

# Ausencia del Estado, violencia, derecho y justicia comunitaria. El caso de las Juntas Campesinas

Jaime Vintimilla S.

## Antecedentes

Desde la Sociología jurídica, y más específicamente desde la Sociología de la administración de justicia no se han realizado estudios ni esfuerzos nacionales para entender el fenómeno socio jurídico del apareamiento de formas comunitarias de manejo de conflictos o al menos del uso de la violencia como herramienta desesperada de hacer justicia y devolver el orden negado por el aparato estatal a ciertas comunidades distantes o alejadas de los servicios judiciales básicos. La reacción más simple ha sido el hecho de denominar a cualquier práctica ajena al positivismo formalista, barbarie o salvajismo, sin entender la etiología del fenómeno, atada generalmente a la inercia estatal y a su ausencia como elemento armonizador, contralor y protector de derechos y obligaciones. El presente trabajo busca estudiar dos aspectos: a) el hecho como en algunas comunidades rurales de la costa y sierra se usan ciertos mecanismos informales de manejo y resolución de conflictos y, b) el análisis de posibles reformas estructurales y legales para un adecuado entendimiento del derecho que considere a la diversidad humana que habita en Ecuador.

## Derecho, Justicia y Sociedad

El concepto y la práctica del Derecho tienen desafortunadamente algunos elementos que lo alejan de la sociedad y lo hacen más una ecuación matemática que una herramienta certera de control social basado en la consecución de sus propios fines tales como armonía, paz, bien común, seguridad, democracia, igualdad de oportunidades, justicia cercana, entre otros.

Entre estos elementos podemos encontrar los siguientes:

a. En primer lugar y coincidiendo con el profesor Alberto Wray, la realidad académica muestra que los operadores judiciales y jurídicos presentan una competencia profesional débil, pues se ha dado prevalencia a una incipiente justicia legal frente a un desconocido aunque anhelado derecho justo.<sup>2</sup> Además las teorías que sustentaron la práctica jurídica durante tanto tiempo y de manera tan incontestable en América Latina están en franco proceso de crítica y reformulación.<sup>3</sup> Esta situación podemos advertirla en la práctica forense donde existe un verdadero divorcio entre el sistema de justicia o concepto orgánico o burocrático y el valor justicia como satisfacción de las necesidades de los ciudadanos conforme a Derecho y no a la aplicación implacable de la ley sin integrar otras fuentes jurídicas como la constitución y los instrumentos internacionales así como la

equidad, la analogía y los argumentos abiertos o principios generales del Derecho.

- b. Ya Joaquín Costa nos decía, el siglo pasado, que la presunción *juris et de jure* referente al hecho que la ignorancia de la ley no excusa a persona alguna se constituye en un verdadero escarnio y la más grande tiranía que se haya ejercido jamás en la historia. Luego concluía:...esa base, ese cimiento de las sociedades humanas es el que se encierra en estos dos conocidos aforismos, heredados de los antiguos romanistas: 1. A nadie le es permitido ignorar las leyes (*nemini licet ignorare jus*). 2. En su consecuencia, se presume que todo el mundo las conoce; por lo cual, aunque resulte que uno las ignoraba, le obligan lo mismo que si hubiese conocido (*nemo jus ignorare censeatur; ignorantia legis neminem excusat*).<sup>4</sup> Paralelamente este tema se relaciona con la hiperinflación normativa o exagerado número de normas vigentes en el país que hacen del cumplimiento efectivo de esta presunción casi una hazaña,<sup>5</sup> pues se ha formado un farragoso y desordenado cuerpo normativo que conspira contra la estabilidad y seguridad jurídica induciendo, en muchos casos, a una inobservancia sistemática de los fines sociales del Derecho. A esto se suma la carencia de un mecanismo o sistema de publicidad que ponga en conocimiento del pueblo y de los mismos tribunales de justicia las normas jurídicas vigentes, especialmente los instrumentos internacionales y las constantes reformas legales y normativas en general.<sup>6</sup>
- c. Los mecanismos para el mejoramiento de acceso al sistema de justicia deben ser perfeccionados, pues aún son débiles. Este derecho debe ser entendido en doble faz: en primer lugar, como aquel derecho que toda persona debe tener, entendido como igualdad de oportunidades, para acudir al sistema formal de administración de justicia, y luego, el reto de la creación de estructuras y mecanismos funcionales para volverla efectivamente más accesible, pues hay la incorporación de conceptos axiológicos y sociales más cercanos a los usuarios, que son de corte informal, local o comunitario. Al respecto, el eminente profesor Boaventura de Sousa Santos nos explica que el tema del acceso a la justicia es aquel que más directamente formula las relaciones entre el proceso civil y la justicia social, entre igualdad jurídico-formal y desigualdad socio-económica.<sup>7</sup> En la realidad se percibe un cierto alejamiento de la mayoría de los ciudadanos frente a la administración de justicia, pues parece que únicamente la gente que tiene posibilidades económicas y que está dispuesta, de manera estoica, a bregar en los despachos judiciales es la que definitivamente acude en busca de la justicia estatal.

d. El rechazo a la informalidad jurídica, aunque la práctica y la vida cotidiana nos ha demostrado que las fuentes del derecho son modificadas y adaptadas en su uso. El profesor peruano Marcial Rubio Correa, por su parte, nos indica que no todo incumplimiento de la obligatoriedad del derecho es informalidad, solamente parecen serlo los incumplimientos que devienen en estructuralmente tolerables como la relación existente entre el desempleo y el surgimiento del trabajo informal.<sup>8</sup> La idea entonces deviene clarísima en el desarrollo del Derecho, pues la comunidad (especialmente grupos alejados, en desventaja o desatendidos) reclama protagonismo para no solamente pedir al Estado atención a sus problemas sino más bien para hacer posible la participación efectiva y justa de sus miembros en el tratamiento de sus propios conflictos.

e. El apareamiento de nuevos sujetos del derecho impulsados por movimientos sociales y el paso de un derecho moderno a uno postmoderno. El primer aspecto se acompaña con el apareamiento de los movimientos de mujeres, de obreros, de grupos vulnerables, de indígenas y afro que han tenido un indiscutible impacto en la ideología monista del derecho y en el surgimiento de un nuevo marco normativo en busca de una justicia que entienda sus diversas realidades. Esto desemboca en lo que se denomina como pluralismo jurídico o derecho alternativo, es decir, aquella situación que se da siempre que en un mismo espacio geopolítico rija (oficialmente o no) más de un orden jurídico.<sup>9</sup> Finalmente este tema nos lleva a la transición del derecho moderno hacia el postmoderno y para ello el jurista Fernando de Trazegnies se hace la siguiente interrogante: *¿En qué sería diferente un Derecho postmoderno de un Derecho moderno?* Nos contesta del modo que sigue: *Ciertamente, en el reconocimiento de una pluralidad de órdenes jurídicos ahí donde el Derecho moderno solo quería reconocer un orden jurídico estatal uniforme para todos los ciudadanos.*<sup>10</sup> Por ende, nos encontramos en una etapa caracterizada por transformaciones de alcance epocal, en palabras de Ferrajoli, donde se advierte la decadencia de los Estados nacionales y del monopolio estatal de la producción jurídica, la globalización de la economía y de las comunicaciones no acompañada de una correspondiente globalización del derecho y de sus técnicas de tutela, el desarrollo de nuevas formas de explotación, de discriminación y de agresión a los bienes comunes y a los derechos fundamentales. De ello resulta inevitablemente una crisis del derecho.

f. Los procesos de reforma judicial deben ser enfocados hacia una coordinación directa con los más necesitados y con un cambio en el sistema impuesto, pues hay que considerar dos aspectos si queremos eficacia y no mera validez, a saber: a) se mantiene aún latente la discrepancia entre el derecho formalmente vigente y el derecho socialmente eficaz (*Law in books/ law in action*), y b) se debería profundizar en las relaciones entre el derecho y el desarrollo socio-económico y más específicamente el papel del derecho en la transformación modernizadora de las sociedades tradicionales.<sup>11</sup> Al respecto, Alejandro Garro vislumbra la necesidad de la existencia de una relación directa entre el *acceso a la justicia* desde la pers-

pectiva de los programas de asistencia legal para los pobres y los programas de reforma legal en curso en América Latina, para mejorar y democratizar los servicios.<sup>12</sup> Finalmente cabría indicar, con satisfacción, que en esta línea de acción y pensamiento entra un último fondo de Projusticia destinado a difundir Mecanismos alternativos comunitarios de manejo de conflicto, justicia de paz y cultura de diálogo con la participación directa de las poblaciones y comunidades más alejadas.<sup>13</sup>

Los conflictos no han sido históricamente procesados de manera adecuada por el sistema de administración de justicia estatal, pues éste ha omitido generalmente la diversidad étnica y cultural existente en el país. Por ello, el tema justicia no solamente puede ser abordado desde la esfera técnica sino que va mucho más allá, ya que es un aspecto público que necesariamente deberá incluir el concepto de lo diverso, lo intercultural e interdisciplinario, donde se requerirá del apoyo de otras ciencias para hacer que el derecho y la justicia no se transformen en un obstáculo para la equidad, el desarrollo, la democracia y la evolución social.

Estos aspectos, sumados a otros estructurales y culturales que aquejan al sistema de administración de justicia,<sup>14</sup> nos demuestran que la mayoría de la ciudadanía prefiere guardar cierta distancia frente al aparato judicial o manejar sus conflictos a su manera, ya sea con la evasión sistemática, ya sea con la justicia motu propio o privatización violenta de la resolución de conflictos. Incluso en áreas urbano marginales y rurales, tomando el criterio de Alberto Wray, aparecen conductas y actitudes colectivas distintas a las ordenadas por las normas y difíciles de encasillar en las instituciones que reconoce la doctrina, de manera que en cierta forma interrogan al jurista, le plantean problemas y demandan una respuesta inmediata,<sup>15</sup> de allí que podría resultar demasiado tarde y peligroso si el Derecho nos las considera adecuada y oportunamente en su seno.

Lo cierto es que la gente requiere de mecanismos de justicia cercanos, confiables y eficientes que ayuden a aminorar su drama social cotidiano al devolverle el sentido real de la misma basado en el respeto al ser humano en toda su dimensión.

En este contexto nace el concepto de la justicia comunitaria, pues aparece como muy obvio el hecho de que los distintos mecanismos formales y legales no han podido impedir la eclosión de mecanismos culturales, locales e informales de manejo de conflictos y hasta de otra justicia.

### Qué es la Justicia Comunitaria

Sobre la justicia comunitaria señalaré que siempre ha estado presente en la realidad nacional, especialmente porque el derecho positivo y estatal no ha llegado a muchos sectores o llegando ha causado impactos negativos en la armonía cultural, de allí que la costumbre del lugar ha empezado a reemplazar paulatinamente a la ley nacional. Nos atreveríamos a decir, entonces, que la consecuencia inmediata de la omisión del Estado para brindar servicios óptimos de justicia ha generado una especie de para-institucionalidad (otra institucionalidad), donde algunos grupos marginales e incluso urbanos han procedido a legitimar y estructurar cier-

tos mecanismos propios orientados a la satisfacción de necesidades básicas, entre ellas la recuperación de la justicia y paz ciudadana. Surge inmediatamente la polémica, ya que algunos de estos mecanismos funcionan, en muchas ocasiones, en lugar del mismo Estado.

Para entender mejor la figura es bueno advertir que entre los elementos que la definen encontramos los siguientes: a) Es una forma de construcción de poder social, quizá como reacción a la falta de neutralidad del sistema jurídico, donde hay relaciones de poder en juego que no consideran a las comunidades en desventaja, b) presenta mecanismos culturales tradicionales para manejar conflictos desatendidos por el Estado en su afán y esfuerzo por institucionalizar el sistema de justicia, c) presenta funciones de control y regulación social que genera una justicia previsible y una cohesión en las comunidades, d) funciona en sectores rurales con mucha más frecuencia que en los urbanos, e) no se la entiende si no se comprenden sus bases comunitarias y valores propios, de allí que haya un manejo del Derecho sin intermediarios extraños, f) el acceso es fácil, aunque en algunos casos hay rituales o solemnidades previas que cumplir ante autoridades comunitarias, para que opere la coerción social, g) es una justicia conciliadora y coexistencial que busca resolver las distintas amenazas que se presentan en contra de la comunidad o al menos busca contenerlas y así mantener o recuperar la armonía que se requiere para vivir en paz y orden, y h) presentan grandes niveles de legitimidad y eficacia.

Los principios que dirigen o deben guiar la justicia comunitaria, a su vez, son el de reconciliación, armonía y paz comunitaria, equidad, informalidad, consensualidad y autonomía orgánica o inexistencia de dependencia externa.<sup>16</sup>

### Mecanismos de justicia comunitaria

Ahora quisiera contestar tres interrogantes que obligatoriamente se relacionan con el tema tratado, a saber: 1) ¿Qué expresiones existen de justicia comunitaria en el país? 2) ¿Tienen legitimidad en la población? y 3) ¿Cuál es la actitud del Estado al respecto?

En cuanto a la primera pregunta, nos atrevemos a realizar el siguiente esquema, pues hallamos cuatro vertientes, bien diferenciadas:

a. Justicia indígena o conjunto de normas socio-jurídicas ancestrales que han sido re-descubiertas y aplicadas por las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas. Este sistema normativo (Camachic) presenta un derecho en pleno movimiento, en transición y con una fuerza de acoplamiento a la realidad del momento. Podemos decir que este Derecho, basado en la costumbre y en la tradición, es efectivamente Derecho, siguiendo a Weber, porque se respetan cuatro aspectos que convergen para dar origen a la autonomía e identidad: 1) presenta autoridades legítimamente reconocidas, 2) hay una aplicación universal de la norma, 3) surge el derecho en el momento mismo que aparece el conflicto en la comunidad, y 4) la sanción se encuentra legitimada por la fuerza de la autoridad y por la aceptación de la comunidad.<sup>17</sup>

b. Métodos alternativos de manejo de conflictos comunitarios, especialmente la mediación comunitaria o sea

aquel mecanismo de facilitación de diálogo dirigido por un miembro propio de la comunidad que al conocer la realidad y costumbres ayuda a que las partes, individuales o colectivas, reenfoquen su conflicto en aras de la paz social y busquen acercamientos y una solución efectiva a sus diferencias. Consideramos que Ecuador ha dado un buen ejemplo en la difusión y uso de esta figura, siendo más importante su relativo éxito, por el simple hecho de no haberse contado con apoyo alguno del aparato público, que incluso la ha mirado con recelo y desconfianza, desde su aparecimiento positivo en la Ley de Arbitraje y Mediación de 1997. De todas formas, instituciones como el CIDES (Centro sobre Derecho y Sociedad) han capacitado a más de doscientos mediadores comunitarios indígenas y campesinos después de un proceso sostenido de más de seis años de trabajo con comunidades quichuas de Imbabura, Chimborazo, Napo y Orellana. También han culminado procesos de capacitación en mediación comunitaria a cien personas de diferentes grupos urbano marginales, gremiales y populares de diversas ciudades del país.<sup>18</sup>

c. La Justicia de paz, con profundas raíces españolas y con un ejemplo regional andino digno de emular, que de cierto modo ya fue usado en nuestro país tanto en la colonia como en el siglo anterior. Esta figura presenta una doble ventaja, pues por un lado busca el avenimiento entre los disputantes y por otro, el juzgamiento en equidad de los conflictos individuales, vecinales o comunitarios que no pudieron ser solucionados por la mediación o conciliación previa, es decir, la justicia de paz usa dos modelos de manejo de conflictos que se complementan entre sí: el consensual y el adjudicatorio en equidad. Actualmente la justicia de paz se encuentra en un proceso de difusión y debate gracias a un aporte de la Unión Europea que ha auspiciado, entre otras actividades, la formación de la llamada red andina de justicia de paz y comunitaria formada por ONG de Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.<sup>19</sup>

d. El aparecimiento de las denominadas juntas campesinas, figura que será el centro de nuestro estudio.

Por otra parte, consideramos que estos sistemas comunitarios de entender y practicar la justicia gozan de legitimidad ciudadana, aunque merecen un debate más profundo, que ya ha iniciado, pues necesariamente deben tener límites en la Constitución y en los Derechos Humanos.<sup>20</sup> La legitimidad se demuestra en el uso uniforme que hacen de ella sus beneficiarios y en la petición de que sea considerada por el derecho estatal en lo que respecta con la facilitación de un proceso de coordinación integral entre los dos sistemas, el comunitario y el estatal.

En lo relativo a la tercera interrogante, podemos advertir que el Estado ha aceptado la presencia de la justicia comunitaria, pero se ha limitado a constitucionalizar la justicia indígena, la mediación comunitaria y la justicia de paz, quedando aún pendiente la instauración de un proceso de creación de leyes orgánicas y ordinarias que hagan posible una aplicación de estas figuras con el apoyo del aparato estatal y en estrecha coordinación con el sistema ordinario de administración de justicia, ya que hasta hoy el desarrollo, práctica y entendimiento de estos conceptos más ha sido un esfuerzo de las propias comunidades o de la sociedad civil.



Concluiríamos entonces que hay una ausencia estatal. La excepción, sería la presencia de la Ley de Arbitraje y Mediación desde 1997.

### ¿Con qué criterios se manejan los conflictos en la Justicia Comunitaria?

#### ¿Ha habido algún exceso?

Los criterios de aplicación de la justicia comunitaria se encuentran en pleno debate, como ya se advirtió, pues hay dos posiciones: por un lado, un universalismo de adoptar las normas constitucionales y derechos humanos como límite y por otro, un relativismo de que sea manejada conforme a sus propios principios, incluso ajenos al ordenamiento jurídico estatal.

Consideramos que aún persiste la confusión, sobre todo ante la dualidad de reacción social: tortura o sanción presente en la justicia indígena, especialmente en aquellos casos como el baño, en plena madrugada, con agua helada y hierbas espinosas a la persona que ha vulnerado el ordenamiento socio cultural de la comunidad indígena.

El criterio que empieza a ser aceptado es que los indígenas deben ser juzgados por indígenas y que los mestizos, a no ser que vivan en la comunidad india, deben ser juzgados o atendidos por mestizos en sus conflictos. La exigencia es un mínimo de derechos y garantías constitucionales que deben ser observados como el debido proceso y el conocimiento de sus derechos como ciudadano ecuatoriano.

Además es una práctica muy usual que el acuerdo logrado en una mediación comunitaria indígena no le exime al autor de una infracción comunitaria de sufrir las sanciones comunitarias, algunas ya señaladas anteriormente.

### Las juntas campesinas

Se constituyen en un fenómeno relativamente nuevo dentro de la realidad socio-jurídica nacional y de hecho recién los medios de comunicación empiezan a describirlas como organizaciones que cometen abusos y que actúan al margen de la ley, sin hacer un análisis de las razones que originan su apareamiento, sin que por ello justifique ninguna actuación alejada del sistema jurídico nacional y del derecho.<sup>21</sup>

De todos modos y gracias al trabajo de campo hemos advertido que las juntas se encuentran esparcidas en varias provincias de la sierra, especialmente en las zonas subtropicales y tropicales de Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, aunque también funcionan en Los Ríos.

Sobre su estructura y funcionamiento podemos decir que se asemejan a las rondas campesinas del Perú,<sup>22</sup> guardando aquellas diferencias históricas, culturales y políticas que no tienen las juntas ecuatorianas, en razón que las rondas se organizan, en parte, para librar una lucha anti subversiva (Carlos Iván de Degregori, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, 1996).

Por esta razón, tengo una ambivalencia continua, pues por una parte creo en los derechos humanos, pero por otra, la ausencia de justicia que viven algunos pueblos alejados me hace reflexionar sobre su relatividad y la ausencia de

mecanismos de exigibilidad tal es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales y de los mismos difusos y colectivos, sin dejar de lado los civiles y políticos.

### Razones para su surgimiento

Conforme nos relatan algunos miembros pertenecientes a las juntas de Cotopaxi, Bolívar, Los Ríos y Pichincha, podemos colegir que su apareamiento se relaciona con la presencia permanente de enfermedades sociales como la delincuencia, especialmente el abigeato, el robo y la usurpación de tierras; la ausencia de autoridad y el vacío de poder dejado por los grandes terratenientes.

Para entender la proliferación de la delincuencia, los mismos miembros de las juntas de cuatro provincias nos dan las siguientes razones: a) *el deterioro del principio de autoridad en todos los niveles*, b) *la falta de supervisión en la administración de justicia*, c) *la inoperancia e incapacidad de las autoridades de turno*, y d) *el desconocimiento casi total del pueblo hacia la ley y el ámbito de acción de cada autoridad, razón por la que en Pangua, por ejemplo, el 80% de los requerimientos de justicia se presentan ante la autoridad equivocada, sumándose a ello la falta de profesionales del Derecho*.

Estas juntas, bautizadas por los moradores de los cantones y provincias donde funcionan como Juntas anti cuatreras,<sup>24</sup> empiezan a formarse desde la década de los ochenta, aunque realmente desde los noventa es que se transforman en una especie de entes de seguridad que organizan rondas diurnas y nocturnas para prevenir y controlar el robo de ganado así como también la perpetración de otros delitos más graves. En algunos casos, estas rondas han actuado en coordinación con la Policía y el Ejército Nacional, aunque en la mayoría de veces no proceden así, ya que en algunas zonas no hay efectivos militares en tanto que en otras tan solo prestan sus servicios uno o dos policías que se encuentran a cargo de las diferentes parroquias rurales siempre a órdenes del respectivo teniente político.

Además, cabe destacar que sus miembros, en su mayoría, son campesinos que viven fuera de los centros urbanos o sencillamente residentes en las parroquias que se dedican a la agricultura y ganadería. Al respecto, el campesinado se refiere a un grupo social ligado a un sistema socioeconómico peculiar por ello el campesino es el pequeño propietario o usufructuario de tierra que la cultiva usando su propia fuerza de trabajo, no significando una categoría meramente profesional.<sup>25</sup>

En definitiva, podemos decir que las juntas campesinas se forman de manera paulatina con la concurrencia de agricultores, ganaderos, pequeños terratenientes o dueños de fincas, incluso algunos acomodados, que deciden estructurar la organización en busca de una unidad comunitaria preventiva y para ello jurídicamente deciden constituir una persona jurídica sin fines de lucro, generalmente un comité o asociación de campesinos. En la práctica, el nombre que toman es el de Comité Pro-defensa del campesinado de los diferentes cantones o parroquias y se basan para su conformación en el título XXIX del libro primero del Código Civil referido a las corporaciones y fundaciones como personas jurídicas sin fines de lucro sujetas a aprobación del Ejecutivo.

El síndico de una de las organizaciones de Cotopaxi nos relata las razones por las cuales se crean las juntas: *Ante esta arremetida delincencial, el pueblo perjudicado se organiza fundamentado en los siguientes objetivos: a) el acoger en su seno al mayor número de campesinos del cantón b) capacitar para el fortalecimiento de la organización comunitaria, procurando de sus autoridades el derecho a todos los servicios tales como: salud, educación, vialidad, transporte, comunicaciones, luz, agua y justicia para la defensa de la vida de las personas, como el respeto a los bienes ajenos; y c) para el cumplimiento de sus objetivos, debiendo elaborar y desarrollar planes, programas y proyectos en beneficio de toda la comunidad cantonal.*

En la realidad, estas instituciones empiezan como un espacio social para controlar los robos, pero poco a poco y a medida que aumenta el número de sus miembros empiezan a ampliar el ámbito de acción.<sup>26</sup> Así hoy día manejan desde conflictos domésticos de sus miembros hasta titulación de tierras entonces, podríamos decir que su tarea crucial resulta ser la imposición de normas sociales, pues es al Comité o Junta a los que acuden los campesinos con sus demandas, preocupaciones y reclamos de cualquier índole. Aquí nace el impasse con el formalismo y positivismo, pues surge un movimiento distinto a la justicia formal que busca un manejo de conflictos basado en el consenso y la protección de los intereses de grupo, donde el castigo físico tiene una presencia simbólica, no solo de amedrentar o infundir miedo sino de efectos psicológicos que buscan no solamente el castigo por el castigo o simple ajusticiamiento sino la reincorporación de los miembros del grupo que han delinquirido a la comunidad y la rehabilitación de los terceros ajenos que han actuado en contra de la misma comunidad, pues de lo que se trata es de dar una solución definitiva y concreta al problema de la delincuencia.

Nos preguntamos el por qué de este comportamiento en contra de los agresores, especialmente de los abigeos. La respuesta no se hace esperar, pues los socios me han relatado varios escenarios negativos como el hecho de que, en un inicio, los delincuentes eran entregados a la policía y al sistema judicial, pero desafortunadamente salían en libertad a día seguido, causando malestar social, tomándose represalias y hasta iniciando juicios penales en contra de los miembros de las juntas que los entregaron a la autoridad. Por esta situación su denominación de comité pro-defensa, pues se sienten a la defensiva frente a las intolerables condiciones de vida, causadas sobre todo por los robos y por la ineficiencia del poder público.<sup>27</sup> Los resultados han sido relativamente satisfactorios, pues han recuperado la paz ciudadana, la seguridad y hasta han podido rehabilitar a campesinos y no campesinos que han cometido infracciones en las zonas de influencia de las juntas campesinas.

Uno de los pobladores de la parroquia Moraspungo me relataba lo siguiente: *Antes esto era como el oeste, todo se arreglaba a pistola limpia, ahora hay como andar y como trabajar y en eso el comité ha apoyado mucho.* Esta situación de éxito ha coadyuvado para obtener varios avances en el desarrollo de las comunidades rurales, así: la posibilidad de contar con una sede social, la coordinación con los gobiernos seccionales y con las juntas parroquiales, el respeto de las comunidades para manejar varios temas como la educación, la salud, la exigencia de servicios públicos y hasta

conflictos familiares y personales de los miembros y de sus allegados, la facilitación de capacitación socio jurídica, el surgimiento de nuevos líderes con espíritu solidario, entre otras.

Lamentablemente hay también aspectos negativos, especialmente la presencia de excesos en contra de los derechos humanos, aunque son realmente la excepción; empero, hay que aclarar lo siguiente, pues en la mayoría de los casos los conflictos se arreglan gracias a la aceptación de la responsabilidad de las partes implicadas en el delito; únicamente si no hay dicha aceptación, puede venir la violencia, como excepción, pues ayudará como castigo ejemplar y rectificador. Resulta realmente increíble el debate normativo que opera en cada caso, pues todas las decisiones operan de manera colectiva y luego son discutidas en asambleas. La violencia, entonces, se dibuja en forma de latigazos o castigos corporales, dependiendo su intensidad de la reincidencia o no de los infractores y esto ha generado, en opinión de los críticos, una riesgosa tendencia de privatización de la violencia, a lo cual agregaría que es causada directamente por la ausencia del Estado y que por ello debe ser enfrentada no con juicios penales sino con un análisis real y profesional de las fuerzas y hechos sociales para contribuir posteriormente con soluciones apropiadas.<sup>28</sup>

También y como resultado de la difusión del éxito alcanzado, muchos campesinos de comunidades cercanas empezaron a pedir apoyo a los comités conformados, ya sea para pertenecer a ellos, ya sea para constituir otros nuevos; de allí ha surgido, entonces, la necesidad de conformar una confederación que reúna a los comités de las diferentes provincias.

Finalmente quiero citar a un jurista, posiblemente el que más ha estudiado la justicia comunitaria o popular andina, Hans Jürgen Brandt, quien nos dice que no es positivo idealizar este tipo de justicia, aunque no hay que perder de vista su legitimidad y su complementariedad y hasta contradicción con el derecho formal.

*No queremos idealizar la justicia popular. Como hemos visto se aplican-sobre todo en zonas rurales andinas- sanciones, tales como castigos corporales, maltratos, que configuran violaciones a los derechos humanos y que, por lo tanto, son inaceptables desde nuestro punto de vista. Pero hay que considerar, que en las poblaciones analizadas la justicia popular o paralela es altamente aceptada. Los campesinos y los nativos prefieren resolver sus conflictos prioritariamente a este nivel. Sólo si estas instancias no satisfacen sus reivindicaciones surge la necesidad de considerar el derecho nacional y las instancias estatales.*<sup>29</sup>

Entonces, advertimos que en el mundo jurídico existen anomalías que deben ser estudiadas, sobre todo si queremos entender los conceptos de estado social de derecho y justicia y para ello el Estado deberá disminuir, lo más posible, sus niveles de violencia reflejados en la falta de atención a las comunidades alejadas, ya sea en infraestructura, ya sea en servicios básicos como la justicia. Con ello, se confirma el aserto que la violencia solamente engendra violencia, puesto que las juntas surgen ante la ausencia de la justicia, transformándose inclusive en un problema de ciudadanía, pues el miembro del comité u asociación campesina adquiere voz y presencia local que nunca la tuvo antes.

## Recomendaciones para el Estado

La realidad existe y debe ser atendida; un simple decir los comités se encuentran fuera de la ley y deben ser investigados no basta para dar soluciones de fondo.

Consideramos oportuno lo siguiente:

- a. La promoción y difusión de los métodos alternativos de manejo de conflictos en las zonas de influencia de los comités pro-defensa. Al respecto, el Centro sobre Derecho y Sociedad CIDES, gracias al programa regional de justicia de paz auspiciado por la Unión Europea ha iniciado un proceso de difusión de la mediación comunitaria y la justicia de paz en algunas regiones del país, especialmente en poblaciones marginales campesinas e indígenas como en zonas urbanas importantes como Quito, Cuenca y Guayaquil; para ello se ha considerado las experiencias existentes en mediación comunitaria en comunidades indígenas, campesinas y de grupos marginales, especialmente las desarrolladas con éxito por la ONG. Dentro de esto se trabaja con dirigentes de comités pertenecientes a las provincias de Cotopaxi, Bolívar, Los Ríos y Pichincha.
- b. Es fundamental que el Estado establezca políticas judiciales innovadoras y para ello hay que desarrollar un perfil adecuado basado en el concepto de mejorar el acceso al sistema de justicia y brindar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos; caso contrario la justicia se parecería a lo dicho por Alejandro Garro y Lord McCluskey, pues para ellos *los Tribunales y servicios legales están en teoría disponibles para todos, del mismo modo en que lo está el Hotel Sheraton: cualquiera puede entrar; todo lo que se necesita es dinero*. Es decir, el reto es equilibrar la igualdad jurídico-formal y la desigualdad socio-económica así como vencer la mayoría de los obstáculos estructurales, sociales y culturales que impiden el efectivo acceso.
- c. No puede esperar más la implementación de la justicia de paz, que en mi opinión es una institución bisagra, pues sirve de nexo o puente entre la justicia estatal y comunitaria, mas aún si usa los MASC comunitarios y la equidad o justicia que emerge del caso concreto, o sea, se centra en el derecho justo y no en la justicia legal. Recuérdese que los jueces de paz tratan, en primer lugar, de avenir a los disputantes y solamente en caso infructuoso juzgarán en equidad. Entonces hay una necesidad impe-

riosa de su incorporación al sistema de administración de justicia, puesto que los capacitados como jueces de paz, hombres o mujeres, son funcionarios judiciales que conocen los dos sistemas jurídicos, pero que guardan la condición de funcionario judicial y a la vez se constituyen en un miembro respetado de la comunidad. Además son mediadores que conocen el manejo apropiado de los conflictos, la pedagogía comunitaria y la potenciación individual y colectiva, devolviendo así la confianza en el sistema. Finalmente su designación es eminentemente local y democrática. Si no es posible su nombramiento, entonces, deberán iniciarse, por lo menos, procesos de capacitación a los tenientes políticos, jefes políticos, comisarios nacionales y municipales, intendentes y subintendentes en técnicas básicas de manejo de conflictos.<sup>30</sup>

d. Es hora que se empiece a dar el verdadero valor a la mediación comunitaria, que incluso ha sido debidamente recogida en la Ley de Arbitraje y Mediación y en la Ley de Juntas Parroquiales, pues brinda una oportunidad sin parangón para que la responsabilidad ciudadana sea una realidad en las diferentes zonas rurales del país, en el sentido de acudir a la justicia formal única y exclusivamente cuando sea estrictamente necesario.

e. Sería recomendable que el Consejo Nacional de la Judicatura incorpore un equipo de instructores para que pueda ser el órgano encargado de la vigilancia y control de la justicia de paz, siempre en coordinación con las comunidades y la sociedad civil. Para ello, sería óptimo contar con materiales adecuados tales como: manuales de procedimiento, sistematización de costumbres, sistematización de instrumentos internacionales, entre otros.

f. Es imprescindible la aprobación de la Ley Orgánica de la Función Judicial, donde se incorpora a la justicia de paz, caso contrario, habría que trabajar mucho con los mediadores comunitarios o propugnar una ley orgánica de justicia de paz. Como se advierte el camino es largo, pero debe recorrérselo, pues es inminente un retroceso en la seguridad jurídica, si no hacemos nada.

Para finalizar y en honor a la verdad, considero que es hora de empezar a descubrir el verdadero sentido del estado social de derecho basado en criterios ciertos de inter-culturalidad, tolerancia y pluralidad. Queremos justicia entonces, debemos crear las condiciones para entenderla, descubrirla y administrarla oportunamente.

## Notas

1. Alberto Wray explica que el legalismo, es decir, el culto irracional a la letra de la ley; la tendencia a copiar los textos legales extranjeros; la rutina y el poco oficio reflejados en buena parte de alegatos, sentencias y demás documentos legales, son algunos de esos indicios. Ver su trabajo Diagnóstico sobre el estado de la enseñanza del Derecho en el Ecuador, Corporación Editora Nacional, primera edición, Quito, 1999, pág. 7
2. Notas editoriales de Diego Eduardo López en Libertad y Restricción en la Decisión Judicial, El debate con la teoría crítica del derecho, Duncan Kennedy, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto pensar, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1999.
3. El académico critica duramente a esta figura y dice: *...Esta presunción se mantiene a sabiendas de que es contraria a la realidad de las cosas; a sabiendas de que es una ficción, sabiendas de que es una falsedad, a sabiendas: Primero, de que nadie*



## Notas

conoce todo el derecho, de que sólo una insignificante minoría de hombres sabe una parte, y no grande, de las leyes vigentes en un momento dado; Segundo, de que es imposible que la mayoría y aun esa minoría misma, las conozca todas; y Tercero, de que la presunción conforme a la verdad de los hechos, conforme, por tanto, a la razón, a la justicia y a la lógica, sería cabalmente la inversa, que nadie conoce las leyes como no se pruebe lo contrario... Costa, Joaquín, El problema de la Ignorancia del Derecho, Manuales Soler, Sucesores de Manuel Soler editores, Imprenta de Domingo Clarasó, Barcelona, pág. 5 y 6.

4. Hace cinco años se realizó un estudio dirigido por la Asociación de Empresarios del Ecuador (ANDE) sobre el sistema legal del país y de la forma en que propicia la corrupción, investigación que determinó que en 172 años de vida republicana se crearon 124.540 normas; continuando en vigencia 48.570. Además el estudio concluye dos aspectos: a) Este enorme número de leyes superpuestas, ambiguas y contradictorias, crea un caos en el que los burócratas aplican las leyes a su propia discreción, b) En los últimos 23 años de régimen democrático se dictaron más normas (58.256). Diario El Universo, 29 de julio de 2002, pág. 2 A, reportaje denominado *Corrupción, el desgarrón económico*.
5. Las principales razones por las cuales la norma jurídica no es debidamente conocida por la mayoría de la población son: lenguaje extraño y ajeno al pueblo, desconfianza en el sistema de justicia, excesivo número de normas, pobre nivel de escolarización de los usuarios, escasa difusión de las mismas en sitios alejados de las grandes ciudades, sistemas incipientes de acceso a la justicia. Además, existen barreras socioeconómicas, culturales, sociológicas y hasta psicológicas entre los ciudadanos que el Estado no ha podido enfrentar peor coordinar.
6. De Sousa Santos, Boaventura, *Estado, Derecho y Luchas Sociales*, ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Primera edición, Bogotá, 1991, pág. 155.
7. Resulta muy importante estudiar el capítulo IX Informalidad y Fuentes del Derecho del profesor Marcial Rubio Correa, en su obra *El Sistema jurídico (Introducción al derecho)*, Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, octava edición, Lima, 2002, pág. 231 a 236.
8. Autores como Boaventura de Sousa Santos y Diego Duquelsky Gómez defienden esta tesis: El primero sostiene que *...En las dos últimas décadas, la investigación sobre el pluralismo jurídico llamó nuestra atención sobre la existencia de derechos locales en las zonas rurales, en los barrios urbanos marginales, en las iglesias, en las empresas, en el deporte, en las organizaciones profesionales. Se trata de formas de derecho infraestructural, informal, no oficial y más o menos consuetudinario*.
9. De Trazegnies Granda, Fernando, *Postmodernidad y Derecho*, Monografías Jurídicas 86, Editorial Temis, Bogotá, 1993, pág. 100.
10. Para profundizar este tema ver la obra *Estado, Derecho y Luchas Sociales* de Boaventura de Sousa Santos.
11. Garro, Alejandro, *Acceso de los pobres a la justicia en América Latina* en la obra colectiva *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Piados, primera edición, Buenos Aires, 2002, pág. 279 a 303.
12. Facilitada por una Donación del Gobierno japonés, a través del Banco Mundial, la nueva etapa de trabajo de Projusticia se abre hacia cuatro frentes bien definidos: Justicia Indígena, Cultura y Justicia de Paz, Servicios de Resolución Alternativa de Conflictos y Defensoría Pública. Datos obtenidos en la presentación oficial del Fondo el día 19 de diciembre de 2002.
13. No podemos dejar de indicar que el sistema adolece de los siguientes males: a) el servicio es costoso, pues únicamente los casos penales, laborales, de alimentos y de menores son gratuitos, ya que en las demás causas, el Consejo Nacional de la Judicatura fija el respectivo monto de las tasas por servicios judiciales, dinero que sirve para la autogestión financiera; lamentablemente en muchas zonas rurales algunos empleados judiciales piden dinero incluso para el despacho de los trámites que constitucionalmente son gratuitos, b) lenta e inoportuna, pues hay una demora bastante considerable en el despacho de la mayoría de juicios, aspecto que causa angustia, desconfianza e impunidad en los usuarios, c) politización y carencia de políticas públicas judiciales, pues lamentablemente no hay voluntad estatal integral para finiquitar los procesos de reforma legal y modernización del aparato judicial, tema que conspira contra la independencia, transparencia y calidad que merece el

**Notas**

- valor justicia. d) muchas veces los fallos y decisiones de la justicia, constitucional y legal, causan malestar en el Ejecutivo y generan una especie de pugna de poderes, tal y como se ha observado en algunos casos como la rebaja del IVA, privatización de las eléctricas, etc.
14. Wray, Alberto, *Derecho, Costumbre y Comunidad*, Revista Ruptura, Año XXXVIII, Número 31, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1987, pág. 37 a 51.
  15. Sobre estos principios se puede profundizar en el artículo Justicia Comunitaria: Claves para su comprensión, de Edgar Ardila en la Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico No. 12, Justicia Comunitaria, Parte I, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2000, pág. 43 a 52.
  16. Para mayor información se puede consultar las siguientes obras: Alberto Wray et alie, *Derecho, pueblos indígenas y Reforma del Estado*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1993; Antonio Peña Jumpa, Vicente Cabedo y Francisco López Bárcenas, *Constituciones, Derecho y Justicia en los Pueblos Indígenas de América Latina*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Primera edición, Lima, 2002; Judith Salgado, compiladora, *Justicia indígena, aportes para un debate*, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya Yala, primera edición, Quito, 2002; Fernando García, *Formas indígenas de administrar justicia*, FLACSO, sede Ecuador, RISPERGRAF, primera edición, Quito, 2002; Revista IURIS DICTIO, Agosto 2002, Año III No. 6, publicada por el Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, sección monográfica.
  17. Para mayor información ver mis artículos Los Medios alternativos de solución de conflictos en las comunidades indígenas ecuatorianas, en Resolución Alternativa de Conflictos, Centro de Mediación de CLD, Quito, 1997, páginas 173 a 184; La mediación comunitaria: un parámetro para la efectividad de los métodos alternativos de manejo de conflictos, Revista Ruptura, No. 43, Tomo II, AED de la facultad de Jurisprudencia de la PUCE, 2000, pág. 275 a 280. También ver el artículo de Farith Simon, Investigación sobre acceso a la justicia en la República del Ecuador, en Acceso a la justicia y equidad, Estudio en siete países de América Latina, BID, IIDH, primera edición, San José, 2000, páginas 71 a 118.
  18. Trabajos nacionales sobre justicia de paz son escasos, salvo uno terminado por el magistrado Santiago Andrade y algunos elaborados por el autor del presente artículo, entre ellos consultar: Factores jurídicos, políticos y técnicos de los jueces de paz en Ecuador, en Justicia de paz en la Región Andina, Experiencias comparadas, utopías compartidas, Norma Gálvez editora, Red de Justicia Comunitaria y Tratamiento del Conflicto, Plural, NED y CEJ, Bogotá, 2000, pág. 145 a 157; La justicia comunitaria y los métodos alternativos de manejo de conflictos en el Ecuador, en La Justicia de paz en debate, Instituto de Defensa legal, gráfica Bellido, Lima, 1999, páginas 177 a 190; Pasos importantes para la justicia de paz, en Revista ideele, No. 150, edición especial, Lima, página 119. Además los boletines 1 y 2 de la Red andina de justicia de paz y comunitaria, Justicia en los Andes, Unión Europea, mayo y agosto de 2002.
  19. Durante el seminario internacional Justicia y Violencia en las zonas rurales: la experiencia de la región andina, realizado en noviembre de 2002 en Lima se debatió profundamente sobre el tema de los límites que debe tener la justicia comunitaria y aparecieron dos tendencias: a) Una universalista que indica que la justicia comunitaria no puede traspasar las disposiciones constitucionales ni los derechos humanos, y b) Una relativista o comunitaria que indica que los límites de la justicia comunitaria son aquellos que la misma comunidad quiera y establezca. Algunos autores colombianos como Rosember Ariza y Ricardo Serrano, al referirse a los límites, nos dicen que aquellos no son ninguno de los anteriores (Constitución, ley y derechos humanos) por tres razones básicas: a) Actúa respaldada de la comunidad y trabaja en las comunidades locales exclusivamente, b) Acepta la violación de los derechos humanos para evitar un mal mayor, especialmente en aquellas zonas de influencia de las fuerzas paramilitares y guerrilleras, y c) Muestra encrucijadas donde impera solamente el derecho a la vida. Particularmente me inclino por una teoría diferente, pues comparto el criterio de Michael Walzer en el sentido que asigna a la justicia una naturaleza radicalmente pluralista: ésta es, entonces, la creación de una co-



## Notas

20. Las Juntas al margen de la Ley, diario El Comercio, 16 de noviembre de 2002, pág. D 4.
21. Podemos encontrar una buena información sobre *las rondas en la obra Las Rondas Campesinas de Piura* de Ludwig Huber, Instituto de Estudios Peruanos/Instituto Francés de Estudios Andinos, (colección mínima, 31), Lima, 1995.
22. Por ejemplo en la provincia de Cotopaxi nos relatan lo siguiente: *.. Por el olvido de los gobiernos de turno, tanto nacionales como seccionales, y la incapacidad de las autoridades del Cantón, en la década del 80 se prolifera la delincuencia organizada en todo el cantón Pangua, como en las parroquias vecinas tales como San Luis de Pambil y Quinsaloma, de Bolívar y Los Ríos, respectivamente; delincuencia especializada en los delitos de abigeato, asalto y robo, como la usurpación de tierras entre sus propios vecinos.* (entrevista a síndico de una de las organizaciones).
23. La palabra anti cuatrera se relaciona directamente con el término cuatrero que se refiere al ladrón que hurta bestias y en general a aquella persona que genera desconfianza en la comunidad porque roba o engaña a sus diferentes miembros. Entonces, junta anti cuatrera quiere decir aquella reunión de miembros de una comunidad que busca dirigir asuntos importantes para su bienestar como el hecho de enfrentar a los ladrones que arrecian en la sociedad y que lamentablemente no han tenido la intervención oportuna de las autoridades represivas para castigar a los responsables y devolver el orden a la colectividad.
24. Mayor información se puede obtener en el Manual de las Asociaciones de campesinos de William Ochoa Parra, Ediciones CALPED – SELA, Serie: Estatutos, No. 6, primera edición, Cuenca, 1993.
25. Actualmente, verbi gratia, *el comité pro-defensa del campesinado de Pangua reúne a 2600 socios afiliados, de entre los comités de desarrollo comunitario de las 4 provincias, tales como Cotopaxi, Pichincha, Bolívar y Los Ríos...* (Carta remitida al autor por el síndico del comité, 16 de junio de 2002).
26. Igual situación ocurre en Perú. Ver la obra citada *Las rondas campesinas de Piura*, pág. 38.
27. Los casos de extorsión, secuestro, asesinato u otras expresiones delictivas no son frecuentes en las juntas estudiadas y en caso de suceder estas infracciones, la asamblea se encarga de remitir el caso a las autoridades respectivas. Recuérdese que el objetivo de los comités es la protección y prevención contra el abigeato. Al respecto, incluso las autoridades de policía encuentran como requisito ineludible la instauración de un diálogo fecundo y una coordinación real con los dirigentes de los comités.
28. Brandt, Hans Jürgen, Justicia popular: nativos, campesinos, CDIJ, Lima, 1987, pág. 173 y 174.
29. Una experiencia piloto se realiza en la provincia del Azuay gracias al auspicio de la Unión Europea, CIDES, la Gobernación del Azuay y el centro de mediación y arbitraje de la Cámara de Comercio de Cuenca.