llegados al tema de debate de la jurisdicción especial de las comunidades tanto campesinas como nativas, ninguna de las aludidas organizaciones tenía planteamiento alguno sobre el tema, por lo que no hicieron reparos a las propuestas de los representantes del Ministerio Público, permitiendo de esta forma que prosperara una forma de negación de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas.

Posteriormente, la Comisión de Pueblos Indígenas, Afroperuanos, Ecología y Ambiente del Congreso, al revisar la propuesta de la Comisión Especial, introdujo cambios, pero siempre sin entender el tema en juego y sesgándose hacia el desconocimiento de la norma constitucional, recogiendo más bien la fórmula propuesta por el Ministerio Público, de supeditación a la Justicia de Paz.

Como se puede apreciar, a pesar de la vigencia formal del artículo 149 de la Constitución por más de catorce años, este no está rigiendo. Avanzar en el tema no resulta pues una tarea sencilla.

5. El estado de la cuestión y perspectivas de la justicia comunal

Llegados a este punto, debemos empezar reconociendo que además de complejo, el tema ha motivado muy poca atención de la sociedad y de igual forma muy poco interés por parte de los sectores académicos.

Como mencionamos en las páginas anteriores, a inicios de la década pasada se formó una Mesa de Trabajo sobre Pluralismo Cultural y Derechos Étnicos, espacio que logró la incorporación de los avances en los artículos 2, inciso 19, y 149 de la Constitución de 1993. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado o por lo menos poco se ha logrado influir, tanto en la legislación peruana como sobre la opinión pública, para que dichas normas constitucionales puedan tener un mayor desarrollo normativo.

En el plano de las investigaciones académicas destacan los trabajos de Hans-Jürgen Brandt¹⁸ sobre la Justicia de Paz, igualmente de la década pasada, y el meritorio trabajo de Ana Teresa Revilla y Jorge Price¹⁹ sobre justicia popular, a los que debe agregarse, de manera más cercana al tema que nos ocupa, el trabajo de tesis de Antonio Peña Jumpa²⁰. Este último describe la experiencia de la Comunidad Campesina de Calahuyo, una comunidad aymara en el departamento de Puno, que muestra el rechazo de los comuneros a la justicia oficial (tanto de jueces como de secretarios de juzgado, y en menor medida de policías y otras autoridades), y la reafirmación de la justicia comunal.

Tampoco el proceso de reforma del Poder Judicial, impulsado a mediados de la década pasada por Fujimori, brindó mayor atención al tema de la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas. Paralelamente, y con otra orientación, los valiosos esfuerzos del Instituto de Defensa Legal han estado encaminados en los años anteriores a reforzar la institucionalidad de la justicia de paz, que solo en un porcentaje reducido involucra a la comunidad como conjunto, pese a lo cual los jueces de paz son la parte mejor vista del aparato de justicia en el país, quizá porque no se trata de letrados o abogados.

Por otra parte, los estudios sobre las rondas campesinas fueron objeto de mucha atención en la segunda parte de la década de 1980, años

¹⁸ Hans-Jürgen BRANDT, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*, Lima, Fundación Friedrich Naumann, 1990.

¹⁹ Ana T. REVILLA y Jorge PRICE, *La administración de la justicia informal: posibilidades de integración*, Lima, Fundación M. J. Bustamante de la Puente, 1992.

²⁰ Antonio PEÑA JUMPA, «Justicia comunal en Calahuyo. Sus órganos de resolución de conflictos», *Allpanchis*, n. 37, Cusco, Instituto de Pastoral andina, 1991, pp. 269-303.

en los cuales se aprobó una ley que las reconoció y se dieron hasta dos reglamentos, que en buena medida pretendieron neutralizar dicho reconocimiento legal. Más tarde, investigadores como Orin Starn²¹ y John Gitlitz²² publicaron importantes investigaciones sobre las rondas. El proceso de violencia política y el impulso del gobierno de Fujimori de las «rondas de autodefensa» distorsionaron en parte el origen de estas organizaciones e hizo que el interés fuera decayendo. Sin embargo, investigadores como Raquel Irigoyen han seguido trabajando sobre esta importante temática, atendiendo especialmente a los casos en que estas organizaciones se dedican a la administración de justicia en sus zonas.

Pero incluso en lo que fue su objetivo primigenio, el control del abigeato, estas organizaciones no han dejado de tener fricciones con policías, jueces y fiscales: acusaciones de secuestro, torturas y de usurpación de funciones suelen distraer a sus dirigentes. Por último, tampoco pude negarse que sus líderes han usado estas organizaciones para tentar candidaturas a alcaldías y al Congreso nacional.

Los esfuerzos recientes de la Comisión Especial de Reforma del Poder Judicial (CERIAJUS), ahora dejados de lado, no consideraron suficientemente las experiencias y propuestas por concretar la atención a la justicia comunal, atendiendo preferentemente las necesidades de acceso a la justicia de la población urbana.

Pero ¿qué es lo que viene ocurriendo ya no en el campo académico o político sino más bien en el medio comunal? Como se afirmó en las Jornadas que están en el origen de este libro, las comunidades campesinas y pueblos indígenas no han dejado de resolver los conflictos que se presentan a su interior. En algunos casos por el simple mantenimiento de sus prácticas y, en otros, simplemente porque el Estado no ha llegado con sus servicios hasta las localidades más apartadas, en este caso con la función de administración de justicia, en muchas comunidades se siguen desarrollando formas de justicia consideradas informales por el aparato oficial. Así, en muchas comunidades se ven problemas y conflictos, por linderos, por daños, de herencia, así como problemas de familia y de pareja, entre otros. Los problemas más serios pasan a conocimiento de la Asamblea General de la comunidad, para ser vistos allí y normalmente se alcanza una solución.

²¹ Orin STARN, *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

²² John GITLITZ, «Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 28, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1998, pp. 23-53.

Antonio Peña, en la investigación mencionada, que luego publicara en forma de artículo en la revista *Allpanchis*²³, describe y analiza con precisión etnográfica el caso en que una comunidad aymara en Puno, la comunidad de Calahuyo, decidió ya no recurrir a las autoridades oficiales (jueces, secretarios y policías) para aplicar en cambio la justicia comunal. Peña describe los casos, los procedimientos, las pruebas, las apelaciones, etc., en el sistema puesto en práctica por dicha comunidad campesina, los cuales por cierto, asimilan muchos de los conceptos de la justicia oficial.

Al dar cuenta de las razones que motivaron a la comunidad a tomar la decisión de aplicar sus propios mecanismos de justicia, Peña, recogiendo la información proporcionada por los comuneros señala estas tres: 1) «Dichos señores cobran muy caro», refiriéndose a los cobros que realizan las autoridades judiciales y policiales; 2) «porque les gusta alargar los juicios», una práctica muy extendida y que afecta a las partes en conflicto, y 3) porque «al final no resuelven nada». Como se puede apreciar, la valoración de los campesinos de Calahuyo de la eficacia de la justicia oficial es bastante baja, la que no difiere mayormente de la que tienen otras poblaciones y comunidades.

Con todo lo interesante que puede ser el caso de la comunidad de Calahuyo, hay que reconocer que es una experiencia extraordinaria en Perú. En efecto, lo que se puede recoger como evaluación luego de recorrer parte de la amplia extensión de la zona rural, especialmente andina, es el paulatino debilitamiento de las instancias comunales. A este proceso han contribuido distintos factores, como la multiplicación de comunidades campesinas, a través del procedimiento de independización de sus anexos, el proceso incesante de municipalización de las comunidades, la migración (acentuada durante las décadas de violencia política) y últimamente el proceso de individualización o parcelación individual de las tierras comunales, incentivado por normas legales y sobre todo por la actuación de los organismos oficiales encargados del saneamiento de la propiedad rural (antes el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y ahora el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal o COFOPRI Rural).

En ese contexto más amplio y tomando en cuenta la inexistencia en el Perú de un movimiento indígena, a diferencia de lo que ocurre en los países vecinos, podemos decir que hay pocos motivos para mantener la esperanza en que la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas pueda llegar a desarrollarse.

En efecto, pese a la cercanía y similitud con la experiencia de Bolivia y Ecuador, no existe en Perú un movimiento indígena que pueda

²³ Antonio PEÑA JUMPA, «Justicia comunal en Calahuyo...», *cit.*

dar soporte a iniciativas a favor de las comunidades indígenas. Parte del problema tiene que ver con nuestro proceso histórico y político, en el cual, para bien o para mal, durante el proceso de reforma agraria llevado adelante por los militares, los pobladores rurales, especialmente los comuneros, hicieron suya la reivindicación de no ser tratados como indios o indígenas, identificándose plenamente como campesinos antes que como indígenas. Refiriéndose a la estrategia de migración de la población andina hacia las ciudades, Carlos Iván Degregori estima que en los primeros tiempos predominó en el Perú una «estrategia del disimulo, o del Caballo de Troya», la que consistía en el abandono o pérdida de la lengua y el vestido, concluyendo que estos pobladores dejaron de ser indios pero no aculturados, por lo que afirma:

«Entre esos contingentes de migrantes y en esas redes ciudad-campo se va construyendo, embrionaria, frágil y con altibajos, una identidad de ciudadanos peruanos. Esta peruanidad nueva, diferente a la oficial, va surgiendo en el cruce de caminos entre identidades étnicas, clasistas, regionales y de género»²⁴.

Sin dejar de reconocer la influencia que las experiencias de Bolivia y Ecuador pueden tener entre los líderes y dirigentes comunales, no puede dejarse de mencionar el papel que jugaron los organismos intergubernamentales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. El impulso de una Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Promoción de la Mujer por parte de Fujimori, cuando nadie en Perú usaba esa terminología, muestra esa influencia. También hay que decirlo, aunque resulte incómodo, que algunas dirigencias se sumaron también a esta tendencia, empezando a presentarse como organizaciones indígenas, alimentando lo que se ha llamado la reinención de identidades.

A pesar de lo señalado en las líneas anteriores, no puede desconocerse los avances en materia de derecho internacional tal como el Convenio 169 de la OIT y más recientemente la aprobación de la Declaración Internacional de los Pueblos Indígenas, las que pueden sumarse a estas influencias externas y podrían tener un efecto positivo.

No obstante estos hechos, no podemos dejar de pensar que en el mediano plazo puede ocurrir con la jurisdicción comunal algo similar a lo que sucedió a inicios de la década de 1980 respecto del entonces vigente Fuero Agrario.

²⁴ Carlos Iván DEGREGORI, «Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia», *La Constitución de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Guatemala, FLACSO, 1998, pp. 159-225. Cita en la pp. 178-179.

Como dijimos, la Constitución de 1979 dispuso que el Fuero Agrario y el Fuero Laboral se integraran al Poder Judicial al aprobarse una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, en el debate que siguió en los años posteriores, se conocieron planteamientos por la incorporación del Fuero Agrario al fuero común, impulsados por los sectores más conservadores de la judicatura. Al final, lo que resultó fue la desaparición del fuero agrario y más bien su incorporación en el fuero común, convirtiendo las causas agrarias en causas civiles²⁵.

El redoblado aliento a la individualización de la tierra de las comunidades, impulsado por el Presidente García en este segundo mandato, parece haber retomado las orientaciones de Simón Bolívar en 1824 respecto de las tierras comunales, para impulsar la formación de ciudadanos, entendidos como propietarios individuales. El mencionado Decreto Legislativo 1015 no es el único que afecta las tierras comunales y por esa vía la organización y la identidad cultural de las comunidades²⁶. Dentro de los cerca de cien decretos legislativos aprobados al amparo de la delegación de facultades para adecuar la legislación nacional a los compromisos derivados del tratado de libre comercio firmado con Estados Unidos, se ha incluido varios que afectan a las comunidades de la costa, la sierra y la selva, como el Decreto Legislativo 994, que fomenta la realización de irrigaciones por los particulares en tierras eriazas, sin respetar la propiedad de las comunidades de la costa. Por ese camino es indudable que se abona a la mayor debilidad de las organizaciones campesinas e indígenas, alejando así las posibilidades de construir una jurisdicción especial de comunidades campesinas y nativas. Ojala estemos equivocados.

Bibliografía

- ARGUEDAS, José María, *Las comunidades de España y del Perú*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1968.
- BRANDT, Hans-Jürgen, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*, Lima, Fundación Friedrich Naumann, 1990.
- *Justicia Popular. Nativos campesinos*, Lima, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigaciones Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, 1987.

²⁵ Además de la mencionada conversión de los jueces agrarios en jueces civiles o mixtos, operada en 1996, debemos mencionar los cambios en la legislación agraria, en particular normas como el Decreto Legislativo 653, o Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (publicado en el diario oficial *El Peruano* el 1 de agosto de 1991) que derivaron al Código Civil el tratamiento de los derechos sobre predios rurales.

²⁶ Este decreto legislativo fue derogado por el art. 1 de la Ley 29261, de 21/09/08.

- CASTILLO, Luis, *El procedimiento en la administración de justicia indígena*, Cusco, s.e., 1965.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES), «Decretos y proyectos que preocupan», *La Revista Agraria*, n. 94, CEPES, Lima, abril de 2008, pp. 12-13.
- «Ola de rechazo al Decreto Legislativo 1015», *La Revista Agraria*, n. 96, CEPES, Lima, junio de 2008, pp. 12-13.
- DEGREGORI, Carlos Iván, «‘Hasta las últimas consecuencias’: Gobierno local y conflicto en Ilave, Perú, 2004», *Revista Europea de Estudios Latino-americanos y del Caribe*, abril de 2005, pp. 89-99.
- DEL CASTILLO, Laureano, «Tienen futuro las comunidades campesinas», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 14, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1992, pp. 39-53.
- FIGALLO, Guillermo, «Los decretos de Bolívar sobre los derechos de los indios y la venta de tierra de las comunidades», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 19, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1994, pp. 111-134.
- GITLITZ, John, «Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú», *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, n. 28, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, 1998, pp. 23-53.
- HOSOYA, Hiromi, *La memoria postcolonial: Tiempo, espacio y discursos sobre los sucesos de Uchuraccay*, Documento de Trabajo n. 134, Serie Antropología 13, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003.
- LAOS, Alejandro, Pastor PAREDES y Edgardo RODRÍGUEZ, *Rondando por nuestra ley*, Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales y Red Interamericana para la Democracia, 2003.
- LÓPEZ ALBÚJAR, Enrique, «Ushananjampi», *Cuentos Andinos*, Lima, Mejía Baca, 1974, 8ª ed., pp. 43-56.
- PEÑA JUMPA, Antonio, «Justicia comunal en Calahuyo. Sus órganos de resolución de conflictos», *Allpanchis*, n. 37, Cusco, Instituto de Pastoral andina, 1991, pp. 269-303.
- REVILLA, Ana T. y Jorge PRICE, *La administración de la justicia informal: posibilidades de integración*, Lima, Fundación M. J. Bustamante de la Puente, 1992.
- STARN, Orin, *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.
- TRAZEGNIES, Fernando de, «El Caso Huayanay: el Derecho en situación-límite», *Cuadernos Agrarios*, n. 1, Lima, Revista del Instituto Peruano de Derecho Agrario, 1977, pp. 73-118.
- «Huayanay: El ocaso de los héroes», *Cuadernos Agrarios*, n. 2, Lima, Revista del Instituto Peruano de Derecho Agrario, 1978, pp. 47-65.

URTEAGA, Patricia, «El derecho colectivo al agua», Patricia URTEAGA y Ruetgerd BOELEN (eds.), *Derechos colectivos y políticas hídricas en la Región Andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, WALIR, 2006, pp. 113-158.

YOUNGERS, Coletta A., *Violencia política y sociedad civil: Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2003.