LECCIONES APRENDIDAS: EXPERIENCIAS CON RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE DISPUTAS

Por

William E. Davis y Madeleine Crohn

Trabajo Preparado para la

2da MESA REDONDA SOBRE REFORMA JUDICIAL

MAYO 19 - 22, 1996

Con el apoyo de
La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo International
y el Banco Interamericano de Desarrollo en coordinación
con el National Center for State Courts

Lecciones Aprendidas:
Experiencias con Resolución Alternativa de Disputas

por
William E. Davis
Consejero
National Center for State Courts

y
Madeleine E. Crohn
Directora del Proyecto
National Center for State Courts

Mayo 1996

I. Resolución Alternativa de Disputas (RAD) y el Estado de Derecho 1

A. Justicia Formal e Informal 1
B. Crisis del Sistema Formal 2

II. Experiencias Comparativas en America Latina y en Los Estados Unidos 3

A. Lo que Muestra la Investigación 3
B. Experiencias en América Latina 4
C. Experiencias en los Estados Unidos 8
D. Análisis Comparativo 11

III. Lecciones Aprendidas 12

A. Estrategias de Diseño 13
B. Modelos de Asesoría 14
C. Estadísticas y Otros Puntos 15

IV. Conclusión 16

Esta monografía fue preparada por Williàm E. Davis y Madeleine Crohn para la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial, celebrada por el National Center for State Courts (NCSC) en Williamsburg,, Virginia del 19 al 22 de mayo de 1996, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se puede reproducir y distribuir con fines educacionales no lucrativos. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las posiciones y políticas oficiales del NCSC, USAID o BID.

I. RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE DISPUTAS (RAD) Y EL ESTADO DE DERECHO

El conflicto social es la característica que define a la sociedad moderna. De no solucionarse, se transforma en un significativo obstáculo en contra de la interacción pacífica entre los individuos, el estado y las organizaciones individuales y por ende en contra de un desarrollo sostenible.

Mundialmente, el énfasis principal en métodos para solucionar conflictos en tiempos modernos ha sido el de fortalecer las instituciones de justicia y la justicia misma, así como a los sistemas formales del estado.[1] Sin embargo, estos métodos están siendo reevaluados, ya que se ha reconocido que el sistema formal no es siempre el mejor para resolver toda clase de conflictos. En los años ochentas, los Estados Unidos como también, en menor grado, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelandia, experimentaron una proliferación de programas de resolución de conflictos alternativos a las cortes u otros procesos institucionales. En América Latina por diez años los reformadores de la justicia han abogado por el uso de RAD tanto para aumentar el acceso a la justicia como también para reducir el retraso en los tribunales. RAD, y otros métodos, se están probando para solucionar disturbios regionales (por ejemplo, en Sudáfrica y Medio Oriente), crear foros alternativos (Europa Occidental y Oriental), o crear procesos más eficientes para la resolución de conflictos (dentro de los tratados internacionales como GATT). Estas tendencias tienen sus críticos quienes ponen en duda los éxitos de RAD, o plantean preguntas acerca del posible desarrollo de una justicia de segunda clase perjudicando los derechos ya adquiridos.

A. Justicia Formal e Informal

Los sistemas legales se crean a fin de proporcionar un conjunto de circunstancias para la aplicación de la ley y fortalecer los valores incorporados en las constituciones y los estatutos. En un intento de identificar todos los matices y las posibles variaciones en un área problemática, se desarrollan procedimientos de prescripción para asistir en la implementación de las disposiciones estatutarias, y lidiar con cualquier circunstancia que cubra la ley. Además, durante los últimos 40 ó 50 años, ha existido un marcado crecimiento en nuevas leyes para abordar las necesidades de una sociedad moderna.

El aumento de las expectativas de que el estado debería solucionar el siempre creciente número de casos coincide con una declinación en el estatus, o en la verdadera capacidad, de medios informales para solucionar conflictos. En la mayoría de las sociedades, estos procesos precidieron el establecimiento de la justicia formal. Por ejemplo, la figura tradicional en América Central del "componedor amigable" (friendly arranger) era la encargada de solucionar desavenencias del vecindario y pleitos familiares; en algunos casos el clero local tiene funciones similares. En Valencia (España), los pleitos relacionados con agua aún son manejados a través de procesos de RAD que se remontan a unos 500 años.

Mientras que la pérdida de prestigio de los mecanismos tradicionales informales sucedieron como consecuencia de la creencia en el valor superior de las instituciones formales, el cambio de lo informal hacia la arena formal contribuye, irónicamente, a una crisis en el sistema de justicia en todo el hemisferio.

El movimiento hacia una mayor regulación, mayor formalidad y, con frecuencia, hacia un rol cada vez más creciente para el estado, ha resultado en severa presión en todos las instituciones que tienen la responsabilidad de suministrar respuestas rentables y oportunas para todo tipo de pleitos y conflictos. Los oficiales de justicia enfrentan nuevas interrogantes y volúmenes de casos que habrían hecho tambalear a sus

[1] Néstor Humberto Martínez, entonces asesor del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Primera Conferencia Interamericana sobre Resolución Alternative de Disputas, dio estas razones para justificar la necesidad de analizar alternativas para el sistema legal: 1) fallas en las reformas constitucionales, 2) limitaciones en la disponibilidad de fondos 3) aumento de litigación 4) respuesta inapropiada a la exigencia de solución de conflictos 5) un uso de recursos más racional.

Además, las estrategias del Estado de Derecho desarrolladas por USAID en 1994 contemplan el uso de mecanismos de RAD a fin de promover mayor acceso a la justicia incluyendo un mayor acceso a los sistemas judiciales (Ponderación de la escalas de justicia, Enfoques estratégicos para Programas de Reforma del Estado de Derecho apoyado por donaciones, Programas e Informes de Evaluación de Operaciones N°7, Oficina de Evaluación, Centro para el Desarrollo de la Información y Evaluación, Febrero, 1994).

antecesores quienes vivieron y trabajaron en tiempos más contemplativos. Estos jueces deben abordar cientos de conflictos legitimados por una sociedad reguladora.

En los Estados Unidos, por ejemplo, el sistema de justicia federal y estatal se encuentra bajo la constante presión de responder a los volúmenes de casos que se hacen cada vez mayores y poder proporcionar una justicia oportuna. Intentando el comprender lo que ocurre con los casos, la investigación muestra[2] que aproximadamente el 50% de ellos son resueltos y no avanzan más allá de la etapa inicial de presentar una demanda. En Estados Unidos menos del 10% de todos los casos van a juicio.

Se requiere de mayor investigación a fin de comprender las razones y consecuencias de estas cifras. Sin embargo, tales hallazgos suscitan las siguientes preguntas: ¿debería asignarse un número de jueces cada vez más mayor para que se hagan cargo del creciente número de casos? ¿Existen límites de apoyo financiero para la justicia formal en un ambiente fiscal que nos pide hacer más con menos, o en países en donde los recursos son reducidos?

B. Crisis del Sistema Formal

El rol histórico del estado de ser el proveedor omnipotente de todos los servicios en América Latina y hasta cierto punto en los Estados Unidos, está cambiando. El estado se está reduciendo en tamaño e intenta reestructurarse a sí mismo, transformándose en una influencia menos dominante en la vida de los ciudadanos. A cambio, se le pide a la ciudadanía que sea más autosuficiente, menos dependiente de los servicios del estado, especialmente en las ciudades capitales las cuales crecen exponencialmente.

A través del hemisferio los sistemas legales enfrentan niveles imprecedentes de desafíos, una situación exhacerbada por el bajo nivel de confianza ciudadana en su sistema de justicia.

En América Latina la erradicación de los regímenes dictatoriales seguidos por una vuelta a la democracia a fines de los años ochenta impulsó esfuerzos de reestructuración ecónomica y la rápida promoción de libre comercio entre los países limítrofes, como asimismo, la reducción del aparato estatal. A la vez el público a través del hemisferio ha comenzado a analizar en forma más crítica al sector judicial. Los factores que han contribuido a este análisis incluyen:

- escrutinio por parte de los medios de comunicación los cuales informan sobre los defectos y las imperfecciones del sistema, así como también sobre casos de corrupción cometidos por los oficiales de justicia.

- esfuerzos ineficientes para hacer cumplir la ley y procesamiento, en conjunto con un sistema judicial al cual le toma años para procesar aún las causas más simples; y

- la inseguridad física (amenaza física) que rodea la vida de cada habitante urbano, lo cual se ha transformado en la principal preocupación y tema de debate público.

El impacto de la ineficiencia para poner en vigor la ley no debería ser subestimada. Tres encuestas de opinión pública[3] relacionadas con el sistema judicial, indicaron que la mayoría de las personas forman sus

[2] *Justice Delayed - The Pace of Litigation in Urban Trial Courts, (Justicia Atrasada - El Ritmo de la Litigación en Tribunales Urbanos de Primera Instancia)* National Center for State Courts, 1978, *Managing to Reduce Delay (Administrando la Reducción de Atrasos)*, National Center for State Courts, 1980. Estos porcentajes coinciden con aquellos encontrados en los sistemas de corte en Argentina (*La Demora Judicial en Argentina, CEJURA, Fundación la Ley, 1993)*, Costa Rica (*Estadisticas Judiciales*, Poder Judicial de Costa Rica, 1995) y El Salvador (*Encuesta Nacional de Estadisticas Judiciales*, Poder Judicial, 1993)

[3] *Dispute Resolution: Quantitative Benchmark Study (Resolución de Disputa: Estudio Cuantitativo de Comparación*, preparado por Wirthlin Group para el National Institute for Dispute Resolution, Junio 1992 - *Estudio de Opinión Acerca de la Justicia en Argentina*, Instituto Gallup, Marzo 1994 - Encuesta Popular - CID Gallup, San José, Costa Rica, 1994 (Contrato de la Suprema Corte de Justicia)

opiniones sobre el sistema judicial durante su contacto con la policía - un poderoso argumento en apoyo a las estrategias de justicia basadas en la comunidad, incluyendo el acceso de los ciudadanos a la justicia.

Estos problemas han existido durante largo tiempo. Lo que sí es nuevo es la demanda pública hacia un mejor rendimiento del sistema y el creciente reconocimiento de enlace entre el desarrollo democrático sostenido y sólidos sistemas de justicia.

II. EXPERIENCIAS COMPARATIVAS EN AMERICA LATINAY EN LOS ESTADOS UNIDOS

En un sentido general, la resolución de conflictos cubre acciones y procedimientos que varían desde evitar conflictos, a negociación, conciliación, mediación, arbitraje, juicio, violencia y muchos otros híbridos. Los marcos dentro de los cuales estos procesos se usan y los temas que ellos cubren ocurren a todos los niveles de interacción humana y su consecuente posibilidad de diferencias y pleitos. Para fines de este documento, las experiencias que se analizan a continuación son principalmente las iniciativas basadas en la comunidad y e iniciativas emanadas de las cortes - se agrupan como "Resolución Alternativa de Disputas" (RAD)

A. Lo que Muestra la Investigación

En América Latina, así como en Estados Unidos, el resultado de las investigaciones suele ser inconcluso en base a los méritos o a las debilidades de RAD. Son varias las razones y, a pesar de que varían de un país a otro, se pueden identificar algunas tendencias generales:

- Existe una carencia de terminología común para los distintos procesos de RAD y de un entendimiento uniforme de sus propósitos y objetivos. Por ejemplo, en Estados Unidos, un proceso que se presume que es mediación en un estudio en particular, podría de hecho ser otro proceso de RAD tal como evaluación de caso o alguna mezcla de mediación y arbitraje.

- Se desean bases de datos a fin de evaluar propósitos así como investigaciones que estudien programas de RAD a través de metodologías rigurosas. Son pocos los estudios que han utilizado grupos experimentales y de control al azar a fin de examinar las diferencias en casos que usan RAD y aquéllos que siguen los procesos formales tradicionales. Como factor contribuyente, la mayoría de las cortes no desean negar la promesa de nuevos procesos para los litigantes, ni tampoco desean limitar los efectos positivos que podrían tener en la carga de trabajo de las cortes si algunos de los casos fueran solucionados fuera del programa.

- Reglas, procedimientos y contextos jurisdiccionales varían, llevando a discrepancias en descubrir y enmascarar los posibles beneficios y desventajas de una técnica de RAD en particular.

Sin embargo, la investigación suele mostrar algún tipo de economía (tiempo y dinero) para los litigantes y en menor grado para las cortes si es que el RAD se encuentra estrechamente integrado a un sistema bien manejado. En América Latina y en los Estados Unidos, RAD puede ayudar a mejorar el acceso a la justicia para las minorías e indigentes acusados que de lo contrario no tendrían a dónde dirigirse en busca de solución para sus disputas.

Además, las encuestas de opinión pública en Estados Unidos, Argentina, Bolivia y Costa Rica[4] indican resultados similares. Tales encuestas aclaran el nivel de consciencia relacionada con RAD y destacan áreas en donde la introducción de RAD respondería mejor a los intereses expresados por el público. En Argentina, tales encuestas fueron instrumentales en el diseño de programas de información pública auspiciados por Fundación Libra y el Ministerio de Justicia; en Costa Rica, contribuyeron a identificar

[4] Véase nota de pie de página #.3

disputas familiares como un área de preocupación prioritaria, a lo cual la Corte Suprema de Costa Rica respondió iniciando programas pilotos de RAD para familias; en Bolivia, la respuesta pública fue instrumental para la formación de programas en La Paz. En Estados Unidos, la encuesta de 1992 comisionada por el National Institute of Dispute Resolution (Instituto Nacional de Resolución de Disputas) proporcionó un completo entendimiento sobre cómo la litigación y RAD son percibidos por el público, y dónde y por qué los ciudadanos apoyan las iniciativas RAD (familia/custodia de menores o divorcio predominaron y se expresó preferencia hacia la mediación en lugar de arbitraje, junto con las preocupaciones relacionadas con tiempo y atrasos).

A pesar de que estas encuestas difieren en los específicos, pueden contribuir como guía para aquellos que toman las decisiones y formulan programas que responden a las percepciones del público y a sus necesidades. También revelan una disposición generalmente negativa hacia el sistema formal de justicia. Existe preocupación con relación a la imparcialidad, la burocracia, los costos y los atrasos. RAD en si no es conocida o bien entendida, pero una vez que se explica los encuestados tienden a favorecer estos mecanismos - por el hecho de ahorrarse dinero y tiempo, o poder participar activamente en una conciliación justa y equitativa del pleito. Muchos de los entrevistados muestran preferencias por mediación conciliatoria en lugar de arbitraje (**debido a que es más juicioso**).

B. Experiencias en América Latina

Las iniciativas que se describen más abajo han sido apoyadas por las Cortes Supremas y los gobiernos de los países discutidos, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) o la Inter-American Bar Foundation (IABF).

1. Argentina

a. Mediación comunitaria: se inició en 1988 a través de la oficina de la Secretaría de Justicia (posteriormente el Ministerio de Justicia), auspició iniciativas en Buenos Aires (4 centros) y eventualmente integró servicios legales y RAD - para promover valores democráticos a través de una participación civil más amplia, con énfasis en derechos humanos y acceso a la justicia. Buenos Aires en este momento cuenta con 7 centros vecinales. Revisiones e investigaciones muestran resultados mixtos con relación al número de casos que alcanzan una resolución exitosa, administración del proyecto y seguimiento.

b. Sistema de Corte: en 1991, un grupo de jueces, abogados y trabajadores sociales/psicólogos, establecieron la Fundación Libra, una ONG diseñada para promover RAD a través de capacitación, con especial énfasis en mediación. Libra también desarrolló un proyecto anexado a las cortes civiles en Buenos Aires, el cual ayudó a crear un ambiente de apoyo para las iniciativas de RAD y para el acceso a la justicia. En 1994, el Ministerio de Justicia auspició programas pilotos anexos a las cortes civiles, usando de 10 a 100 jueces para asignar casos (Buenos Aires). Estos nuevos programas demostraron que los procesos de RAD podían ser integrados dentro del sistema de corte y que la satisfacción de los participantes era alta. Estos esfuerzos han llevado a una nueva ley (adoptada a fines de 1995 y puesta en vigor en abril de 1996) la cual requiere mediación para ciertos conflictos legales antes del inicio de un juicio civil. Además, las cortes provinciales han solicitado capacitación en RAD (2/3 de 23 provincias, con asesoría de Libra y el Ministerio de Justicia)

c. Otros: los proyectos se encuentran en camino en la comunidad comercial, con asesoría de algunas compañías estadounidenses como la American Arbitration Association (Asociación Americana de Arbitraje), Conflict Management Group (Grupo de Administración de Conflicto); a nivel comunitario, Libra, en colaboración con el Community Board y la Archidiócesis de Buenos Aires se encuentran desarrollando programas integrales basados en la comunidad en las secciones más pobladas de la ciudad. Iniciativas similares se están llevando a cabo en las escuelas y centros de vecinos, con las concomitantes consecuencias

en la cultura legal.

En resumen, el marco legal ha sido alterado por las iniciativas de RAD previamente descritas:

2. Bolivia

a. Comunidad: un estudio en 4 vecindarios en El Alto, ayudaron a identificar los mecanismos informales de RAD que utilizan los ciudadanos - 90% de los cuales han migrado a dicha ciudad en búsqueda de empleo. El estudio mostró que la mayoría apoyan los mecanismos de RAD especialmente por las acusaciones de corrupción en el judiciario, así como de atrasos y otros problemas de operación. Los pleitos de mayor preocupación incluían a la familia, vivienda, invasión de la propiedad y robo o fraude. Un programa piloto mostró resultados positivos (bajo costo, mejor disposición, confianza y respeto), y algunas preocupaciones (cumplimiento, aspectos de "moralidad", la necesidad de coordinar con la junta de vecinos) y sugiere que el Ministerio de Justicia debería incorporar sistemas informales en sus operaciones.

b. Sistema legal: una nueva disposición del gobierno boliviano requiere que éste valide e incorpore sistemas de justicia tradicional y los haga compatibles con el sistema formal. De esto se hicieron eco talleres paralelos en Cochabamba. Como resultado, el Ministerio de Justicia está financiando un sistema de justicia comunal multi disciplinario, para identificar iniciativas de resolución de conflictos indígenas en áreas rurales y urbanas marginalizadas y hacia el establecimiento de programas pilotos.

c. Cámaras de Comercio: Se han creado centros para proporcionar conciliación y otros foros de RAD para la comunidad comercial, con asesoría técnica por parte de la Inter-American Bar Foundation.

3. Brasil

a. Tribunales de menor cuantía: basados en los positivos resultados de un programa piloto de Río Grande do Sur, el congreso brasileño aprobó una ley que requiere que las cortes desarrollen y pongan en marcha un nuevo sistema de procesamiento de casos civiles y un específico número de casos criminales, utilizando abogados voluntarios como conciliadores. Los jueces revisan los acuerdos para asegurar la equidad y el cumplimiento de la ley. Programas pilotos han comenzado en Brasilia y San Pablo y la planificación se encuentra en camino en otros estados. Los resultados de Río Grande do Sur indican que 150.000 casos al año se resuelven utilizando este proceso.

b. Otros: un seminario en marzo de 1996 en el Tribunal Superior en Brasilia demostró que los oficiales de justicia de alto rango se han comprometido a incluir estrategias de RAD dentro del sistema legal; notablemente este respaldo se basó en el reconocimiento de que la antigua ley romana apoyaba el concepto de RAD. Otras iniciativas incluyen: Casa de Justicia en San Pablo, para facilitar la resolución de casos tempranamente, obteniendo resultados favorables; la Cámara de Arbitración y Mediación, para RAD en casos civiles --recién iniciado-- y el Instituto Nacional de Mediación y Arbitración (INAMA) que promueve y capacita a individuos en RAD con especial concentración en casos laborales.

4. Chile

a. Comunidad: oficinas de asesoría legal, auspiciadas por el Ministerio de Justicia en áreas de bajos recursos de Santiago, ofrecieron contacto de primer nivel para los ciudadanos en el área. Inicialmente, el objetivo era aumentar localmente el acceso a la justicia, con la asesoría de asistentes sociales y asesoría legal para ayudar a resolver conflictos. Recientemente, el Ministerio de Justicia, con la cooperación de la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y de la Fundación Libra (Argentina) han ofrecido capacitación para desarrollar un núcleo de servicios de apoyo, adaptados al ambiente chileno y hacia la inclusión de RAD en el curriculum de las escuelas de leyes. Los Centros de mediación vecinales abrirán en

mayo de 1996.

b. Otro: la Cámara de Comercio en Santiago ha creado un centro RAD, involucrando abogados y líderes de negocios, modelados en otros esfuerzos similares en la región. El proyecto está recién iniciándose.

5. Colombia

El primer país que adoptara RAD como parte de la estrategia nacional para hacer más accesible la justicia, el Ministerio de Justicia de Colombia creó centros de conciliación en todo el país a principios de los años noventa. En aquellos años, el primer centro realmente activo en cuanto a conciliación y arbitraje. Por lo tanto, Colombia tiene la historia más larga y más informativa de la región sobre RAD.

a. Comunidad: el Ministerio de Justicia abrió las Casas de Justicia en 1994, comenzando con sistemas pilotos en Ciudad Bolívar y Auguablanca. Los objetivos eran el de aumentar el acceso, con una concentración particular en áreas densamente pobladas, descentralizar el uso de recursos, abordar la falta de confianza en el sistema judicial, promover el uso de RAD conjuntamente con el diálogo entre el estado y las necesidades de la ciudadanía y ofrecer alternativas para la violencia - la manera más corriente de manejar los conflictos. El ambicioso esfuerzo, ha tenido que enfrentarse con asuntos de cultura institucional y la resistencia del personal (incluyendo la resistencia a la capacitación), los conflictos entre organizaciones, la desconfianza de la comunidad y problemas operacionales (la posibilidad de compilar estadísticas para efectuar un seguimiento en la implementación de acuerdos). Los proyectos son "trabajos en progreso" y se hace uso de los resultados de los dos primeros centros (Ciudad Bolívar y Auguablanca), lo que muestra una duplicación o triplicación del número de casos y un índice de resolución de un 70-80%.

b. Otro: i) existen 103 Centros de Conciliación y Arbitraje, los cuales varían ampliamente en cuanto a nivel operacional. Los más activos son auspiciados por la Cámara de Comercio (Bogotá - con 600 + casos por mes), seguido por las áreas del Norte y del Atlántico. La mayoría fueron desarrollados a mediados de 1990, pero permanecen marginales debido a la falta de investigación y aceptación por parte de la comunidad o el debido apoyo. ii) Colombia ha creado el único programa en la región para la conciliación de conflictos administrativos. Durante el primer año, el centro ayudó a solucionar conflictos por un valor de US$50M.

6. Costa Rica

Costa Rica ha utilizado un enfoque diferente. Comenzando con una encuesta de opinión pública comisionada por la Corte Suprema, la que identificó que los atrasos eran el problema principal al cual se enfrentaba el sistema de justicia y descubrieron que los cambios en el código civil NO habían alcanzado los resultados deseados (acelerando la resolución de casos). Como resultado, la Corte Suprema adoptó tres estrategias: 1) identificar lo que la opinión pública pensaba de RAD; 2) determinar el marco legal de trabajo para la posible implementación de RAD para la familia, casos laborales, civiles y criminales; 3) evaluación de experiencias de otros países. El estudio ayudó a destacar las siguientes preocupaciones:

- la ciudadanía pensaba que el sistema judicial estaba en crisis debido al excesivo volumen de trabajo – por lo tanto demasiado lento –, a la capacidad limitada de los jueces, la burocracia y la corrupción.

- menos del 6% sabía lo que RAD significaba (tales como mediación, conciliación y arbitraje), pero muchos pensaban que los conflictos familiares estaban relacionados con mediación; sin embargo, menos del 50% se sentía a gusto si sus casos eran manejados por otra persona que no fuera un juez.

- la conciliación (o mediación) inspiraba más confianza que el arbitraje.

La Corte Suprema decidió apoyar un programa nacional de 18 meses de duración para aumentar el conocimiento sobre RAD a través de artículos, seminarios y planes regionales. A través de todo el país, 10 conferencias regionales consideraron cómo los conceptos de RAD deberían ser aplicados en la comunidad y en los sistemas judiciales. Una conferencia nacional ayudó a identificar un amplio consenso sobre estos puntos y el presidente de Costa Rica anunció que RAD era de interés nacional y que debería ser promovido en todos los aspectos de la sociedad costarricense. Desde entonces, se ha nombrado un comité nacional para conseguir la aplicación de RAD en todos los sectores de la sociedad.

7. Ecuador

a. Mediación Comunitaria: el proyecto fue designado para mejorar la capacidad de los grupos basados en la comunidad (incluyendo áreas urbanas de bajos ingresos y áreas rurales, con énfasis en las comunidades indígenas) para administrar pleitos utilizando sus propias nociones de equidad y justicia. Se capacitó como mediadores a 53 líderes de 40 comunidades para servir a los vecindarios y a los miembros de su comunidad.

Una evaluación efectuada por el National Endowment of Democracy (NED) (Fundación Nacional para la Democracia), muestra que los mediadores de más edad eran preferidos a los más jóvenes y que pocas mujeres eran solicitadas, especialmente las más jóvenes. Además, las preferencias expresadas eran influenciadas según el nivel de educación y la experiencia de los mediadores. Se tomó la decisión de educar a futuras generaciones de líderes para reforzar las habilidades tradicionales latentes para solucionar conflictos.

b. Proyectos Urbanos: los centros de Quito, Guayaquil e Ibarra se establecieron para ayudar a solucionar temas de acceso a la justicia para poblaciones marginales urbanas. Los grupos comunitarios nominaron candidatos para mediadores quienes fueron capacitados por líderes de la comunidad. El Centro de Investigaciones sobre Derecho y Sociedad (CIDES) auspició esfuerzos de educación pública (tales como posters y reuniones vecinales) y asumió responsabilidad por la administración y capacitación adicional. Típicamente, los pleitos que se presentaban en los centros de Guayaquil, Quito e Ibarra, involucraban conflictos familiares y comunitarios o riñas, como asimismo, conflictos laborales/robos (Quito), problemas de drogas/asaltos (Ibarra). Existen inadecuados estudios estadísticos comparativos relacionados con la efectividad de los programas, sin embargo, informes anecdóticos muestran que la comunidad se da cuenta de las posiciones de los proyectos y las percibe como un medio hacia la unificación de los vecindarios; por otro lado algunas críticas se han apuntado hacia la disponibilidad de los mediadores.

Existe en este momento un clima de apoyo para la expansión de RAD con la cooperación de AID, conjuntamente con el surgimiento de nuevos programas pilotos anexados a las cortes (Banco Mundial), o cámaras de comercio (BID).

8. El Salvador

a. Mediación Comunitaria: Se usaron procesos para la resolución de conflictos para ayudar al regreso e integración de los ciudadanos de la ciudad de Tenancingo desplazados durante la guerra. El programa incluyó intentos para la creación de una comunidad "modelo" y estableció un Consejo de la Comunidad representando todos los grupos de intereses en la ciudad. El consejo no reemplazó las organizaciones políticas existentes, sino que actuó como una institución paralela encargada con la resolución de conflictos en la comunidad. A pesar de haber pasado por varias dificultades , el Consejo ofrece un enfoque viable al segmentar conflictos en dimensiones manejables y proporcionar un foro neutro que ayuda a recrear un marco de trabajo de coexistencia civil.

b. Sistema legal: Siguiendo la conferencia regional de RAD en 1993 (AIN/NCSC), uno de los Ministros de la Corte Suprema ayudó a redactar la legislación de RAD para El Salvador. Este esfuerzo fue apoyado y ampliado por otro miembro de la Corte Suprema después de la

conferencia de RAD en 1995 (AID/NCSC). El proyecto de legislación se encuentra diseñado para proporcionar alternativas para el sistema formal dada la inestabilidad de éste para manejar todos los conflictos que se presentan ante los tribunales y mantenerse al tanto de los cambios científicos, tecnológicos y sociales que se presentan en la sociedad. Los objetivos del proyecto de legislación son el de aumentar el acceso a la justicia para la gente de bajos ingresos, ayudar a establecer confianza en la justicia y el sistema legal, acelerar la resolución de conflictos y proporcionar un diálogo y familiaridad con nuevos métodos. Por una semana, en la Primavera de 1996, se llevó a cabo una conferencia de capacitación en RAD.

9. Perú

La comisión de Sistemas Alternativos sobre la Administración de la Justicia, Conciliación, Mediación y Arbitraje (Ministerio de Justicia, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Lima, Perú 1994) ha emitido un informe y concluye que un sistema rígido, tradicional y centralizado no es capaz de responder a las necesidades de la ciudad moderna (cambios sociales y económicos). Otras críticas incluyen atrasos en los procesos o preparación de casos, la inflexibilidad de los procesos y las prácticas abusivas de los abogados. Además, las instituciones del estado no reflejan la múltiple diversidad étnica del Perú.

El informe hace notar el uso histórico de RAD por las comunidades indígenas, su reintroducción en algunos vecindarios y pequeños centros comerciales y su inclusión en procedimientos utilizados por jueces de paz, jueces de menores o el Ministerio del Trabajo. Además, el informe recomienda ampliar el uso de RAD en el sistema de justicia (procedimientos y programas civiles y criminales, jueces de paz, cortes laborales y de menores) y en el sector privado (proporcionar un ambiente más sensible y fluido para resolver conflictos e incentivar demostraciones pilotos).

Actualmente, varias actividades de RAD auspiciadas por el BID se están llevando a cabo bajo la administración de APENAC. Independientemente, USAID ha puesto en marcha un programa de capacitación con ONGs que proveen servicios de asistencia legal a una variedad de grupos de la población.

10. Uruguay

La Constitución Uruguaya ordena que la conciliación sea una primera etapa, antes de la litigación, para los casos civiles. El nuevo código civil llama al uso de procedimientos orales e incorpora la etapa de conciliación. Estas reformas se encuentran apoyadas por la creación de otras 100 judicaturas adicionales y tienen el objetivo de disponer de casos más rápidamente y reducir la demora.

Otras reformas relacionadas incluyen la integración de capacitación en RAD por la escuela judicial (CEJU), la colaboración entre la Corte Suprema y la Universidad Nacional para la capacitación en conciliación para estudiantes de derecho y otras carreras, y un programa piloto en Montevideo, que ha sido muy bien recibido.

C. Experiencias en los Estados Unidos

Las herramientas de negociación y resolución de litigios, tales como mediación y arbitraje han sido ampliamente conocidas en arenas de la diplomacia internacional y relaciones laborales. Históricamente, las cortes en algunos estados de los Estados Unidos han favorecido una etapa de conciliación para ciertos casos (divorcio, por ejemplo); los jueces y los jueces de paz han actuado en forma informal como mediadores para incentivar su ejecución; y voluntariamente, con frecuencia se incorpora a los contratos el arbitraje obligatorio.

Sin embargo, la introducción sistemática de alternativas a los tribunales y dentro de otras instituciones o agrupaciones es un fenómeno relativamente reciente. Durante los años 70, los activistas de la comunidad, junto con el apoyo de fundaciones privadas, abogaron por la directa participación de la comunidad en la resolución de conflictos locales (mediaciones de origen rural o popular o centros de

conciliación). En forma separada, los líderes judiciales, incluyendo Warren E. Burger, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, vio RAD como una forma de desviar un considerable número de casos ("pleitos menores") de la lista de casos de los tribunales y por lo tanto, reducir el atraso. El Decreto de Resolución de Disputas de 1979 fue propuesto por el Congreso estadounidense para proporcionar apoyo financiero y acelerar el desarrollo de programas pilotos de RAD y de investigación, pero los fondos nunca fueron asignados. A cambio, un consorcio de fundaciones privadas creó el Instituto Nacional para Resolución de Disputas (NIDR), el cual propició en un período de diez años (a principios de los años ochentas y noventas) el desarrollo y expansión de RAD dentro y fuera de los tribunales de Estados Unidos.

Para mediados de 1990, existe algún tipo de programa de resolución de litigio en cada uno de los 50 estados y más de la mitad de ellos ha adoptado o explorado programas integrales de RAD anexos a las cortes utilizando una variedad de procedimientos (facilitación, evaluación neutral temprana, mediación, conciliación, arbitraje, mediación-arbitraje o mini juicios). Los progresos acaecidos en las cortes estatales fueron acogidos a nivel federal. Además, las agencias federales han utilizado procesos de inclusión y colaboración para moldear las reglamentaciones; las agencias locales y del estado en forma rutinaria se dirigen a centros de mediación ubicados en todo el estado a fin de solucionar pleitos complejos que involucran a varias partes; un número de individuos y centros nacionales privados ofrecen "juicios privados" para casos que con frecuencia involucran intereses comerciales y corporativos; se enseña sobre RAD en la mayoría de las escuelas de derecho, de negocios, de planificación y de políticas públicas. Mediación también se utiliza y se enseña en la enseñanza básica y secundaria. En camino se encuentra una variada gama de programas experimentales relacionados con personas sin hogar, desarrollo de pautas para establecer éticas médicas, o el manejo de disputas en instituciones de hospicios para ancianos. RAD y la resolución de conflictos son virtualmente parte de cada faceta en los sectores privados y públicos en los Estados Unidos.

En los Estados Unidos, dos de los programas más conocidos y empleados que funcionan como complemento al sistema de justicia son: el arbitraje anexado a la corte y la mediacion comunitaria. A pesar de que los resultados de investigaciones y evaluaciones permanecen algo tentativos[5], la literatura proporciona información válida para aquellos encargados de desarrollar las políticas y para los administradores a cargo de los programas de RAD. Un hallazgo clave relacionado con las cortes del estado es que ".....en la mayoría de los procesos de RAD, los litigantes creen que están siendo tratados en forma justa y se sienten satisfechos con la forma en la cual se resuelven sus litigios." La conclusión, aparentemente modesta, ante preguntas tales como si RAD ahorra tiempo y dinero a los tribunales y litigantes, parece ser la más significativa. Además, si a las personas les gusta RAD a pesar que tal vez no les ahorre ni tiempo ni dinero, entonces ¿por qué razón las cortes no deberían probar RAD?.[6]

En forma separada, en el sistema federal estadounidense, después de la adopción del Decreto de Resolución de Disputas de 1990, 56% de los jueces federales han indicado que RAD produce resultados más justos que el litigio; y 86% pensó que las cortes federales deberían asesorar a las partes para solucionar los pleitos a través del procedimiento que sea más apropiado para el caso.[7]

[5] Las razones incluyen: falta de terminología común para los procesos de RAD y una entendimiento uniforme de sus propósitos y objetivos, las diferencias de sus reglas, procedimientos y contextos jurisdiccionales; dificultad en aplicar metodologías de investigación rigurosas, tales como asignación al azar - para mayor información, refiérase al *National Symposium on Court Connected Dispute Resolution Research, A Report on Current Research Findings - Implications for Courts and Future Research Needs*, National Center for State Courts and State Justice Institute, 1994.

[6] *Síntesis de los Resultados de la Investigación sobre Programas de Resolución de Disputas Anexos a tribunales en Los Estados Unidos*, Presentación por la Dra. Susan Keilitz en la Segunda Conferencia Interamericana de RAD en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Marzo 1995

[7] *Survey of Federal Judges*, Centro Judicial Federal, citado en el Directorio FJC, Publicación N°7, Diciembre 1994, p.2

1. Arbitraje Anexo a las Cortes

Para los casos civiles rutinarios se utiliza un proceso de arbitraje anexo a la corte, cuasi adjudicatorio, generalmente hasta US$50.000, a fin de acelerar su resolución a través de un proceso que sea equitativo y satisfactorio para los litigantes y los abogados. El diseño de los programas y los procedimientos varían[8], pero todos proporcionan la posibilidad de un *nuevo juicio* si una de las partes rechaza o desea apelar contra la decisión del arbitro (adjudicación).

Las cortes juegan un papel importante en la vigilancia y control del programa, para impedir atrasos en las audiencias de arbitraje y decisión final. Además, menos de la mitad de los casos que son asignados para arbitraje continua a una audiencia - un hecho que afecta el diseño del programa (número de árbitros y proyecciones de la carga de casos). La efectividad del programa no está afectada por el número de árbitros asignados (uno o tres), ni por los pagos a los árbitros (por la corte o las partes).

La integración de un programa de arbitraje en el sistema de administración de casos ayuda a asegurar que todos los casos destinados a arbitraje de hecho sean referidos al programa. Cuando los recursos son limitados, las asignaciones deberían llevarse a cabo después que se ha tomado una decisión, a fin de evitar el uso de recursos en casos que terminarán en fallos por falta de comparecencia de todas maneras. De cualquier forma, el arbitraje tiene poco o ningún impacto en el tiempo de procesamiento sobre el resto de la carga de casos de la corte.

Su valor principal yace en la satisfacción del participante proporcionándoles una revisión del litigio efectuada por una tercera parte, que de lo contrario se habría aclarado sin intervención. Los programas que muestran una mayor proporción de casos manejados a través de una audiencia de arbitraje suelen tener mayor apoyo por parte de los litigantes y los abogados.

Por lo tanto la clave para el éxito del programa se encuentra en un adecuado equilibrio entre "incentivar a un acuerdo antes de que se lleve a cabo la audiencia de arbitraje y prometer un foro expedito en el cual los litigantes puedan ventilar sus conflictos.[9]

2. Mediación de Caso Civil

En la mediación, las partes llegan a un acuerdo obligatorio o no obligatorio para conciliar su litigio, a través de un proceso consensual apoyados por una mediación neutra. El mediador puede ayudar a enmarcar algunos puntos en forma nueva y efectuar sugerencias, pero las partes mismas llegan al acuerdo final.

El uso de mediación en la litigación civil ha crecido rápidamente en los últimos años, obteniendo variados resultados: por ejemplo, los índices de conciliación para actos de negligencia médica y responsabilidad de producto es baja (menos de uno en diez), más alta para lesiones producidas por accidentes automovilístico e incumplimiento de contratos, también se considerada apropiada para casos domésticos y de custodia infantil. Las preocupaciones específicas de la mediación civil incluyen si las partes tienen un poder negociador equivalente, cómo se compara la mediación - un proceso intensivo - con otros como la evaluación neutral temprana y si es que se efectúan presiones sutiles para recomendarle a las partes el llegar a un acuerdo y, por lo tanto, apartarse de un proceso verdaderamente consensual.

Los programas exitosos tienen las siguientes características: las reglas del programa y proceso se encuentran bien definidas para los litigantes y se aplican uniforme y consistentemente; se imponen las fechas límites; se establece un equilibrio entre la reducción de descubrimientos muy extensivos proveyendo

[8] Por ejemplo, el número de árbitros (1-3), su selección, calificación y compensación, límites jurisdiccionales, naturaleza y momento de sus audiencias.
[9] *Véase, Keilitz*

descubrimientos informales y prácticos útiles para la resolución; el programa tiene la facultad de capacitar, supervisar y controlar a los mediadores, quienes son con frecuencia voluntarios de la comunidad. Es deseable también integrar el programa con el sistema de seguimiento de casos de la corte, con propósitos de rastrear, mientras el programa de mediación maneja las investigaciones de casos y programa las reuniones.

De todas las anteriores, tal vez la característica más crucial para asegurar el éxito y la calidad del programa sea la selección de capacitación y retención de los neutrales (mediadores). El modelo de mediación, que proporciona un foro en donde los litigantes intentan llegar a un acuerdo, difiere considerablemente de un modelo adjudicatorio. Las partes tienen que evaluar sus respectivas necesidades, intereses y opiniones, en lugar de aceptar o rechazar la propuesta de otra persona. El mediador debe estar preparado, esforzarse por la uniformidad del proceso y sus reglas, estar familiarizado con las consideraciones éticas y legales que podrían aparecer durante la mediación y mantener la flexibilidad para las necesidades particulares de los casos individuales.

El mayor valor o potencial de la mediación es producir acuerdos duraderos que sean respetados e implementados por las partes, debido a que ellos mismos han desarrollado los acuerdos. El proceso puede ser intensivo en cuanto a tiempo y trabajo, los resultados son cuestionables cuando se les urge a las partes que se concilien rápidamente a través de lo que según su punto de vista, pareciera ser una justicia tipo "de línea de producción".

En resumen, la resolución de disputa se ha transformado en una parte integral del sistema de justicia de los Estados Unidos[10], pero requiere mayor documentación e investigación. En una edición especial de una publicación sobre RAD, del Centro Judicial Federal (FJC), el ex Director del FJC Sr. William Schwarzer resume estas preguntas relacionadas con las políticas:

- ¿Lleva RAD a un resultado más rápido, más satisfactorio y más económico, o crea otra capa de litigación?

- ¿RAD mejora el acceso a la justicia para aquéllos que no tienen una buena situación económica y no pueden financiar el costo de una litigación, o es un tipo de justicia de segunda clase?

- ¿A qué se tiene que renunciar para disfrutar de las ventajas de RAD, tal como la privacidad, velocidad y la reducción del proceso adversario y las ventajas de una litigación tradicional? y

- ¿RAD aliviana la carga de las cortes o desvían sus recursos humanos?

D. Análisis Comparativo

Históricamente y a través del hemisferio, las comunidades se han inclinado por varias opciones (estructuras de individuos o de organizaciones) para la solución de sus conflictos. Con frecuencia tales opciones son flexibles y responden a características únicas de la comunidad, contrastando con las estructuras formales que procesan conflictos legales a través de una serie de pasos lineales.

No es sorprendente entonces que los sistemas de justicia formales y de los tribunales suelan favorecer las técnicas de RAD, tales como el arbitraje y procesos híbridos similares, los cuales incorporan algún grado de formalidad, o función bajo el control de las cortes e instituciones relacionadas, o ambos.

En contraste, la mediación basada en la comunidad con frecuencia opera fuera del flujo de las instituciones principales. Sus procesos son fluidos y basados en el cliente y sus resultados se controlan con

[10] Según como ha sido declarado por el actual Jefe de Justicia de los Estados Unidos, William H. Renhquist "el futuro podría requerir cambios dramáticos en la forma en la cual se solucionan los litigios.. (muchos litigantes) podrían tener una mayor necesidad de una resolución económica y rápida para sus pleitos, aunque ésta sea improvisada, en vez de una justicia más cercana a la perfección, pero cara y tardía."

menor facilidad por las instituciones formales. Las estrategias de mediación basadas en la comunidad le ofrecen el acceso a aquellas personas que de lo contrario, no encontrarían ningún foro para la resolución de sus conflictos – debido a razones de costo, honorarios, tiempo y la dificultad para la persona no profesional para entender las complejidades y el lenguaje del proceso formal. Además ayudaron a responder a la demanda del público por una alternativa al sistema existente, según como ha sido documentado en encuestas de opinión pública, citados anteriormente, en Estados Unidos, Argentina, Chile, Costa Rica. Son además consistentes con la práctica moderna de desarrollo organizacional que promueve el diseño y provisión de servicios basado en el usuario.

A pesar de estas características positivas, el uso de mediación hace aparecer un conjunto de preocupaciones paralelas. Estas se discutieron en dos conferencias sobre RAD (1993 en Argentina y 1995 en Bolivia, auspiciadas por el AID en colaboración con el NCSC), las cuales sembraron las iniciativas específicas de los países discutidos más arriba. También ayudaron a pulir el análisis y mediación de RAD y sus potenciales y limitaciones. Los participantes en la conferencia de 1995 llegaron a conclusiones que reflejaban análisis similares a los efectuados en Estados Unidos:

Ventajas de RAD:

Ayuda a reducir las presiones en el sistema formal
Aumenta y facilita el acceso a la justicia
Ahorra tiempo y dinero
Mantiene la confidencialidad
Promueve un diálogo abierto, no adversarial entre las partes y el desarrollo de soluciones realistas
Es un proceso voluntario
Debido a que es informal, promueve la flexibilidad y permite mayor libertad que aquella proporcionada por los métodos tradicionales
Faculta a las partes a participar activamente y a decidir el resultado
Le permite a las partes continuar sus relaciones

Desventajas de RAD

Carencia de:
- Formalidad legal
- Normas – RAD no produce normas
- Poder objetivo
- Diseminación de información/conocimiento
- Profesionales de RAD calificados y capacitados
- Control centralizado/medidas correctivas sobre los procesos de RAD
- Sanción de mediación por el sistema judicial (a diferencia de conciliación y arbitraje)

Peligro de privatización de la justicia
Incertidumbre con relación a las calificaciones de los neutrales (mediadores)
Oposición de los abogados a la privatización de la justicia
Sin recurso a sistema obligatorio

III. LECCIONES APRENDIDAS

Los experimentos con RAD a través del hemisferio proporcionan amplia información – a través de algunos estudios rigurosos y frecuentemente a través de evidencia anecdótica. También aparecen preguntas las cuales deberían ser abordadas para nutrir e informar a futuras reformas y su probabilidad de éxito.

A. Estrategias de Diseño

En un ambiente legal en donde existe muy poca exposición al concepto de RAD, se debería efectuar un esfuerzo considerable para la **orientación y capacitación** a fin de crear el ambiente propicio para este tipo de reforma. La comunidad legal tradicionalmente es escéptica frente a nuevas ideas, tales como RAD, especialmente si es que éstas son percibidas por los eruditos legales[11] como una amenaza a la ley. Otros ven a RAD como un medio a través del cual las personas renuncian a sus derechos, si es que RAD cierra las cortes como un foro independiente[12] Luego, los escépticos suelen pasar por alto a RAD como parte esencial de los conceptos que crean mayor acceso a la justicia y a los sistemas judiciales.

En Argentina, la orientación inicial fue dirigida a los centros de vecinos. En Bolivia, este enfoque fue utilizado por la Cámara de Comercio en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra; en Santa Fe de Bogotá, Colombia, fue aplicada por la Cámara de Comercio y los centros comunitarios, y en San José, Costa Rica la instauró el centro de mediación de la familia. Los ingredientes claves aquí son las respuestas comunes para dos factores: 1) se identificó una necesidad, y 2) existía apoyo político para la iniciativa.

Desde entonces, cada uno de los proyectos que se mencionan más arriba ha alcanzado una segunda etapa en sus actividades, se diversificaron y respondieron a nuevos clientes y tipos de conflictos. Todos lo han hecho, en gran parte, ampliando su base de apoyo, solicitando información y diseñando sistemas de resolución de conflictos para otros grupos a través de orientación y capacitación.

Se deberían considerar un número de pasos cuando se presentan los sistemas RAD a un nuevo ambiente:

1. Construir una base de apoyo

Cada programa nuevo necesita construir una base de entendimiento entre un número de individuos y organizaciones que, a cambio, se transforman en los principales partidarios de RAD y esto es crucial, si se desea evitar la importación al por mayor de experiencias extranjeras poco apropiadas para las circunstancias locales. La disponibilidad de un núcleo de individuos bien entrenados proporciona la capacidad para evaluar la experiencia en otras jurisdicciones y efectuar los ajustes necesarios en el diseño del nuevo programa.

2. Identificar el área o la clientela con las mayores necesidades

La introducción de nuevas técnicas de RAD debe superar a) la ausencia de familiaridad con las alternativas de resolución de conflicto, y b) la oposición de aquéllos que han invertido en mantener el *status quo*. El hecho de solicitar apoyo a los individuos y organizaciones que tienen la mayor necesidad, puede ayudar a reducir oposiciones y aumentar los prospectos de éxito. Acceso a la justicia es una de las necesidades más comunmente identificada. Al concentrarse en la actividad basada en la comunidad, no hay duda de la necesidad y la poca probabilidad de oposición.[13]

3. Desarrollar en etapas

La estrategia de diseño debería contemplar una serie de etapas que den una comprensión incremental de las iniciativas utilizando RAD. La rápida expansión de los objetivos[14] conseguidos en Colombia ayudan a explicar algunas de las dificultades encontradas a través de este extenso programa. Los reformadores se

[11] *Resolución Alternativa de Conflictos*, Cuadernos para el Sector Justicia, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, 1995

[12] *The Disputing Process - Law in Ten Societies, (El proceso de Disputa - La Ley en diez Sociedades)*, Laura Nader, Nueva York, Columbia Press, 1979

[13] *Evaluation of Mediation Center (Evaluación de un Centro de Mediación)*. DPK Consultoria, San José, Costa Rica, Dic. 1995

[14] *Evaluation of Conciliation Centers (Evaluación de Centros de Conciliación)*, Ministerio de Justicia, Colombia, 1995

encuentran en una mejor posición para alcanzar el éxito, si es que promueven los servicios de RAD en áreas en donde se combinan los factores de mayor receptividad y bajo riesgo de fracaso.

4. Responsabilidad para el Rol de Líder

Cualquier estrategia debería incluir e identificar líderes institucionales deseosos de defender los programas de RAD. Estos líderes ayudan a abrir puertas y a superar una resistencia natural al cambio sin importar si el programa es institucional o basado en la comunidad. En Argentina, Colombia y Chile[15], el Ministerio de Justicia jugó un papel crucial en la promoción de reformas relacionadas con RAD. En Costa Rica[16] y el Salvador, tal liderazgo vino de la Corte Suprema.

B. Modelos de Asesoría[17]

Además de los diseños estratégicos, aquellos diseños tácticos también ayudan a informar sobre el desarrollo de RAD. ¿Quiénes son los líderes potenciales y qué función desempeñan actualmente? ¿Cuánto es el tiempo disponible, incluyendo la necesidad de formar un consenso?

1. Iniciativas para concienciación

Se incluyen discursos, conferencias, debates en grupo -- todos hacia la educación del público relacionado con conceptos e ideas, el punto central es el de cambiar las actitudes (a pesar de que rara vez esto lleva a un cambio en el comportamiento)

2. Talleres para el desarrollo de habilidades

A través de estos talleres, un grupo central desarrolla las habilidades relacionadas con negociaciones y administración de conflictos, en un promedio de unas pocas horas a la semana. Los participantes se transforman en agentes de cambio, i.e. responsables de llevar a cabo y aplicar la información en su organización e institución.

3. Talleres centrados en instituciones

Estos talleres involucran a aquellos individuos o grupos que son miembros de las organizaciones existentes. La mayoría tiene un considerable interés institucional y particular. Tales talleres buscan cambios en actitudes y desarrollo de habilidades y procedimientos. Ejemplos incluyen a Chile y Perú.

4. Talleres centrados en un tema

Un considerable número de áreas de preocupación son el punto central en estos talleres. A pesar de que los participantes vienen de una variedad de organizaciones, ellos comparten un punto central, por ejemplo las preocupaciones ambientales o educacionales.

5. Iniciativas basadas en universidades

Este elemento táctico se concentra en crear la posibilidad dentro de las universidades locales o círculos académicos para enseñar o desarrollar programas de RAD. Un número de universidades en América

---

[15] *Evaluation of Neighborhood Centers for Ministry of Justice, Argentina (Evaluación de Centros de Vecinos por el Ministerio de Justicia)*, Hilda Baldaquin, convenio DPK y Community Board Program de San Francisco, 1995, *Evaluation of conciliation center (evaluación de centros de conciliación)* Ministerio de Justicia, Colombia

[16] Véase nota de pie de página #13

[17] *Developing Democratic Decision Making Procedures Abroad, (Desarrollando de procedimientos para la toma de decisiones democráticas en el extranjero)*, Wilday, Moore y Mayor, Mediación Trimestral, Vol. 10, No3, Primavera 1993, pp 303-320

Latina (Universidad de Buenos Aires, Argentina; Los Andes, Colombia; Católica en Perú; ITAM en México; y universidades en Santa Fe de Bogotá, Colombia y en La Paz, Bolivia) van en esta dirección. Como resultado, se incorpora la posibilidad tanto de apoyar y educar, así como de ejecutar RAD.

6. Intervenciones en temas específicos

En este caso el tema o los temas han sido definidos y ya existe un sistema de coaliciones. La experiencia construida en base a la intervención y de ser exitosa, la resolución del litigio. Este enfoque puede resultar beneficioso para promocionar la capacitación y abogar por la educación pública.

7. Intervenciones para el diseño de sistemas de litigio

Este es el enfoque más extenso, puesto que incluye la planificación, capacitación y puesta en marcha de nuevos sistemas. Llama al desarrollo de una infraestructura para manejar los conflictos recurrentes, en lugar de abordar cada pleito en forma aislada. Algunos buenos ejemplos serían las Casas de Justicia en Colombia y la ley nacional de mediación en Argentina.

8. Capacitación en las instituciones existentes

Esta táctica llama a un alcance a las instituciones y organizaciones para ayudarles a desarrollar una capacitación interna para anticiparse o manejar diferencias y conflictos y enseñarles a tomar decisiones en forma democrática y en colaboración. En Argentina, Poder Ciudadano, ha utilizado habilidades de resolución de conflicto a fin de capacitar a los jóvenes con potencial de líderes; y Consciencia ha desarrollado un programa similar para capacitar a mujeres líderes políticos.

9. Desarrollo de instituciones autónomas

Compartir capacitación e información puede resultar beneficioso para aquellos individuos o grupos que inicien centros independientes, en asuntos como toma de decisiones democráticas, intervención en la administración de conflicto y hacia la creación o entrega de información a las coaliciones. Los ejemplos incluyen iniciativas con las comunidades indígenas en Ecuador y judicaturas provinciales en Argentina.

La decisión de adoptar uno o varios enfoques, como los que han sido mencionados anteriormente, debería ser acomodado al contexto específico y local. Las variables claves incluyen el nivel de consciencia sobre RAD, probablemente oposición a tal iniciativa (y su fuente), la existencia de liderazgo de apoyo y coaliciones, ventanas de oportunidades, contextos legales que favorecen o desaniman los programas alternativos y la disponibilidad financiera o de otros recursos.

C. Estadísticas y Otros Puntos

Ha existido escazes de inversiones para construir la fundación estadística y para evaluar las iniciativas de RAD y sus programas - salvo el proyecto de Costa Rica, el proyecto piloto anexado a las cortes en Argentina y unos pocos estudios nacionales e individuales en Estados Unidos. Otros impedimentos serían que los datos comparativos en la operación de los sistemas de justicia es rara vez confiable y que los términos de RAD con frecuencia se utilizan en forma intercambiable, por lo tanto no se pueden efectuar comparaciones.

Está claro que RAD se promueve a través del hemisferio como una alternativa al sistema de tribunales de justicia y que responde a una verdadera y percibida necesidad del sistema legal. Con demasiada frecuencia, los sistemas de justicia no son hechos responsables en forma sistemática: muy pocos publican estadísticas relacionadas con el comportamiento de los jueces y los grupos o instituciones del sistema de justicia; o cuando existe la voluntad, los recursos y las capacidades son insuficientes para la tarea. A pesar

de que AID auspició proyectos que han incentivado el desarrollo de bases de información estadística - una práctica seguida por otros donantes– los datos confiables aún permanece escasos.

Esto argumenta por el apoyo hacia pequeños proyectos incrementales incentivándolos a construir una fundación sólida de información. A cambio, estos datos serán beneficiosos para futuras reformas.

IV. CONCLUSIÓN

Un monopolio por el sistema judicial formal de todos los remedios ejecutables ha debilitado los procesos informales que se han utilizado históricamente para solucionar conflictos. Esto, unido a las manifestaciones de descontento del público (con relación a atrasos, procesos demasiado costosos y procedimientos inadecuados para solucionar los litigios) explican por qué RAD ha vuelto a tener importancia. Las metodologías de RAD pueden servir el propósito de proveer un acceso equilibrado a la justicia.

Este problema no se enfoca en el reforzamiento del sistema legal, o en la creación de mecanismos de RAD, sino en como diseñar estrategias que sean complementarias. Estas dos preocupaciones – cómo aumentar el acceso a la justicia y cómo mejorar el acceso a los sistemas de justicia – deberían formar tales estrategias y basarse en las experiencias en América del Norte, América Central y América del Sur.

Los centros de mediación de vecinos y la capacitación de mediadores en comunidades indígenas en Ecuador, una docena de centros de vecinos en ciudades como Buenos Aires, Quito, La Paz, la capacitación de abogados y trabajadores sociales en los programas de asistencia legal en Chile, los centros de mediación de la familia en Costa Rica – todas éstas son actividades que han respondido a las necesidades de construir democracias estables y mejorar el acceso a la justicia. Los programas de RAD anexados a las cortes en Argentina y Colombia sirven para demostrar la viabilidad de esta estrategia dentro del sistema legal. Por ejemplo los esfuerzos independientes en RAD del sector privado a través de Cámaras de Comercio, han ayudado a abrir centros privados para la resolución de conflictos en una variedad de áreas, tales como el ámbito comercial.

A pesar que tal vez es demasiado pronto para anunciar el éxito de estos esfuerzos, de igual forma es demasiado prematuro llegar a conclusiones negativas.

En breve, las estrategias del Estado de Derecho deberían integrar RAD como medios de acceso a la justicia y reformas estructurales y deberían incluir evaluaciones sistemáticas. Las estrategias deberían auspiciar programas de mediación local, iniciativas escolares, asociaciones, el sector privado y podrían ser situadas dentro del sistema de justicia – todas múltiples avenidas que complementan el sistema legal formal.

Se requiere una combinación de visión amplia, experimentos audaces, una conjetura sostenida y paciente y evaluaciones rigurosas, si es que vamos a comprender dónde y cómo RAD puede mejorar el acceso a la justicia, los sistemas de justicia y las instituciones que proporcionan justicia en nuestras sociedades.