

PROMOCION DE LA RESOLUCION INDIGENA DE CONFLICTOS EN EL ECUADOR

R.V.Wagner - N.Wray

Bates College

Coord. Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica

RESUMEN

En las últimas décadas ha aumentado el interés por la resolución práctica de los conflictos. Gran parte de la teoría e investigación se ha centrado en las técnicas de resolución de conflictos en el mundo occidental. Es por tanto importante analizar y preservar las técnicas no tradicionales y no occidentales. Este artículo es una descripción de un proyecto piloto en Ecuador, planificado para reinstaurar y reforzar los métodos tradicionales de resolver los conflictos en las comunidades indígenas de la sierra y del Amazonas. Un tema central es cómo responderá el sistema político nacional altamente integrado, cuando los miembros de la comunidad entren en conflicto con personas de otras comunidades o con una comunidad distinta.

ABSTRACT

The past few decades have seen an increasing interest in dispute resolution practice. Most theory and research have focussed on dispute resolution techniques in the Western world. It is therefore important to examine and preserve non-traditional, non-Western techniques. This paper is a description of a pilot project in Ecuador, designed to reinstitute and reinforce traditional methods of resolving conflict within the indigenous communities of the sierra and the Amazon. A major concern is how well the highly integrated national political system will respond when community members are in conflict with people from another community or outside the indigenous community altogether.

A medida que la Guerra fría ha ido pasando a un segundo plano, han aumentado los esfuerzos constructivos por resolver los conflictos de todas las partes del mundo. Este aumento ha sido especialmente evidente en muchas zonas del mundo occidental, donde las técnicas de resolución de conflictos se han aplicado en todos los niveles del ámbito político y social — desde los conflictos internacionales a la regulación laboral, al barrio y a los conflictos caseros. La aplicación práctica ha ido acompañada de una mayor teorización e investigación en la resolución de conflictos. Sin embargo, como Horowitz y Boardman (1994) señalan, la teoría e investigación se han centrado fundamentalmente en los *grupos autorizados*, es decir, los princi-

pios masculinos occidentales en la resolución de conflictos. Wall y Callister (1995), asimismo, señalan que nos hemos olvidado de los puntos de vista no-occidentales de la resolución de conflictos.

El peligro es que la ola de teoría e investigación occidental puede eclipsar considerablemente el pensamiento y prácticas no occidentales de forma que se desaparezcan. La pérdida será sentida en algunos aspectos importantes. Primero, como ha señalado Montiel (1955) en su descripción de la resolución de conflictos en Filipinas, las técnicas occidentales pueden ser inadecuadamente aplicadas a contextos no occidentales. Segundo, muchas técnicas no occidentales pueden ser utilizadas, y por consiguiente enriquecer la resolución de conflictos en contextos occidentales. El desarrollo de la teoría y práctica en la resolución de conflictos será inevitablemente intensificado con la presentación de una variedad de técnicas.

Nos enfrentamos al gran peligro de olvidar y al final perder prácticas de resolución de conflictos no-tradicionales en aquellas naciones, donde los grupos étnicos subordinados están dominados por un sistema político altamente integrado que emplea principios legales generales y que excluyen el uso de métodos informales, tradicionales, de la resolución de conflictos (Clignet, 1991). Excelentes ejemplos de un grupo dominante que impone su estructura de toma de decisión política y legal sobre grupos subordinados abundan en la colonización de las Américas. Aunque la mayor parte de la colonización se produjo hace centurias, quedan unos pocos ejemplos en los que el contacto y el cambio cultural concomitante entre colonizadores y algunos grupos étnicos aislados ha sido mínimo. Tal ha sido el caso de la región amazónica de Latinoamérica. Sin embargo, la reciente recuperación de la explotación de los Andes y del Amazonas —especialmente para la agricultura y perforación del petróleo— amenaza tanto el ambiente físico como la cultura tradicional de las comunidades indígenas. Si la cultura desaparece, sus propias técnicas de resolución de conflictos podrían perderse también. Afortunadamente, todavía pueden realizarse esfuerzos para preservar elementos constructivos de estas culturas. En este artículo, describiremos un esfuerzo iniciado en Ecuador para preservar procedimientos tradicionales que, hasta hace muy poco, han resuelto efectivamente conflictos entre los miembros de las comunidades indígenas.

El Ecuador es un país de 12 millones de habitantes, del 30% al 40% de los cuales son personas indígenas quechua-parlantes pertenecientes a diez grupos étnicos. Los indígenas viven principalmente en los Andes y la región amazónica. Como en la mayoría de los países del mundo, estas personas nativas han estado sometidas a una fuerte intromisión de los colonizadores europeos durante las cuatro últimas centurias. Gran parte de la Suda-

mérica occidental fue invadida por los conquistadores españoles quienes inicialmente destruyeron el gobierno inca existente e impusieron la administración del reino español. Las guerras de independencia de España en la década de 1820 simplemente condujeron a una sustitución de la autoridad de los colonizadores europeos.

Aunque no fueron sometidos a un traslado masivo ni a la aniquilación vivida por las personas nativas de los Estados Unidos, los indígenas ecuatorianos fueron seguramente explotados y relegados a ciudadanos de segunda clase. Aún así, fueron capaces de mantener en distinto grado, dependiendo de la tribu y la región, sus lenguajes, muchas de sus costumbres y su identidad étnica.

Los últimos 50 años han supuesto un aumento constante en la industrialización y modernización del Ecuador, y una concomitante erosión de las comunidades indígenas tradicionales. Tres amplias categorías de comunidades han evolucionado. Algunas comunidades han evolucionado a entidades bastante organizadas, en algunos casos muy prósperas. Se han adaptado bastante bien a la estructura del estado gobernante, actuando dentro de las prescripciones gubernamentales cuando es necesario, bien manteniendo en gran medida sus propios consejos.

Un segundo grupo no le ha ido tan bien. Han sido duramente explotados, discriminados, y no han desarrollado la prosperidad y autonomía disfrutada por las otras comunidades. Como resultado, están menos unidos y han sufrido un gran deterioro de las costumbres tradicionales, en parte debido a que los miembros más jóvenes han emigrado a las ciudades para trabajar y han vuelto con una versión nueva o desleída de los valores tradicionales.

El tercer grupo, las comunidades de las Amazonas, recientemente han sufrido la intrusión del mundo externo. La naturaleza de la selva Amazonia es tal que estas tribus han estado aisladas no solo del resto del Ecuador sino también de todo el mundo. Su aislamiento ha desaparecido bastante bruscamente, en parte debido a la llegada de inmigrantes de otras regiones del país, que están diezmando la selva para la agricultura, y en parte por el descubrimiento y rápida instalación de perforación de petróleo en la jungla amazónica. Un gobierno que una vez les ignoró por completo, ahora tiene gran interés en los asuntos de estas tribus, alterando sus procesos tradicionales de gobierno en orden a pacificar la región para el posterior asentamiento agrícola y exploración de petróleo.

Existen tres elementos principales de la estructura gubernamental de las comunidades indígenas. Primero, existen los consejos locales, el Cabildo, reconocido por la ley y elegido por la comunidad —en la mayoría de los

casos la elección puede ser una confirmación de la jerarquía dominante tradicional en la comunidad. Segundo, existen los consejos regionales, normalmente compuestos de las comunidades de un grupo étnico determinado. Tercero, estas agrupaciones regionales se unen en una federación nacional de personas nativas.

El sistema legal ecuatoriano no reconoce la capacidad de las autoridades indígenas, tal como el cabildo, para resolver los conflictos legales. En consecuencia, los conflictos que no pueden ser resueltos por las partes implicadas deben presentarse a las autoridades gubernamentales, tales como el *teniente político*, y finalmente al sistema judicial estatal. Las dificultades con este procedimiento son cuádruples. Primero, el sistema legal estatal es caro. El acusado y el acusador en la mayoría de las comunidades no pueden costearse su defensa o los otros gastos asociados a la acción legal. Segundo, el sistema lleva tiempo, normalmente mucho más que el que puede soportar el acusador. Veamos un ejemplo típico y simple. El acusador demanda al acusado por faltar a su promesa de pagarle en semillas por su ayuda durante la cosecha. Antes de que el sistema estatal decida sobre el caso, pueden pasar algunas estaciones, dejando al acusador sin las semillas necesarias para ganarse la vida. Tercero, los indígenas tienen poca confianza en el estado, que históricamente se ha aprovechado de ellos e impuesto una supuesta justicia favorable a las instituciones. De la misma manera, se piensa que los abogados sirven también a su propio interés o a los intereses del estado y no a los de sus clientes. Cuarto, las decisiones tomadas por los jueces a menudo son inadecuadas al contexto de las normas y condiciones de las comunidades indígenas. Una multa monetaria, por ejemplo, para el granjero que olvidó pagar a un trabajador con semillas, no tiene sentido en una comunidad cuyo economía se fundamenta básicamente en el intercambio de bienes y servicios.

A pesar de las relaciones incómodas de las comunidades indígenas con el sistema legal estatal, sin embargo muchos indígenas se ponen bajo el amparo del mismo porque han perdido la confianza en las autoridades tradicionales: les preocupa que se consideren inválidos los acuerdos intracomunitarios si van en contra de las leyes estatales, lo que hacen, por ejemplo, muchos acuerdos sobre la herencia; les preocupa la parcialidad de los líderes tradicionales; y han empezado a despreciar su propia cultura a medida que están más y más expuestos a la cultura dominante ecuatoriana.

Es en el contexto de este dilema en el que un grupo de abogados en Quito, denominando CIDES, el Centro de Investigación de Derecho y Sociedad, solicitó y recibió una subvención de la Dotación Nacional para la Democracia, que le permitió iniciar un programa para reinstituir y promo-

ver los métodos tradicionales de resolución de conflictos en las comunidades indígenas. El objetivo del programa no era meramente el recobrar y conservar las prácticas tradicionales por razones culturales, sino en realidad el recuperar los mecanismos que podían redirigirse al sistema estatal de justicia impuesto que ha fracasado a menudo en resolver adecuadamente las necesidades de los indígenas.

Un sistema de justicia redirigido, fortalecido, que incorpora los mecanismos tradicionales conciliatorios puede evitar muchos de los cuatro inconvenientes del sistema estatal. Es económico, puede ser oportuno, ha sido puesto a prueba y goza ya de la confianza de cierta parte de la comunidad indígena, y las decisiones tomadas estarían de acuerdo con las normas tradicionales y las condiciones locales. El sistema tradicional empieza con los intentos por los amigos o la familia allegada de resolver un conflicto; si fracasan, se recurre a un miembro de confianza y respetado de la comunidad para que actúe como conciliador; y si él o ella no tiene éxito, el consejo elegido toma una decisión sobre el asunto. El programa que describimos se relaciona con la segunda de estas tres etapas, la conciliadora, como el mecanismo para la resolución del conflicto en la comunidad.

La estrategia que adoptó CIDES fue organizar una sesión de trabajo sobre la conciliación, atendida por un grupo pequeño de actuales y potenciales conciliadores indígenas de distintas comunidades quechuas de cinco provincias. El objetivo de estas sesiones de trabajo era permitir a los participantes compartir unos con otros los métodos de resolución de conflictos utilizados en sus respectivas comunidades. Los organizadores pensaron que la aceptación del programa era adecuado en su funcionamiento a la estructura gobernante indígena, evitando en la medida de lo posible cualquier conexión posible con el estado. Mantuvieron largas sesiones con las organizaciones regionales de indígenas y, por medio de ellas, con los líderes de las comunidades. Una parte grande de estas entrevistas consistieron en sesiones de *sensibilización*, para informar a la dirección regional y local de su programa, de su potencial valor para la comunidad indígena, y de la naturaleza de los talleres que estaban siendo organizados. Finalmente se eligieron los catorce participantes del taller por los consejos de administración regionales en colaboración con las comunidades. Los elegidos formaron un grupo diverso: (1) miembros de cabildos locales expertos en la tramitación oficial de conflictos, (2) miembros más antiguos, respetados de la comunidad con una larga experiencia en la resolución de conflictos de la comunidad, y (3) en una instancia única, un *teniente político* quien, aunque nombrado por el estado para dicho puesto, se había ganado el respeto de la comunidad local. Este método de selección de los participantes intensificó

el compromiso y el apoyo de las autoridades locales y se inició el proceso de dar a conocer la disponibilidad de los conciliadores.

Aunque la larga sesión de trabajo empezó con la teoría general e información sobre la resolución de conflictos proporcionada, básicamente, por un colombiano y no un consejero ecuatoriano, la mayor parte del proceso se centró en los conciliadores mismos. El asesor colombiano fue ayudado por un antropólogo ecuatoriano y un abogado indígena, ambos conocidos y respetados por los indígenas. Los participantes discutieron los tipos de conflictos con los que probablemente tenían que enfrentarse; representaron su papel y criticaron las visiones de cada uno sobre la gestión de los conflictos; valoraron la posibilidad de aplicación de las diferentes técnicas de las tribus a los conflictos de sus propias comunidades.

La evaluación de los participantes de la sesión de trabajo puso de manifiesto un aumento en la variedad de técnicas que pueden emplearse en el hogar y un refuerzo y perfeccionamiento de las técnicas que habían utilizado en el pasado. Mencionaron que había aumentado su confianza en el tratamiento de conflictos y su habilidad para escuchar pacientemente y de forma desinteresada a cada una de las partes. También mostraron una mayor inclinación hacia la mediación, más que hacia el arbitraje en los conflictos. Volvieron a sus comunidades, esperando aumentar su actividad como conciliadores al dar a conocer su disponibilidad y convencer a las autoridades locales de que les remitieran a los litigantes antes de proceder con las audiencias más formales ante las autoridades mismas.

La evaluación del primer año del programa se llevó a cabo por el antropólogo y el abogado indígena. La selección de estos dos evaluadores demuestra además la decidida voluntad de los organizadores de evitar la apariencia de extraños patrocinadores *que saben lo que es mejor para los nativos acorralados*. El procedimiento de la evaluación consistió en visitar a cada uno de los conciliadores *in situ* y en la recogida de informes sobre los esfuerzos de resolución realizados por 7 de los 14 conciliadores.

Los resultados de estos esfuerzos del primer año fueron diversos. De los 14 primeros conciliadores, sólo 10 fueron realmente capaces de realizar su papel. Los otros cuatro perdieron apoyo, ya por su franca retirada o porque los miembros del cabildo cambiaron y no apoyaron a los nuevos consejeros.

Los diez conciliadores que funcionaron atendieron un promedio de diez conflictos, muchos de los cuales lograron resolverlos. Aproximadamente 45% de sus casos fueron conflictos familiares, entre marido y mujer o miembros allegados de la familia; 37% eran sobre derechos de la tierra, tal como la propiedad, límites de la propiedad, y derechos hereditarios; el 18%

restante fueron de naturaleza variada, incluyendo daños involuntarios a la propiedad, acceso a carreteras y a manantiales. La inmensa mayoría de los casos implicaban a miembros de la misma comunidad. Unos pocos que implicaron a extraños se trataron de forma diferente: por ejemplo, buscando la ayuda de personas respetables en la región, tales como un sacerdote o un doctor, o apoyando al partido local quien al final compareció ante el tribunal. Aunque aún no disponemos de datos precisos, la mayoría de casos en los que estaban implicados personas de la misma comunidad se resolvieron, al parecer con la gratitud de los propios litigantes.

A pesar del éxito general de los conciliadores, surgieron problemas evidentes. Primero, muchos de los conciliadores se sintieron aislados (que lo estaban) y con la necesidad de comunicarse con otros conciliadores para tener apoyo y consejo. Segundo, como el proceso estaba en sus comienzos, el trabajo de los conciliadores se interrumpió fácilmente por la elección anual del cabildo y la necesidad de solicitar la ayuda de un conjunto nuevo de consejeros. Tercero, algunos conciliadores, especialmente aquellos que también estaban en el cabildo, vieron que no tenían tiempo suficiente para tratar los casos que les llegaron. Cuarto, los conciliadores que no estaban en puestos oficiales de autoridad, tal como ser miembros de los consejos locales o regionales, descubrieron que de vez en cuando sus capacidades y legitimidad eran cuestionadas por una u otra de las partes del conflicto, así como por los oficiales locales y estatales. Por último, los conciliadores encontraron que eran generalmente incapaces de enfrentarse a los casos que implicaban a una persona de una comunidad diferente: no se dio una base de confianza y legitimidad.

Alentados por el éxito general de la primera fase de su programa, y en un esfuerzo por quitar importancia a algunas de las dificultades antes mencionadas, CIDES, los organizadores, diseñaron una segunda fase del programa. Sus esfuerzos se concentraron en dos de las cinco provincias iniciales, una de la sierra y otra de la selva amazónica. Pensaron que al estar concentrados geográficamente los conciliadores, estarían mucho menos aislados y así tendrían mayor oportunidad de comunicarse para ayudarse y darse consejos. Cuanto más frecuentes fueron las discusiones sobre las formas creativas de tratar los problemas a los que continuamente se enfrentaban las comunidades indígenas, más fácil fue la educación de la comunidad y la publicidad sobre el programa y la utilidad de los conciliadores. En definitiva, al estar los conciliadores cerca de las comunidades aumentó la probabilidad de éxito en la gestión de los conflictos intercomunitarios.

La selección de los nuevos conciliadores en estas dos regiones se realizó también por los consejos locales y regionales. En el proceso, destacaron

las ventajas de tener personas en puestos oficiales de autoridad y de establecer un mecanismo para legitimar el papel del conciliador de modo que el proceso se realizara aún cuando cambiara las juntas directivas. Finalmente, para aprovechar al máximo la experiencia de la primera fase, y reforzar los esfuerzos de los conciliadores iniciales y su compromiso con la hegemonía local, los nuevos conciliadores serían entrenados por ellos.

¿Qué podemos concluir de este programa piloto en la resolución de conflictos? El mensaje es sencillo. Respetar y reforzar las normas locales ha tenido dos efectos saludables. Primero, ha ayudado a que el programa consiguiera la aceptación y confianza de las comunidades locales indígenas necesarias para su éxito. Segundo, ha legitimado las técnicas tradicionales de la resolución de conflictos que el programa quería reforzar. Merece la pena repetir los pasos centrales que dieron los organizadores del programa para mostrar su respeto por normas locales. Primero, discutieron el programa a fondo las autoridades indígenas locales y regionales. Segundo, contaron con estas autoridades para seleccionar a los participantes. Tercero, el programa estuvo ampliamente controlado por los participantes indígenas. Cuarto, el programa se valoró por un equipo completamente aceptable por las autoridades indígenas. Quinto, rediseñaron el programa en colaboración con los líderes indígenas de la comunidad para responder a las dificultades señaladas por los conciliadores indígenas. Y finalmente, los organizadores se apartaron todo lo que pudieron del estado y gobierno nacional. No tuvieron, sin embargo, que enfrentarse directamente a las dificultades inherentes al conflicto entre miembros de las comunidades y personas que apoyaban rígidamente el modelo de la resolución del conflicto representado por el sistema formal judicial de la nación ecuatoriana. Semejante enfrentamiento será una prueba principal del éxito del modelo representado en este programa piloto.

Referencias

- Clignet,R.(1991): Conflict and culture in traditional societies. In J. Montville (Ed.): *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*. New York: Lexington Books, (pp. 65-79)
- Horowitz,S.V.-Boardman,S.K.(1994): Managing conflict: Policy and research implications. *Journal of Social Issues*, 50(1), 197-211.
- Montiel,C.J.(1995): Social psychological dimensions of political conflict resolution in the Philippines. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 1, 149-159.
- Wall,J.A.-Callister,R.R.(1995): Ho'oponopono: Some lessons from Hawaiian mediation. *Negotiation Journal*, 11, 45-54.