

La implementación de programas de RAC en sectores de justicia en desarrollo

Estudios de caso y lecciones aprendidas

William E. Davis y Razili K. Datta

La fuerte red de programas y actividades de resolución alternativa de conflictos (RAC) en Estados Unidos –que va desde el trabajo de agencias de base al Grupo de Trabajo de Resolución Alternativa de Conflictos Inter-Agencia al nivel federal- tiene un enorme impacto sobre la expansión del acceso a la justicia, la reducción de la carga de las Cortes, la introducción de más flexibilidad y creatividad en el proceso de la resolución de conflictos y la apertura de vías para resoluciones conciliatorias.

Los beneficios de la RAC son importantes para países desarrollados como los Estados Unidos, pero el impacto positivo de estos mecanismos en países en desarrollo es aún más grande. Los problemas que los sistemas de justicia enfrentan en estos últimos, son desalentadores. Por ejemplo, los sumarios de casos pendientes presentan demoras de años e incluso décadas; las infraestructuras formales de las Cortes no son compatibles con las poblaciones transitorias, desparramadas o rurales que deben atender; y el analfabetismo y la pobreza extrema son la norma, mientras el acceso a los servicios básicos es la excepción. En estos contextos, el uso de RAC acerca la justicia a los menos favorecidos al brindarles la oportunidad de formular sus problemas y demandas y darles las herramientas que necesitan para buscar soluciones.

La implementación adecuada de buenos programas de RAC puede contribuir a consolidar sistemas judiciales más eficientes y eficaces. DPK Consulting, una oficina internacional de servicios de asistencia técnica, gestión y consejos en el ámbito del Estado de Derecho, ha estado trabajando para promover la buena gobernanza y el Estado de Derecho en sociedades en transición o desarrollo por más de 17 años. Parte importante del trabajo de DPK en el diseño, la implementación, el análisis y la evaluación de sistemas y procesos de RAC ha tomado lugar en América Latina y el Medio Oriente.

Siempre hemos hecho uso de tradiciones existentes de justicia informal y reconciliación para promover el diálogo y la colaboración en nuestro trabajo con sistemas de resolución alternativa de conflictos. DPK ha apoyado programas de RAC en el sector privado en agencias como las Cámaras de Comercio de Chile y Ecuador; en el sector público a través del apoyo a las Cortes, las Fiscalías y las Defensorías en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jordania, Marruecos y la República Dominicana; y en las organizaciones de base en Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y la República Dominicana. Nuestra experiencia en El Salvador es particularmente ilustrativa de cómo programas de RAC que tengan su base en la comunidad pueden mejorar el acceso a la justicia. En este artículo, presentamos estudios de caso de dos proyectos de resolución de conflictos que tienen su base en la comunidad.

El Salvador

Entre 2000 y 2005, DPK trabajó en dos proyectos financiados por USAID enfocados en el Estado de Derecho en El Salvador. Un componente importante de ambos fue la promoción del desarrollo de mecanismos de RAC, meta que se cumplió inicialmente a través de centros rurales de asistencia legal diseñados para mejorar el acceso a la justicia.

Cuando el proyecto empezó, el concepto de la mediación tenía muy poca visibilidad en El Salvador. Un creciente nivel de violencia en el país y un sistema de justicia penal sobrecargado habían dado el trasfondo y la base para conseguir el financiamiento a través del gobierno estadounidense y apoyo para hacer de la mediación una alternativa viable a la resolución de conflictos a través del sistema de justicia formal.

El equipo de implementación del proyecto trabajó con las municipalidades para fundar 10 *casas*

de justicia (centros rurales de justicia) en distintas comunidades y 14 *centros de mediación* que fueron afiliados con la Defensoría. Cada casa de justicia fue establecida a través de una sociedad con un gobierno municipal que incluía un acuerdo escrito y el visto bueno del alcalde. Aunque el programa de *casas* fue separado de la estructura formal de las Cortes, el equipo del proyecto eligió ciudades que tenían altos volúmenes de casos y que estaban en zonas que antes enfrentaban conflictos, por lo cual las medidas de resolución de conflictos que fueran basadas en la comunidad tendrían una importancia especial. La judicatura se involucró en comités locales de coordinación desde un principio y fue muy solidaria, ya que sus miembros vieron que las *casas* podrían reducir el volumen de casos entrando en el sistema de las Cortes de una manera importante, sobre todo en la categoría de disputas dentro de comunidades o familias. Durante su primer año, las *casas de justicia* y los *centros de mediación* facilitaron unos dos mil casos utilizando mediación o la provisión de asistencia legal.

El impacto de la RAC en las vidas de las mujeres es particularmente interesante. En seis de las comunidades donde hubo *casas* y *centros*, las mujeres utilizaron los servicios de mediación mucho más que los hombres. Por ejemplo, en tres de las comunidades, entre 70 y 75 por ciento de las mediaciones que se llevaron a cabo empezaron en respuesta a las peticiones de mujeres. En la mayoría de los casos, las mujeres pidieron mediaciones que tenían que ver con asuntos familiares. El uso más frecuente de servicios de mediación por mujeres fue adscrito a su mayor conocimiento del programa ya que ellas representaron el 70 por ciento o más del público de las presentaciones de información ofrecidas por el personal de la *casa* en varias comunidades.

En el año 2007, DPK volvió a El Salvador para implementar una nueva etapa de las reformas de RAC a través del Programa de Mediación financiado por USAID. Construyendo sobre desarrollos anteriores, el proyecto trabajó para armonizar el marco legal de RAC en El Salvador, disseminar información sobre servicios de mediación y monitorear el impacto de la mediación. El equipo asistió a la red existente de centros de mediación para fortalecer sus destrezas y servicios como una forma de prevenir la violencia social y de los jóvenes en ciertas áreas geográficas a través de programas de mediación en las escuelas.

Otro componente importante del trabajo del programa se centró en el desarrollo de campañas de asistencia comunitaria con socios locales utilizando medidas pacíficas para resolver conflictos y aumentar la visibilidad y utilización de servicios de RAC. El equipo del proyecto implementó una campaña pública para promover el uso de la red nacional de mediación (32 centros y 40 programas escolares),

ayudando a obtener horas de cobertura en la televisión y en la radio además de artículos escritos en un importante periódico y una competencia para niños de ensayos sobre RAC.

Como parte del proyecto, un consultor realizó una investigación basada en casos de un programa piloto de mediación en casos penales. La misma reveló que la mediación permite el acceso a la justicia “libre de obstáculos de género, educación o tipo de conflicto.” El trabajo del consultor indicó que había una tasa de éxito de 78 por ciento y que el 92 por ciento de los usuarios del sistema indicaron que utilizarían la mediación de nuevo.

Lecciones aprendidas

A través de nuestras experiencias en El Salvador y otros países, DPK ha recaudado un grupo extenso de prácticas y lecciones aprendidas sobre los elementos que son críticos al establecimiento exitoso de programas de RAC en el mundo en desarrollo, que incluye lo siguiente:

El liderazgo del sistema judicial tiene que estar familiarizado y cómodo con los procesos. La aceptación y apoyo de socios clave en el sistema de justicia como abogados, jueces y oficiales es esencial para el éxito de programas de RAC. Los actores del sistema de justicia que no estén familiarizados con RAC tienden a ser aprensivos y pensar que la mediación afectará su fuente de empleo o la posición de las Cortes.

Para implementar una iniciativa de RAC, es necesario encontrar voces positivas dentro del sistema, que pueden servir como *visionarios* o *líderes*, ya sea desde adentro o desde afuera del sistema. El rol que este liderazgo desempeña es vital, ya que será el motor del cambio cultural que tiene que ocurrir dentro de la organización. Un acercamiento exitoso para buscar el apoyo de los líderes es la organización e implementación de programas piloto sobre los cuales pueden construirse historias exitosas. En El Salvador, recién después de casi tres años de actividad exitosa en el desarrollo de programas de RAC, la Corte Suprema ha cambiado su posición para apoyar los esfuerzos. Lo hicieron después de ver el impacto que tienen sobre los participantes en los procesos y la falta de justificación para sus preocupaciones iniciales. Algo semejante se ve en Jordania, donde el Consejo Judicial tomó la iniciativa de trabajar con el Ministerio de Justicia para establecer un centro de RAC liderado por jueces en la Corte central en Amman. Las capacitaciones y otros tipos de programas de orientación como seminarios y congresos sobre mediación y arbitraje también han sido altamente efectivos en la deconstrucción de ideas erróneas sobre RAC.

- **La necesidad de interactuar con socios clave.** Hay que buscar la forma de interactuar con los abogados, las Cortes y otros actores en el sector e identificar sus intereses. La efectividad y éxito del sistema dependerá de que se tengan en cuenta sus preocupaciones. La creación de consejos o comités asesores ha sido efectiva en términos de acercar actores importantes a la mesa.
- **Hay que utilizar campañas públicas para educar e informar a la población.** Igual que la educación de actores del sector de justicia, las iniciativas de concientización pública orientadas hacia organizaciones de base, asociaciones de empresas, líderes comunitarios, colegios de abogados, escuelas de derecho y la sociedad civil en general, son vitales para promover la comprensión necesaria de que la justicia RAC no es justicia menor, y que se puede llegar a resoluciones rápidas y justas a través de RAC. En El Salvador, el Programa de Mediación financiado por USAID lanzó una campaña de un mes centrado en el Día Nacional de la Mediación, el cual fue designado por la legislatura. El programa incluyó una conferencia de apertura y varios seminarios y mesas redondas orientadas hacia públicos diversos.

Es necesario enfatizar la importancia de aprender de otros. Los que implementen programas de RAC tienen que compartir sus experiencias y construir nuevas iniciativas sobre las lecciones aprendidas. Al unirse a las asociaciones de RAC, asistir a congresos nacionales e internacionales y estudiar otros sistemas, los programadores de RAC no solo aprenden de nuevos acercamientos sino también tienen la oportunidad de actualizar sus diseños y procesos para reflejar resultados más efectivos y eficientes.

- **Se requiere el diseño de un sistema específico para cada contexto.** Un sistema de RAC bien diseñado tomará en cuenta las siguientes preguntas
 - ¿Quién proveerá el servicio?
 - ¿Cuál será la estructura de costos?
 - ¿Cómo se manejará el tema de remisión de casos?
 - ¿Cómo se harán cumplir los acuerdos?
 - ¿Qué tipo de marco regulatorio debería ser implementado para apoyar el sistema?
 - ¿Cuál es la relación entre el sistema de RAC y las Cortes?
 - ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento?
 - ¿Cómo se obtendrá personal capacitado?
 - ¿Qué tipos de instalaciones serán utilizados?
- **Se debe establecer la sostenibilidad del programa con las contrapartes.** La sostenibilidad de un programa de RAC comienza con su

diseño. Como el trabajo de DPK es financiado por donantes internacionales como USAID y el Banco Mundial y por cantidades y períodos de tiempo preestablecidos, hay que implementar apoyo financiero y programático permanente para programas de RAC con las organizaciones contrapartes para asegurar la continuidad de los servicios una vez que el proyecto termine. En El Salvador, por ejemplo, donde DPK trabajó con las municipalidades para crear las *casas de justicia* y con la Defensoría Pública para fundar centros de medicación. Desarrollamos sociedades con gobiernos municipales basadas en acuerdos formales a través de los cuales las municipalidades se comprometieron a proveer el espacio físico y eventualmente asumir los costos de la operación de los centros. Este acercamiento aseguró que los centros y las *casas* seguirían operando una vez que se terminara el proyecto y también incorporó a las contrapartes en el proceso desde el principio.

Como es el caso en los Estados Unidos, RAC ofrece enormes oportunidades a los países en desarrollo, particularmente para acceso a justicia. Sin embargo, los sistemas de RAC también enfrentan desafíos complejos. Como promotores de soluciones creativas para mejorar la calidad de vida de individuos alrededor del mundo a través de trabajo que apoya la extensión del Estado de Derecho, como profesionales en el área de RAC, tenemos que seguir aprendiendo y compartiendo nuestras experiencias para avanzar en la comprensión del uso de RAC en distintos contextos. Al hacerlo, servimos a comunidades más amplias y les damos a sus miembros la posibilidad de adoptar y adaptar los mecanismos de RAC para que funcionen para ellos.

William E. Davis es director y co-fundador de DPK Consulting, una división de ARD, Inc. Trabaja como consultor y asesor del Asesor de Quejas/Defensor del Pueblo de IFC/World Bank. Su dirección de email es dpkwdavis@aol.com.

Razili K. Datta es asociada de DPK Consulting, una división de ARD, Inc. Ella es escritora y mediadora comunitaria con un enfoque en resolución de disputas en el sur de Asia. Su dirección de email es rdatta@dpkconsulting.com.

Sergio Zegarra oficial de proyecto de DPK Consulting, mediador que se especializa en conflictos comunitarios y el desarrollo de programas de mediación. Ha dirigido y contribuido a la implementación de programas de mediación y evaluaciones de RAC en Bolivia, Jordania y los Estados Unidos.