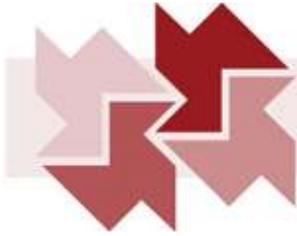


Resolución Alternativa de Conflictos



Resolución Alternativa de Conflictos

INDICE

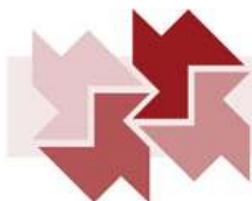
- **Editorial**
Alberto M. Binder
- **Presentación CEJA**
- **Presentación INECIP**

Notas Centrales

- **Juan Enrique Vargas** - “Problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector judicial”
- **Carlos Peña González** - “¿Estimular los mecanismos alternativos?”
- **Fundación FAVIM** - Extensionismo: una herramienta de participación ciudadana.
- **Macarena Tamayo Calabrese** - “El comercio electrónico y los métodos alternativos para la solución de disputas”
- **Macarena Vargas Pavez** - “Mediación familiar en Chile”
- **Betsy Perafán** - “La justicia Comunitaria dentro de la informalización de la Justicia en Colombia durante la última década”
- **Entrevista Fundación Libra**
- **Dossier sobre Resolución alternativa de conflictos en América**

Notas generales

- **Claudia Laub** - “La seguridad ciudadana en una sociedad democrática”
- **Liliana García Vargas** - “Sistema de defensa pública en Costa Rica”
- **Carlos Salas Montes** - “La depuración de causas penales en Honduras”
- **Gérard Barthélemy** - Pouvoir et Justice en Haïti: Reflexions sur la Culture Judiciaire en Haïti
- **Adriana Lander** - “Nuevo escenario judicial venezolano”
- **Nassef Perdomo** - “La reforma judicial en República Dominicana”
- **Jaime Arellano Quintana** - “Foro penitenciario Mercosur: hacia la modernización de los sistemas carcelarios de la región”
- **FORES** - Optimización de la implementación de la reforma del sistema de enjuiciamiento penal de la provincia de Buenos Aires
- **Reseñas bibliográficas**
- **Noticias**
- **Documentos**



EDITORIAL

Con cierta frecuencia, el problema de la resolución alternativa de conflictos es considerado como un tema particular y específico. Nadie niega tal especificidad, que exige que sea investigado y desarrollado en sus particularidades. Muy por el contrario, los estudios reunidos en esta revista son una prueba de ellos y nos estimulan para continuar el desarrollo de las ideas allí expuestas.

Sin embargo, no es conveniente limitarse a esa perspectiva, porque el problema de la resolución de conflictos nos arrastra a uno de los problemas centrales de la democracia latinoamericana: la construcción de la paz comunitaria. Y éste no es ya un tema específico, sino que implica una mirada general sobre la eficacia de la democracia y su legitimidad.

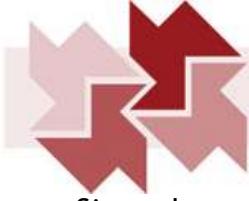
Hoy en día, el tema de la gobernabilidad vuelve a plantear, con algunas palabras nuevas, un antiguo problema. Se trata de una cuestión que se vuelve dramática cuando la democracia, como ocurre en nuestros países, está tensionada por condiciones de desigualdad y pobreza que afectan directamente se credibilidad y eficacia.

Frente a esto, las ideas de estabilidad y orden adquieren tan rápido prestigio que pueden llegar a resultar equiparados al concepto de gobernabilidad.

El paradigma del orden ha sido siempre el camino más seguro para la construcción de democracias autoritarias. Y, si por “estabilidad” se entiende la aceptación de condiciones inhumanas para grandes sectores sociales o la falta de futuro para las grandes mayorías, se convierte en una idea inadmisibles para la democracia misma.

Sin embargo, no hay que olvidar el punto de crucial importancia para el actual momento histórico de América Latina: debemos aferrarnos a la lucha por la legitimidad de las democracias. Frente a la existencia de sistemas democráticos “subutilizados”, es necesario desarrollar al máximo sus mecanismos. Frente a la democracia sin Estado, debemos pensar y repensar el nuevo Estado que ella necesita. Frente a la democracia sin participación, debemos intentar todas las formas posibles de democracia directa y fortalecer el poder local.

Ciertamente, ello no reemplaza ni debe ocultar el problema político principal: la construcción de una sociedad que brinde condiciones de dignidad y libertad a cada uno de sus miembros.



Resolución Alternativa de Conflictos

Sin embargo, hoy la lucha por la legitimidad de la democracia nos convoca de un modo especial y nos interpela fuertemente, aun cuando la superación de la pobreza y la opresión de grandes sectores no se vea todavía cercana. Y la democracia se legitima también por el modo como gestiona los conflictos.

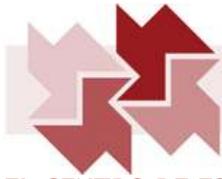
En primer lugar, es necesario abandonar una visión exclusivamente negativa de la conflictividad social. Ella es también el modo como los grupos sociales luchan por sus intereses, desarrollan nuevos valores y generan finalmente formas de cooperación y solidaridad, sobre la base de asunción de intereses comunes. Del conflicto nacen también los pactos políticos.

A través de la lectura de estos trabajos llama la atención sobre la necesidad de enfrentar con creatividad, firmeza y amplitud el problema de la gestión y solución de los conflictos, como un modo importante de legitimar nuestras democracias.

Cuatro nuevas políticas están emergiendo en nuestro continente, todas ellas vinculadas a la gestión de los conflictos. En primer lugar, nuevas políticas de seguridad, no ya vinculadas a la ida de orden -ni siquiera a la idea de “orden democrático”- sino más bien a las formas de constitución de la paz comunitaria (desde las formas preventivas hasta la intervención de la fuerza pública); nuevas políticas judiciales, vinculadas al continuo perfeccionamiento de los sistemas judiciales, eje central del sistema social de resolución de conflictos (desde el cual incluso lo “alternativo” tiene sentido); nuevas políticas criminales, que procuran racionalizar y humanizar el uso de la violencia por parte del Estado, violencia que siempre genera nuevos conflictos; y, finalmente, políticas de derechos humanos, destinados a fortalecer los sistemas de protección del ciudadano frente a poderes públicos siempre sometidos a la tentación de desbordarse.

En fin: hablamos del desarrollo de un conjunto de recursos políticos públicos que fortalezcan la capacidad de gestión de los conflictos sociales y permitan que las propias fuerzas sociales “empujen” a estas democracias pobres a enfrentar y dar solución al problema central de las comunidades humanas, que es la posibilidad de desarrollar una vida digna.

Alberto M. Binder
Director Ejecutivo
INECIP



EL CENTRO DE ESTUDIOS JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS

1. ¿QUÉ ES EL CEJA?

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma de la Justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los Estados integrantes de la OEA.

Tras su creación se encuentra la convicción de que existen muy buenas razones para afrontar las reformas a los sistemas judiciales con aproximaciones e instrumentos que excedan los puramente nacionales.

Existe además la certeza regional de que la justicia es un componente esencial tanto de la democracia como del desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, muchos de los sistemas de justicia en la región aún no logran satisfacer las expectativas puestas en ellos, pese a los esfuerzos de modernización emprendidos en los últimos años.

Es misión del CEJA dar un nuevo impulso a ese proceso de Reformas, a la par de utilizar las sinergias que el trabajo regional puede generar en este sector.

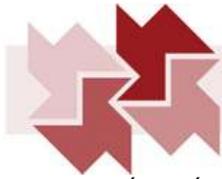
2. ¿CÓMO NACE EL CENTRO?

Nace en 1999, por resolución de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en cumplimiento de los mandatos contenidos en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, abril de 1998), y las recomendaciones adoptadas en las Reuniones de Ministros de Justicia (REMJA). En ellas se enfatizó la necesidad de incorporar el fortalecimiento del sistema judicial y administración de justicia como tópico relevante para la gobernabilidad y desarrollo económico de los países.

En noviembre del año 1999, la Asamblea General de la OEA aprobó el Estatuto del CEJA mediante la resolución AG/RES.1 (XXVI-E/99). En la primera reunión del Consejo Directivo, en el año 2000, luego de estudiar las propuestas presentadas, se recomendó que la sede del Centro se encontrara en Chile, anexo al Centro de Desarrollo Jurídico (CDJ/CPU), decisión que fue ratificada en la III REMJA.

3. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El CEJA, según sus estatutos, se aboca a facilitar el perfeccionamiento de los recursos humanos; facilitar el intercambio de información y otras formas de



Resolución Alternativa de Conflictos

cooperación técnica; y facilitar el apoyo a los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia de América.

Para ello, el CEJA busca aumentar la cantidad y la calidad de la información sobre el funcionamiento de los Sistemas Judiciales y los procesos de Reforma de Justicia. Persigue elevar el profesionalismo y la capacidad técnica en esta área, generando una comunidad entre las personas e instituciones interesadas en el sector justicia. Adicionalmente, espera enriquecer el enfoque jurídico con la perspectiva y los instrumentos propios de las políticas públicas y busca intercambiar conocimientos y experiencias entre países con tradiciones jurídicas e institucionales de tipo anglosajón y aquellos de raigambre europeo-continental.

En consonancia con tales objetivos, el Centro elabora y mantiene un Centro de Información sobre el funcionamiento del sector judicial; realiza estudios, especialmente de seguimiento de procesos de reforma en la región; desarrolla actividades de capacitación, y brinda asistencia técnica a los países miembros.

4. INSTITUCIONES VINCULADAS AL TRABAJO DEL CENTRO

El Centro desarrolla su trabajo con y en beneficio de las diversas instituciones vinculadas al sector justicia: Poderes Judiciales, Consejos de la Judicatura, Ministerios Públicos, Tribunales Constitucionales, Defensorías Públicas, etc. Con todas ellas suscribe acuerdos de cooperación para conformar una red de trabajo.

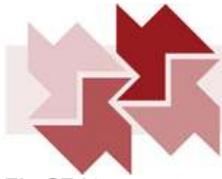
Igualmente, el Centro administra una red regional de instituciones privadas interesadas en el tema justicia, la que incluye diversos tipos de ONGs e instituciones de carácter académico.

5. CÓMO VINCULARSE.

Los observadores permanentes de la OEA y cualquier organización nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, especializada en la materia, pueda constituirse en miembro asociado del Centro, con derecho a participar en todas sus actividades y reuniones del Consejo Directivo.

Para mayor información acerca de las reglas de asociación, consulte los Estatutos y Reglamentos de CEJA en nuestro sitio web: www.cejamericas.org

6. CONSEJO DIRECTIVO



Resolución Alternativa de Conflictos

EL CEJA cuenta con un Consejo Directivo, cuya tarea es definir las estrategias y políticas de la institución y aprobar anualmente el plan de trabajo que, de acuerdo a las directrices de la REMJA, presente el Director Ejecutivo. Lo integran siete miembros cuyo mandato dura tres años. Son escogidos por la Asamblea General de la OEA a título personal.

Actualmente está integrado por las siguientes personas:

- Mónica Nagel, Costa Rica,
- Douglas Cassel, Estados Unidos,
- Soledad Alvear, Chile,
- Raphael Carl Rattray, Jamaica,
- José Ovalle, México,
- Karl Hudson-Philips, Trinidad y Tobago,
- Federico Callizo, Paraguay.

7. EQUIPO PROFESIONAL

STAFF PERMANENTE:

Director Ejecutivo:	Juan Enrique Vargas
Directora de proyectos:	Luciana Sánchez
Secretario Consejo Directivo:	Francisco Cruz

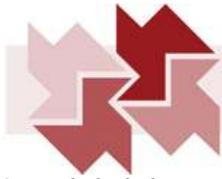
COORDINADORES DE PROYECTOS:

Coordinador proyecto Seguimiento Reformas Judiciales:	Cristián Riego
--	----------------

8. CONSEJO EDITORIAL DE SISTEMAS JUDICIALES

La Revista Sistemas Judiciales ha conformado un Consejo Editorial integrado por un grupo de personas con amplia trayectoria y reconocimiento en el diseño y ejecución de políticas públicas judiciales a nivel regional.

Este Consejo tiene la importante función de definir las pautas temáticas y la orientación general de la revista, así como allegar artículos y materiales para su publicación y, a la vez, hacer el control de calidad de los mismos.



Resolución Alternativa de Conflictos

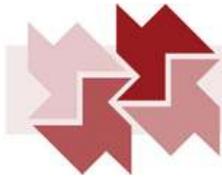
La calidad de sus integrantes y el medio en que cada uno de ellos se desempeña profesionalmente, los constituye también en un excelente foro para dar a conocer y discutir las perspectivas con que se están afrontando, y se asumirán en el futuro, las reformas al sector judicial. Por ello, en adelante encontrarán publicados en la Revista los resultados de los debates que, sobre estos tópicos, se lleven a cabo con ocasión de las reuniones periódicas del Consejo.

Sus miembros son:

Biebesheimer, Christina Estadounidense, Abogada cum laude de la Facultad de Derecho de Harvard. Desde 1994 se desempeña como Especialista principal en la División de Modernización del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Autora de libros y trabajos sobre la reforma de la justicia en América Latina. También se ha desempeñado como docente e investigadora en varias universidades e institutos de su país.

Bielsa, Rafael Argentino, especialista en Informática aplicada al Derecho y en programas al servicio de reforma de la Justicia. Asesor de los gobiernos de Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. Autor de diez libros y un centenar de trabajos en temas de su especialidad. Director General del Proyecto de Asistencia Técnica en la Organización de un Modelo de Poder Judicial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ciudad Autónoma-PNUD). Actual Síndico General de la Nación. Especialista sectorial en sistemas judiciales dentro del Programa Nacional de Desarrollo Humano (Senado de la Nación Argentina-Comisión de Ecología y de Desarrollo Humano- y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-). Coordinador Técnico de la Obra de la Convención Nacional Constituyente Argentina de 1994.

Blanco, Rafael Chileno, asesor en diversas reformas al proceso penal en América Latina. Profesor de varias universidades como la Universidad Alberto Hurtado y la Universidad Católica, en Chile. Actualmente se desempeña además como asesor legislativo del Proyecto de Reformas al Proceso Penal en Chile.



Resolución Alternativa de Conflictos

Cordovéz, Carlos

Ecuatoriano, Abogado y Periodista. Especialista de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/SGC). Editor del libro: "La Justicia más allá de nuestras fronteras", Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Editor del libro: "Justicia y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Dakolias, María

Estadounidense, Consejera Senior del Departamento Legal del Banco Mundial. Ha trabajado en el Banco Mundial desde 1992, en diversos programas de asistencia legal y reforma judicial en diversas partes del mundo. Autora de numerosas publicaciones, en especial sobre reforma judicial y corrupción.

Ellie, Florence

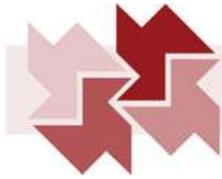
Haitiana, Defensora del Pueblo Adjunta. Coordinadora de la preparación del Proceso por la Masacre de Raboteau, (nov.1997-nov.2000). Coordinadora de la Comisión Preparatoria de la Reforma del Derecho y la Justicia (97/99). Consejera del Ministerio de Justicia de Haití.

Fix Zamudio, Héctor

Mexicano, abogado ex Director del Instituto de Investigación Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores de México. Autor de varios libros y numerosos artículos sobre derecho procesal, constitucional y comparado, publicados en revistas especializadas de México y el extranjero.

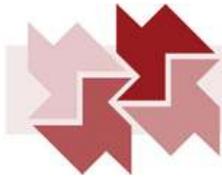
Fuentes, Alfredo

Colombiano, Doctor en Derecho. Actualmente se desempeña como Decano de Derecho de la Universidad Los Andes. Desempeña varios cargos honoríficos, entre ellos, es Director de la Corporación Latinoamericana de Economía



Resolución Alternativa de Conflictos

- Internacional y miembro del Consejo Académico de la Universidad de los Andes.
- Hammergren, Linn Estadounidense. Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de Wisconsin. Especialista Senior en Sector Público para el Departamento Regional sobre América Latina del Banco Mundial. Administradora y Directora de diversos proyectos para USAID en Perú, El Salvador y Costa Rica. Sus publicaciones recientes incluyen cuatro manuales acerca de las lecciones aprendidas sobre los Programas de Reforma Judicial en América Latina.
- Maier, Julio Argentino, Juez del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Titular de Cátedra en Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad de Buenos Aires. Autor de numerosas publicaciones y del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica.
- Mora Mora, Luis Paulino Costarricense, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Doctor en Derecho. Premio Fernando Baudrit Solera como miembro de la Comisión de Modernización del Poder Judicial. Colegio de Abogados, 1997. Profesor de numerosas universidades, entre ellas, la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Autónoma para Centroamérica. Ex presidente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Autor de diversos libros y numerosos artículos sobre la problemática del Derecho Penal y los Derechos Humanos.
- Moreno Ocampo, Luis Argentino, Ex Fiscal, tuvo un rol relevante en el Juicio a las Juntas Militares en Argentina. Co-fundador de la Fundación Poder Ciudadano, miembro el Comité Asesor de Transparencia Internacional, y presidente de esta organización para América Latina y el Caribe. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y de las Naciones Unidas, entre otros. Autor de numerosas publicaciones. Profesor Adjunto de Derecho Penal en la Universidad de Buenos Aires y



Resolución Alternativa de Conflictos

ha dictado seminarios sobre justicia y derechos humanos en numerosas universidades del mundo.

Passara, Luis

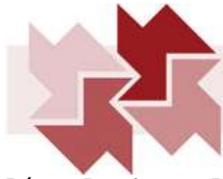
Peruano, Doctor en Derecho y Sociólogo del Derecho, consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Comisión Andina de Juristas, de MINUGUA y de ONUSAL, entre otros. Colaborador de las escuelas judiciales de Costa Rica y Panamá en el diseño de sus programas. Profesor universitario, investigador y realizador de trabajos periodísticos.

París, Hernando

Costarricense, Abogado, experto en Sistemas Alternos de Resolución de Conflictos. Director del Programa de Resolución Alternativa de Conflictos del Poder Judicial, 1993-1996. Arbitro y Conciliador, Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Costa Rica (certificado por el Ministerio de Justicia). Mediador, Grupo RAC Latinoamericano. Premio “Ulises Odio Santos” conferido por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica por *“sus valiosas publicaciones en materia de derecho privado, que constituyen una importante contribución al desarrollo jurídico costarricense”*, 1992. Reconocimiento conferido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua *“en agradecimiento por el invaluable apoyo brindado al Poder Judicial de la República de Nicaragua, para la introducción de los métodos alternos de resolución alterna de conflictos en materia de la propiedad”*, Managua, mayo, 2000.

Peña, Carlos

Chileno, Licenciado en Derecho y Master en Sociología. Director de la Fundación Fernando Fueyo, que promueve investigaciones en el área del Derecho Privado. Se ha desempeñado como asesor y consultor sobre temas de reforma judicial en varios países de América. Ha publicado tres libros y más de sesenta artículos en revistas especializadas. Actualmente se desempeña como Decano de Derecho de la Universidad Diego Portales.



Resolución Alternativa de Conflictos

Pérez Perdomo, Rogelio

Venezolano, Doctor en Derecho. Profesor visitante en la Universidad de Stanford. Autor de las siguientes obras, entre otras: (Co-compiler: J.C.Navarro): *Seguridad personal. Un asalto al tema*. IESA. Caracas 1991. (Co-compiler: M.E.Boza): *Seguridad jurídica y competitividad*. IESA. Caracas, 1996. (Coordinador): *¿Esclavos del dinero? Sobre crisis de valores y ética de los negocios en Venezuela*. IESA. Caracas, 1998. Profesor del Instituto de Estudios Superiores de Administración en Caracas, Venezuela.

Ramírez, Silvina

Argentina, Abogada. Doctorada en la Universidad de Córdoba, Argentina. Profesora Universitaria. Consultora sobre reforma judicial, desarrolló trabajos en diferentes países de la región para el Banco Mundial, entre otros. Experta en temas de diversidad cultural y justicia indígena. Actualmente se desempeña como Subdirectora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

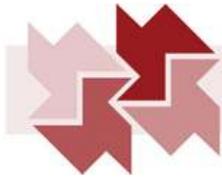
Riego, Cristian

Chileno, Abogado, Master en Derecho en la Universidad de Wisconsin. Investigador en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile. Director del equipo técnico que elaboró el Anteproyecto de Código Procesal Penal en Chile. Profesor Universitario, ha escrito numerosos artículos sobre Derecho Procesal Penal.

Directores:

Juan Enrique Vargas

Chileno. Director del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Abogado. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Profesor universitario. Participó en la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación- Comisión Rettig de Chile. Investigador. Consultor y asesor en procesos de modernización y reforma de la Justicia en Panamá, Perú, y otros países de América. Autor de numerosas



Resolución Alternativa de Conflictos

publicaciones sobre proceso penal, reforma de justicia y derechos humanos.

| Alberto Binder,

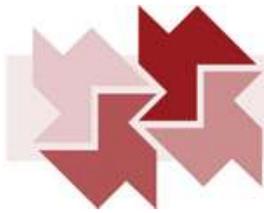
Argentino. Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP. Abogado. Profesor en numerosas universidades de América Latina. Autor de varios libros de derecho penal, procesal penal y política criminal, y de cientos de artículos sobre la materia. Asesor en las reformas procesales penales de Guatemala, Argentina, El Salvador, Honduras, República Dominicana, entre otros. Participó, además, en la Comisión de Verdad de Guatemala, y en los procesos de paz de Guatemala, y Colombia, entre otros.

Eliminado: :

Directora Periodística:

Sylvia Schulein

Argentina, periodista e investigadora en comunicación social. Directora del área Editorial, Medios y Prensa del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP. Responsable de documentación y edición en el equipo que elabora el Informe de Análisis de la Coyuntura “*ESCENARIOS*”, para el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Realizó diversas consultorías para el PNUD. Autora de numerosos trabajos sobre comunicación social y periodismo.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS
PENALES Y SOCIALES (INECIP)
América Latina y el Caribe**

Una institución de investigación, asistencia técnica y capacitación para la reforma del sector justicia.

I. EL PERFIL DEL INECIP.

Misión.

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) es una fundación que inició sus actividades en 1989 en Buenos Aires, Argentina, con la misión de contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y del Caribe.

Para ello, ha trabajado intensamente en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática promoviendo -desde una perspectiva científica- la defensa de los derechos fundamentales de las personas.

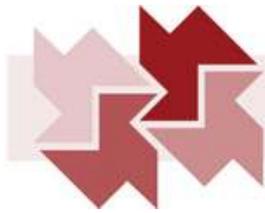
A través de esta tarea, el INECIP no sólo ha forjado los cimientos de lo que es hoy la Red Latinoamericana para la Democratización de la Justicia, sino que ha alcanzado reconocimiento a nivel internacional.

En ese sentido, partiendo de una preocupación común por las cuestiones de la reforma de la justicia y tomando en cuenta la voluntad de reforzar los intercambios entre la Red Latinoamericana, Europa y Africa se ha conformando un grupo de jóvenes juristas en Europa que están motivados a colaborar con los procesos de reformas que se desarrollan en otras partes del mundo.

Organización.

INECIP es una institución con sede central en Buenos Aires, Argentina y está conformada por tres oficinas regionales en América Latina y el Caribe y una institución europea.

INECIP Buenos Aires
Talcahuano 256, 1° piso
C1013AAF- Buenos Aires, Argentina
Tel/fax: (5411) 4372-0570



Oficina Regional para América Central

5ª calle 0-56. Zona 1
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Tel: (502) 230-4427/8 -253-6751
Fax: (502) 232-6501

Oficina Regional para el Caribe

Puerto Príncipe, Haití
Te: (509) 245-2145

Oficina Regional para el MERCOSUR

Mariscal Estigarribia 1232
Asunción, Paraguay.
Tel/Fax: (595) 21-223-427

RED&JUS, Réseau pour la démocratie et la justice

32, Rue La Quintinie c/o A. Alvarez
75015, París, Francia

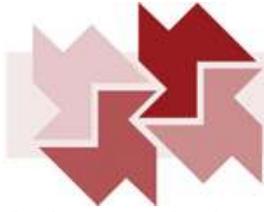
INECIP está conformado por un Consejo Consultivo, un Consejo Directivo, un equipo de consultores y un equipo de colaboradores permanentes.

El Consejo Consultivo, coordinado por el Presidente de la Fundación, Prof. Dr. David Baigún, está compuesto por profesores universitarios, juristas, filósofos, economistas, entre los cuales se encuentran los intelectuales más reconocidos de la región.

El Consejo Directivo es el órgano de ejecución de la Fundación y está a cargo de un director ejecutivo, el Dr. Alberto Binder, quien ha sido uno de los iniciadores del movimiento de reforma de la justicia penal en Latinoamérica. El Consejo Directivo está compuesto, además, por profesionales experimentados en la ejecución de programas de fortalecimiento institucional.

El equipo de consultores brinda la experiencia y la solidez técnica necesaria para la realización de proyectos de fortalecimiento y reforma institucionales.

El equipo de colaboradores permanentes asegura el apoyo logístico y la ejecución de las distintas actividades de la Fundación.



Cada una de las oficinas en América Latina y el Caribe así como la institución europea están a cargo de un Director/a Regional y cuenta con un equipo de profesionales.

INECIP EN AMERICA LATINA.

A lo largo de sus 10 años de actividad, el INECIP desarrolló múltiples trabajos y proyectos en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Sus miembros -ya sea en forma individual o integrando equipos técnicos multidisciplinarios conformados por expertos locales de los diferentes países- participan en los procesos de transformación del sistema judicial, del sistema penal y de la administración de justicia en la región.

Asimismo, se realizan trabajos conjuntos e intercambio de información y recursos con diversas organizaciones no gubernamentales que tienen objetivos temáticos y políticos afines y con numerosos intelectuales de reconocido nivel técnico y académico situados en la misma línea de trabajo.

Contactos institucionales latinoamericanos.

INECIP ha establecido acuerdos de cooperación y ejecuta diversas acciones en conjunto con las siguientes organizaciones:

Bolivia: Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (CEJyP)

Brasil: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim)

Colombia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)

Costa Rica: Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica

Cuba: Asociación de Juristas de Cuba

El Salvador: Centro de Estudios para la Aplicación del Derecho (CESPAD)

Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)

Haití: Institut pour la Démocratisation de la Justice (IDEJUS)

Honduras: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Honduras (INECIP-H)

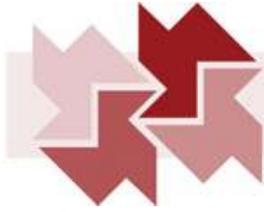
Paraguay: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Paraguay (INECIP-P)

Perú: Centro Episcopal de Acción Social (CEAS)

República Dominicana: Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS)

Venezuela: Asociación Primero Justicia

II. AMBITO DE INTERVENCION DE INECIP.



INECIP es una institución que considera que la reflexión teórica debe estar al servicio del cambio y que los cambios deben realizarse conforme a una concepción previamente estudiada y discutida. La teoría y práctica están ligadas y se nutren mutuamente. La investigación y el fortalecimiento institucional son para INECIP, los dos pilares de sus programas de acción.

La investigación.

En el ámbito de la investigación, INECIP desarrolla tres actividades principales:

Las publicaciones.

Con el objeto de asegurar la divulgación de investigaciones científicas y de promover la discusión crítica sobre el funcionamiento del sistema de justicia en América Latina y la protección de los Derechos Humanos, INECIP publica dos revistas de distribución latinoamericana:

- Revista Pena y Estado
- Revista Nueva Doctrina Penal

Asimismo, a partir del 2001, ha comenzado a co-editar dos publicaciones:

Sistemas Judiciales, nueva publicación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

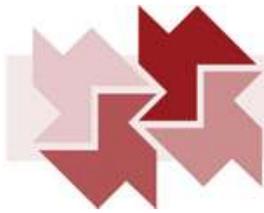
Ilanud, revista del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

Otras revistas editadas con la participación de INECIP y las oficinas regionales son:

- Justicia Penal y Sociedad, Guatemala
- Foro Judicial, El Salvador
- Desfañando Entuertos, Perú
- Juicio al Proceso, República Dominicana
- Cátedra Libre, Paraguay
- L'Astrée, Francia

El intercambio de investigadores.

En el marco de diferentes acuerdos institucionales, INECIP envía y recibe jóvenes investigadores y pone a su disposición su biblioteca y su centro de documentación especializados en reforma de la justicia en América Latina y el Caribe.



En los últimos tres años, INECIP ha realizado intercambios de jóvenes investigadores provenientes de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Perú, Paraguay, Brasil, Alemania, Francia y Estados Unidos.

Los centros de estudios e investigación.

Distintos grupos de investigación y de reflexión forman parte de las actividades regulares de INECIP y convergen en cinco centros de estudios. Estos centros realizan investigaciones sobre los problemas de la administración de justicia en el continente, analizan los procesos vigentes y proponen nuevos cursos de acción.

Los cinco centros de estudios son:

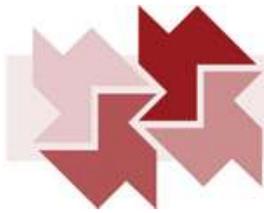
- Centro de Estudios de Política Criminal y Seguridad.
- Centro de Estudios Legales de Infancia y Juventud.
- Centro de Estudios de Justicia.
- Centro de Estudios de Estado y Democracia.
- Centro de Investigaciones Históricas.
- Centro de Capacitación.

Fortalecimiento institucional.

INECIP es una institución especializada en el diseño y ejecución de programas de capacitación y reorganización institucional. Con años de experiencia en esta área, INECIP apoya los esfuerzos de las instituciones gubernamentales (Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, servicios de defensa pública, escuelas de magistrados, etc.) y no gubernamentales (colegios de abogados, ONG, sector privado) del sector justicia, para mejorar sus servicios a la población y asegurar un acceso igualitario al sistema de justicia.

Las áreas de trabajo:

- Gobernabilidad y sistema democrático. INECIP apoya los esfuerzos de los países dirigidos a consolidar el Estado de Derecho y el sistema democrático:
 - § Fortalecimiento de los sistemas de control de constitucionalidad
 - § Reforma de los aparatos de seguridad y policía
 - § Participación social
 - § Reforma de los sistemas electorales
 - § Modernización y transparencia del trabajo parlamentario



§ Integración regional

- Reforma del sector justicia. Con presencia en la región desde 1989, INECIP es la institución latinoamericana más experimentada en materia de reforma de los sistemas judiciales. Esta labor incluye:

§ elaboración de programas nacionales de reforma y de políticas para el sector justicia

§ reforma de la legislación, integrando y desarrollando en el derecho interno los textos internacionales en materia de Derechos Humanos

§ diseño y ejecución de programas de capacitación de los actores judiciales (jueces, fiscales, abogados) y apoyo a las escuelas de magistrados y abogados

§ modernización de los sistemas de administración de tribunales, política presupuestaria, recursos humanos e implementación de sistemas de información

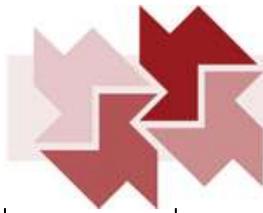
§ diseño y ejecución de proyectos de participación ciudadana en la administración de justicia

§ apoyo a ONGs para la elaboración de estrategias de intervención en el sector justicia

Proyectos relevantes:

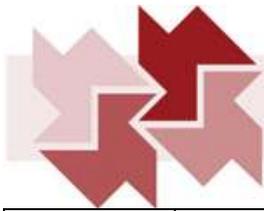
Entre las experiencias más destacadas, el INECIP ha desarrollado distintas actividades en varios países de la región:

País	Acciones realizadas por INECIP o sus miembros
Argentina	A pedido de los gobiernos provinciales y del Ministerio de Justicia de la Nación: § Elaboración de proyectos de reforma del código procesal penal en las provincias de Neuquén y Buenos Aires § Apoyo a la reorganización de la administración de justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires § Participación en el programa de reforma de la Policía de la provincia de Buenos Aires
Brasil	En cooperación con el IBCCrim § Estudios de política judicial en el marco de la integración regional del MERCOSUR § Programas conjuntos en materia de formación de líderes sociales e intercambio de publicaciones



Resolución Alternativa de Conflictos

Bolivia	<p>A pedido del Ministerio de Justicia y con el apoyo de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Asistencia en la elaboración y discusión del Código Procesal Penal aprobado en 1999§ Diseño de políticas para favorecer el acceso de la población indígena a la administración de justicia§ Apoyo para la elaboración de la política penitenciaria y diseño del proyecto de ley para el sector
Chile	<p>En cooperación con la Universidad Diego Portales y con la Corporación de Promoción Universitaria (CPU)</p> <ul style="list-style-type: none">§ Cursos y conferencias sobre la reforma del proceso penal§ Apoyo para la redacción del proyecto de Código Procesal Penal§ Apoyo para la elaboración del plan de implementación de la reforma del proceso penal
El Salvador	<p>A pedido de diversas instituciones públicas, en cooperación con el Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES) y con el apoyo de Naciones Unidas y de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Elaboración del proyecto de Código Procesal Penal§ Asistencia técnica para la elaboración de la implementación de las reformas legales§ Diseño y ejecución de programas de capacitación de actores judiciales para la aplicación de las reformas legales
Guatemala	<p>A solicitud de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio Público, del ICCPG, de la Fundación Myrna Mack, y con el apoyo de USAID - DPK Consulting -, Naciones Unidas, la cooperación sueca, noruega y danesa:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Elaboración de los proyectos de Código Procesal Penal, Código Penal, Ley Penitenciaria, Ley de la Carrera Judicial, Ley de Defensa Pública, Ley Orgánica del Ministerio Público y proyecto de reformas a la Constitución en cuanto a la organización de la justicia§ Apoyo al Congreso para la discusión y la aprobación de reformas legislativas§ Apoyo para la implementación de las reformas y reorganización del Ministerio Público y del Organismo Judicial§ Elaboración y ejecución de diversos programas de capacitación de operadores del sistema de justicia§ Asistencia a la elaboración y ejecución de políticas de ONG referidas al sistema de justicia§ Apoyo a la elaboración de políticas de acceso de la población indígena al sistema de justicia y fortalecimiento del sistema tradicional de solución de conflictos



Haití	<p>A solicitud del <i>Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique</i> y de Naciones Unidas, con el apoyo de la Comisión Europea y de la Comisión Internacional de Juristas:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Apoyo a la formulación del programa de reforma del sector justicia elaborado por la <i>Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice</i>§ Elaboración de un diagnóstico de la situación de la justicia y del programa de intervención de PNUD en esa área
Honduras	<p>A pedido de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio Público y de la Universidad Nacional de Honduras, con el apoyo de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Asistencia para la elaboración del proyecto de Código Procesal Penal§ Cursos, seminarios y conferencias sobre la reforma de la justicia§ Apoyo para la preparación del plan de implementación de las reformas
Paraguay	<p>A pedido del Ministerio Público y con el apoyo de USAID, PNUD y BID y en colaboración con INECIP-Paraguay:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Apoyo técnico para la elaboración del proyecto de Código Procesal Penal aprobado en 1999§ Asistencia para la elaboración de programas de formación de actores judiciales§ Asistencia técnica para la reorganización del Ministerio Público
República Dominicana	<p>A solicitud y en colaboración con la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) y con el apoyo de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Asistencia técnica para la elaboración del proyecto de Código Procesal Penal§ Apoyo para la elaboración de programas para favorecer la participación de la sociedad civil en la administración de justicia
Venezuela	<p>A pedido del Ministerio Público y con el apoyo de la agencia de cooperación técnica alemana GTZ:</p> <ul style="list-style-type: none">§ Asistencia técnica para la reorganización del Ministerio Público§ Apoyo para la elaboración de la reforma legal§ Apoyo a la coordinación de las instituciones nacionales para la implementación de las reformas legales

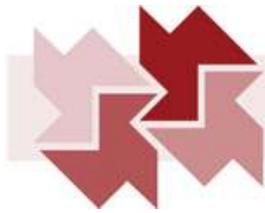
Autoridades

Presidente: David Baigún

Director Ejecutivo: Alberto Binder

Subdirectora: Silvina Ramírez

Coordinadora General: Ileana Arduino



Comité Consultivo

Presidente: Julio B. Maier

Rodolfo Bledel	Edmundo Hendler
José I. Cafferata Nores	Luis Marcó del Pont
Carlos Creus	Enrique Marí
Gregorio Klimosky	Luis Yañez
Carlos Ebert	Eugenio Raúl Zaffaroni

Programa Latinoamericano

Directores: Alejandro Alvarez

Silvina Ramírez

Coordinadora: Natalia Cosacov

Programa de Ediciones, Medios y Prensa

Directora: Sylvia Schulein

Coordinadora: Soledad Pujó

INECIP Oficina Regional del Caribe

Directora: María de los Angeles Loayza Cortez

Puerto Príncipe, Haití

INECIP Oficina Regional de Centroamérica

Directora: Gabriela Vázquez Smerilli

Ciudad de Guatemala, Guatemala

INECIP Oficina Regional del Mercosur

Director: Miguel Angel Urbina Martínez

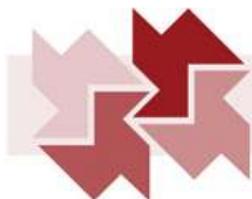
Asunción, Paraguay

RED&JUS -Réseau pour la démocratie et la justice

Directora: Albane Prophette

Subdirector: Alejandro Alvarez

París, Francia



PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS ALTERNOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL SECTOR JUDICIAL*

Juan Enrique Vargas**

I. Introducción

Los sistemas alternos de resolución de conflictos (SARC), especialmente la mediación, han sido propuestos en nuestra región como una de las alternativas más prometedoras para reformar y mejorar nuestros sistemas de tutela jurídica. En pocos años un discurso tan ajeno al tradicional en el medio legal ganó un espacio importante, pasando los SARC a integrar las estrategias reformistas en prácticamente todos los países de la región.

Sin embargo, pese a este apoyo tan amplio y sostenido, existe hoy en día la impresión de que los SARC no logran consolidarse totalmente dentro de las reformas más potentes que se intentan sobre nuestros sistemas de justicia, debatiéndose aún en un ambiente de marginalidad o de resultados limitados. Siguen siendo, pese a sus avances, más una promesa que una realidad. Si bien son varios los países de la región que han dictado legislaciones que expresamente introducen estos mecanismos, como es el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela, la implementación de ellos es precaria cubriendo, en la mayoría de los casos, un porcentaje muy menor de los conflictos en relación a los tribunales. En otros países, como Chile, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, los SARC sólo constituyen experiencias pilotos, impulsadas por instituciones públicas o privadas, no siendo tarea fácil su masificación pues sufren diversos problemas de definición e implementación (ver al respecto el dossier que se acompaña en esta misma publicación y Álvarez y Highton, 2001).

Declarándome un convencido de las enormes ventajas de los SARC, en lo que sigue de este artículo intentaré explorar algunas de las razones, varias de ellas de sobra conocidas, que permiten explicar por qué estos sistemas no han alcanzado en nuestros países la madurez que, si el discurso fuera coherente con la práctica, debieran tener. Para ello analizaré primeramente, y en términos muy gruesos, las motivaciones o justificaciones que están tras su

* Una versión preliminar de este trabajo fue expuesta en las II Jornadas de Mediación y Políticas Públicas, organizadas por la Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso, el día 29 de marzo del 2001.

** Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Director del Centro de Estudios de Justicia de las Américas- CEJA - juan.vargas@cejamericas.org

establecimiento, ya que la pluralidad de ellas y sus contradicciones son el primer indicio que nos permite descifrar los problemas que los SARC deben superar para constituirse en una alternativa de política pública madura en el sector. A este tema destinaré la tercera parte de este trabajo. Finalmente, formularé lo que a mi juicio es la tarea que se debe abordar para enfrentar adecuadamente esos problemas. Quisiera aclarar que mi objetivo es analizar los SARC sólo como una alternativa de política pública en el área de la resolución de conflictos que eventualmente podrían desembocar en una acción judicial, no cubriendo entonces temas sin un contenido jurídico directo como la mediación escolar o de conflictos de pareja.

II. Justificaciones que comúnmente se dan para los SARC

En una tipología muy simple, existen tres grandes motivaciones o justificaciones tras el establecimiento de los SARC. Veamos cuáles son:

1. Por una parte están quienes los promueven como mecanismos para aumentar el acceso a los sistemas de resolución de conflictos. Los sistemas formales, en una muy extendida visión, son engorrosos, lejanos a la gente y caros, por lo que muchas personas, los de menores recursos, se ven excluidos de ellos. Se le critica a los procesos judiciales el ser concebidos en función de los casos excepcionales y no en los de la norma general. Al tratar de que ninguna situación quede sin una solución procesal, por más extraña que sea, se establecen innumerables vericuetos e instancias que terminan alargando y encareciendo innecesariamente los procesos. La marginación que ello genera en los pobres los lleva, en general, a solucionar en forma deficiente sus problemas o, simplemente, a dejarlos sin solución alguna. En ambos eventos se produce no sólo una situación de injusticia, sino también el germen de conflictos futuros potencialmente más radicales, complejos y violentos. Lo que hacen los SARC no es otra cosa que suplir la provisión de un servicio que el Estado no está en condiciones de entregar a través de los tribunales. Los SARC, entonces, permiten acceder a una solución para problemas que de otra manera no la tendrían.
2. Existe una segunda aproximación al tema, justificándose en ella los SARC como mecanismos eficientes para descargar a los tribunales de una parte de la enorme cantidad de trabajo que los abrumba y con la cual no pueden lidiar eficientemente. En este caso, los destinatarios de los SARC no son necesariamente las personas pobres, aquellas que están marginadas del sistema de justicia, sino aparejan precisamente un reencauzamiento de aquellos casos que sí logran llegar a los tribunales (cuyos titulares, como se sabe, no son generalmente los más pobres).

Dentro de esta línea de pensamiento podemos, a su vez, distinguir motivaciones diversas.

- a. Para unos, su perspectiva no es muy distinta a la planteada anteriormente: los tribunales constituyen un mecanismo lento y pesado para la resolución de conflictos, razón por la cual es mucho más eficiente acudir a estos otros sistemas más flexibles y baratos para solucionar los conflictos. Se sostiene que endémicamente la capacidad de oferta judicial es superada por la demanda, lo que no se soluciona siquiera con la creación de nuevos tribunales, por lo cual resulta indispensable pensar en otros mecanismos que permitan acercar oferta y demanda a costos que puedan ser soportados por el Estado.

Como se ve, en esta posición, al igual que la primera, tanto los SARC como los tribunales no son más que alternativas posibles para la actuación del Estado en la resolución de los conflictos que aquejan a los individuos, debiendo ser utilizada, una u otra, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias del país y, eventualmente, en forma complementaria conforme al Estado en que se encuentre o la naturaleza del litigio.

- b. Una justificación distinta y de mayor radicalidad parte de presupuestos diferentes. Se cuestiona el porqué el Estado debe intervenir resolviendo todo tipo de conflictos, cuando hay algunos cuyas consecuencias no trascienden a la comunidad, tratándose de conflictos esencialmente privados y que, por lo tanto, debieran ser los personalmente interesados quienes debieran cargar con la tarea y los costos de su resolución.

La idea se aclara si comparamos la situación en que se encuentran los conflictos penales, por un lado, y los civiles y comerciales, por el otro. En los primeros existe un interés colectivo muy nítido en su solución: cuando se aclara un delito y se castiga al culpable, no es sólo la víctima quien se ve beneficiada, sino la comunidad toda que se veía amenazada por la acción de ese delincuente, pues cualquiera de sus miembros puede ser una potencial víctima futura. La comunidad entiende, además, que con esa sanción se está mandando un mensaje preventivo a todos sus integrantes, en el sentido de que quien comete un delito es descubierto y sancionado por el sistema, lo cual, al menos en teoría, debería disuadir a potenciales delincuentes a cometer sus crímenes. Adicionalmente, la solución de estos problemas pasa generalmente por el uso de la fuerza (el sistema penal es, como sabemos, la manifestación más brutal del poder estatal), herramienta que no podría ser dejada en manos de los privados sin caer en múltiples abusos y, en definitiva, en problemas mayores que los que se intenta solucionar.

En los casos civiles y comerciales ello no es así o, al menos, el beneficio social es mucho más indirecto y menos nítido y el uso de la fuerza más distante y eventual. Cuando se resuelve un conflicto de esa naturaleza, declarándose nulo un contrato u obligándose a pagar una indemnización o una deuda, es quien ganó en ese juicio el que se beneficia con su resultado. Es cierto que a la comunidad toda le interesa que quien es moroso en sus obligaciones pueda ser obligado a pagarlas, pero le es bastante indiferente que esto se logre a través de una acción directa del Estado o por otros medios. El uso de la fuerza para compeler al cumplimiento de una obligación, como sabemos, es sólo un recurso residual y bien podría pensarse que sólo ante esa eventualidad nace la necesidad de proveer servicios judiciales estatales. En otros términos, en el común de los casos civiles y comerciales se estaría ante bienes puramente privados y, existiendo en el mercado otras alternativas para proveer ese bien (mediación y arbitraje, este último ya sea directamente o ante el caso de no haber acuerdo), no existiría razón alguna para que el Estado en forma indiscriminada lo produjera y proveyera. Es decir, no habría razones para que el Estado colocara funcionarios públicos para resolver estos casos y para que financiara el funcionamiento de este sistema, estableciendo su gratuidad.

Como se aprecia en esta entrada, a diferencia de las dos anteriores, los SARC ya no se plantean como una posibilidad de acción estatal, pues se los ve como una herramienta puramente privada que está disponible en el mercado para la provisión de un servicio. Ello no quiere decir que el Estado carezca de cualquier rol en la materia, pues bien podrían corresponderle funciones de promoción y de control de estos sistemas, de la misma forma como promueve y controla la provisión de otros servicios que son puramente privados.

Queremos insistir en un punto: aquí los SARC no son vistos como mecanismos que tiene el Estado para economizar recursos en el cumplimiento de sus funciones, sino que como instrumentos que se dan los privados para proveer un servicio que no le corresponde al Estado brindar.

En todo caso, quienes sustentan esta tesis no niegan toda posibilidad de intervención estatal a través de los tribunales en la resolución de conflictos de carácter esencialmente privado (para un mayor desarrollo de estas ideas ver Vargas, Peña y Correa, 2001). Para ellos ésta se podría justificar cuando:

- i. Sea necesario uniformar la interpretación del derecho. Así, las funciones de casación deberían mantenerse como un reducto

privativo de la acción estatal, pues se trata de una labor complementaria a la tarea del legislador que consiste en proveer información que beneficia indiscriminadamente a todos los ciudadanos y no solamente a las partes en el juicio. El fallo de un recurso de casación lo que hace no es solamente pronunciarse sobre el conflicto que lo motiva, sino principalmente viene a precisar el sentido y el alcance del derecho, información que es útil para todos los ciudadanos quienes pueden así, en el futuro, ajustar su conducta a esa interpretación jurídica. Obviamente, para que este efecto se produzca, la jurisprudencia debe ser clara y relativamente estable en el tiempo y, además, debe ser seguida por los restantes órganos que imparten justicia. La falta de jurisprudencia alienta conductas oportunistas: si el fallo de los órganos de resolución de conflictos es una lotería, bien vale la pena, al menos para los que no sean adversos al riesgo, elegir cualquiera de las opciones posibles y luego litigar si se genera un conflicto.

- ii. Puede que ya no por razones de eficiencia, sino distributivas, se justifique la intervención estatal financiando los servicios judiciales. Al Estado le interesa que todas las personas resuelvan sus conflictos, pues de no hacerse, como se decía antes, pueden generarse problemas mayores. Pues bien, por esa razón el Estado puede estar interesado en financiar la provisión de servicios de resolución de conflictos e, incluso, podría llegar a hacerlo a través de funcionarios públicos (jueces) si esa alternativa fuera económicamente la más conveniente.
 - iii. Por razones de subsidiaridad al Estado le puede interesar mantener un sistema residual de provisión de servicios de resolución de conflictos para atender aquellos casos que por cualquier motivo no hayan quedado cubiertos por los sistemas privados de resolución.
 - iv. Finalmente, se encuentra aquella situación en que no hay alternativa de solución sino a través del uso del poder coactivo del Estado. Obviamente, este poder se relaciona más con la ejecución de las sentencias y los acuerdos que con la labor de adjudicación o de negociación (el proceso de definición de quien tiene la razón o de búsqueda de una solución consensuada).
3. Finalmente, hay un tercer grupo de promotores de estos sistemas que los justifican ya no por ser una alternativa más barata, ni por constituir los mecanismos con que cuentan los privados para resolver conflictos en los que al Estado no le interesa intervenir. La razón es muy distinta, justifican

la existencia de estos sistemas de resolución de conflictos por razones sustantivas, porque las soluciones que en ellos se alcanzan son de mayor calidad que las judiciales. Los argumentos son distintos tratándose de la mediación y la conciliación, por una parte, y el arbitraje, por la otra:

- a. Tratándose de la mediación y la conciliación, los argumentos se centran en las deficiencias que presenta la adjudicación -esto es, la afirmación de a quien le corresponde el derecho- como método para resolver disputas. La adjudicación, que es la forma como los jueces resuelven los asuntos sometidos a su conocimiento, constituye un juego de suma cero: todo lo que gana uno lo hace a costa del otro. En cambio, sistemas cooperativos, como la conciliación o la mediación pueden acrecentar valor al generar soluciones que mejoren en algo la posición de cada uno de los intervinientes, a través de respuestas creativas y ajustadas a las necesidades de convivencia de las partes. Esto es particularmente cierto tratándose de problemas surgidos entre individuos que deberán seguir relacionándose en el futuro, en los que la solución de su problema actual marcará la calidad de su convivencia posterior. Es lo que sucede en las relaciones familiares, laborales y vecinales (áreas donde precisamente ha sido más exitosa la difusión de estos mecanismos como alternativa de política pública), pero también lo puede ser en el plano de las relaciones comerciales cuando haya cierta habitualidad y el ánimo de su continuación (que es donde ha habido un mayor desarrollo privado de estos sistemas, a través de, por ejemplo, las Cámaras de Comercio).

Por otra parte, se dice que estos sistemas tienen una serie de ventajas adicionales, tales como promover una mayor y mejor comunicación entre las personas, instalando una cultura del diálogo, y haciéndolas más responsables de sus propios actos. En definitiva, se afirma que estos sistemas favorecen formas más democráticas y participativas de resolución de los conflictos.

- b. En el caso de los arbitrajes, las ventajas sustantivas provienen de la mayor calidad técnica que puede obtenerse en la resolución y las posibilidades de ajustar el procedimiento a las características del caso concreto. Resulta sencillo comprender que por más especializados que se puedan encontrar los tribunales del sistema de justicia, ellos jamás podrán llegar a obtener el grado de competencia técnica que -al menos hipotéticamente- se puede lograr a través de la selección para el cargo de árbitro de un experto en la materia específica en que versa el conflicto.

III. De justificaciones que no dialogan nacen políticas públicas contradictorias

Esta disparidad de justificaciones apareja, a la hora de diseñar políticas públicas concretas para su implementación, una serie de confusiones y contradicciones que terminan por obstaculizar iniciativas que, en principio, aparecían como muy simples y claras. Fundamentalmente la incertidumbre sobre el rol estatal que emana de estas diversas entradas o perspectivas, creo yo, se ha convertido en el principal obstáculo para el crecimiento y masificación de estos sistemas o para que su aplicación sea todo lo exitosa que se esperaba. Es común verse entrampado en discusiones como las siguientes:

1. Para algunos el Estado debe intervenir activamente no sólo promoviendo, sino que proveyendo de SARC a la comunidad, única forma de lograr los beneficios de aumento de acceso y de descongestión que ofrecen.
2. Para otros, el Estado debe alejarse de ellos pues su intervención los desnaturaliza, tiende a formalizar algo cuya gracia está precisamente en la informalidad, incluso en su marginalidad. O bien debe alejarse de ellos por desenvolverse en un área esencialmente privada, donde no es necesaria ni conveniente la actuación estatal.

Un ejemplo de las distorsiones que lleva la intervención estatal es su establecimiento con carácter obligatorio, como etapa prejudicial forzosa a la que se debe concurrir previamente a la interposición de una demanda ante los tribunales. Se señala que ello atenta contra la voluntariedad, elemento que está en la base de estos sistemas, acotándose, además, que es ambiguo -por decir lo menos- que estos sistemas, establecidos como una instancia previa obligatoria, acorten los procesos y abaraten costos.

Incluso entre quienes están de acuerdo con que el Estado se haga cargo de ofrecer este tipo de servicios hay diferencias entre los que piensan que el financiamiento estatal debe beneficiar solamente a los más pobres y quienes creen que debe ser generalizado.

3. Por otra parte, también se dividen quienes están de acuerdo en la intervención estatal en la materia en cuanto a si ella debe ser sustitutiva o bien adicional a la acción del Estado. Es decir, si en este área debe mantenerse siempre la alternativa jurisdiccional o si derechamente debe excluirse o, al menos, deben cobrarse tasas a quienes hagan uso de ella teniendo recursos suficientes para poder solventarla.

Este tipo de contradicciones favorecen la posición de quienes se oponen al establecimiento de estos sistemas, ya sea por razones de fondo o por intereses puramente gremiales. Muchos de los más comunes argumentos críticos contra los SARC son proporcionados, paradójicamente, por quienes los apoyan. Ustedes podrán reconocer fácilmente de qué fundamentación de los SARC nacen las siguientes críticas paradigmáticas:

1. Estos sistemas no son aceptables pues no constituyen más que una “justicia de segunda clase”, un *second best* al cual accede al Estado por su incapacidad de promover para todos una justicia de primera clase: la judicial, la de los tribunales.
2. Se los critica también por favorecer a los poderosos, a quienes se percibe con una mejor posición negociadora, lo que les permite asegurar que en mecanismos de esta índole sacarán la mejor parte. Esta crítica no alcanza solamente las situaciones límite (como los asuntos penales o la violencia intrafamiliar), sino también a los conflictos laborales y a cualesquier otro en que haya una mínima desigualdad entre las partes (incluso los comerciales). Se echa de menos la intervención estatal igualando la posición de las partes.
3. En este mismo sentido, se opina que la mayor libertad para alcanzar soluciones a través de los SARC es una forma que permite torcer muchas veces la voluntad del legislador, siendo que uno de los objetivos de las leyes es precisamente la igualación de todos los ciudadanos.
4. Se representa el enorme déficit que ellos tienen desde el momento en que no generan jurisprudencia, es decir no producen ningún tipo de externalidades sobre el resto de la comunidad. Ante las mediaciones, por ejemplo, la sociedad no sabe si se están resolviendo y cómo los conflictos, no pudiendo ajustar entonces su conducta a partir de esa información. No existe tampoco ninguna previsibilidad en ellos, lo que una vez se resuelve en un sentido, a la siguiente puede resolverse en otro, con lo que nuevamente se vulnera la idea de igualdad ante la ley.
5. Se arguye que con ellos se lesiona el derecho a defensa, sobre todo cuando se los acepta sin la intervención de letrados asesorando a las partes y con mediadores provenientes de profesiones distintas de la legal.

IV. La necesidad de diseñar una estrategia

Por todo lo dicho, nos parece ineludible en el estadio actual en que se encuentra la evolución de los SARC realizar una discusión más profunda y sistemática respecto a sus justificaciones y objetivos, dotándolos de un marco conceptual más potente que pueda dar respuesta a los conflictos y a las críticas que se generan, así como promoviendo un diálogo entre las diversas posiciones que los sustentan.

Este diálogo debería permitir un acercamiento sustantivo entre las distintas posiciones y una delimitación más precisa de las áreas en que existen diferencias, no en lo aparente, sino en lo sustantivo. La discriminación más

precisa entre diversos tipos de asuntos, o las diversas etapas o situaciones en que éstos se encuentran, debería permitir la convivencia de justificaciones diversas nacidas de situaciones disímiles. Quizás uno de los problemas sea colocar a todos los SARC dentro de una misma categoría y, más allá aún, sea justificar la aplicación de cada uno de ellos de la misma forma, en circunstancias que se usan para la resolución de conflictos de naturalezas muy disímiles.

Sin embargo, no me parece razonable aspirar a que tras un ejercicio de esa especie puedan generarse consensos de tal amplitud que permitan superar todas las diferencias apuntadas. Ello no sólo no aparece como posible, sino incluso puede no ser conveniente. No es la disparidad de motivaciones en sí la que perjudica a los SARC, sino más bien la falta de claridad en ellas. Es más, motivaciones plurales tras una política pública y hasta contradictorias muchas veces constituyen la única vía de generar un amplio apoyo en su favor.

Para reafirmar este argumento quisiera citar un ejemplo que me es muy cercano. Véase el caso de la reforma procesal penal, tendiente a sustituir sistemas inquisitivos escritos por acusatorios orales, que tan fuerte impulso ha tenido en América Latina en los últimos años. En una visión algo simplista podría sostenerse que hay tras ella dos grupos de sostenedores: para uno esta reforma tendría por finalidad mejorar el estándar de garantías que permite controlar el accionar punitivo estatal (básicamente a través de la introducción de juicios propiamente tales); para otros ella tiene sentido al permitir mejorar los niveles de eficiencia en la represión del delito (fundamentalmente a través de la especialización de la función investigativa en Ministerios Públicos poderosos). No pueden haber quizás motivaciones más contradictorias y sin embargo la experiencia ha demostrado que sectores que sustentaban unas y otras han podido unirse para concretar este tipo de reformas. Quizás el caso chileno sea el más paradigmático en este sentido, pues la alianza explícita de sectores políticos muy disímiles tras la reforma, con motivaciones diversas entre sí, fue lo que hizo posible que esta fuera la única reforma de envergadura que afecta al Estado aprobada en sus diversas instancias por unanimidad de los actores políticos y técnicos.

En definitiva, lo que muchas veces nos cuesta asumir es que para transformar en políticas de Estado, reformas complejas, en áreas donde hay temas valóricos o ideológicos importantes en juego, es necesario renunciar a una identidad total en las motivaciones de los grupos comprometidos. Ello no es lo importante o, más bien, es difícil que ello sea factible, precisamente por las diferencias que cruzan a la sociedad que en ese caso no sólo no pueden obviarse, sino incluso pueden verse exacerbadas. Lo que debe perseguirse, a través de negociaciones y la formación de alianzas político/técnicas, es que los distintos grupos, productos de sus particulares motivaciones y del análisis que hagan sobre las consecuencias que habrán de tener unas determinadas reformas, adhieran a un proyecto común.

Para que ello sea posible nos parece necesario seguir los siguientes pasos que, creemos en el caso de los SARC no se han cumplido:

1° - Un diagnóstico certero sobre la realidad en la que se persigue incidir, fundado no en experiencias personales ni en la mera intuición, sino en antecedentes sólidos sobre el funcionamiento concreto de las instituciones.

2° - Un diálogo profundo que permita explicitar los fundamentos e intereses que están detrás de cada uno de los grupos que pudiera aprobar una reforma para masificar los SARC (como puede verse, lo que proponemos no es muy distinto a un proceso de mediación). De ese diálogo deberían surgir con nitidez los espacios de consenso y de disenso y, fundamentalmente, las posibilidades de reforma que satisfacen a uno y otros, independientemente de las motivaciones que cada uno tenga para ello.

3° - Un trabajo técnico adecuado para elaborar las propuestas de política pública que plasmen los consensos anteriores. Este trabajo tiene que alcanzar tanto los aspectos normativos que están involucrados, como todos los otros que requiere la implementación de un cambio de esta naturaleza, ya sea en términos de diseños institucionales, mecanismos de gestión, sistemas de financiamiento, programas de acreditación y capacitación, etc. Este trabajo técnico debe hacerse cargo de la pluralidad de motivaciones que hay tras estas políticas, intentando dar satisfacción en la mayor medida posible a todas ellas. Indudablemente esto implicará renunciamentos, lo que es parte de cualquier proceso de negociación política. Es curioso que muchas veces olvidamos esto: las reformas a la justicia son reformas políticas (si son serias, siempre implican una redistribución del poder político) y, por lo tanto, para su éxito requieren de negociaciones y de formación de alianzas políticas.

4° - Una vez llegado al consenso con respecto a las políticas a impulsar, debe exigirse la plena lealtad respecto de la totalidad de sus contenidos. Aunque a una de las partes le interese más una porción de la reforma que otra, deberá adherir al proyecto en su globalidad y velar por su integridad. Indudablemente no se trata de apelar solamente a la buena fe con respecto a esto, sino a los intereses de los distintos grupos, que sólo se verán resguardados, si hay una actitud de colaboración recíproca.

Para que todo lo anterior sea posible es vital el trabajo técnico que saca la reforma de la arena política contingente. Esto -se ha demostrado- es perfectamente posible tratándose de reformas a la justicia y particularmente asequible en el caso del establecimiento de sistemas alternos de resolución de conflictos, pues es un tema más pacífico, más aceptado que otros. Sin embargo, en este caso, a mi juicio, la omisión de los pasos anteriores está impidiendo aprovechar las oportunidades que brinda una interesante alternativa de política pública, capaz de generar consensos potentes precisamente por apelar a intereses tan disímiles que se encuentran presentes en nuestras sociedades.

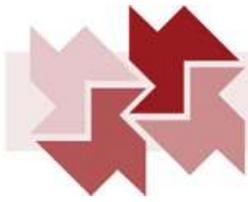
Referencias bibliográficas

Álvarez, Gladys y Highton, Elena. *La Mediación en el Panorama Latinoamericano*. En **Sistemas Judiciales** N° 1. Buenos Aires: CEJA-INECIP, 2001.

Fiss, Owen M. *Contra el Acuerdo Extrajudicial*. En **Revista de la Universidad de Palermo**. Buenos Aires: Universidad de Palermo, 1998.

Peña, Carlos. *Sistemas Alternos de Resolución de Conflictos. Aspectos Teóricos, Empíricos y Dogmáticos*. En **Estudios Sociales** N° 88. Santiago: CPU, 1996.

Vargas, Juan Enrique; Peña, Carlos y Correa, Jorge. *El Rol del Estado y el Mercado en la Justicia*. **Cuadernos de Análisis Jurídico** N° 42. Santiago: Universidad Diego Portales, 2001.



¿ESTIMULAR LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS?

Carlos Peña González¹.

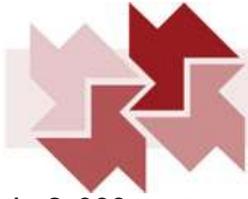
Recomendar el uso de mecanismos alternativos al estrictamente jurisdiccional para la resolución de conflictos constituye, hoy en día, casi un lugar común. La frecuencia con que se apela a ellos no es proporcional, sin embargo, a una reflexión acerca de sus ventajas o desventajas. Las palabras que siguen sugieren algunas líneas de trabajo que podrían suplir parte de ese vacío. Voy a sugerir que no es posible evaluar el uso de mecanismos alternativos sin hacer explícita alguna idea acerca de en qué consiste una comunidad política. Si usted imagina una sociedad como un remedo del mercado -como un espacio en el que cada uno intercambia preferencias individuales-, entonces usted contará con una forma de evaluar el uso de mecanismos alternativos. Si, en cambio, usted imagina a la sociedad como un espacio de deliberación en el que forjamos parte importante de nuestras preferencias, entonces usted contará con una forma de evaluar estos mecanismos que pondrá de manifiesto aspectos que la otra oculta. La decisión de usar o no mecanismos alternativos -y la decisión de fomentarlos o no y en qué áreas- no es entonces una decisión técnica, políticamente indiferente, sino una decisión relativa al autogobierno colectivo. Voy a comenzar examinando un punto de vista liberal respecto de estos mecanismos (I). Adoptaré luego un punto de vista democrático (II). Finalmente registraré algunas conclusiones (III).

I

La decisión de emprender un litigio -si la analizamos desde los supuestos de la racionalidad neoclásica²- es función de múltiples variables. Con todo, usted decidirá litigar si es que el bienestar que espera del litigio está por sobre el nivel de los costos en que deberá incurrir para litigar (Shavell, 1981, 3 y ss). Por supuesto, en su tasa de bienestar hay bienes que no son directamente monetarios (un cierto deseo de venganza, por ejemplo), pero a los que usted asigna un cierto valor (representado por el costo que está dispuesto a afrontar para satisfacer ese deseo de venganza). Si, en cambio, los costos en que usted debe incurrir para litigar están por sobre los beneficios esperados de la litigación, entonces usted buscará bienes sustitutos o, simplemente, abandonará el conflicto. Si, por ejemplo, de ir a juicio usted ganaría 10.000 con una probabilidad de un ochenta por ciento, y los costos de ir a juicio son

¹ Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (Santiago- Chile).

² Un litigante posee una escala de preferencias que procura maximizar. Su acción se desenvuelve en un entorno de preferencias o en un conjunto de oportunidades del que el litigio, o los mecanismos alternativos, forman parte. Suponemos que el litigante adoptará siempre aquel curso de acción que maximice la suma total de su utilidad marginal. Estos supuestos parecen indispensables cuando -como lo supongo- la decisión de litigar o, en cambio, de usar un mecanismo alternativo, pertenece a las partes.



Resolución Alternativa de Conflictos

de 2.000, entonces usted preferirá litigar. Si su probabilidad -sobre 10.000- es de un diez por ciento, usted, entonces, preferirá no hacerlo.

Haciendo pie en ese sencillo modelo de litigación, un mecanismo alternativo puede ser entendido de tres formas distintas. En primer lugar, puede ser visto como un bien sustituto del litigio jurisdiccional. Un bien que las personas muestran disposición a adquirir cuando el bien directamente apetecido -el litigio jurisdiccional- resulta demasiado caro. Por ejemplo, usted muestra propensión a usar un sistema alternativo porque, siendo su probabilidad en el litigio de un 10 por ciento -sobre una ganancia de 10.000- los costos de usar la mediación, por ejemplo, son nada más de 800 (versus los 2.000 del litigio). En segundo lugar, puede ocurrir que el mecanismo alternativo sea un bien directamente competitivo del jurisdiccional. Un bien que provee los mismos o mejores beneficios que el jurisdiccional. Tal sería el caso, por ejemplo, del arbitraje, que al ahorrar los costos de espera, podría reducir los costos de litigar de 2.000, por ejemplo, a 1.500. En este caso, usted obtiene lo mismo a menor costo. En fin, todavía es posible que el mecanismo alternativo sea una forma de poner término al litigio jurisdiccional. Un bien que no reemplaza, sino que apura el término del litigio jurisdiccional. Usted advierte que sostener el litigio elevará los costos por sobre la ganancia esperada. Recurre entonces a un mecanismo alternativo para disminuir los costos totales. En todos esos casos, es eficiente la elección de un mecanismo alternativo al estrictamente jurisdiccional para la resolución del conflicto.

Hay varios supuestos que, sin embargo, deben ser satisfechos para que esa elección eficiente se produzca. En general, el mecanismo alternativo debe ser capaz de *predecir* el resultado del juicio o, en otras palabras, el bienestar esperado debe ser el mismo en el pleito y en el mecanismo alternativo. Es necesario, además, que usted pueda apreciar los costos del litigio. En fin, es necesario que la sociedad ofrezca mecanismos alternativos, bienes sustitutos al jurisdiccional de los que usted pueda hacer uso.

Esos supuestos, sin embargo, no siempre se verifican.

Es posible pensar que si el mecanismo alternativo de resolución de disputas es predictivo del resultado del juicio, las partes podrán preferirlo si es más barato, es decir, si sus costos directos o indirectos son menores. Suponga que el demandante cree contar con una probabilidad de setenta por ciento sobre un bienestar de 10.000, que el costo del juicio (el costo directo más los tiempos de espera) es de 2.000, y que el costo del mecanismo alternativo (el costo directo más los tiempos de espera) es de 1.000. El demandante preferirá por más barato el mecanismo alternativo si es el caso que el bienestar esperado es igual al del litigio (así en el litigio $7.000 - 1.000 = 6.000$, en el mecanismo alternativo $7.000 - 500 = 6.500$). Lo mismo ocurrirá con el demandante (Shavell, 1995). Si el mecanismo alternativo no es predictivo del resultado del juicio, entonces su tasa de bienestar puede inducirlo a litigar aunque esto último posea costos mayores (si usted es averso al riesgo, podría

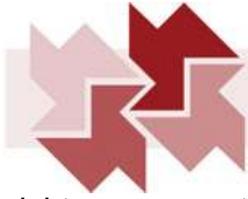


preferir litigar antes que arriesgar un resultado azaroso o poco probable en el mecanismo alternativo).

A veces no es posible contabilizar todos los costos del litigio (Shavell, 1997). Puede ocurrir que usted haga recaer (externalice) parte de los costos de litigar en terceros que no participan de su decisión. En tal caso, usted decidirá litigar incluso en el caso que los costos de hacerlo estén por sobre el beneficio esperado de la litigación. Es posible que disminuya los costos de litigar que usted recurra a un mecanismo alternativo; usted sin embargo no lo hace porque hay parte de esos costos que usted no paga. En una situación semejante, su decisión, siendo racional, es socialmente perjudicial. La sociedad en su conjunto habrá despilfarrado parte de su bienestar: la suma total de los costos sociales y privados del litigio estarán por sobre el bienestar esperado. La sociedad será más pobre después de su decisión. Si los costos de litigar son 30, pero usted externaliza 10, entonces -para decidir si litiga o recurre a un mecanismo alternativo- usted contabilizará nada más que 20. Si su bienestar esperado es 25, usted litigará y la sociedad será más pobre luego de su decisión. Usted cambió 20 por 25, pero la sociedad habrá cambiado 30 por 25 (habrá invertido 30 en trasladar a sus manos una riqueza de 25).

La situación inversa es también posible. Puede ocurrir que parte de los beneficios de la litigación recaigan sobre terceros que no pagan directamente por ellos. En este caso, hay beneficios que usted no contabiliza y, por lo mismo, puede ocurrir que usted entonces decida no litigar. En este caso, la sociedad se habrá empobrecido: estará peor después de su decisión. Quizá el uso de un mecanismo alternativo provee menores beneficios que el litigio, pero usted igualmente decide usarlo debido a que los beneficios del litigio no recaen íntegramente en usted. Suponga usted que el litigio posee un efecto público que inhibe conductas socialmente indeseables y que el mecanismo alternativo no. En ese caso, la sociedad tiene interés en que usted litigue. Usted, sin embargo, en la medida en que no internaliza directamente ese beneficio, puede preferir no hacerlo.

Las situaciones precedentes -derivadas de un modelo muy simple- muestran hasta qué punto los niveles de información disponibles en la sociedad pueden ser decisivos para que se haga un uso socialmente beneficioso de los mecanismos alternativos. Como la decisión de litigar o, en cambio, de recurrir a mecanismos alternativos es voluntaria, la decisión de hacer uso o no de los mecanismos alternativos pertenece a los eventuales litigantes. Para que la decisión del litigante sea socialmente beneficiosa, se requiere contar con información acerca del litigio (es decir, que dentro de ciertos niveles la decisión judicial sea predecible) y que no existan divergencias entre los costos sociales y privados de litigar (es decir, que no existan externalidades no compensadas). Si no se cumplen esas dos condiciones, los eventuales litigantes adoptarán decisiones racionales, pero ineficientes. No se trata, entonces, de nada más fomentar el uso de mecanismos alternativos al jurisdiccional para resolver conflictos. Para que esos mecanismos contribuyan



al bienestar social -y no equivalgan a un despilfarro- parece imprescindible que las partes cuenten con la información necesaria para adoptar decisiones convergentes con el bienestar social. De otra forma -incluso con un amplio uso de mecanismos alternativos- la sociedad puede ser más pobre.

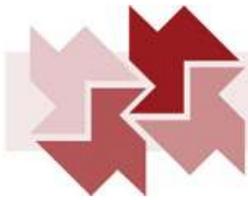
II

El análisis precedente supone que la justicia opera bajo una racionalidad de mercado. El sistema de justicia sería un mecanismo para coordinar preferencias de los individuos. Cada litigante poseería preferencias firmes que le interesaría maximizar y los mecanismos de resolución de conflictos cumplirían la función de maximizar las preferencias preexistentes de los individuos al menor costo posible. El sistema de justicia -desde el punto de vista que acabamos de asumir- sería una institución que tiene por objeto, simplemente, coordinar las preferencias de los individuos. Podemos, por lo mismo, denominar a ese punto de vista un punto de vista liberal (por analogía con la forma en que Locke imagina la sociabilidad humana).

Es posible, sin embargo, analizar el sistema de justicia desde otro punto de vista. Deseo denominar a este punto de vista un punto de vista democrático (por analogía con la forma en que Rousseau imagina la sociabilidad humana).

Conforme al punto de vista democrático, la sociedad no consiste simplemente en la convergencia de sujetos provistos de preferencias antecedentes y firmes. El momento de comunidad política, desde este punto de vista, contribuiría a forjar las preferencias de los individuos, de manera que cuando decidimos qué sistema de justicia vamos a adoptar, estamos, en verdad, decidiendo qué tipo de preferencias vamos a favorecer en los ciudadanos. Desde este punto de vista, un sistema de justicia no se ocupa solamente de decidir cómo los ciudadanos van a maximizar sus preferencias, sino que el sistema de justicia sería capaz de influir en las preferencias que los ciudadanos van a tener. Usted puede imaginar a un sistema de justicia no solamente como un mecanismo cuya función consista en arbitrar diferencias entre individuos. Todavía puede ocurrir que el sistema de justicia posea otras funciones que los mecanismos alternativos no pueden ejecutar. Si eso es así - si el sistema de justicia adversarial o estatal- posee otras funciones que van más allá de la mera resolución de un conflicto y si esta otra función no puede ser suplida por bienes sustitutos, entonces la promoción de los mecanismos alternativos podría importar una pérdida neta para nuestra sociedad, una pérdida que nada podría remediar.

Un punto de vista semejante al anterior, es el que ha sido sugerido por O. Fiss. Fiss ha sostenido que la justicia adversarial posee una dimensión pública de la que los sistemas alternativos de resolución de conflictos carecen (Fiss, 1998). El litigio judicial, sugiere Fiss, es una forma de modelar nuestras instituciones a la luz de las promesas que contiene el sistema legal y la constitución. “Acudimos a los tribunales porque necesitamos hacerlo y no



debido a una peculiaridad de nuestra personalidad. Entrenamos a nuestros estudiantes en las artes duras para que ayuden a garantizar todas las promesas de la ley, y no porque queremos que se conviertan en gladiadores...” (Fiss, 1998, 69). En conformidad a este punto de vista, los ciudadanos modelamos nuestras instituciones mediante el litigio judicial. Cómo sea el ambiente en que desenvolvemos nuestras vidas, es una cuestión que depende, en cierta medida, de la disputa legal decidida por los tribunales: Brown versus Board of Education acredita cuán importante es el litigio judicial y la dimensión pública que posee.

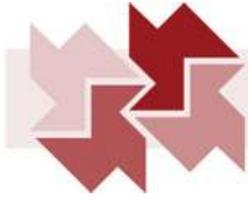
Conforme al punto de vista que acabo someramente de presentar -según el cual el litigio posee un valor público insustituible- una sociedad política desenvuelve inevitablemente sus compromisos públicos mediante el debate que se lleva a cabo en los tribunales. En los tribunales no sólo debatiríamos acerca de nuestros particulares intereses -acerca de los bienes de que usted o yo somos directamente titulares- sino también acerca del conjunto de nuestras instituciones, acerca de los bienes que forman parte de nuestra comunidad política. El contencioso familiar, por ejemplo, no sólo sería una forma de resolver un problema que atañe a las personas directamente involucradas, sino que sería una forma de ir resolviendo qué tipo de convivencia es la que el conjunto de la comunidad política está dispuesta a amparar. Es cierto que en el contencioso familiar hay aspectos que forman parte de la privacidad y de la intimidad de quienes participan, pero la respuesta a ese contencioso no debe ser una respuesta privada, es una respuesta pública. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos equivalen -según quienes asumen el punto de vista que he denominado democrático- a una privatización de los conflictos. Suponen que los conflictos pertenecen íntegramente a los involucrados, descuidando que mediante ellos vamos dibujando la forma de sociabilidad que queremos para nuestros hijos³.

Para el punto de vista democrático -que creo ver representado en Owen Fiss- la deliberación efectuada en el proceso político y en los tribunales es una fuente de normatividad que nada podría sustituir. La autogestión de los conflictos -como si ellos fueran una extensión de la propiedad privada o formas de terapia a las que voluntariamente nos sometemos- constituirían un punto de vista que acaba deteriorando el ideal democrático y reduciendo toda forma de sociabilidad a una forma de mercado.

III

Ninguno de los argumentos precedentes puede ser juzgado en términos puramente conceptuales. Una evaluación correcta exige efectuar algunas consideraciones pragmáticas y, en algún sentido, políticas.

³ Por supuesto, el punto de vista democrático es conceptualmente compatible con el punto de vista que he denominado liberal. El punto de vista económico afirmaría que, conforme a la perspectiva democrática, el litigio posee externalidades positivas de tal entidad que conviene subsidiarlo para alentar la utilización de los tribunales.

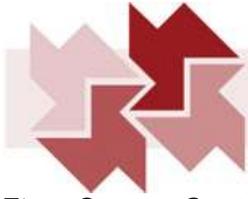


Desde luego, la evaluación de los mecanismos alternativos -que es posible efectuar desde la economía neoclásica- sugiere un conjunto de presupuestos que es necesario verificar para que tenga éxito y contribuyan al bienestar. El más importante de ellos, como sugiere Shavell (Shavell, 1995), es el carácter predictivo del mecanismo. Un mecanismo es predictivo si es el caso que sabemos, con alto grado de probabilidad, que la solución que proporciona se mueve en el rango de soluciones que provee el tribunal. Sólo si el mecanismo es predictivo en ese sentido, tenemos razones para estimarlo más barato y preferirlo respecto de la solución jurisdiccional estricta. Si, en cambio, el mecanismo no es predictivo, entonces es inconmensurable con respecto a la solución adversarial provista por el tribunal y el individuo carece de toda posibilidad de elegir el medio más barato, el que más contribuye a su bienestar. Ahora bien, en el caso de la región latinoamericana parece difícil que el mecanismo alternativo sea predictivo atendida la falta de precedentes del sistema y la falta de información acerca de sus propios resultados (Vargas, Peña, Correa, 2000). En otras palabras, un sistema judicial de alta contingencia -como el que en general existe en América Latina- impide comparar por relación a sus costes la solución adversarial con la solución alternativa, v.gr., obtenida a través de la mediación. Un justiciable, puesto a escoger el medio más eficiente para obtener una solución al conflicto del que es partícipe, carece de información óptima para adoptar una elección como la que el paradigma de la racionalidad neoclásica exige.

Lo anterior no conduce, necesariamente, a preferir para América Latina la solución institucional por la que Fiss aboga en el mundo norteamericano. Como el propio Fiss lo reconoce (Fiss, 1998) concebir el proceso judicial como una cuestión pública podría ser peculiar a los Estados Unidos y quizá en países como los latinoamericanos no podamos, por lo pronto, proteger una judicialización de los valores sociales que, en los hechos, no existe. Sin embargo, en los países de la región latinoamericana es posible constatar la existencia de un movimiento a favor de la litigación de interés público que, desde el punto de vista aspiracional, coincide con el modelo que Fiss defiende. Una probable inconsistencia estratégica debe ser aquí, entonces, analizada puesto que no parece plausible excluir ciertos asuntos -el contencioso familiar, por ejemplo- de la esfera de lo público establecido que ese tipo de contienda supone valores que a una sociedad democrática le interesa proteger.

Quizá el problema de la región consista en que buscamos soluciones alternativas para algo que es deficitario y débil: un sistema de justicia estatal aparatoso, pero ineficiente. Quizá buscamos, un poco irreflexivamente, alternativas para algo que todavía no acaba de constituirse bien.

Bibliografía.



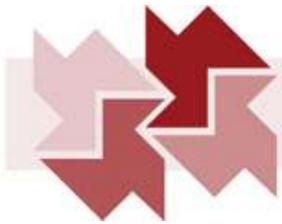
Fiss, Owen, *Contra el acuerdo extrajudicial*, (The Yale Law Journal, vol. 9, N.º 6, 1984), en: Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 3, N.º 1, 1998.

Shavell, S. *Suit and settlement vs trial: a theoretical analysis under alternative methods for the allocation of legal costs*, National Bureau of Economic Research, Working papers, 662, 1981.

Alternative dispute resolution: an economic analysis, The Journal of Legal Studies, The University of Chicago: vol. 24, 1995.

The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system, The Journal of Legal Studies, vol. 26, 1997.

Vargas, Peña y Correa, *El rol del mercado y del estado en la justicia*, Universidad Diego Portales, Santiago, 2000.



EXTENSIONISMO UNA HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Extensionismo Jurídico Vecinal es fundamentalmente una herramienta para la participación ciudadana y una forma de otorgar conocimiento y protagonismo al vecino preocupado por su comunidad.

Es un programa inicialmente tomado de una experiencia chilena pero que, sin duda, gracias a la tarea desarrollada desde FAVIM Acción Ciudadana (Mendoza, Argentina), ha adquirido características propias y puede ser considerado ya como una particular forma de ejercer la ciudadanía desde esta provincia.

Consiste sintéticamente en la identificación de líderes sociales de estratos medios y bajos, a quienes se forma en temáticas jurídicas (Derecho de Familia, Penal, Administrativo, Civil, Laboral y otros contenidos relacionados con la atención y contención de personas con problemáticas específicas) a fin de que una vez concluida la capacitación, puedan brindar gratuitamente información, asesoramiento y seguimiento a personas con problemas tales como divorcio, tenencia de hijos, sucesiones, pensiones y jubilaciones, trámites administrativos, etc.

Su historia

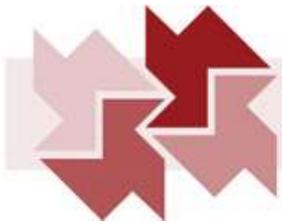
Como se ha señalado, el programa calificado como una de las 40 mejores prácticas sociales por el Programa “Hábitat” de Naciones Unidas en 1998, fue incorporado a FAVIM tras un esfuerzo conjunto realizado por esta institución y FORJA (organización de la sociedad civil de Chile) con la intención de desarrollar una experiencia que había resultado muy exitosa en el país trasandino.

El programa denominado Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia fue emprendido por FAVIM en octubre 1998 como una experiencia piloto. La misma fue desarrollada en el departamento de Guaymallén, Mendoza, como una iniciativa propia de esta institución y a través de su autofinanciamiento.

Este departamento del Gran Mendoza fue seleccionado específicamente por ser uno de los más poblados de la provincia y por sus características socioeconómicas (está integrado mayoritariamente por un sector medio y medio bajo).

Se seleccionó a los aspirantes (líderes o referentes sociales) a través de contactos interpersonales y se contó con el apoyo de infraestructura del municipio, fundamentalmente del área de Acción Social.

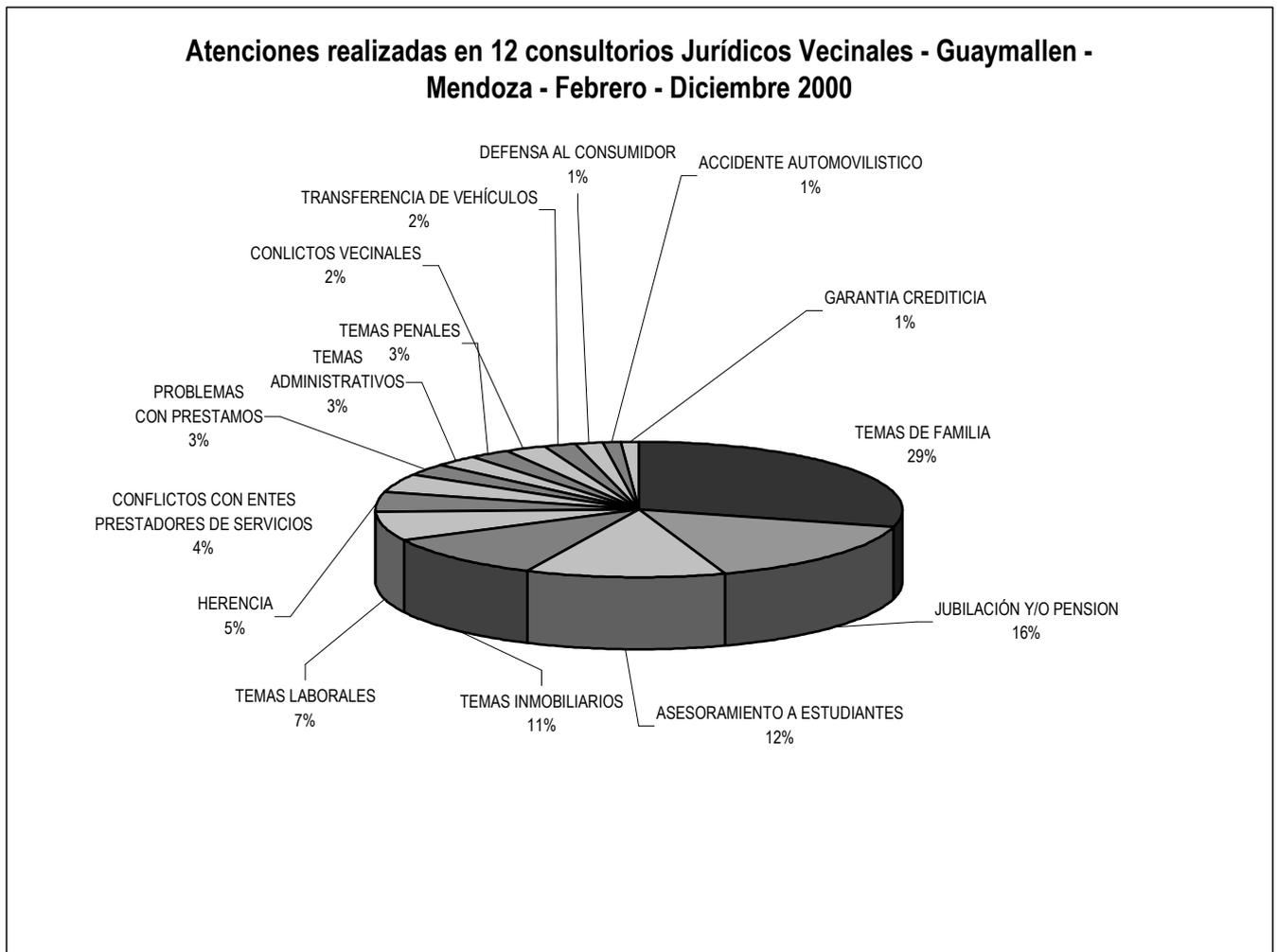
Una vez seleccionado el grupo humano (un total de 50 personas) y con previa capacitación de los formadores (quienes recibieron directa transferencia de conocimientos de sus pares chilenos) comenzó el curso de Extensionismo Jurídico Vecinal.



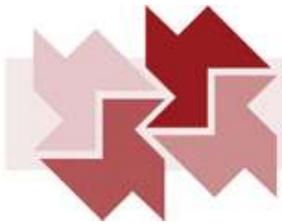
El mismo se desarrolló durante 1998 y la primera promoción obtuvo su título en octubre de 1999.

A partir de allí fueron instalándose los primeros Consultorios Jurídicos Vecinales. Un total de 11, en un principio, que se ubicaron en diversas organizaciones del tercer sector, tales como Uniones Vecinales, Centros de Jubilados, de Salud, etc., del mismo lugar de procedencia de los extensionistas. En la actualidad los consultorios alcanzan un total de 15, ya que se han ido extendiendo hacia zonas rurales y semi rurales del departamento.

Entre marzo y diciembre de 2000, alrededor de 20 extensionistas jurídicos vecinales atendieron aproximadamente 500 casos. Los temas mayormente consultados fueron problemas de familia, jubilaciones, trámites administrativos y problemas con entes prestadores de servicio.



Esta promoción de extensionistas realizó numerosos cursos de capacitación, también brindados desde FAVIM y gracias a la gestión realizada ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, varios fueron formados como mediadores comunitarios, servicio que prestan también en sus consultorios.



Paralelamente a estas actividades, se comenzó un nuevo curso con otro grupo de aspirantes, provenientes de otras localidades de la provincia. Estos aspirantes terminaron su formación en agosto del 2000, y se sumaron a la tarea de los consultorios ya existentes

Es de vital importancia aclarar que todo este esfuerzo tendiente a instalar esta capacitación (tanto la ofrecida por el programa como la brindada posteriormente) responde a una postura institucional y un eje temático troncal en que se afirma FAVIM dentro de su área de acciones ciudadanas, puesto que desde sus orígenes esta organización realiza el abordaje de atención a las víctimas desde la temática de victimología y encara este programa con el objetivo de evitar, de algún modo, la producción de nuevas víctimas o que se siga victimizando a aquellas que ya los son. (FAVIM ofrece dentro de sus servicios asesoramiento legal y psico-social a víctimas de violencia familiar o institucional).

Al mismo tiempo se fue implementando una nueva modalidad de extensionismo, creada desde Fundación FAVIM, con inquietudes ambientalistas: el **Extensionismo Ambiental Comunitario**. En forma de experiencia piloto esta modalidad logró capacitar a un total de 25 personas quienes en la actualidad se encuentran instrumentando la forma de aplicación de sus conocimientos, a través de la elaboración de proyectos que repercutan en el medio ambiente y mejoren la calidad de vida de sus comunidades.

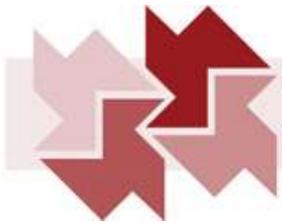
También durante el año 2000, fue desarrollada una experiencia local que aún se encuentra en etapa de capacitación, en el departamento de Las Heras (Mendoza), con financiación compartida entre la comuna y FAVIM Acción Ciudadana. Esta fase culminará en agosto del presente año, momento a partir del cual se comenzará con la instalación de unos 10 consultorios, en primera instancia, en ese departamento mendocino.

A mediados del mismo año, la experiencia fue trasladada a la provincia de Jujuy, en donde profesionales de FAVIM capacitaron a los futuros formadores de extensionistas, a través de un convenio con una organización de la sociedad civil denominada CIVICUS.

En este momento, el desarrollo del programa se encuentra en estado de capacitación de líderes vecinales. La tarea de FAVIM en ese lugar consiste en acompañar a CIVICUS en el resto de las instancias y apoyarla en caso de que puedan presentarse dudas metodológicas.

De igual manera, durante el 2000, se desarrolló en forma conjunta con el Instituto de Políticas Públicas para la Equidad entre Hombres y Mujeres (IPPEHM) del Gobierno de Mendoza, un programa denominado “Tengo Derecho a Conocer el Derecho. **Extensionismo con orientación de género**”, que capacitó a alrededor de 20 mujeres de la capital mendocina y del departamento de Lavalle. Actualmente ambas instituciones se encuentran formando, dentro del mismo programa, a mujeres de los departamentos de Maipú, Godoy Cruz y Luján de Cuyo.

Asimismo, desde setiembre y en el ámbito de la organización, se comenzaron a dictar una nueva serie de cursos de capacitación en Extensionismo Jurídico Vecinal y Ambiental



Comunitario. Esta instancia ha recibido el nombre de “Extensionismo comunitario: un puente para la participación ciudadana”.

Busca capacitar a más de 400 líderes sociales de todo el Gran Mendoza, financiado en los dos primeros años por la fundación Avina y persigue instalar una cantidad aproximada de 40 consultorios Jurídicos Vecinales en esa zona.

Este proyecto se encuentra en la etapa de formación del primer grupo de aspirantes a extensionistas, un total de 140 personas que para setiembre del corriente año verá finalizada su capacitación.

Cabe mencionar que, paralelamente a todas estas actividades, se ha conformado la Asociación de Extensionistas Comunitarios, integrada por todos los egresados de los diversos cursos y zonas, acompañada y tutelada por FAVIM Acción Ciudadana de manera tal que esta nueva organización podrá dedicarse a la confección de proyectos propios, a fin de extender la actividad de los extensionistas hacia ramas y derivaciones imaginadas por ellos mismos.

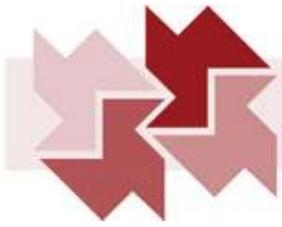
Marco teórico

El extensionismo, según la visión encarada desde Fundación FAVIM, ha sido abarcado desde el marco teórico del Desarrollo Humano. Es considerado como un concepto promotor de valores, inspirados y asociados a la idea de persona y su realización. Este nuevo paradigma fue definido como la formación de las capacidades y el despliegue de las oportunidades de todas las personas y de toda la persona. Responde a la necesidad de complementar lo específicamente económico con aquello que involucra al ser humano en su integridad vital. Esto implica atender al desenvolvimiento de las oportunidades y capacidades de las personas en el ámbito económico, social, político y cultural.

La ampliación de estas capacidades conduce al desarrollo de la ciudadanía plena que es la integración de la ciudadanía política, social, ambiental y económica para todas las personas de cada comunidad, en una única y plena ciudadanía integral.

De este modo, el Desarrollo Humano está íntimamente ligado y determinado por las nociones de **libertad y justicia**, que desembocan en la necesidad impostergable de la **participación**. Es un Desarrollo Humano Sustentable lo que implica que la comunidad busque por sí misma la solución de sus problemas y no la salvación por parte de elites o gobernantes.

La necesaria formación y fortalecimiento de las capacidades en las comunidades sólo es posible si se respetan las particularidades culturales y la historia social de cada comunidad. Por ello se han sintetizado en cinco claves (valores) las metas básicas del Desarrollo Humano: **equidad, participación, seguridad, gobernabilidad y sustentabilidad**. Esto no hace más que afirmar la necesidad de promover la interacción de estos principios para reafirmar la necesidad de reconstrucción de la comunidad sobre el imperativo de la Justicia Social.



El incentivo de esos valores, los esfuerzos que se hacen para alcanzarlos y la concreción gradual de los mismos, es lo que permite hablar de ciudadanía plena como objetivo mayor de todo programa de Desarrollo Humano.

Los pilares sobre los que se asienta la labor del extensionista jurídico vecinal para valorizar y ampliar las posibilidades y capacidades de la gente, como finalidad de la vida comunitaria, objetivo final del desarrollo humano son: **la necesidad de construir nuevos espacios de participación, la de proteger los derechos humanos y promover la interacción entre las personas e instituciones a partir de la construcción de redes sociales.**

Estos tres pilares se materializarán a través del extensionismo de la siguiente manera:

- En primer lugar, la construcción de nuevos espacios de participación se logra mediante la comprensión de la realidad en la que nos encontramos inmersos y de la que somos parte, lo que nos hace reflexionar sobre la necesidad de ser solidarios, participativos y ciudadanos reales de esta incipiente democracia.

Para ello, debe considerarse la transformación económica del estado actual y la construcción de formas de mayor participación en toda la sociedad civil.

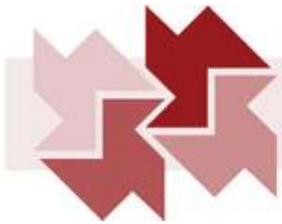
Bajo esta perspectiva, el extensionismo jurídico es considerado por FAVIM como una manera de construir nuevos espacios de participación ante el aumento de la precariedad y la inseguridad sociales.

Intenta sustentar a esa porción de la población que se encuentra menos protegida que en el pasado.

Dada esta realidad, la sociedad civil y sus diferentes formas de organización, poseen gran capacidad para elevar los niveles de equidad e impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Por otra parte, la participación permite la ampliación de los derechos ante la profunda crisis que atraviesa el modelo tradicional de la organización vecinal, la desarticulación que surge de la dirigencia de las organizaciones sociales y la fragmentación social y consecuente exclusión socio económica. Ante esta coyuntura, el extensionismo persigue convertirse progresivamente en acción colectiva de sectores populares que privilegia lo comunitario desde lo subjetivo.

Con esta herramienta, el sentido instrumental a favor de la demanda sólo económico-social se desplaza hacia las demandas concretas de la vida cotidiana de los sujetos.

Podemos agregar que desde FAVIM se considera que para que la participación civil sea efectiva y al mismo tiempo continuar formando ciudadanos comprometidos que trabajen por el fortalecimiento de la democracia, se hace necesario enriquecerse entre otros, de estos dos modelos: el primero el de **Desarrollo Humano Sustentable** y, el segundo, el de los **Derechos Humanos**. Ambos requieren de una metodología de trabajo factible de ser llevada a cabo por redes sociales.



- Por su parte, la protección de los Derechos Humanos, a través del Extensionismo Jurídico Vecinal se realiza mediante la estimulación del uso de recursos fundamentales que tienden a hacerlos efectivos y de la actuación de los ciudadanos en organizaciones del Tercer Sector o políticas.
- Finalmente, la promoción de la interacción entre las personas e instituciones a partir de la construcción de redes sociales, se logra a través del incremento de las relaciones entre diversos subsistemas.

Esto se propone a través de optimizar la red social mediante el desarrollo de las diversas potencialidades de las personas: incrementando las relaciones entre diversos subsistemas de una institución y organización, articulando cada institución con otras que desarrollen acciones similares, favoreciendo conexiones intersectoriales, conectando cada grupo local con otros de nivel nacional o internacional, promoviendo el aprendizaje permanente a través de la gestión, implementación y evaluación conjunta de cada proyecto que desarrolla, etc.

Las prácticas en red tienen como objetivo proporcionar recursos y servicios a personas en dificultades y ayudarlas a auto organizarse. Es por ello que FAVIM propone esta metodología a fin de cooperar en la formación de ciudadanos conocedores de sus derechos y capacitados para ejercerlos.

Por su parte, la actividad de los extensionistas jurídicos vecinales, enmarcada en el nuevo paradigma del Desarrollo Humano, deberá fundamentarse en su capacidad de reflexión a través de la utilización de herramientas teóricas y prácticas para enfrentar la realidad con conocimiento de experiencias en técnicas de negociación pero, a la vez, con gran capacidad para educar personas que puedan retransmitir sus conocimientos en otras circunstancias y contextos.

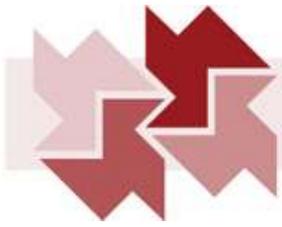
EL PROGRAMA

El Extensionismo Jurídico Vecinal

Fundación FAVIM ha elaborado y desarrollado por casi cuatro años una propuesta de acción ciudadana innovadora, tendiente al mejoramiento del acceso a la justicia, en especial por parte de los sectores de más escasos recursos, al amparo de la ley, y a fin de fortalecer la Democracia.

Esta propuesta se basa, como anteriormente lo aclaramos, en el trabajo iniciado por FORJA en la República de Chile quienes, a través de diversos estudios demostraron que la mayoría de los problemas legales que afectan a las personas de menores recursos son solucionables mediante una adecuada, oportuna y certera información, orientación y asesoría prejudiciales. En esto consiste precisamente la labor de un extensionista.

Este posibilita la detección de las falencias que el Estado presenta en el área de justicia pudiendo los ciudadanos así formados ejercer su rol de vínculo entre la Sociedad Civil y el Estado.



Este programa sostiene que la democracia como sistema de convivencia pacífica se verá más fortalecida en la medida en que la ciudadanía organizada participe activamente. Consideramos que el extensionista se convierte en un agente protagónico sirviendo de articulador entre el Estado y la Sociedad Civil, pues como miembro de su propia comunidad facilita la participación ciudadana de muchos de sus pares.

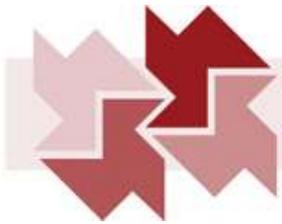
El extensionismo es una actividad de base que promueve el desarrollo comunitario, expresado en un intercambio informal de conocimientos, de aplicación directa en la vida de los involucrados. Esta transferencia de doble vía o intercambio se origina entre la comunidad y los extensionistas quienes, a su vez, forman parte de ella. Dicho intercambio está basado en los siguiente principios:

- **ORALIDAD**, mediante el acercamiento de quienes pueden ayudar y quienes necesitan ayuda. La oralidad se expresa en las informaciones, consejos o respuestas surgidas entre quien consulta y el extensionista.
- **INFORMALIDAD**, al ser desplegado en ámbitos vecinales y comunitarios en general, no requiere de sitios específicos para ejercitarse. El contacto es espontáneo y surge ante la aparición del problema o la necesidad de información.
- **PARTICIPACION**, a través de la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas existentes de la comunidad para encarar acciones de interés colectivo.

El extensionismo nació como una necesidad de resolver problemas concretos de las comunidades, sirviendo de nexo entre los afectados y quienes tienen el poder de solucionar dichos problemas. Es una actividad de base comunitaria nacida como alternativa, y a la vez contrapropuesta, a los programas de PROMOCION DE LA COMUNIDAD implementados por las Naciones Unidas, que se caracterizaban por la «transmisión de conocimientos y experiencias» sin requerir la participación de la comunidad involucrada.

Esta práctica ciudadana invierte el esquema de RELACION ESTADO/COMUNIDAD, visto como entidades separadas, alejadas entre sí y entre las cuales no hay contactos posibles, y se propone servir de nexo entre la sociedad civil y la institucionalidad pública, a través de una acción participativa. De esta forma, la comunidad puede decidir sobre aquellas situaciones que afectan sus vidas, buscar sus propias soluciones con la ayuda del consejo técnico de valor y el papel del extensionista se convierte en «facilitador» de las relaciones entre ambas partes. En definitiva, se sirve de diversas herramientas para lograr una mejora en las condiciones de vida de la comunidad en donde opera.

El extensionismo -a veces con otros nombres- se ha expandido enormemente por todo el mundo y, en especial, en los países del Tercer Mundo, con la proliferación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), nacidas de la necesidad y los deseos de supervivencia de las comunidades. Precisamente las OSC's sirven para canalizar esas demandas sociales y, a la vez, constituyen una herramienta valiosa para ejecutar planes



de desarrollo de la comunidad por su capacidad de gestión en relación al uso de los fondos y su conocimiento del terreno.

Sus principales objetivos son:

- ❑ Contribuir a la solución de la problemática de orden comunitario a través de un mejor acceso a la información.
- ❑ Mejorar el grado y calidad de la participación de la comunidad en las decisiones que afectan sus vidas.
- ❑ Optimizar la capacidad de repuesta de la comunidad respecto de la gestión de los problemas comunitarios en general.

Este programa es fundamentalmente una herramienta de fortalecimiento ciudadano que promueve acciones de participación y solidaridad social, y consta básicamente de los siguientes pasos:

1. Identificación de los líderes sociales o potenciales referentes comunitarios
2. Su formación/capacitación
3. Instalación de consultorios jurídicos vecinales
4. Atención a las comunidades
5. Coordinación, capacitación y acompañamiento en el desarrollo de sus tareas

1. La primera etapa del desarrollo del programa incluye la identificación de líderes sociales.

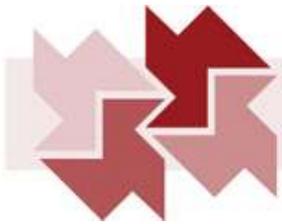
Por líder social se entiende a aquella persona que demuestra interés en los problemas de su comunidad y se ocupa de ellos, que posee un fuerte compromiso social y que dedica una cierta cantidad de tiempo a la atención de los problemas del vecindario.

Los aspirantes a extensionistas deben poseer un determinado nivel de instrucción que les permita comprender las causas y efectos de los problemas sociales, y la capacidad para desenvolverse en diversos ámbitos de la vida institucional y aplicar los conocimientos adquiridos.

La selección se realiza a través de un formulario de inscripción y una entrevista a cargo de profesionales de FAVIM que tienen en cuenta las siguientes premisas:

- No debe existir ninguna clase de discriminación.
- Debe construirse sobre la base de necesidades de la comunidad.
- Para el análisis de los candidatos se utilizan distintas variables que hacen a la concepción misma del liderazgo.

En esta instancia es necesario realizar una distinción entre destinatarios y población, meta poco frecuente en la formulación de este tipo de iniciativas.



En primer término, se define como **destinatarios** a las personas a quienes está dirigido el proyecto en sí mismo, es decir, a quienes FAVIM Acción Ciudadana ha puesto en la mira para la aplicación o ejecución del programa, o sea los líderes sociales.

Por otra parte, se encuentran las personas a quienes finalmente beneficiará la iniciativa, que son en definitiva a quienes responde directamente la finalidad de la misma.

La **población meta**, para este segundo caso, son las comunidades involucradas por los futuros extensionistas que con referencia al último proyecto en ejecución constituyen aproximadamente un total de 77.700 personas. Esta cifra surge de calcular alrededor de 17.300 consultas directas (con impacto trasladable a sus familias) realizadas por un total de 320 extensionistas por cada año de labor, a razón de poco más de 50 consultas y casos llevados por año (un promedio de 1 por semana y por extensionista). En cinco años (tiempo en el que está propuesto el proyecto) la población meta podría llegar a casi 100.000 personas, a una tasa del 10% anual de incremento en la labor de cada extensionista.

Como se observa, la cifra cubre un número importante de población del Gran Mendoza sin contar con los extensionistas preparados anteriormente. Los beneficios deducidos a partir de la atención de esta población y la generación de soluciones es, sin duda, de un impacto relevante para una comunidad de aproximadamente 800.000 habitantes.

La formación de los extensionistas jurídicos está a cargo de profesionales especialmente preparados para su capacitación, que debe contemplar además de una transmisión específica de contenidos teóricos, una serie de conocimientos y prácticas de vida relacionados con la solidaridad, la ética, capacidad de organización y la responsabilidad ciudadana.

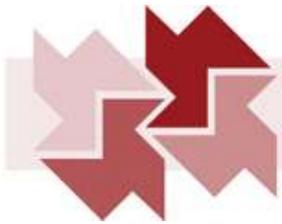
La formación tiene que estar referida a la capacidad de reflexión a través de herramientas teóricas y prácticas para enfrentar la realidad con conocimiento de experiencias en técnicas de negociación, pero a la vez con gran capacidad para educar a otras personas que sepan retransmitir conocimientos en distintas circunstancias y contextos.

Para lograr una adecuada capacitación, un extensionista deberá adquirir conocimientos:

Legales: con posibilidad de articularlos con otras formas de conocimientos a fin de contribuir al fortalecimiento de la democracia. Entre ellos necesitan conocer la Constitución Nacional, las políticas y planes de desarrollo de nuestro país y los instrumentos legales como derecho de familia, laboral, penal, etc.

Políticos: que les permitan ubicarse en la realidad nacional y local. Comprender el funcionamiento del Estado y sus diferentes áreas, como así también saber interpretar los hechos y declaraciones del mismo y sus diversos organismos.

Pedagógicos: para poder transmitir conocimientos y llegar de manera eficaz a cada una de las personas con las que se contacte.



Al mismo tiempo, el extensionista debe:

- ✓ Poseer capacidad de promover los conocimientos adquiridos en su comunidad
- ✓ Tener sensibilidad para detectar lo que ocurre en su áreas de influencia
- ✓ Saber escuchar a los demás
- ✓ Ser receptivo de las problemáticas comunitarias
- ✓ Facilitar la comunicación y la participación
- ✓ Ser partícipe de su cultura
- ✓ Defensor de la vida, la justicia y la libertad
- ✓ Respetuoso de las diferencias
- ✓ Mediar en circunstancias conflictivas

Durante el dictado de cada unidad temática, los estudiantes deben aprobar exámenes parciales, prácticos y al finalizar, un global en forma oral. Además deberán cumplir con un mínimo de asistencia.

Para lograr una sistematización y uniformidad en la formación de los extensionistas, FAVIM ha editado un Manual del Extensionismo Jurídico Vecinal y otro destinado al Extensionismo Ambiental Comunitario.

Ambos poseen propiedad intelectual de FAVIM y son entregados gratuitamente a los estudiantes para su consulta y guía en las diferentes temáticas.

Al finalizar la capacitación, los extensionistas firman un Acta de Compromiso en la cual queda constancia de que trabajarán de manera voluntaria durante por lo menos un año, con la intensidad horaria que le dedicaron a su formación (2 horas semanales).

2. La instalación de los consultorios:

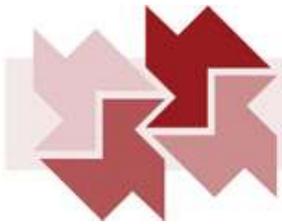
Los consultorios jurídicos vecinales son el ámbito en donde los extensionistas desarrollan su actividad. En ellos asesoran a sus pares en las problemáticas familiares, penales, civiles o administrativas.

Los mismos funcionan en organizaciones de la sociedad civil que ceden gratuitamente su infraestructura para tal fin.

En este momento se encuentran desarrollando sus actividades en Uniones Vecinales y Centros de Jubilados.

Los consultorios son ubicados en:

- Comunidades de ingresos bajos y medios, con escasa capacidad de reacción ante la coyuntura
- Poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas
- Núcleos urbanos con posibilidades de agrupar a otros centros poblados (concentración de personas)
- Lugares con disponibilidad de infraestructura (sala auditorio, acceso por transporte público y otros servicios públicos)



Relación límite de consultorios/distribución territorial (se busca abarcar la mayor cantidad de territorio posible de acuerdo a la limitante en el número de consultorios).

3. Atención a la comunidad

La tarea del extensionista es desarrollada voluntariamente en un lapso que varía entre las 2 y 4 horas semanales.

La promoción de la tarea desarrollada en los consultorios, su ubicación y horario de atención es realizada por los mismos extensionistas a través de soportes comunicacionales tales como volantes, colocación de cartelera en lugares de concurrencia masiva de público y a través de medios interpersonales, como la visita casa por casa.

Una vez que el vecino concurre al consultorio es atendido por 2 extensionistas como mínimo, quienes evalúan en conjunto la problemática planteada y las posibles soluciones.

Allí se confecciona una ficha de control de los casos y se plantea el camino a seguir. La tarea del extensionista comprende la posibilidad de asesorar, contener, acompañar o derivar según lo requieran la persona y su problemática. A partir de allí, en la casi totalidad de los casos, se realiza un seguimiento hasta su resolución.

La labor de los extensionistas es evaluada a través de:

- Un informe sobre el desarrollo de su labor
- Entrevistas informales a los extensionistas por parte de la Fundación de manera individual o grupal
- Informes de la coordinación de consultorios sobre la labor de los extensionistas
- Informes de los extensionistas sobre la situación de sus vecindarios, con miras a realizar un mapa de situación de las comunidades para formar una base de datos que logre mejorar la actuación de los mismos.

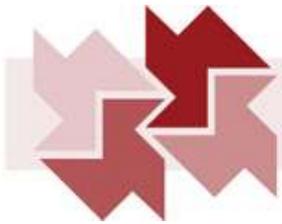
4. Coordinación, actualización y acompañamiento de la tarea del extensionista

La función de los extensionistas es coordinada por FAVIM, a través de personas dedicadas específicamente a esa tarea.

La coordinación de consultorios tiene como objetivo el monitoreo permanente de los mismos, el facilitar sus contactos con otras instituciones (gubernamentales o de la sociedad civil) la satisfacción de sus necesidades más inmediatas, apoyo y asesoramiento en la difusión de los mismos, etc.

Desde FAVIM también se realiza un aporte económico a fin de solventar los gastos de viáticos de los extensionistas, y se co-gestiona con ellos los trámites necesarios para la instalación de nuevos consultorios en otras organizaciones.

Además periódicamente se realizan reuniones para plantear problemáticas, inquietudes y apoyar sus demandas relacionadas con su tarea cotidiana. También se han organizado reuniones binacionales con los pares chilenos que le permiten intercambiar inquietudes,



necesidades, problemáticas comunes y actitudes a tomar frente a determinadas circunstancias.

En relación a la actualización de los conocimientos, permanentemente se realizan cursos y charlas sobre los temas que requieren ampliación o nuevas temáticas requeridas por los extensionistas.

La contención de este grupo de voluntarios y el acompañamiento en sus tareas es fundamental para que puedan desenvolverse de manera permanente. Es por ello que FAVIM posee a disposición del extensionismo un grupo de profesionales entre los que se encuentran abogados, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, comunicadores y especialistas en marketing.

Estas personas apoyan la tarea, asesoran y complementan el servicio brindado a los vecinos a fin de sostener el programa a través del tiempo y estimular su permanencia en esta tarea voluntaria.

Un ejemplo de este apoyo es la derivación que los extensionistas realizan a los abogados de la institución, para que ellos realicen la atención, ya sea por su limitación en el tratamiento del problema planteado o por la necesidad de su judicialización.

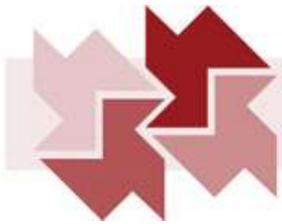
El extensionismo ambiental

Es una variante del extensionismo, que se ocupa de temas ambientales a través de la transferencia informal de conocimientos ecológico-ambientales para el desarrollo y el emponderamiento comunitario.

Los temas de los que se ocupa son aquellos en donde existen variables ambientales que pueden afectar al hombre, como son los residuos urbanos y peligrosos, el arbolado público, la contaminación del aire, el suelo y el agua, la participación ciudadana en los temas ambientales, la salud y su relación con el medio ambiente, de la administración ambiental (cómo funciona, cómo se compone), y además se encarga de la promoción de los derechos ambientales, etc.

Los objetivos más importantes del extensionismo ambiental son:

- Brindar herramientas a las comunidades para poder crear soluciones innovadoras a los problemas existentes (en este caso ambientales, que nuclean un rango muy amplio de temas, desde la pobreza hasta la conservación de los recursos naturales).
- Construir conocimientos junto a las comunidades para que éstas encuentren formas alternativas de arribar a soluciones autogestionadas ecológica, económica y socialmente viables.
- Fortalecer las comunidades a través de la transferencia de conocimientos sobre sus derechos ambientales y la forma de defenderlos.



- Alentar a las comunidades a la auto-organización.

Las funciones que desarrolla un extensionista ambiental consisten en:

ASESORAR en temas relacionados a trámites ante organismos públicos ambientales (por ejemplo poda de arbolado público, animales en la calle, denuncias sobre contaminación, etc.)

ORIENTAR acerca de cual es el organismo adecuado para iniciar un trámite o expediente relacionado a un tema ambiental, o acerca de los organismos que intervienen según la problemática presentada.

INFORMAR acerca de los peligros para el hombre de ciertas actividades que se realizan en los vecindarios y que perjudican a sus habitantes y al medio ambiente.

DERIVAR en el caso en que se presente un conflicto ambiental que requiera de opiniones especializadas o consejo técnico y legal al equipo de profesionales de FAVIM.

GESTIONAR iniciativas en conjunto con sus vecinos para arribar a soluciones concretas a problemas o conflictos ambientales.

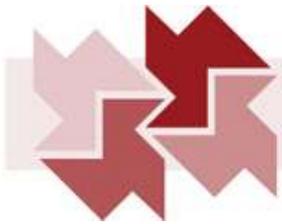
PROMOVER el conocimiento, reflexión y ejercicio de los derechos ambientales a través de una labor permanente de concientización dentro de la comunidad.

La tarea del extensionista ambiental, en relación a la temática de que se ocupa, tiene una dimensión dual: por una parte están los conocimientos adquiridos y transferidos por éste al resto de la comunidad bajo la forma de asesoramiento, orientación u otra alternativa. Es la aplicación de la información a hechos concretos de la vida cotidiana de una comunidad por la cual se atienden demandas sociales-ambientales de diversa índole.

La segunda dimensión de la labor del extensionista está en el plano de la defensa de los intereses públicos; y por ser la cuestión ambiental un tema de interés público, el extensionista obra como catalizador de las demandas ambientales traducidas en acciones ciudadanas concretas para el efectivo goce de derechos ambientales.

El extensionista, por lo tanto, es un movilizador, promotor o animador de la comunidad en la búsqueda de un estado ideal donde todos los habitantes tengan acceso a los derechos ambientales en la misma proporción, sin importar de qué sector social provengan.

Este estado teórico se denomina “Justicia Ambiental” y su doctrina nos viene del movimiento norteamericano “environmental justice” nacido a comienzos de los ‘80 en el estado de Carolina del Norte, y hoy fuertemente arraigado en la ciudadanía norteamericana. Este movimiento en Latinoamérica puede generar, convenientemente adaptado, un fuerte impulso a la resolución de conflictos ambientales crónicos o potenciales conflictos a la luz de la situación general de nuestra región. En la República Argentina la doctrina mencionada está contemplada en forma implícita en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

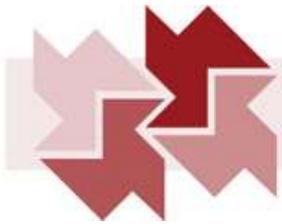


Las áreas de formación del extensionista ambiental pueden resumirse en las siguientes tres:

- lo «ecológico», donde se enseñan los procesos ambientales relacionados con la vida urbana y urbana-rural que tienen incidencia en la calidad de vida del hombre. Aquí se tratan la contaminación del suelo, del aire y del agua, las consecuencias para la salud, el arbolado, el ordenamiento ambiental, etc.
- los «derechos ambientales» y su ejercicio, a través del conocimiento de la legislación ambiental, de los derechos ciudadanos en las cuestiones ambientales, de la forma de hacerlos efectivos, de las herramientas que posee el ciudadano para mejorar su medio ambiente y sobre cómo organizar acciones de interés público desde “lo ambiental”.
- Las «herramientas», que constan de conocimientos específicos para aplicarlos a la tarea de los consultorios o de la vida del extensionista, tales como el diseño de proyectos sociales, la elaboración de diagnósticos ambientales, la recaudación de fondos para desarrollar iniciativas vecinales, el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base (como las uniones vecinales) para hacer una gestión eficiente en la materia ambiental, etc., además de prácticos y ejercicios para aplicar los conocimientos adquiridos.

El extensionista ambiental debe cumplir variados roles, entre los que se cuentan los de:

- Motivador, al ser un referente que impulsa el trabajo para el desarrollo de la comunidad, ofrece a sus miembros la información de que dispone, organiza las fuerzas en la consecución de logros colectivos y también es vital a la hora de ejecutar iniciativas ciudadanas en aspectos técnicos como la formulación de proyectos o el alcance de fondos para financiarlos.
- Ejecutor, en el sentido que posee conocimientos de gestión referido a proyectos, organización y utilización de recursos, posee contactos e información sistematizada, etc.
- Mediador, ya que posee una capacitación básica específica sobre la resolución de conflictos ambientales. Es un servicio que ofrece a la comunidad orientado a facilitar procesos de participación e involucramiento en las iniciativas comunitarias.
- Negociador, ya que ante un conflicto ambiental con actores como el gobierno o empresas es la persona con mayor capacidad de negociación para defender los intereses de la comunidad, reduciendo de esta manera la asimetría de las partes negociadoras que generalmente se presentan en conflictos de estas características (grandes empresas, instituciones gubernamentales, etc.)
- Facilitador, ya que provee a la comunidad de herramientas para facilitar el acceso a fondos para desarrollar iniciativas, entrega información para facilitar las decisiones, ofrece servicios de resolución de conflictos, etc.



- Concientizador, al promover la reflexión sobre la importancia de la problemática ambiental en la vida de la comunidad.

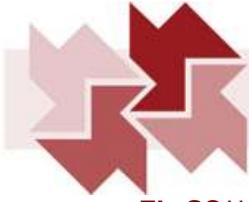
- Promotor, ya que en su tarea cotidiana promueve la efectivización de los derechos ambientales, y debido a su interrelación con otros derechos, lo hace también con todos los derechos humanos. Es en definitiva un promotor de derechos, al comunicar al resto de la comunidad la existencia de deberes y derechos, los mecanismos existentes para su efectivización y las obligaciones ciudadanas en cuanto la protección del medio ambiente.

Evidentemente el extensionismo, en su varias versiones, es una herramienta perfectible y con incontables posibilidades de mejorar en cuanto a sus condiciones, alcances y servicios a la comunidad.

Es por ello que FAVIM se encuentra trabajando para que junto a la gente protagonista del problema esta herramienta sirva para fomentar el ejercicio ciudadano y hacer del sistema democrático un sistema más justo y participativo para todos los sectores y cada uno de los habitantes de nuestras comunidades.

Bibliografía

- Manual de Extensionismo Jurídico Vecinal, FAVIM.
- Manual de Extensionismo Ambiental Comunitario, FAVIM.
- Programa Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia, Documento Guía, FORJA.
- Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1998.



**EL COMERCIO ELECTRÓNICO Y LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS
PARA LA SOLUCIÓN DE DISPUTAS**
Una intersección inevitable

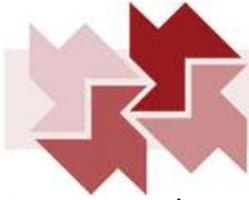
Macarena Tamayo Calabrese
En colaboración con Jack Hanna¹

La intensidad con la cual se está utilizando la Internet y otros métodos electrónicos para todo tipo de transacciones u operaciones electrónicas ha causado muchas repercusiones en el mundo legal y ha sacado a relucir la necesidad de implementar mecanismos innovadores para mantener el compás y la efectividad de este tipo de mercado y transacciones.

El corazón del comercio electrónico se encuentra en las transacciones electrónicas que se hacen en línea (*on line*). Sin embargo, la gran cantidad de regiones geográficas y el sin fin de leyes dentro de esas regiones gobernando las actividades de las partes involucradas en las transacciones, limitan de forma muy crítica los mecanismos tradicionales para resolver disputas que se producen dentro de estas relaciones comerciales. Históricamente, temas relacionados con la ley aplicable y el foro adecuado han estado atados al sitio donde ocurrió la transacción, aunque ha de haber excepciones. Cuando la transacción ocurre dentro del ciberespacio, el fijar la ley aplicable y otros temas de jurisdicción sobre la disputa, se torna mucho más complicado y, hasta tal vez, imposible. Es más, algunos reportes, como el *American Bar Association Global Cyberspace Jurisdiction Project Report*, han concluido que este problema de designación de jurisdicción está atrofiando el desarrollo del comercio electrónico.

Como resultado, en los últimos años ha surgido un movimiento para elevar el nivel de confianza al respecto, alimentado por diferentes programas de *marca de confianza mercantil* y *sello de confianza mercantil* (conocidos en inglés como *trustmarks* y *seal programs*). Estos programas piden que comerciantes provean algún método alternativo para resolver quejas de clientes y/u otros comerciantes. En el ámbito de comerciante a comerciante puede ser que haya provisiones de arbitraje. Algunos comerciantes ofrecen métodos alternativos para la solución de conflictos por medio de terceras partes conocidas como Proveedor ODR (Proveedores de Solución de Disputas en Línea, conocidos en inglés como *Online Dispute Resolution*). Entre los más conocidos están Clicksettle, Cybersettle, I-Court, Online Mediators y Virtual Mediators.

¹ Macarena Tamayo Calabrese es directora del Consejo para las Iniciativas Legales de América Latina del American Bar Association. Jack Hanna es director de la Sección de Solución Alternativa de Disputas del ABA.

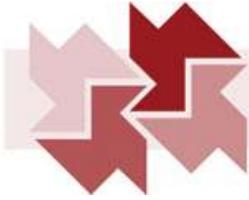


ODR (Solución de Disputas en Línea) es una frase y un concepto relativamente nuevo y todavía connota diferentes significados para diferentes personas. En este ejercicio, el término ODR se refiere al uso de la Internet y otro tipo de tecnología que recaiga en la web y/o sistema computarizado. Por ejemplo, individuos envueltos en alguna disputa usan la Internet para comunicarse como parte del proceso conciliador o el mediador lo usa para comunicarse con ellos como parte de la mediación o arbitraje. Además, la Internet puede facilitar la recolección y transmisión de información relacionada con la disputa. En algunos casos, los grupos envueltos en el ODR nunca se llegan a conocer personalmente sino que se comunican exclusivamente en línea. Desde luego que ODR como procedimiento puede acaparar varios tipos de métodos alternativos de solución de disputas.

Añadiendo una preocupación a la lista, está el hecho de que aparte de los diversos procesos y estándares aplicados al ODR, hay una variedad de modelos y diferentes niveles de advertencias o comunicaciones públicas en cuanto al tipo de servicios proveídos y las cualificaciones y selección de procedimientos por sus neutrales. También existe una importante discrepancia en cuanto a sus pólizas de confidencialidad relacionada con la información colectada. Esta falta de uniformidad esta creando dificultades tanto para comerciantes como para consumidores en cuanto a los parámetros y resguardos que deberían ser empleados. A medida de que se dan estas circunstancias, se va presentado la necesidad de crear un esfuerzo de neutrales no proveedores que examinen estas disputas en el cyberspacio y ayuden a crear protocolos, estándares y guías de implementación para disputas originadas en la Internet como parte del comercio electrónico.

El American Bar Association² (ABA) ha establecido un Grupo de Trabajo para estudiar este fenómeno. En el ámbito del comercio electrónico, este esfuerzo se concentra tanto en disputas entre comerciantes -conocido en Estados Unidos como B2B (*business to business*)- como en disputas entre comerciantes y consumidores conocido en Estados Unidos como B2C (*business to consumer*). Este Grupo de Trabajo comenzó a principios de 2001 y ha seguido una agenda con el énfasis puesto en conocer y documentar el punto de vista internacional. El grupo ha establecido un website (<http://www.la.washington.edu/ABA-eADR>) para ofrecer información adicional y recibir opiniones de la comunidad global. Entre el trabajo desempeñado se encuentran varias inquestas en el web con el propósito de recoger información y comentarios de una gran audiencia. Las inquestas están dirigidas a un extenso segmento de la sociedad internacional. Entre ellos

² El American Bar Association es la Asociación de Abogados y Jueces Estadounidenses. Conocido como el ABA, dicha organización es la asociación profesionales voluntaria más grande del mundo y cuenta con más de 400.000 miembros, 32 secciones y divisiones, y más de 850 empleados. En total, acapara más de 2.200 entidades a nivel nacional.



Resolución Alternativa de Conflictos

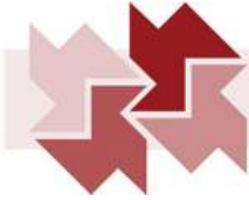
contamos con consumidores, comerciantes, centros investigadores y proveedores de servicios en línea. Además, las inquestas han sido reproducidas en inglés, español, francés, alemán, ruso, chino y japonés. Reuniones adicionales han sido llevadas a cabo en Londres, París y Washington. También se ha esforzado por llegar a varias organizaciones legales internacionales.

Dicho Grupo de Trabajo ha examinado una variedad de temas relacionados con el uso y el mal uso de ODR. Entre los temas mayores se encuentran la responsabilidad e imparcialidad de los neutrales, la confidencialidad de la información colectada y la habilidad de enforzar las resoluciones aprobadas por los ODRs.

Como parte de esta investigación a fondo, el Grupo de Trabajo ha examinado múltiples códigos de conducta y *programas de marca de confianza* que han sido implementados tanto en el sector privado como gubernamental para incrementar la confianza en el mercado de comercio electrónico. *Marcas de confianza* son símbolos o sellos afijos de manera prominente en el website del proveedor que de por sí connotan seriedad, experiencia y profesionalismo. Es una especie de certificación por una tercera organización que de cierta forma acredita a la institución proveedora.

La *marca de confianza* conlleva el mensaje que el negocio en cuestión se compromete a actuar de acuerdo con una serie de mejores prácticas establecidas, principios y guías, entre las cuales se incluyen métodos de remedio para personas o comerciantes afligidos. Además, esta *marca de confianza* examinaría la diligencia y las prácticas del comerciante empleadas anteriormente. En caso de mala fianza, el negocio perdería su *marca de confianza* o acreditación. Lo cual podría tener un gran impacto en las ganancias y la habilidad para conseguir futuros clientes.

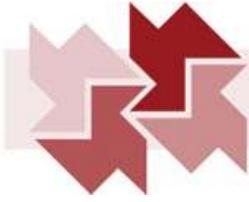
Dado el continuo desenlace del mercado comercial electrónico y el uso de ODRs, la necesidad de implementar una norma global sigue creciendo. El Grupo de Trabajo ha propuesto la identificación de una *Entidad de Marca de Confianza* global para proveedores de ODRs como concepto uniente, la cual tendría varios objetivos. Todavía queda abierto a discusión si esta *Entidad de Marca de Confianza* sería una sola entidad o una red de entidades a nivel global. Esta Entidad o Red de Entidades podría documentar cuán justo y eficaz es el programa de acreditación y los principios fundamentales en los que se basa. A la vez, daría un sitio fijo para presentar quejas por consumidores o negocios, si hubiese problemas con el ODR usado. No obstante, la póliza establecida por esta Entidad o Red de Entidades tendría que mantenerse lo suficientemente flexible como para poder evolucionar con nuevas tecnologías. Por lo tanto, las mejores prácticas también tendrían que acoplarse al cambio y avance tecnológico.



El uso de *marcas de confianza* en ODRs es múltiple. Como mínimo, las *marcas de confianza* en ODRs demostrarían a las partes en conflicto que el proveedor ODR adhiere a ciertos estándares básicos. Este servicio también establecería un centro local para recibir quejas e información lo cual facilitaría el uso y crecimiento de ODRs a nivel mundial. Sin embargo, el impacto podría ser mucho más abarcador. Por ejemplo, en países que requieren licencias o acreditación de neutrales o proveedores de ODRs, esta Entidad o Red de Entidades satisfecería tales requerimientos. Es más, se consideraría la posibilidad de usar cámaras de comercios y organizaciones de consumidores en el proceso de revisar aplicaciones de neutrales y ODRs solicitando la marca o sello.

El producto final contemplado por el Grupo de Trabajo de la ABA es la circulación de un estudio detallado que resume las varias iniciativas en camino y el consenso que se está generando acerca de implementar estándares mínimos. También se desarrollará un modelo de provisiones para proveedores de ODRs relacionados a retención de récords, confidencialidad y conflictos de interés. Finalmente, se espera crear materiales educativos para aquéllos usando métodos de solución de disputas en la Internet. Estos materiales podrían ser tanto boletines informativos acerca del funcionamiento de un ODR, como contenido para websites o páginas web tratando este tema.

Aunque puede decirse que tal vez hay más preguntas que respuestas en este creciente y relativamente nuevo mercado de comercio electrónico, desde luego queda claro que continúa creciendo a pasos agigantados y que como consecuencia también crecerá el número y tipo de disputas creadas por estas nuevas relaciones. Aunque la discusión en cuanto a las técnicas, estándares y procedimientos necesarios seguirá, hay poca duda de que se necesita una infraestructura que trate el tema de neutrales adecuados en disputas relacionadas con el comercio electrónico en el ciberespacio.



MEDIACIÓN FAMILIAR EN CHILE. La experiencia del Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales.¹

Macarena Vargas Pavez²

Este artículo tiene como objetivo entregar una visión general acerca de los resultados de la experiencia piloto que en materia de mediación familiar ha venido desarrollando el Estado chileno, a través de su Ministerio de Justicia desde 1997 a la fecha.

Para ello, en primer lugar se presentan algunos antecedentes generales dentro de los cuales se enmarca la experiencia. En segundo lugar, se entrega una breve descripción del Programa, sus objetivos y funcionamiento. En tercer lugar, se realiza una presentación de resultados tanto cuantitativos (información estadística) como cualitativos (estudios de percepción de usuarios y jueces) de la experiencia desarrollada. Finalmente, en cuarto lugar, se ofrecen algunas reflexiones de los equipos profesionales del Programa.

I. Antecedentes generales

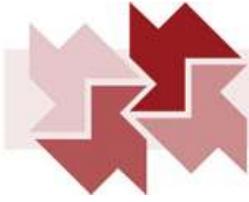
Las políticas públicas de justicia de estos últimos años se han hecho cargo del desafío de modernizar el sistema de administración de justicia, no sólo por la vía de aumentar su capacidad para resolver conflictos, sino que también asumiendo el modo en que el sistema los resuelve, para que las decisiones que emitan sean socialmente adecuadas y percibidas como legítimas.

Diversas iniciativas se encaminan en tal sentido. Una de ellas es el proyecto de ley que crea tribunales de familia, cuyo objetivo central es dotar a nuestro sistema de administración de justicia de órganos y procedimientos para hacer frente a un especial tipo de contencioso -el de naturaleza familiar- para el cual hoy nuestro ordenamiento carece de una respuesta específica.

El proyecto que crea tribunales de familia -ingresado a trámite legislativo en noviembre de 1997- forma parte importante del gran proyecto de modernización del sistema de administración de justicia y, en ese sentido, guarda estrecha relación de principios con el conjunto de las iniciativas que con este objeto ha emprendido el gobierno en el área de justicia.

¹ Este artículo resume parte el documento elaborado por los equipos profesionales del Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales, denominado «Sistematización de una experiencia de mediación familiar», actualmente en proceso de edición e impresión.

² Abogada, coordinadora del Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales y miembro del comité técnico de la Reforma a la Justicia de Familia del Ministerio de Justicia.



Dentro de sus objetivos, está el de proporcionar a las partes instancias adecuadas para llegar a soluciones cooperativas. Como se sabe, el procedimiento adversarial, hasta ahora predominante en nuestro ordenamiento jurídico, resulta especialmente inadecuado para resolver los conflictos familiares, los que son de naturaleza sistémica y en los que los involucrados deben seguir relacionándose a lo largo del tiempo.

El proyecto de ley que crea los tribunales de familia consagra por primera vez en nuestra historia, la mediación como un sistema de resolución de conflictos participativo, en que un tercero neutral, sin poder coercitivo, ayuda a las partes a encontrar por sí mismas una solución a su conflicto.

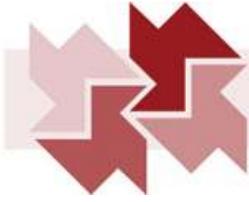
La mediación en los tribunales de familia revestirá distintas modalidades considerando la diversidad y amplitud de las materias que deben conocer. Es así como será obligatoria en relación al derecho de alimentos, al derecho de cuidado y al derecho que tienen padres e hijos que viven separados a mantener una relación personal, directa y facultativa para todas las demás materias en que no esté prohibida.

Por otra parte, al introducir esta institución en nuestro ordenamiento, ha sido necesario buscar un equilibrio entre la experiencia de países más avanzados y la realidad cultural y social de nuestro país. Con ese objeto -testear y validar en la comunidad el funcionamiento de la mediación en conflictos de familia- el Ministerio de Justicia implementa desde septiembre de 1997, un programa piloto de mediación para conflictos jurídico-familiares denominado “Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales-Mediación Familiar”.

II. Breve descripción del Programa.

Los objetivos planteados por el “Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales-Mediación Familiar”(en adelante, el Programa) son los siguientes:

- a. Objetivo general: Conocer, testear y socializar la aplicación de la mediación en nuestro sistema de administración de justicia vinculado a conflictos de familia.
- b. Objetivos específicos:
 - Difundir y sensibilizar a la población y usuarios del sistema de administración de justicia acerca del uso y fortalezas de la mediación como mecanismo resolutor de conflictos en materia de familia.



Resolución Alternativa de Conflictos

- Ofrecer a la población una instancia de resolución de conflictos cooperativa y no adversarial.
- Testear y validar un proceso de mediación de conflictos en materia de familia.
- Testear y validar un programa de formación y perfeccionamiento de mediadores.
- Testear y validar un sistema de evaluación y seguimiento de casos sometidos a un proceso de mediación.
- Establecer las bases para un adecuado funcionamiento de la mediación en coordinación con el Poder Judicial.
- Conformar un equipo interdisciplinario de profesionales de carácter consultivo en aspectos técnicos y de aplicación de la mediación.

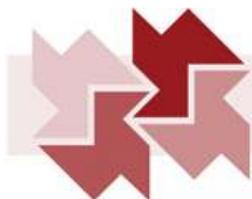
El Programa se desarrolla en dos ciudades del país -Santiago y Valparaíso- para lo cual se implementaron dos centros de mediación con idéntica infraestructura, localizados en zonas céntricas de ambas ciudades.

El Programa cuenta con un cuerpo de mediadores compuesto por 14 profesionales: 6 abogados, 6 asistentes sociales y 2 psicólogos, los que fueron elegidos luego de un proceso de selección efectuado por profesionales del Ministerio de Justicia. Además del cuerpo de mediadores, cada centro cuenta con un equipo administrativo compuesto por una secretaria y una notificadora, las que tienen una jornada completa.

Teniendo como marco de acción el proyecto de ley de tribunales de familia, este Programa se diseña para recibir casos derivados de tribunales de justicia. Para ello, invita a participar en forma voluntaria a juzgados de menores de Santiago y Valparaíso, sumándose a los inicios de esta experiencia piloto seis juzgados.

Desde esa fecha en adelante (1997 a 2000) el número de juzgados adscritos han aumentado considerablemente. En 1997, el Programa comenzó a trabajar con seis juzgados (dos de Valparaíso y cuatro de Santiago) y en la actualidad suman trece tribunales (cuatro en Valparaíso y nueve en la Región Metropolitana).

Sin perjuicio de lo anterior, y no formando parte del diseño original del Programa -por las razones que más adelante se detallarán- ambos centros brindan atención



a todo público. En el centro de mediación de Santiago se implementa a partir de julio de 1999 y en el centro de mediación de Valparaíso, desde julio del 2000.

De lo anterior se desprende que los usuarios de los servicios de mediación son personas de distintos estratos socio-económicos, educacionales y culturales, cuyo punto en común es encontrarse en una situación de conflicto familiar, generalmente originada en la ruptura de la pareja, que desean resolver de modo colaborativo y no confrontacional.

II □ Resultados de la experiencia.

A continuación se presentan los resultados de la experiencia desarrollada durante los años 1997 a 2000, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Desde una perspectiva cuantitativa, se entrega la información estadística obtenida a través del registro de casos que llegan a ambos centros de mediación, según constan en los instrumentos diseñados para tal fin (libro de ingresos y hojas de vida de cada caso).

En lo que se refiere a los resultados cualitativos, en este documento se incorpora la mirada realizada por dos actores fundamentales del Programa (los usuarios y los jueces), información obtenida a través de la realización de estudios de percepción llevados a cabo el primer semestre del 2000.³

1. Resultados cuantitativos.

A continuación se entrega información estadística del centro de mediación de Santiago y de Valparaíso entre los años 1997 y el 2000, expuestos a través de cuadros estadísticos.

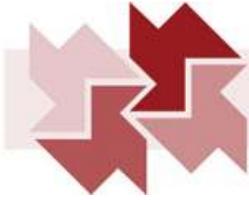
Los datos se han ordenado de la siguiente forma:

1. *Casos ingresados*: Se entiende por caso ingresado, todo aquel en que uno de los participantes (demandante y solicitante) manifiesta su intención de iniciar un proceso de mediación, entregando sus datos y los del otro participante.

1.1. Casos ingresados por año:

Año	N° de casos
-----	-------------

³ Los estudios de percepción de usuarios y jueces fueron realizados por el sociólogo y profesor Luis Barros a través de entrevistas y encuestas elaboradas para este fin, en convenio con el Centro de Investigación de la Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales.



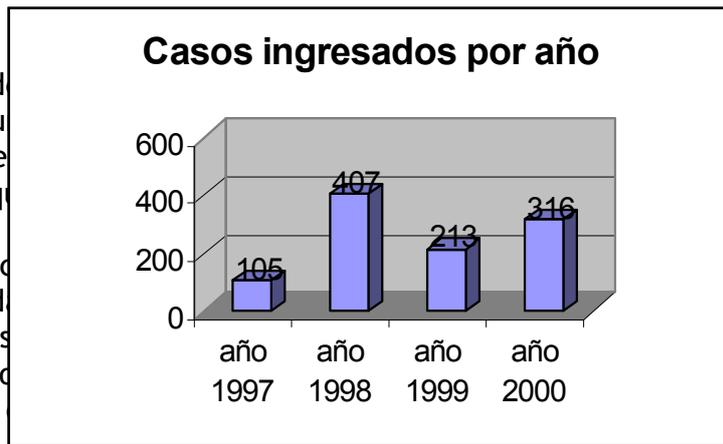
Resolución Alternativa de Conflictos

1997	103
1998	407
1999	219
2000	315
Total	1.044

Respecto de
comienza a d
ingresados du
período de tie
que luego adq

Llama la atenc
que es debid
tribunales ad
partir del año
mediación a

servicios de mediación (árbitros, entrevistas o arbitrajes en medios de comunicación social).



e el Programa
cifra de casos
trabajo. Dicho
nca, de rodaje,

, que se estima
casos desde los
nte revertida a
os servicios de
difusión de los
en medios de

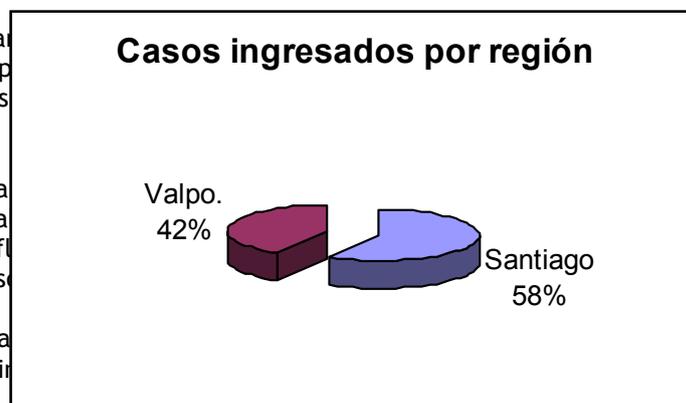
1.2. Casos ingresados por año y por región.

Año	Santiago	Valparaíso	Total
1997	31	72	103
1998	172	235	407
1999	152	67	219
2000	254	61	315
Total	609	435	1.044

En 1997 es notoria
que se puede exp
juzgados adscritos
1998.

El año 1999 marca
desde los tribuna
tribunales que infl
profunda en el cas

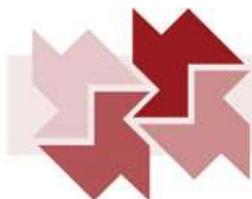
Se pueden esboza
Programa y del Mir



o que en Santiago, lo
os por parte de los
que se mantiene en

derivación de casos
n por parte de los
os, pero que es más

clara por parte del
o con los tribunales,



un debilitamiento de las comunicaciones, la escasa difusión de la mediación y su vinculación al proyecto de ley de los tribunales de familia, entre otras.

1.3. Ingresos por otras vías distintas de la judicial.

Tal como se mencionara anteriormente, se amplió el acceso atendiendo también a personas que acudieran directamente o derivadas de otras fuentes distintas a la judicial⁴. Esta atención se implementa a partir de julio de 1999 en el centro de la ciudad de Santiago y, desde marzo del 2000, en el centro de la ciudad de Valparaíso .

A continuación se da cuenta de estos datos.

Año	Santiago	Valparaíso	Total
Año 1999	29	--	29
Año 2000	156	33	189
Total	185	33	218

1.4. Cuadro comparativo de casos según vía de ingreso (años 1999 y 2000).

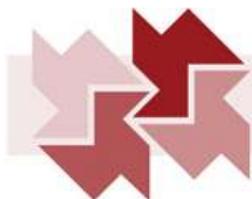
A continuación se presenta un cuadro comparativo de los ingresos de casos, según su fuente de derivación.

Año	Casos ingresados	Ingresados vía judicial	%	Ingresados Otras vías	%
1999	213	184	86.3%	29	13.6%
2000	316	127	40.1%	189	59.8%
Total	529	311	58.7%	218	41.2%

Si bien el Programa mantiene su diseño original como programa anexo a tribunales, en la práctica en su funcionamiento se ha ido transformando en un servicio de tipo jurídico-social disponible y reconocido por el público usuario, situación que se ha visto reforzada por los datos del año 2000 sobre ingresos de casos por otras vías.

1.5. Origen de casos ingresados por vías distintas de la judicial.

⁴ Este tipo de casos proviene de derivaciones hechas por profesionales de otras instituciones o del acercamiento personal que hacen los propios interesados, ya sea porque se han informado del servicio a través de la prensa, radio, T.V., afiches del Programa situados en lugares públicos y por recomendación de los otros usuarios.



Año	Afiches ⁵	Recomendación usuarios	Medios comunicación social	Instituciones/ profesionales	Otros ⁶	Total
1999	3	1	8	13	4	29
2000	20	21	32	98	18	189
Total	23	22	40	111	22	218

Como se aprecia, los ingresos por otras vías distintas a la judicial tienen un origen heterogéneo. Destaca la intervención de profesionales (51%) pertenecientes a instituciones de servicios jurídicos, sociales, de salud mental e, incluso, educacionales, que conocen la mediación y el Programa y que refieren casos que estiman que pueden ser solucionados por esta vía. Lo anterior demuestra la incipiente, pero creciente inserción del Programa en una red de trabajo de servicios más allá de los jurídico-sociales.

También con un cierto grado de significación se puede apreciar cómo la información a través de los medios de comunicación social (18%) y afiches (10%) impactan en el ingreso de casos por vías distintas a la judicial. Estas fuentes de ingresos que implican una suerte de difusión pública y que, en conjunto suman un 29%, representan un porcentaje no despreciable, sobre todo si se tiene en cuenta que no existe una línea de acción planificada en orden a promover y dar a conocer el Programa en forma masiva.

Los casos ingresados por derivación proveniente de la recomendación de usuarios (10%) también revela un dato interesante, pues se trata de personas que tuvieron la experiencia, y que, a pesar de ser un porcentaje menor en comparación a los demás, constituye un indicio de la conformidad y satisfacción de las personas con el servicio recibido. Esta situación es congruente con los testimonios recogidos en el estudio de percepción de los usuarios que se analiza más adelante.

2. Caminos seguidos por los casos ingresados:

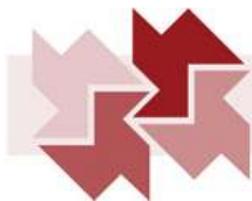
Una vez ingresado un caso por la iniciativa de una de las partes (solicitante) pueden darse dos situaciones:

- a) Que la otra parte (solicitado), accediendo a participar, acuda a la primera sesión, dándose inicio a un proceso de mediación (casos mediados); o bien,
- b) Que la otra parte no acceda a participar rechazando la invitación o, habiendo aceptado, no acuda a la primera sesión, con lo cual no puede iniciarse el proceso (casos no mediados).

2.1. Caminos seguidos por año.

⁵ Los afiches se han instalado en distintos lugares de acceso de público, como por ejemplo las salas de espera de los tribunales de menores, consultorios jurídicos, centros comunitarios, consultorios primarios de salud, Metro de Santiago, entre otros.

⁶ En otros se incluye, por ejemplo, casos ingresados a través de información obtenida vía internet (Diario La Tercera) y plazas de justicia realizadas en distintas comunas.



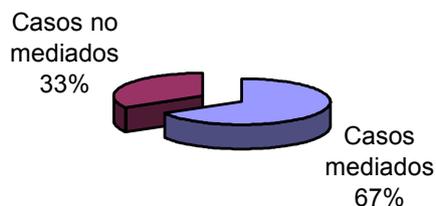
Resolución Alternativa de Conflictos

Año	Casos ingresados	Casos mediados	%	Casos no mediados	%
1997	103	75	72.8%	28	27.1%
1998	407	270	66.3%	137	33.6%
1999	219	147	66.6%	72	33.3%
2000	315	203	64.4%	112	35.6%
Total	1.044	695	66.5%	349	33.4%

Según se puede apreciar, los casos ingresados son mediados. Esto se debe a que, aún cuando existen casos que no son mediados (mediación), los casos ingresados no se adhieren a participar en el proceso de mediación.

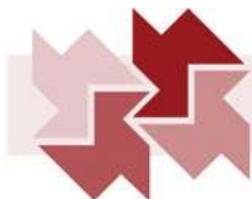
Esta situación es recurrente, ya que en el 70%. En el año 2000, la proporción de casos mediados es de 67%, lo que indica que la incidencia de los casos ingresados que no son mediados es cercana a la mediación exitosa. Se debe citar al solicitante (tener un domicilio conocido, teléfonos, fax u otras vías de comunicación expeditas y directas).

Caminos seguidos por los casos ingresados



los casos ingresados se presume existirá, la primera sesión de mediación del solicitado y sus datos en conflicto.

porcentaje cercano al 70% que en 1999, la proporción de casos mediados produce a causa de la incidencia de los casos, en los cuales la mediación exitosa es cercana a la mediación exitosa.



2.2. Caminos seguidos por región.

SANTIAGO

Año	Casos ingresados	Casos mediados	%	Casos no mediados	%
1997	31	24	77.4%	7	22.5%
1998	172	129	75.0%	43	25%
1999	152	110	72.3%	42	27.6%
2000	254	162	63.7%	92	36.2%
Total	609	425	69.7%	184	30.2%

VALPARAÍSO

Año	Casos ingresados	Casos mediados	%	Casos no mediados	%
1997	51	30	58.8%	21	41.1%
1998	141	80	56.7%	61	43.2%
1999	37	22	61.1%	15	38.8%
2000	40	22	55.0%	19	47.5%
Total	270	154	57.2%	116	42.9%

3. *Resultados casos mediados:* Los casos mediados, a su vez, pueden finalizar de dos formas: (a) con acuerdo y (b) sin acuerdo.

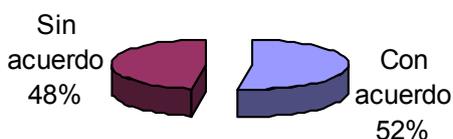
3.1. Resultados casos mediados por año.

Año	Casos mediados	Casos con acuerdo	%	Casos sin acuerdo	%
1997	75	43	57.3%	32	42.6%
1998	270	158	58.5%	112	41.4%
1999	147	67	45.5%	80	54.4%
2000	203	96	47.2%	107	52.7%
Total	695	364	52.3%	331	47.6%

Respecto de los acuerdos alcanzados, se aprecia que los centros partieron con un promedio relativamente alto de una considerable baja, especialmente notoria en el año 2000.

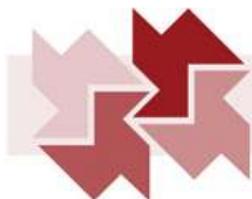
Algunas hipótesis ace atraviesa el país y que hijos. No sólo no ha

Resultados casos mediados



ción, sin embargo, fientes, lo que es d que registra una

iónica por la que mantención de los e una pensión de



alimentos, sino que también las personas que son requeridas están más reticentes a adquirir compromisos, debido a que las expectativas de estabilidad económica y laboral son más inciertas.

3.2. Resultados casos mediados por región.

SANTIAGO

Año	Casos mediados	Casos con acuerdo	%	Casos sin acuerdo	%
1997	24	13	54.1%	11	45.8%
1998	129	78	60.4%	51	39.5%
1999	110	45	40.9%	65	59.0%
2000	162	74	45.6%	88	54.3%
Total	425	210	49.4%	215	50.5%

VALPARAÍSO

Año	Casos mediados	Casos con acuerdo	%	Casos sin acuerdo	%
1997	51	30	58.8%	21	41.1%
1998	141	80	56.7%	61	43.2%
1999	37	22	59.4%	15	40.5%
2000	41	22	53.6%	19	46.3%
Total	270	154	57.0%	116	42.9%

2. Resultados cualitativos.

En este punto se da cuenta de los resultados de un estudio de percepción realizado a actores involucrados con el proceso de incorporación, difusión y aplicación de la mediación que consta de dos aspectos:

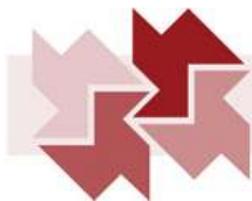
2.1. Estudio de percepción y opiniones de los *jueces* adscritos al Programa acerca del funcionamiento de este en particular, y de la mediación, en general.

2.2. Estudio de percepción y opiniones de los *usuarios* de servicios de mediación prestados por ambos centros durante el año 1998.

2.1. *Estudio de percepción de los jueces adscritos al Programa.*

Esta parte del estudio de evaluación recoge las percepciones y opiniones de los jueces de los tribunales adscritos al Programa de Santiago y de Valparaíso, acerca de la mediación en general, y del Programa, en particular.

Se entrevistó a un total de 12 jueces pertenecientes a los juzgados de menores de Santiago, Pudahuel, San Miguel, San Bernardo, Valparaíso y Viña del Mar, y los



jueces civiles de Santiago, en sus respectivos tribunales según una pauta semi-estructurada de entrevista.⁷

Las entrevistas se realizaron entre los meses de enero y abril del año 2000.

2.1.1. Opiniones en torno a la mediación.

Las opiniones de los jueces entrevistados en torno a la mediación como mecanismo de resolución de conflictos se refieren principalmente a cinco aspectos: (a) contexto cultural de la mediación, (b) reparos jurídicos a la mediación, (c) instalación de la mediación ¿dentro o fuera del tribunal?, (d) tipo de problemas susceptibles de mediación y (e) perfil del mediador.

a. Opinión sobre el contexto cultural de la mediación.

Si bien no hay consenso, la mayoría de los jueces entrevistados -deriven o no casos a los centros de mediación⁸ y hagan o no reparos jurídicos a ella- piensan que ésta no se aviene a nuestro contexto cultural.

Señalan que en general, y sobre todo en los sectores populares, anima una cultura exacerbadamente autoritaria. Prima la inseguridad en sí mismo y la desconfianza en el otro. A juicio de los entrevistados, ambos sentimientos se conjugan con la convicción de que sólo una figura o ámbito de autoridad -el juez, el tribunal- son capaces de hacer “entrar en vereda a las partes”. Una vez que estalla el conflicto, el manejo de la agresividad es tal, que se piensa que sólo el golpe de autoridad de un tercero es capaz de imponer orden.

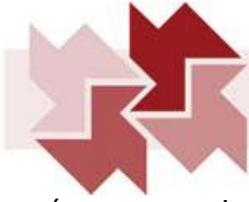
Opinan que la nuestra no es una cultura que elabore las discrepancias vía la discusión, la negociación y la articulación de acuerdos. Por el contrario, discrepar significa entrar en una lucha sin cuartel que únicamente un tercero, investido de la fuerza necesaria, es capaz de acabar imperiosamente. Y cuando se trata de conflictos entre la pareja, el machismo viene a potenciar el autoritarismo imperante, percibiéndose hombres y mujeres atropellados en la dignidad de su sexo.

“Librados a sí mismos no van a llegar nunca a un arreglo. Cada cual defiende tozudamente su posición, luego alguien tiene que proponer soluciones”. Estas son palabras de un magistrado.

Otro juez agrega: “A la hora de la verdad sale el macho que, cuando hay crisis, usa al niño para castigar a la mujer. La paternidad en Chile es algo débil, se da

⁷ No se pudo entrevistar a la jueza del Tercer Juzgado de Menores de Santiago por encontrarse con licencia médica.

⁸ Como se mencionó anteriormente, del total de jueces entrevistados (12), la mitad de ellos (6) derivan casos a los respectivos centros de mediación.



según como ande la relación de pareja. Si el hombre anda mal con la mujer, hay indiferencia con el niño”.

Los jueces entrevistados, que afirman que la mediación no se aviene a nuestro contexto cultural, van más allá del argumento -en cierto modo previsible- del autoritarismo tradicional, pues por una parte atribuyen a la gente inseguridad y desconfianza, y por otra observan un alto nivel de agresividad en la gente, sobre todo en el medio urbano. De allí que crean necesario la presencia de una figura de autoridad que dirima sus conflictos y agresiones.

Por último, corresponde mencionar que una minoría de los entrevistados no cree que nuestro contexto cultural sea un obstáculo para la mediación.

b. Reparos jurídicos a la mediación.

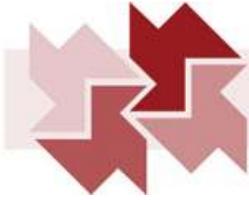
En este punto las respuestas varían según se trate de tribunales que deriven o no casos a los centros de mediación.

Los jueces que sí derivan casos (6 de 12) a los respectivos centros de mediación no tienen mayores reparos jurídicos respecto de la mediación.

En cambio, los jueces que no derivan casos a mediación (6 de 12) opinan que ésta merece serios reparos jurídicos. Enfatizan que la lógica del derecho es de carácter normativo, vale decir, se define como un deber ser, que se erige como criterio de objetivación de hechos y situaciones particulares. Más aún, esta lógica determina procedimientos indagatorios y de prueba que permiten establecer si la objetivación de los hechos corresponde o no a los criterios normativos en juego. La mediación obedece, por el contrario, a la lógica del acuerdo subjetivo. En otras palabras, es la voluntad de las partes la que decide negociar y convenir un determinado proceder frente a los hechos. La mediación no se sustenta en un criterio normativo, tampoco tiene una base objetiva, ni consulta instancias probatorias. De allí que la mediación aparezca -para los entrevistados- como contrapuesta al derecho.

Corolario de lo anterior es que varios jueces sostengan lo siguiente:

- La mediación debería corresponder a una “instancia social” de solución de conflictos absolutamente independiente y previa a la instancia judicial. Según los jueces entrevistados, cabría restringirla a aquellos problemas que no estén definidos legalmente.
- La mediación no debería tener carácter obligatorio en casos de problemas definidos legalmente. En estos casos, obligar a la mediación significaría denegar justicia.
- La mediación debería incorporar un carácter conciliatorio, vale decir, el mediador debería intervenir propositivamente, según ciertos criterios fijados objetivamente.
- La mediación no debería constituir una alternativa a la conciliación en aquellos casos que implican un derecho proteccional. En éstos, acaso más que en ningún otro, se requiere



proponer soluciones absolutamente acordes al bien de las personas que han de protegerse y a sabiendas de que el mejor acuerdo subjetivo puede perfectamente vulnerar esa protección. Se cita, por ejemplo, un régimen de visitas convenido por los padres vía la mediación e inadecuado para la estabilidad emocional del menor.

La opinión mayoritaria de los entrevistados es que en asuntos de familia donde están implicados menores, la mediación debería asumir un carácter conciliador, proponiendo acuerdos que, sobre la base de ciertos criterios objetivos, no vulneren los derechos de los menores ni afecten su desarrollo personal.

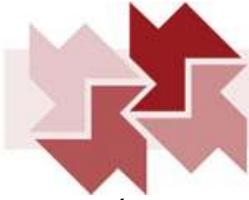
c. La mediación ¿debe instalarse dentro o fuera del tribunal?

Con respecto a la relación entre la mediación y la instancia judicial no hay consenso.

Algunos jueces opinan que la mediación debería estar dentro y bajo la tuición de los tribunales. Si se le quiere dar fuerza legal a lo acordado en la mediación, ésta debería asumir ciertos criterios jurídicos en concordancia con la lógica de los tribunales. Sólo así, e informando cabalmente sobre la aplicación de dichos criterios, el juez estaría en condiciones de aprobar lo acordado como si fuere una sentencia definitiva. Dicha aprobación supondría, además, que las partes ratifiquen su acuerdo ante el tribunal.

Los jueces estiman además, que la instancia de mediación debería ser previa a la demanda. Al respecto, uno de los entrevistados imagina un tribunal de 3 pisos. El público accedería al primer piso donde sería recibido por un grupo de mediadores adscritos al tribunal. Estos, según ciertos criterios establecidos, propondrían y conducirían la mediación. En caso de acuerdo, las partes lo ratificarían en el mismo tribunal. En caso de que las partes no aceptaran la mediación, la aceptarían pero sin llegar a acuerdo o de que el mediador haya estimado improcedente la mediación, se interpondría la demanda en el segundo piso. El tercer piso lo ocuparía el juez, el secretario y la sala de comparendos.

Otros jueces, por el contrario, estiman que la mediación no debería ser una alternativa al proceso judicial, sino una instancia social que operara con absoluta independencia de los tribunales y previa a la instancia legal. Creen en la mediación como posibilidad de solución de ciertos conflictos, pero ven absolutamente contradictoria la lógica del acuerdo subjetivo y la lógica normativa del derecho. De allí que crean inconveniente vincular la mediación con los tribunales. Sostienen, con firmeza, que frente a una demanda por problemas definidos legalmente, los tribunales están obligados a proceder según la lógica jurídica. En consecuencia, en los tribunales cabe la conciliación, pero no la



mediación. Y reiteran que esta última debería operar como una instancia de solución de conflictos de carácter exclusivamente social.

Por último, hay también partidarios de que la mediación opere como lo está haciendo el actual Programa. Sólo reparan en la falta de personal especializado para derivar.

d. Opinión acerca de los tipos de problemas susceptibles de mediación.

Cabe reiterar que aquellos jueces que, dados sus reparos jurídicos, admiten la mediación como una instancia exclusivamente social, opinan que ella debería abordar únicamente problemas sin definición legal.

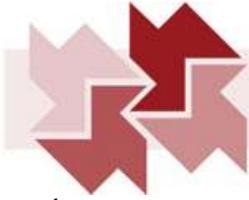
Otros jueces aceptan que la mediación incluya problemas legales. Insisten, sin embargo, en que cuando esos problemas implican a menores, se está en un ámbito del derecho proteccional que la mediación no debe vulnerar. De allí que quisieran ver incorporados a la mediación ciertos criterios objetivos acordes al derecho de protección de los menores. En otras palabras, son partidarios de que la mediación no quede enteramente librada a la subjetividad de las partes y adquiera una connotación conciliatoria.

Aquellos jueces que aceptan la mediación tal como la aplica el Programa, reparan, sin embargo, en que más que discernir el tipo de problema mediable, habría que definir ciertos criterios de derivación. Los jueces que derivan casos al Programa, sobre todo aquellos que lo hacen personalmente, se han dado ciertos criterios que contemplan desde la situación económica del demandante hasta el hecho de contar o no con un abogado particular. En todo caso se piensa que, al respecto, falta aunar criterios a la luz de un análisis detenido de la experiencia.

e□ Opinión acerca del perfil del mediador.

La mayoría de los entrevistados opina que el mediador ideal sería aquel que combine formación profesional con rasgos de carácter. La formación profesional debería proveer de sólidos criterios jurídicos y psicológicos. De allí que se estime que los mediadores deberían seleccionarse entre abogados y psicólogos. Prevalece la opinión de que el mediador no sólo debería facilitar la posibilidad de un acuerdo, sino que también debería orientar a las partes, e incluso limitar los acuerdos, según criterios jurídicos y psicológicos de protección de los menores.

En todo caso, los entrevistados estiman que la formación profesional es necesaria, pero no suficiente. El buen mediador, además de ser criterioso jurídica y psicológicamente, debe contar con habilidades y destrezas de



carácter. Este “amigable componedor” -como lo nombra uno de los jueces- debe ser empático, cálido, firme, confiable, paciente, acucioso, ponderado, ecléctico, racional. Se enfatiza que, si bien estas destrezas y habilidades de carácter pueden desarrollarse, ellas, en última instancia, no son materia de formación. De allí que se insista en que un buen mediador debería seleccionarse vía un doble proceso de selección.

En primer lugar, cabe seleccionar según las habilidades y destrezas de carácter de las personas. Una vez confirmadas dichas habilidades y talentos, corresponde calificar según la formación profesional, ponderando, sobre todo, el criterio jurídico y psicológico de las personas.

Una minoría de jueces enfatiza que lo decisivo son los rasgos de carácter, que, a su juicio, no serían resultado de la formación. De allí que la selección de mediadores debería centrarse en la personalidad del mediador. Lo de los criterios jurídicos y psicológicos puede aprenderse, no así a ser empático, ecuánime, acogedor, firme, etc.

Algunos de los jueces piensan que con respecto a la selección y formación de mediadores queda bastante por definir y precisar. En todo caso, opinan que ambas deben ser estrictas. Al respecto, algunos jueces evalúan los actuales cursos de formación como insuficientes.

2.1.2. Opiniones acerca del Programa de Resolución de Conflictos anexo a Tribunales.

a. Derivación de casos al Programa.

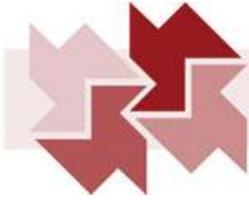
La mitad de los entrevistados (6 de 12), declara que su tribunal no ha derivado ni está derivando casos al Programa de Mediación. Manifiesta falta de tiempo para preocuparse del tema y para organizar la derivación, expresando, además, múltiples objeciones tanto al concepto de mediación, como a su forma de operar, las que se explicitaron en el punto anterior.

La otra mitad (6 de 12) declara que su tribunal sí ha derivado y está derivando casos al Programa. De un total de 6 jueces, 4 de ellos señala que su tribunal está derivando cada vez menos casos y que esto obedece a diversos factores que a continuación se indican:

a.1. Reticencia de los demandantes para concurrir a mediación.

Si bien ningún tribunal lleva estadísticas de los casos en que al demandante se le ofrece la posibilidad de mediación y éste la rechaza o dice que asistirá y luego no lo hace, la opinión de los jueces es que el rechazo de los demandantes a la mediación tiende a aumentar. A juicio de los entrevistados, los motivos para que así sea serían los siguientes :

- Entre los demandantes de bajos ingresos hay, por una parte, premura por solucionar problemas como los de la pensión alimenticia y, por otra, dificultades para disponer del tiempo que

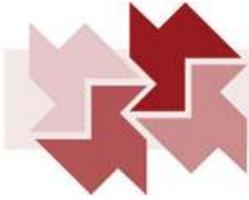


toma la iniciación de nuevos trámites y para incurrir en nuevos gastos de locomoción. En este contexto, la mediación aparece como una instancia dilatoria y costosa en tiempo y dinero. Con respecto a los demandantes que trabajan dependientes, se señalan sus dificultades para obtener permiso de salida.

- Entre los demandantes con ingresos que les permiten contratar los servicios de abogados particulares, el carácter litigante de estos últimos estimula el rechazo de la mediación por parte de sus clientes. Al respecto uno de los jueces que recibe demandas de sectores más bien acomodados manifiesta que éstos no sólo tienden a rechazar la mediación, sino también las posibilidades de conciliación. Y agrega que en su tribunal la mayoría de las demandas deben resolverse por sentencia, hecho que atribuye al carácter absolutamente litigante de los abogados que intervienen en la causa.
- Entre los demandantes con bajo nivel educacional se señala que, con frecuencia, existe una cultura que invierte de autoridad exclusivamente al juez y que desconfía de las posibilidades de acuerdo entre las partes y de la intervención de alguien que no sea el magistrado. En palabras de un juez: “la gente parece estar dispuesta a obedecer sólo al juez”. De allí que la mediación suela aparecer como una instancia no confiable puesto que ocurre fuera del Tribunal y sin la intervención directa del juez. Al respecto, uno de los jueces apunta que para que los demandantes acepten la mediación hay que repetirles mucho que los acuerdos tienen fuerza de sentencia, hecho del que no siempre se convencen.
- Cualquiera sea el nivel socioeconómico de los demandantes, los jueces, en general, creen que hay mucha gente que cuando decide demandar porque ha agotado ya las posibilidades de diálogo y existe franca aversión entre las partes. “¡Qué voy a hablar con ese si con él no se consigue nada!”. Así caracteriza uno de los jueces la actitud que suelen manifestar los demandantes hacia la otra parte.

a.2. Reticencia de los empleados de tribunales para proponer la mediación.

En ninguno de los tribunales hay estadísticas acerca del número de casos en que se ha propuesto la mediación, salvo en aquellos tribunales en donde es el juez el que deriva exclusivamente a mediación. Tampoco hay criterios claros ni estandarizados sobre en qué casos y cómo los empleados del tribunal -asistente sociales y actuarios, indistintamente- han de proponer la mediación. Los jueces, a su vez, manifiestan su falta de tiempo para supervisar la derivación de casos a mediación. Varios magistrados tienen, sin embargo, la impresión de



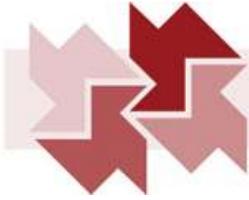
que entre los empleados de los tribunales habría cierta reticencia para derivar casos. Entre las razones que dan para ello se citan las siguientes:

- Entre los empleados, sobre todo entre los asistentes sociales, es frecuente la convicción de que la conciliación que se practica dentro de los Tribunales es mucho más efectiva que la mediación. Es más, el número considerable de avenimientos que se logra, refuerza la idea de que para qué derivar a mediación si en el Tribunal opera bien la conciliación sin mayores dilaciones ni costos.
- También es frecuente que los empleados compartan la cultura autoritaria que anima a muchos de los demandantes. No confían en la capacidad de las personas para llegar a acuerdos ni para cumplirlos responsablemente. Estiman, por el contrario, que sólo la figura de autoridad del juez es capaz de conseguir obediencia e imponer soluciones que se cumplan.
- Pero el principal motivo que los jueces le atribuyen a los empleados para no derivar es la falta de tiempo para hacerlo. Para ilustrar en forma objetiva esta falta de tiempo uno de los jueces entrevistados cuenta que con el afán de mejorar el rendimiento de los tribunales se han impuesto metas operacionales. Una de ellas fija en 10 minutos el tiempo máximo en que ha de recepcionarse una demanda. Este alcanza para registrar la demanda y, en el mejor de los casos, para decirle al demandante, una vez acogida su demanda, si quiere o no asistir a mediación. Pero no hay tiempo para explicar en qué consiste la mediación ni para responder sus inquietudes. Este apuro se ve estimulado por el hecho de que el cumplimiento de los plazos establecidos entra en la evaluación del desempeño de los empleados.

a.3. Opiniones acerca de las características operacionales del Programa que inhiben la derivación por parte de los tribunales.

En opinión de los jueces, hay ciertas características del Programa que afectan negativamente las posibilidades de derivación. Estas son:

- La escasa difusión del Programa que influye negativamente en las reticencias de los demandantes.
- Falta de personal del Programa destinado en los tribunales a fin de que, una vez recibida la demanda, le expliquen al demandante la posibilidad de mediación, respondan a sus inquietudes y lo motiven a asistir.



- Falta de locales comunales, en el caso de la ciudad de Santiago, a fin de aproximar los centros de mediación a la gente, evitando así los costos de tiempo y de locomoción.

b. Organización de la derivación de casos.

En aquellos tribunales que derivan casos a mediación (6 de 12), la derivación se organiza de modo variable.

En uno de los tribunales la derivación está formalizada a través de una frase de rigor incluida en la resolución de la demanda. La frase es la siguiente “Concurran las partes a la audiencia del, sin perjuicio de lo anterior, derivense las partes a mediación”.

En otro de los tribunales el magistrado ha centrado en los asistentes sociales la función de derivar. En opinión del juez, dicho personal está ampliamente capacitado, pues ha seguido numerosos cursos de mediación, razón por la cual este juez ha establecido criterios generales de derivación.

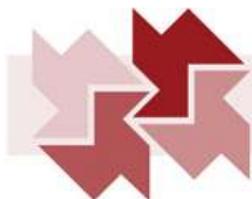
Otro magistrado ha delegado la derivación en los actuarios, los que proponen la mediación a las partes, una vez recibida la demanda. Cuándo, cómo y con qué frecuencia proponen la derivación es algo librado al criterio y a la voluntad de los actuarios pues el juez no está al tanto de lo que ocurre con la mediación.

La mitad de los jueces que derivan casos a mediación (3 de 6) asumen personalmente la derivación. Las razones para ello varían:

- Uno de estos jueces -en razón de la competencia de su tribunal- deriva casos de violencia familiar, haciendo previamente una evaluación sobre su viabilidad.
- Otro juez afirma que la agresividad de las partes y el carácter litigante de sus abogados lo ha llevado a intentar personalmente la derivación. En su opinión es tal la beligerancia que observa entre las partes y entre los abogados patrocinantes -se trata de demandantes de nivel socioeconómico medio y alto- por lo que sólo su autoridad de juez es capaz de imponer un espacio para proponer y motivar la mediación.
- Por último, otro de los magistrados ha asumido personalmente la derivación dadas las reticencias de sus empleados.

En todos los casos en que el juez ha asumido personalmente la derivación, ésta se propone durante el primer comparendo.

c. Evaluación del Programa por parte de los jueces.



La mitad de los entrevistados dijo conocer poco o nada del Programa y en consecuencia señaló no estar en condiciones de evaluarlo. Estos casos corresponden a aquellos jueces que no derivan y que, en general, tienen reparos jurídicos frente a la mediación.

La otra mitad lo evalúa en términos muy generales y sin entrar en detalles.

Sólo en un caso se evalúa negativamente el Programa, estimando que el perfil de los mediadores no es el adecuado, pues considera que los mediadores deberían ser sólo psicólogos.

En el resto de los casos consideran que el Programa debería tener mayor difusión y darse más a conocer en diferentes ámbitos. Por ello el Programa debería dar a conocer y difundir tanto el concepto de mediación, como los resultados obtenidos hasta ahora.

2.2. *Estudio de percepción de usuarios del Programa*⁹.

Con el fin de evaluar la actividad mediadora realizada por el “Programa de Resolución de Conflictos Anexo a Tribunales-Mediación Familiar” se realizó un estudio de percepción de los usuarios del servicio, consistente en la aplicación de una encuesta entre las personas que asistieron durante el año 1998 a los centros de mediación del Programa.

La totalidad de los entrevistados corresponden a personas que concurren a los juzgados de menores de las ciudades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar en demanda de una solución a sus problemas y fueron derivadas a los respectivos centros de mediación.

Las materias sobre las que versan estas demandas son el derecho de alimentos, el derecho de cuidado personal y crianza, y el derecho y el deber de padres e hijos que viven separados a mantener una relación directa y personal (ex régimen de visitas).

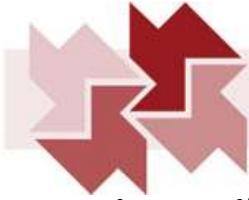
En 1998 el Programa prestó servicios de mediación en un total de 407 casos. De ellos, 259 fueron mediados, entendiéndose por tales aquellos en que las partes en conflicto, demandante y demandado, asistieron al menos a una sesión de mediación, independiente del hecho de haber o no llegado a suscribir un acuerdo.

De este universo se extrajo al azar una muestra de 100 casos, es decir, una muestra correspondiente al 38.6% del total. De este total, la muestra sorteó 44 casos mediados en Santiago y 56 mediados en Valparaíso.

El estudio consideró entrevistar a la pareja demandante-demandado, encuestándolos a ambos por separado. Ocurrió, sin embargo, que al intentar contactar a los demandados se constató una gran dificultad, pues en su gran mayoría, no eran ya ubicables en las direcciones y teléfonos registrados por el Programa y los demandantes tampoco poseían información acerca de sus nuevos domicilios y teléfonos¹⁰. De allí que la encuesta se restringiera a los demandantes, lo que

⁹ Versión resumida para este documento.

¹⁰ El estudio se realizó en los meses de marzo y abril de 2000, casi más de un año después de la realización de los procesos de mediación. Creemos que en este lapso de tiempo es posible que muchas personas,



tampoco fue tarea fácil. Todo ello implicó una mortalidad de la muestra correspondiente al 32% en Santiago y 24% en Valparaíso.

La encuesta se realizó entre los meses de abril y mayo del año 2000. Tanto en Santiago como en Valparaíso, un equipo de encuestadores aplicó el cuestionario en el domicilio del entrevistado.

Cabe, por último, subrayar que dado el carácter aleatorio y el tamaño de la muestra, los resultados que se presentan a continuación son generalizables al conjunto de demandantes cuyos casos fueron mediados durante 1998.

2.2.1. Caracterización del perfil de entrevistado.

Cabe reiterar que la totalidad de los entrevistados corresponde a personas que habiendo presentado una demanda en tribunales de menores, aceptaron participar en un proceso de mediación según la proposición hecha en los juzgados respectivos.

La gran mayoría de los demandantes (89%) es mujer. Se trata en su mayoría de mujeres jóvenes, menores de 35 años (65%). Desde el punto de vista de su educación formal, algo menos de la mitad (46%) tiene sólo educación básica o media incompleta, un cuarto (26%) es egresado de educación media y otro cuarto (24%) tiene educación técnica-profesional. Por último, un 4% tiene educación universitaria.

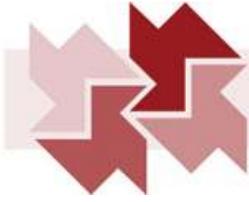
En lo que atañe a la ocupación, la gran mayoría (63%) se desempeña en actividades remuneradas y algo más de un tercio (37%) corresponde a dueñas de casa sin ocupación fuera del hogar. Entre quienes trabajan fuera del hogar lo más frecuente (43%) es el desempeño de un trabajo dependiente de tipo manual. El 27% se desempeña en ocupaciones de tipo administrativo y casi un tercio (30%) ejerce ocupaciones de carácter técnico-profesionales.

En resumen, el perfil del demandante o solicitante al Programa -durante el período que consultó este estudio- corresponde a mujeres jóvenes, menores de 35 años, que desempeñan trabajos remunerados fuera del hogar.

2.2.2. Etapa de derivación de casos.

Se describen y analizan aquí ciertos aspectos que constituyen antecedentes previos al proceso de mediación propiamente tal, agrupados bajo la denominación de etapa de derivación de casos. En primer lugar, se revisa la información que los entrevistados tenían acerca de la mediación y al sistema de derivación por parte del tribunal y, en segundo lugar, se registran opiniones acerca de los motivos que tuvieron para aceptarla y las reticencias y expectativas que ella les produjo antes de participar en la mediación.

principalmente los solicitantes o demandados, hayan cambiado de domicilio y teléfono y de ahí la dificultad para su ubicación.



a. Conocimiento previo sobre la mediación.

La gran mayoría de los demandantes (87%) manifestó que al momento de concurrir al tribunal para hacer su demanda, no tenía conocimiento acerca de la mediación.

b. Funcionarios del tribunal que proponen un proceso de mediación.

Los funcionarios judiciales que propusieron la mediación fueron mayoritariamente actuarios y asistentes sociales (46% y 41%, respectivamente). Sólo en el 10% de los casos fue el magistrado quien lo hizo. Por último, en el 3% de los casos fue el demandante el que leyó un folleto o afiche acerca del Programa colgado en el fichero del tribunal y decidió asistir a mediación sin que nadie se lo propusiera.

c. Explicación en el tribunal acerca de la mediación.

La amplia mayoría (80%) de los demandantes manifiesta que, al proponérsele la mediación, se le explicó en qué consistía.

Con respecto a la calidad de la explicación dada en el Tribunal, la gran mayoría (78%) de los demandantes que recibió una explicación estima que ésta fue clara.

Por otra parte, la mayoría de los demandantes (60%) dice haberse sentido con entera libertad para preguntar en el tribunal acerca de la mediación. Quienes no se sintieron con libertad para hacerlo (40%) atribuyen esta inhibición al manifiesto apuro del funcionario que propuso la mediación, a su actitud autoritaria o a su propio bloqueo emocional.

d. Percepción de la mediación como una instancia aconsejada u obligada por el tribunal.

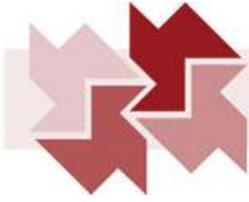
La mayoría de los demandantes (78%) declara haber percibido la propuesta de mediación como un consejo susceptible de seguir o no. Esta mayoría sostiene, además, haber tenido claro su derecho a aceptar la mediación o a seguir adelante con el trámite judicial.

e. Actitudes frente a la eventualidad de la mediación.



* Motivos para preferir la mediación en vez de seguir adelante con la demanda.

Aquellos entrevistados que dicen haber tenido claro su derecho a rechazar la propuesta de mediación y el haber percibido en ella sólo un consejo, expresan con la mayor frecuencia que sus motivos para preferir la mediación fueron el deseo de evitar la agudización del conflicto con la otra parte (44%) o el de evitar lo engorroso del trámite judicial (29%).



* Temores y expectativas frente a la decisión de asistir a mediación.

Cualquiera fuese su motivación, el grueso de los entrevistados (69%) manifiestan haber sentido ciertos temores ante la eventualidad de la mediación. Lo más frecuente corresponde a la incertidumbre de enfrentar una situación nueva y desconocida (34%) o al hecho de tener que relacionarse directamente con la otra parte (15%).

Con respecto a estos temores, conviene señalar que una franca minoría de los entrevistados (5%) temió la posible falta de seriedad de la mediación o la parcialidad del mediador.

Junto a los temores, la eventualidad de la mediación despertó también expectativas. La amplia mayoría de los entrevistados (78%) manifiesta haber esperado que la mediación solucionara su problema con la otra parte de modo definitivo y rápido.

Cabe señalar, por último, que la gran mayoría de los entrevistados (83%) dice no haber conversado con la otra persona antes de su asistencia a mediación.

1.2.3. Evaluación del desempeño del mediador

Se consultó a los entrevistados acerca del rol del mediador y su desempeño en general, inquiriendo sobre ciertos aspectos que se entienden propios de la tarea de este profesional.

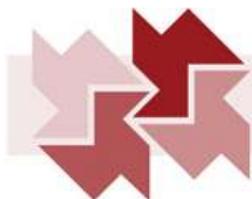
Una amplia mayoría de los entrevistados (88%) considera que el mediador facilitó su comunicación con la otra persona. Al respecto, el argumento mayoritario (61%) es que durante las sesiones el mediador estableció un orden en la intervención de las partes, señalando turnos para expresarse y para escuchar.

Es también mayoritaria la opinión de que el mediador animó a decir cosas que antes no se decían (70%), de que ayudó a aclarar la situación y los problemas (74%) y de que no confundió ni enredó las cosas (94%).

Asimismo, la mayoría de los entrevistados (94%) estima que el mediador inspiró confianza con respecto a su discreción, es decir, que lo dicho en las sesiones quedaría sólo entre sus participantes.

Una amplia mayoría (83%) considera que el mediador fue imparcial y que no trató de imponer sus ideas.

Otro aspecto que los entrevistados valoraron positivamente fue la puntualidad del mediador, un 95% considera además que el profesional que lo atendió fue puntual en la prestación del servicio.



Al solicitar a los entrevistados que calificaran el desempeño del mediador como muy bueno, bueno, regular o malo, los resultados obtenidos resumen la buena opinión que mayoritariamente se tiene del mediador.

La mayoría de los entrevistados (79%) califica el desempeño del mediador como muy bueno o bueno. Cabe destacar que lo más frecuente (43%) es calificarlo de muy bueno.

1.2.4. Resultados del proceso de mediación.

A continuación se presentan los resultados alcanzados luego de un proceso de mediación, en términos de definir la proporción de casos mediados que llegó o no a acuerdo. Dentro de estos, se registra también la proporción de casos en que los acuerdos se han cumplido y aquella en que lo acordado no se ha cumplido, sea permanente u ocasionalmente.

a. Casos terminados con acuerdo.

a.1. Proporción de casos mediados en que se llegó a acuerdo¹¹.

En la mayoría de los casos (66%), los usuarios percibieron que la mediación finalizó con un acuerdo entre las partes.

El tipo de materia que concita un mayor porcentaje de acuerdos lo constituyen las demandas por derecho de alimentos (88%); luego aquellas que solicitan el establecimiento de un sistema para mantener una relación directa y personal entre padres e hijos que viven separados (44%) y, finalmente, las que solicitan el derecho al cuidado personal y crianza de niños (5%).

a.2. Iniciativa del acuerdo.

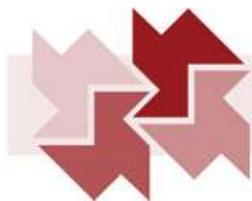
Preguntados acerca de la iniciativa del acuerdo alcanzado, las opiniones de los entrevistados arrojan respuestas variables. En un 39% de los casos que llegaron a acuerdo, los entrevistados consideran que este fue fruto de la negociación entre demandantes y demandados. En un 26%, los entrevistados consideran que los términos del acuerdo fueron propuestos por una de las partes y aceptados por la otra. Y por último, un 35% de los entrevistados percibe que lo acordado fue propuesto por el mediador y aceptado por las partes.

a.3. Evaluación del acuerdo por parte del demandante.

La mayoría de los entrevistados (77%) que llegaron a acuerdo luego de un proceso de mediación consideran que éste fue satisfactorio.

a.4. Perfil de los usuarios que llegan a acuerdos.

¹¹ Estos datos corresponden a la percepción de los usuarios acerca de si llegaron o no a un acuerdo, que puede o no ser coincidente con la información estadística.



Para conocer los antecedentes personales, experiencias y motivos que pueden influir en que los usuarios lleguen a acuerdos, habría sido necesario entrevistar simultáneamente a demandantes y demandados, lo que en el caso de este estudio no pudo hacerse por las razones antes mencionadas.

Pero, a lo menos, puede suponerse, sin que resulte demasiado aventurado, que ciertos antecedentes personales del demandante son compartidos por el demandado, a saber, la edad y el nivel educacional. Bajo este supuesto se cruzó la edad de los demandantes con el hecho de haber o no llegado a acuerdo, constatando que la proporción de acuerdos fue bastante mayor entre los menores de 30 años que entre los de más edad (81% versus 53%). Inversamente, el hecho de no llegar a acuerdo fue proporcionalmente mayor entre los mayores de 30 años que entre los más jóvenes (47% versus 19%).

Se cruzó también el nivel educacional de los demandantes con el hecho de haber o no llegado a acuerdos durante la mediación, registrándose que la proporción de acuerdos aumenta considerablemente según el nivel educacional. En los casos en que el demandante tenía sólo educación primaria la proporción de acuerdos fue de un 57%, proporción que se eleva al 64% en los casos con educación media y a un 75% en los casos con educación técnico-profesional o universitaria.

Cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Al total de entrevistados que dicen haber llegado a acuerdos, se les consultó sobre el cumplimiento de los mismos y los caminos seguidos en caso de no haber sido cumplidos.

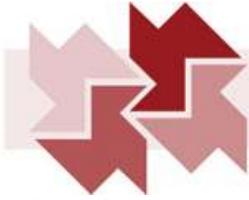
b.1. Casos con acuerdos cumplidos.

La proporción de acuerdos que se cumplen es de un 42%.

Se preguntó a los entrevistados que han cumplido sus acuerdos qué caminos han seguido para resolver nuevos conflictos o desavenencias con la otra parte -luego de haber vivenciado un proceso de mediación- y la amplia mayoría de estos (71%) señala que frente a problemas surgidos después de la mediación han sido capaces de conversar y de solucionar así sus problemas. Sólo un quinto de estos casos (21%) declara que han dejado de verse y puesto así punto final a sus problemas de relación.

Casi la totalidad de los entrevistados (93%) estima que la mediación fue un aporte positivo, señalándose con mayor frecuencia (43%) que la mediación ayudó a mejorar la comunicación con el otro.

La totalidad de los entrevistados (100%) que llegaron a acuerdos -se hayan o no cumplido- recomienda la mediación como instancia de solución de problemas.



b.2. Casos con acuerdos no cumplidos.

El porcentaje restante de los entrevistados (58%) registra acuerdos no cumplidos.

En la mayoría de los casos de incumplimiento (55%) el demandante manifiesta no haber vuelto a conversar con la otra parte. Una proporción considerable (42%) relata haber vuelto a conversar con la otra parte con miras a que se cumpla lo acordado, pero sin llegar a entendimiento y un 3% señala que han vuelto a conversar, llegando a entendimiento.

Por otra parte, lo más frecuente (47%) es que los entrevistados que están en esta situación piensen que sólo un juez podría solucionar sus problemas con la otra parte. Muy pocos (5%) piensan que dichos problemas podrían ser resueltos por ellos mismos y más de un cuarto (26%) está convencido de que -a estas alturas- sus problemas de tipo familiar no tienen solución, pues la otra parte no tiene voluntad alguna de asumir sus responsabilidades.

Una quinta parte (21%) opina, sin embargo, que el incumplimiento de los acuerdos podrían resolverlo ambas partes con la ayuda de una nueva mediación, aun cuando en la práctica ninguno de ellos haya vuelto a esta instancia. Cabe señalar que la mayoría de estos entrevistados tampoco han intentado buscar una salida por la vía judicial.

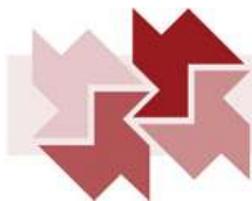
b. Casos terminados sin acuerdo.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, un tercio de los entrevistados (34%) que participó en un proceso de mediación no llegó a acuerdo.

La gran mayoría de estos demandantes (85%) atribuye el no haber logrado acuerdos a motivos de la exclusiva responsabilidad de las partes. Lo más frecuente es atribuir la falta de acuerdo a la intransigencia de las partes, a su falta de voluntad para negociar posturas definidas como intransables y a la desconfianza entre ellas. Según la mayoría (68%) el hecho de haber asistido a más sesiones de mediación tampoco habría facilitado la posibilidad de un acuerdo.

Del total de casos que no llegaron a acuerdo vía mediación (34%), una mayoría (74%) de éstos retomó su demanda en tribunales y llegó a una solución del problema vía avenimiento o sentencia. Conviene subrayar que -según los mismos interesados- el 40% de estos avenimientos y sentencias no se cumple.

Aun cuando las partes no hayan llegado a acuerdo, la mayoría (65%) de los demandantes estima que su experiencia de mediación fue un aporte positivo.



La gran mayoría de los entrevistados (82%) que no llegó a acuerdo está dispuesta a recomendar la mediación a familiares o conocidos con problemas semejantes a los suyos. Lo que refuerza el hecho de que, pese a la falta de consensos, la mediación tuvo un efecto positivo.

IV. Algunas conclusiones.

A la luz de los datos expuestos, se presentan a continuación algunas conclusiones a las que han llegado los equipos profesionales del Programa.

Teniendo en cuenta las estadísticas presentadas, el nivel de acuerdos alcanzados corresponde a un 52% del total de casos mediados.

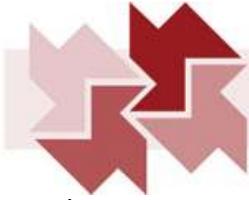
A nuestro juicio este nivel de acuerdos es alentador para la incorporación generalizada de la mediación en el contexto de los Tribunales de Familia que se crearán en un futuro próximo, toda vez que el Programa se inscribe dentro de una experiencia pionera y prácticamente sin referentes anteriores en Chile en materias de familia.

Esta calidad de experiencia piloto en un área antes inexplorada ha representado un gran desafío, ya que se ha debido comenzar desde cero, adaptando elementos de otras áreas y creando otros nuevos para desarrollar el trabajo. En esa época sólo la experiencia comparada nos ofrecía pistas acerca de la implementación de la mediación en este campo, destacándose el proyecto piloto argentino (1994-1995) que según sus resultados alcanzó un 52.3 % de acuerdos en asuntos de familia provenientes de juzgados.

A esto se suma el hecho de que el ejercicio de la profesión de «mediador familiar» en Chile también es nuevo. Quienes nos desempeñamos hoy día como mediadores, además de las profesiones de base de las cuales provenimos, contábamos a la fecha de inicio del Programa con cierta formación en técnicas y destrezas de mediación, experiencia profesional en temas de familia y una breve experiencia en la práctica de la mediación.

Por otra parte, consideramos que debe tenerse en cuenta, como ya se dijo, que el contexto cultural en el que se ha desarrollado esta experiencia no favorece el manejo de conflictos desde una perspectiva cooperativa. El referente tradicional en materia de resolución de conflictos jurídico-familiares ha sido la vía judicial, la que inevitablemente sitúa a las personas en un contexto adversarial, en que necesariamente impera la lógica del «perdedor-ganador».

Sin embargo, se ha comprobado que las personas que se acercan y utilizan la mediación, en su mayoría participan activamente y vivencian una forma distinta de relacionarse y solucionar sus problemas, aún cuando a veces no lleguen a acuerdos. Los participantes se sientan cara a cara, se



Resolución Alternativa de Conflictos

escuchan respetuosamente, expresan sus emociones y buscan nuevas salidas al conflicto que los afecta.

Durante este tiempo de trabajo hemos constatado que pese al desconocimiento previo de las personas acerca del proceso de mediación (89% dice no conocerlo) y a los naturales temores de enfrentar una situación nueva, cuando los usuarios deciden optar por esta alternativa, un porcentaje superior al 50% culmina el proceso con un acuerdo homologado ante los tribunales de justicia.

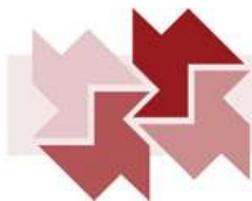
Al leer lo que algunos jueces perciben acerca de la mediación, nos damos cuenta de que si bien hay una disposición inicial a participar en el Programa y que, incluso, se incorporan nuevos jueces con el correr del tiempo, ellos manifiestan una visión distinta acerca de cómo abordar los conflictos jurídico-familiares.

En opinión de los jueces, los usuarios llegan a los tribunales con ánimo de pelear y buscando una persona que les diga qué hacer y cómo hacerlo, lo que no haría factible la incorporación de la mediación al sistema de justicia. En este sentido, consideramos que efectivamente algunas personas llegan con ese ánimo - confrontacional y hasta agresivo, en algunos casos- que se mantiene al iniciar un proceso de mediación, sin embargo, luego de escuchar al mediador en una primera sesión acogen el proceso, se quedan en él y, en un buen porcentaje de casos terminan con un acuerdo. Creemos que el tránsito de un ánimo confrontacional a uno más colaborativo forma parte del proceso de transformación de la cultura que se propicia a través de la mediación.

Concordamos con los jueces en que, en ciertos casos, la mediación no es la forma que las personas necesitan para resolver un problema, según el momento en que se encuentran o a las circunstancias que los rodean. Sin embargo esa es la excepción, pues en la mayoría de los casos, las personas se han visto motivadas a participar en la mediación y evalúan positivamente la posibilidad que les ofrece el tribunal de optar por esta vía.

Creemos que una vez promulgada la ley que crea los Tribunales de la Familia, la aplicación de la mediación se ampliará e irá adquiriendo mayor reconocimiento y legitimación por parte de los actores involucrados, incluyendo a jueces, funcionarios y abogados. Sería deseable que los futuros jueces de familia tuvieran un grado importante de compenetración con la mediación y sus potencialidades, a lo que contribuirá la formación especializada que recibirán a través de la Academia Judicial.

Concordamos también con los jueces entrevistados en cuanto a la necesidad de avanzar hacia la elaboración de lineamientos para la selección y formación de mediadores de familia y nosotros agregamos la necesidad de fijar criterios de evaluación y seguimiento de su desempeño. Esta experiencia piloto ya ha



arrojado interesantes elementos al respecto, constituyendo este un desafío pendiente para nuestro Programa.

En relación con la percepción de los usuarios, creemos que sus opiniones apoyan nuestra concepción acerca de que la mediación responde a las necesidades de las personas. Los usuarios que llegan a los centros de mediación, por lo general, han tenido una relación de pareja y enfrentan dificultades luego de la separación. Ellos se ven en la necesidad de tomar decisiones respecto del cuidado y mantención económica de los hijos, del lugar donde vivir, de la distribución de sus bienes, de las cuales deben hacerse cargo en condiciones emocionales desfavorables.

A partir de las opiniones de los usuarios se percibe que en gran parte de los casos las personas optan por la mediación con el fin de evitar la agudización del conflicto con el otro (44%). Trasciende a esta postura, el reconocimiento de las diferencias, pero además la intención de resolverlas sin perpetuarlas, de una forma constructiva y no beligerante.

Según las opiniones recogidas, se visualiza una valoración de este proceso en tanto constituye para ellos una instancia que contempla la creación de un clima apto para la conversación y el encuentro de quienes inicialmente venían con un ánimo confrontacional.

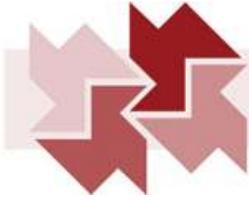
Las personas valoran en la conducción del proceso que realiza el mediador distintos componentes que van armando ese espacio que permitirá el despliegue dialógico del conflicto. Estos elementos se refieren al tiempo que el mediador/a dedica a cada uno de ellos para que se expresen y sean escuchados y al lugar donde se desarrollan estos encuentros, el que está cuidadosamente habilitado para crear un clima emocional que permita a las personas sentirse cómodas, tranquilas y acogidas.

Este ambiente propicio es el primer paso que favorece la posibilidad para que el mediador establezca un vínculo que permita su incorporación a este sistema conformado inicialmente por la pareja en conflicto. Con la participación del mediador se crea un nuevo sistema relacional -*el sistema mediador*- que introduce elementos que permiten influir en las interacciones. Este nuevo sistema modifica el estilo de comunicación, permitiendo que las personas hablen e interactúen en un contexto no amenazante, sino más bien, experimentando sentimientos de seguridad, autovalidación y reconocimiento del otro, lo que los proyecta a asumir una actitud de responsabilidad conjunta respecto de las decisiones que han de tomar.

Para los participantes, el mediador es validado en tanto asume un rol activo en la conducción del proceso dando un orden en la estructura de las sesiones y a la vez alienta a los participantes a explorar, reflexionar, replantear la situación que están experimentando con el objetivo de ampliar su mirada y de este modo asumir el protagonismo en la búsqueda de alternativas de solución que les sean propias.

Mención aparte merece el tema referido al ingreso de casos por vías distintas a la judicial, los que mayoritariamente se refieren a conflictos familiares que aún no han llegado a los tribunales de justicia.

Nos pareció interesante realizar este giro en el sistema de ingresos de casos utilizado hasta 1999, con el fin de conocer las características de este tipo de casos (materias, perfil y actitudes de los usuarios, nivel de acuerdos, entre otros) y realizar un ejercicio comparativo con aquellos provenientes de tribunales. La



experiencia no ha revelado hasta ahora diferencias sustanciales entre uno y otro tipo de casos, salvo el significativo aumento de casos experimentado entre 1999 y 2000 en igual período.

Por otra parte, llama especialmente la atención que los usuarios del Programa, hayan o no llegado a acuerdos y éstos se hayan o no cumplido, mayoritariamente recomiendan la mediación valorando dos aspectos: el impacto que tiene a nivel personal y el reconocimiento de las necesidades de los involucrados. En este sentido, cabe señalar que del total de casos ingresados en el año 2000 por vías distintas a la judicial un 10% corresponde a recomendaciones de usuarios del servicio.

Sería interesante conocer cuáles son las razones por las que las personas, pese a no llegar a acuerdos, validan el proceso recomendándolo a otros. Interesante también sería ahondar en las relaciones que existen entre el porcentaje de acuerdos y la edad de los usuarios o su nivel educacional. Los resultados del estudio de percepción realizado indican que la propensión a un acuerdo es más alta entre personas jóvenes y con mayores niveles de educación, aspecto que, sin duda, amerita la realización de nuevos estudios.

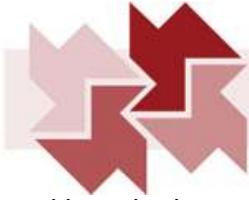
Los modelos teóricos que han sustentado el ejercicio práctico de los equipos del Programa han proporcionado elementos valiosos que permiten aproximarse cognoscitivamente al fenómeno de los conflictos familiares y contar con una amplitud de herramientas útiles para el trabajo de la mediación. En este sentido, sostenemos que se realiza una práctica que privilegia tanto las *relaciones* entre los involucrados como el logro de un *acuerdo*.

Hemos optado por trabajar dentro de un enfoque que valoriza y promueve la consecución de acuerdos, lo que se debe -en cierta medida- a nuestra ubicación como «mediación anexa a tribunales», en donde se asume que el acuerdo es un resultado exitoso. Pero una perspectiva integradora nos demanda también favorecer las relaciones familiares, restaurar la comunicación y posibilitar el ejercicio compartido de roles parentales. Creemos firmemente que privilegiar los aspectos comunicacionales aumenta las posibilidades de acuerdo.

Desde esta perspectiva entonces, podemos decir que nuestra práctica no se adscribe a un modelo teórico en particular -de negociación en base a principios, transformativo o circular narrativo- sino que se encamina hacia la búsqueda de un modelo propio de carácter más bien ecléctico, que combina elementos distintivos de uno y otro. Podemos decir, que del modelo circular narrativo de connotaciones sistémicas, nuestro Programa ha tomado aspectos relativos a la comunicación e interacción entre los participantes; del modelo transformativo de Bush y Folger se recoge la valorización del proceso como espacio de validación y reconocimiento de las necesidades de cada uno y; del modelo de negociación de Harvard se toma el acento puesto en el logro de acuerdos.

Los énfasis con que se recogen estos elementos van modelando distintos estilos de mediación entre los centros e, incluso, entre los propios mediadores. La carrera de origen, la formación en mediación recibida, la experiencia profesional previa, entre otros, son factores que van perfilando un determinado estilo de mediación. En el caso de nuestro Programa es posible advertir algunos aspectos que hablan de estilos de mediación distintos entre ambos centros, por ejemplo, en relación a la derivación a asesoría jurídica y el grado de libertad que le cabe al mediador para sugerir o recomendar posibles alternativas de solución, todo lo cual ha formado parte del análisis de este ejercicio de sistematización.

Con todo, la reflexión y discusión acerca de modelos posibles de mediación familiar anexa a tribunales para nuestro país está comenzando. Este documento da cuenta de la metodología utilizada, de una “práctica de mediación” que creemos constituye un primer intento por



Resolución Alternativa de Conflictos

establecer las bases de un modelo de mediación adecuado a nuestra realidad social y cultural. Su definición requerirá de un proceso de trabajo interdisciplinario, de intercambio de experiencias, de debate profesional, y que surge como un desafío para nuestro Programa en una segunda etapa de trabajo.

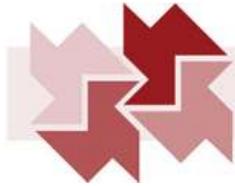
La experiencia de estos años nos ha permitido también identificar algunos factores que inciden, en ocasiones en forma directa y en otras indirectamente, en la práctica de la mediación. Surge la necesidad de profundizar en temas como la participación de los niños en un proceso de mediación (representación, autonomía, edad), el efecto de las alteraciones psiquiátricas en la mediación (capacidad de toma de decisión, tratamientos previos o post-mediación), el contexto socio-económico del país (cesantía, inseguridad laboral), entre otras múltiples áreas de estudio y análisis para el futuro.

Finalmente, creemos importante resaltar el nivel de afiatamiento de los equipos logrado durante estos años, el que sin duda se ha visto favorecido por la realización de un programa de autocuidado y prevención del desgaste profesional que se desarrolla desde el comienzo de nuestro trabajo. Este programa ha permitido, por una parte, compartir y enriquecer la práctica desde distintas ópticas, reafirmando el carácter integral que se le quiere dar al servicio y, por otra, mantener la estabilidad de los profesionales y la continuidad en el trabajo durante estos años, considerando además que se trata de un Programa de bajo presupuesto.

Para terminar sólo nos cabe decir que el desafío que se nos plantea es grande.

Creemos que quienes trabajan en mediación estamos llamados a continuar dialogando, reflexionando y ampliando la práctica para responder a las necesidades de la realidad social y cultural de nuestro país.

Luego de este proceso de reflexión y evaluación como programa institucional nos vemos enfrentados a nuevas tareas para una segunda etapa de trabajo: proponer un programa de formación de mediadores aplicable a los nuevos tribunales de familia, proponer un programa de seguimiento de los casos mediados, proponer un modelo de mediación familiar anexo a tribunales, estudiar y profundizar en aquellos factores que inciden en el éxito de un proceso de mediación y, desde luego, continuar trabajando en la difusión masiva de la mediación y en la socialización y sensibilización de los operadores del sistema para promover una cultura orientada al diálogo como una forma preferente de manejar los conflictos.



LA JUSTICIA COMUNITARIA DENTRO DE LA INFORMALIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA

Betsy Perafán
revisado por la
Dra. Celia Spraggon*¹

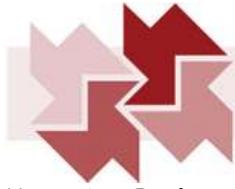
La década del noventa comenzó con el gobierno de César Gaviria, durante el cual, debido a la situación de descontractualización social, y ante la necesidad de crear mecanismos y espacios para la regulación de los conflictos, se realizaron diversos programas para mejorar la oferta de justicia. Así, se intentó articular lo relacionado con la violencia y la justicia en una “Estrategia Nacional contra la Violencia”. Uno de los objetivos principales de este proyecto era modernizar la justicia para que recuperara la capacidad de sancionar el delito y combatir la impunidad. Se enfatizó, entre otros puntos, en la creación de mecanismos participativos para agilizar la resolución de conflictos, teniendo claro que lo que se quería con ellos era recobrar la legitimidad del Estado y lograr la descongestión de los despachos judiciales.

Estos mecanismos participativos -y alternativos al Derecho oficial- de resolución de conflictos en sectores comunitarios, creados normativamente y de índole nacional, fueron: la Conciliación en Equidad (creada mediante la Ley 23 de 1991) y la Justicia de Paz (creada en la Constitución Política de 1991). La primera figura comenzó su desarrollo en ese año², ya que se encontraba reglamentada; mientras que la ley sobre los Jueces de Paz sólo llegó a ser sancionada en febrero de 1999. En el nivel local, entre otros, en diciembre de 1998 entraron en funcionamiento las Unidades de Mediación y Conciliación, programa de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (Alcaldía

* Profesoras e investigadoras de la Universidad de los Andes, Colombia.

¹ “Este documento sintetiza algunos aspectos contenidos en los informes de las siguientes investigaciones elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes (CIJUS): 1. Impacto Social de las Unidades de Mediación y Conciliación y Análisis de Experiencias Comunitarias en Materia de Resolución de Conflictos en Bogotá. Director: Mauricio García. Investigadores principales: Libardo Ariza Higuera, Antonio Barreto Rozo, Manuel Iturralde Sánchez y Betsy Perafán Liévano; 2. La Dimensión Cotidiana del Conflicto -Análisis Sobre el Programa Distrital de las Unidades de Mediación y Conciliación Implementadas en Bogotá-. Directores del proyecto: Antonio Barreto y Betsy Perafán. Grupo de apoyo de psicología: Celia Spraggon -coordinadora-, Martha Liliana Abril, María Isabel Borrero y Alba Ximena Realpe. Grupo de apoyo de derecho: Juliana Bazzani, Bibiana Jaimes y Laura Macía; 3. Bases Para la Organización de Jueces de Paz en Colombia. Director: Gabriel Gómez. Investigadores principales: Betsy Perafán, Maribel Lagos, Hernando Roldán, William Tolosa, Consuelo Acevedo y Olga Lucía Pérez. A todos los participantes, se les hace público reconocimiento”. Nota de la autora.

² Además, se le dio rango constitucional mediante su consagración en el Art. 116 de la C.P., el cual permite a los particulares participar en la administración de justicia.



Mayor). Dicho proyecto fue planteado por la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de esta entidad, en 1996.

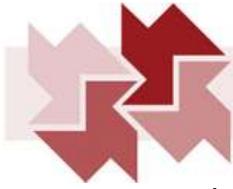
Sobre la figura de la Conciliación en Equidad, se hará un recuento de su regulación y desarrollo ya que, como se dijo, se empezó a ejecutar en 1991; respecto a los Jueces de Paz, se describe su historia legislativa y se hacen comentarios a la ley que la reglamenta; y con relación a las Unidades de Conciliación y Mediación, se planteará la dinámica encontrada en el conflicto y en la práctica de la mediación. Finalmente, se hace una recapitulación centrada en el tema del desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia, lo que permite tener una visión global de su estado, una perspectiva de su continuidad en los próximos años y, especialmente, del impacto que podrían tener programas como el de las Unidades propuestas por la Alcaldía Mayor, si se aprende y aplica la experiencia descrita. Lo que más habría que resaltar es que nos encontramos en un proceso, por lo cual se notará a lo largo del presente artículo una evolución en la mirada estatal para abordar el tema de la informalización de la justicia en Colombia, y más concretamente en el reconocimiento de la participación comunitaria en la resolución pacífica de sus propios conflictos. Las fallas detectadas, por ende, son comprensibles. Lo importante es, como ya se dijo, aprender de ellas.

1. La Conciliación en Equidad

Con el fin de descongestionar los despachos judiciales, se promovió una política de desjudicialización³, que comenzó con la expedición de la Ley 23 de 1991. En ella, casi de forma marginal⁴, se consagró normativamente por primera vez en Colombia una figura de justicia comunitaria; ésta fue la del conciliador en equidad, quien sería una instancia informal de resolución de conflictos en las comunidades. Sin embargo, *la propuesta inicial era más de tipo institucional* (como una visión alternativa del proceso judicial, donde se descargaba al Estado de responsabilidad en materia de justicia pero se mantenía el formalismo legal) *que de índole comunitario* (como una

³ Política consistente en devolver a la sociedad civil y a las autoridades administrativas la participación directa en la solución de determinados conflictos que antes eran competencia de la jurisdicción ordinaria.

⁴ Mediante esta Ley se convirtieron algunas conductas delictivas en contravenciones especiales con el fin de trasladar la competencia a funcionarios administrativos. Además se amplió el marco de acción de la conciliación, de manera que este mecanismo operaba como etapa obligatoria dentro del proceso judicial, aparte de convertirse en una alternativa frente a éste. Para efectos de la conciliación extrajudicial se previó la creación de centros de conciliación privados, los cuales debían cumplir una serie de requisitos formales.

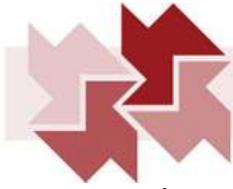


perspectiva alternativa del derecho, donde lo fundamental es el reconocimiento de la participación de las comunidades en la administración de justicia; es decir, donde se acepta que el derecho aplicado por el Estado no es el único que existe, ni debe serlo).

El desarrollo de la Conciliación en Equidad fue promovido por dos entidades del orden central: el Ministerio de Justicia y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), reemplazado luego por la Red de Solidaridad Social. Cada uno de ellos tenía objetivos y concepciones diferentes sobre el tema: mientras el Ministerio de Justicia era depositario de la interpretación tradicional de la crisis del sistema judicial y del esquema usual de diseño de políticas públicas, el PNR apostaba más a la elaboración de diagnósticos de conflictividad y la transformación de las prácticas de resolución de conflictos. Esto no sugiere que estas perspectivas se hayan mantenido estáticas, ni desconoce el hecho de que se hayan transformado paulatinamente en virtud de procesos de aprendizaje institucional y de apertura en la comunicación entre diferentes áreas del conocimiento; pero tampoco se puede pasar por alto la influencia de historias diversas y la existencia de inclinaciones ideológicas en el interior de cada institución.

El Ministerio de Justicia, desde 1991, con la Ley 23 de descongestión, ha asumido como una de sus principales funciones el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. No obstante, su tradición de actuación administrativa se ligaba a una interpretación institucional sobre la crisis de la justicia en Colombia, lo que se traducía en un afán por promover modificaciones procesales y orgánicas en la rama judicial, y en el desarrollo instrumental de las leyes y decretos relacionados con estos temas. De esta manera, la esfera de acción práctica para efectos de intervención en lo social, no ofrecía posibilidades diferentes a las previstas normativamente. Perduraba entonces la convicción institucional en virtud de la cual se consideraba como suficiente el cambio normativo o de entidad estatal para iniciar el proceso de transformación de las prácticas sociales. En el caso concreto de la Conciliación en Equidad, se observó que el eje fundamental de la actividad estatal giró alrededor de los aspectos expresamente regulados, es decir, en la capacitación de los líderes comunitarios y en su nombramiento como conciliadores.

Para la puesta en marcha de la Ley 23/91, el Ministerio de Justicia nombró coordinadores regionales en diferentes partes del país, quienes debían iniciar programas de divulgación y capacitación en todo lo relacionado con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluyendo la Conciliación en Equidad. Además, para poder adecuar la estructura interna del Ministerio a las nuevas funciones, en 1993 se hizo una transformación interna en virtud de la cual se creó la Dirección de Conciliación, a cuyo



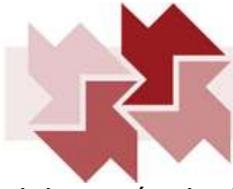
cargo estaban todos los programas relacionados con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

A diferencia del Ministerio de Justicia, al PNR no le interesaba tanto el desarrollo jurídico de la conciliación; esta entidad se centró en su potencialidad política para la reconstrucción del tejido social. El interés de esta institución en la promoción de la convivencia ciudadana era el resultado de varias circunstancias: 1) El PNR había sido parte de una política estatal de convivencia orientada a canalizar la inversión social y a promover la participación ciudadana. Además, su ámbito de acción se focalizaba fundamentalmente en municipios afectados por el conflicto armado; 2) La relación entre los pobladores de estas zonas y el Estado había permitido explorar una forma diferente de comunicación en la cual el propósito fundamental era legitimar el Estado mediante mayor presencia institucional y promoción de la participación ciudadana; y 3) Quienes integraron la unidad de justicia del PNR provenían de organizaciones no gubernamentales que habían trabajado con sectores populares en servicios legales alternativos.

1.1. Aciertos y dificultades en el desarrollo de la figura y su regulación

La creación y puesta en escena de la Conciliación en Equidad es un proceso en permanente evolución, razón por la cual las propuestas de las instituciones responsables se han transformado en la medida en que se han podido analizar los aciertos y desaciertos sobre la aplicación del programa y se ha tenido mayor contacto con las diferentes comunidades. Para 1994, año en el que se comenzó a desarrollar el convenio entre el PNR y el Ministerio de Justicia, se podía percibir en este Ministerio algún aprendizaje con respecto a aquellos momentos en los cuales se comenzaba a dar aplicación a la Ley 23 de 1991. La mayor relevancia de la convivencia pacífica sobre el tema de la descongestión de los despachos judiciales es una expresión de este cambio. Sin embargo, el acercamiento entre estas instituciones no descartaba por sí solo la existencia de diferencias conceptuales y metodológicas más profundas, ni excluía las dificultades operativas que se habrían de presentar.

De acuerdo con lo dispuesto en el convenio, el desarrollo del programa tuvo énfasis en temas como la selección de municipios, la capacitación de los líderes comunitarios y su posterior nombramiento como conciliadores en equidad. Inicialmente se escogieron sesenta y dos municipios donde el PNR ya tenía programas y presencia institucional. El proceso propuesto implicaba hacer un trabajo inicial de divulgación a la población, seguido de una fase de talleres orientados a la sensibilización política y a la

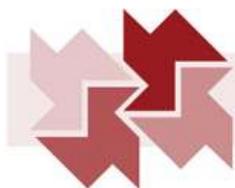


elaboración de diagnósticos de conflictividad, en los cuales participaban los líderes comunitarios. Dicha etapa estaba a cargo de ONGs contratadas por el PNR. La siguiente fase, compuesta por talleres de capacitación jurídica y técnica en materia de conciliación, correspondía al Ministerio de Justicia. Sin embargo, las actividades desarrolladas tomaron un rumbo diferente al esperado. En primer lugar, en varios municipios se presentaron problemas de convocatoria y difusión, lo cual impidió contar con importantes sectores comunitarios de las zonas. Algunos de los problemas en esta parte del proceso tuvieron que ver con la falta de apropiación del nuevo programa por parte de los funcionarios del PNR y de los miembros de los Comités Municipales de Rehabilitación. Y en segundo lugar, la convocatoria y la divulgación giraba en torno a la idea de las capacitaciones de futuros conciliadores, no a la creación de un proceso colectivo y, en tal medida, las convocatorias terminaron siendo de alcance restringido.

A medida que se realizaba la fase de talleres de sensibilización política, se continuaba con la otra fase del proceso: la capacitación formal (jurídica) a cargo de los funcionarios del Ministerio de Justicia y coordinada por el PNR y la ONG respectiva. La realización de estos talleres presentó algunos tropiezos: en primer lugar, el Ministerio no tenía capacidad operativa para hacer capacitaciones en todas las zonas donde las ONGs estaban trabajando, lo cual generó retrasos de varios meses y produjo desencanto en las personas con las que se había iniciado el proceso. En segundo lugar, el contenido de la capacitación jurídica era eminentemente formal, lo que usualmente producía una reacción negativa y la desmotivación en los líderes comunitarios. En este sentido, algunas características de esta fase como el cambio de lenguaje, la utilización de categorías formales para la delimitación de los conflictos, el predominio de los contenidos jurídicos sobre las tradiciones y el mayor peso de las técnicas de negociación - enseñadas desde lo institucional- sobre los aprendizajes autóctonos, incidieron en ocasiones para que importantes líderes abandonaran el proceso.

Siguiendo con las dificultades, como el mayor énfasis se puso en la capacitación y nombramiento de los conciliadores, no hubo una etapa sólida de seguimiento y acompañamiento del proceso que ya se había iniciado. Además, en 1995 y 1996 se presentaron varias situaciones de transformación institucional que afectaron tanto al Ministerio de Justicia como al PNR. Este último fue reemplazado por la Red de Solidaridad Social, hecho que posteriormente condujo al cierre de la Unidad de Justicia⁵.

⁵ La Unidad de Justicia se acabó porque el programa de Conciliación en Equidad no coincidía con el propósito esencial de la Red de Solidaridad Social, el cual consistía en brindar atención a sectores vulnerables de la población; además el programa no ofrecía resultados tangibles en términos político institucionales.



En consecuencia, en 1997 la Red de Justicia Comunitaria, que agrupaba a las ONGs que desarrollaron el programa, fue contratada por el Ministerio de Justicia para hacer el seguimiento de algunos de los procesos iniciados con anterioridad⁶. De hecho, esta entidad evalúa constantemente el replanteamiento del programa⁷.

Con la expedición de la Ley 446 de 1998, referida a la descongestión de los despachos judiciales, renace el principio de eficacia institucional que se traduce en un conjunto de normas procesales alrededor de los diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En esta ley la Conciliación en Equidad fue regulada con el fin de otorgar mayor control a la Dirección de Conciliación del Ministerio de Justicia en los procesos de selección de candidatos y asesoría a los conciliadores, así como para intervenir en la suspensión temporal o definitiva de éstos.

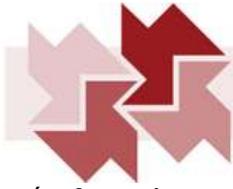
1.2. Una mirada a la implementación de la Conciliación en Equidad

Lo anterior permite dar cuenta de una serie de disfunciones en el proceso de implementación de la figura de la Conciliación en Equidad: 1) El interés por descongestionar los despachos judiciales frente al interés por promover la resolución pacífica de conflictos por parte de la comunidad; 2) El distanciamiento entre los objetivos del programa y su aplicación; y 3) Las tensiones entre las necesidades de los procesos sociales y las tendencias institucionales de orden global, nacional y local.

En cuanto a la relación entre la Conciliación en Equidad con las prácticas existentes, en algunas regiones no hubo integración entre las tradiciones, las prácticas y mecanismos autóctonos y el programa. La conciliación fue enseñada como saber mayor, no hubo un diálogo cultural ni un aprendizaje mutuo entre saberes formales y no formales. En los casos en que hubo relación con prácticas sociales, se abordaron los mecanismos alternativos

⁶ En todo caso, la falta de acompañamiento institucional y social al proceso fue sentida por los conciliadores en equidad en diferentes regiones. Durante el foro de discusión sobre el proyecto de ley referido a los jueces de paz en mayo de 1997, un conciliador en equidad de Cundinamarca afirmaba que: “el Estado había concebido la criatura, la había alimentado, pero finalmente la había abandonado”.

⁷ Por ejemplo, como resultado de la evaluación del proceso en 1996, se decidió finalizar los talleres de capacitación y se comenzó a elaborar un nuevo diseño del programa, de acuerdo con el cual el Ministerio dejaría de ser un ejecutor para convertirse en una entidad formuladora de directrices generales y así trasladar a los municipios la ejecución del programa. Para este fin, durante 1997 el Ministerio de Justicia comenzó a promover convenios con diferentes administraciones municipales. Sin embargo en el segundo semestre de ese año, cuando se nombró a la nueva Ministra de Justicia, se detuvo el proceso de municipalización.



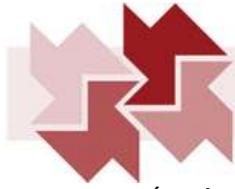
más formales, o los más similares a la modalidad de conciliación, pero se desconocieron otras instancias informales de resolución de conflictos. Si bien el propósito del programa consistía en generar una transformación de las prácticas violentas y movilizar la participación ciudadana, hubo un mayor énfasis en los aspectos formales que en involucrar la reflexión sobre lo comunitario y lo cotidiano desde la experiencia de cada zona. Se dio mayor importancia a la aplicación mecánica de la conciliación que a la propuesta pedagógica, la cual, además de discontinua, resultó muy diferente de las tradiciones culturales. Tal como se expresa en la evaluación realizada por la Corporación Opción Colombia, no se estableció una relación clara entre la convivencia y la vida cotidiana, sino que se privilegió la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos individuales.

1.3. Algunos avances en la concepción y aplicación de la Conciliación en Equidad

En 1999, luego de la experiencia obtenida por el Ministerio de Justicia en la puesta en marcha del programa Conciliación en Equidad, la misma entidad comenzó la evaluación de todo el proceso, a fin de aprender de los errores cometidos -más por inexperiencia en el trabajo comunitario que por falta de compromiso- e iniciar una nueva fase en el desarrollo de la figura. Afortunadamente, los funcionarios que han estado vinculados al programa han sido conscientes de la necesidad de hacer ajustes al proceso y de enfocar la estrategia hacia la participación comunitaria y el reconocimiento de las diversas culturas para lograr así la convivencia pacífica, que hacia el objetivo de la descongestión de los despachos judiciales.

De todas formas, el trabajo adelantado por el Ministerio ha generado conocimiento y sensibilización en los individuos y en las comunidades alrededor de la filosofía de la conciliación y, en general, de los mecanismos alternativos a la justicia ordinaria para la resolución pacífica de los conflictos. Muchos de los conciliadores en equidad capacitados y nombrados han ganado el reconocimiento en sus comunidades y se han convertido en verdaderos facilitadores o generadores de acuerdo entre las partes; dando así solución rápida y satisfactoria a los conflictos tanto individuales como comunitarios.

Actualmente, la Secretaría de Gobierno de Bogotá está también encargada de dirigir la política distrital en materia de Conciliación en Equidad a través de la División de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Así, ha incorporado como función de las Unidades de Mediación y Conciliación (que se analizan más adelante) el acompañamiento en el proceso de selección y



capacitación de conciliadores en equidad en doce localidades de Bogotá y en la puesta en marcha de la figura.

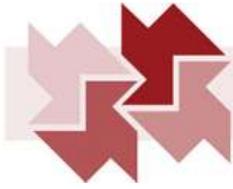
2. La justicia comunitaria y la reglamentación de los Jueces de Paz

Luego de varios proyectos y discusiones, en los que se notaba el desconocimiento por la figura de la Conciliación en Equidad⁸, finalmente fueron establecidos constitucionalmente los elementos fundamentales de la figura de los Jueces de Paz, dejando los demás aspectos a la ley. De esta forma, fue aprobado el artículo 217 de la Carta Política, que expresa: “La ley podrá crear Jueces de Paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular”.

La Ley 497 que reglamenta esta figura fue sancionada el 10 de febrero de 1999. El proceso de su elaboración fue estudiado y seguido por las entidades públicas y privadas interesadas en el tema y con experiencia en trabajos de justicia comunitaria. Es el caso del Ministerio de Justicia y las ONGs que trabajaron con la Red de Solidaridad Social en la implementación del programa de Conciliación en Equidad.

Resulta útil destacar varios aspectos de esta ley. Primero, la autonomía e independencia de la Justicia de Paz con el único límite de la Constitución Política. Segundo, se establece que los asuntos de competencia de los Jueces de Paz son los susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Tercero, la competencia territorial será en el lugar en que residan las partes, en la zona en donde ocurran los hechos o el sitio que las partes designen de común acuerdo. Cuarto, la elección será popular y los candidatos serán postulados ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias o grupos organizados de vecinos. Quinto, se expresa que para ser Juez de Paz se requiere ser mayor de edad, ciudadano en ejercicio, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un año antes de la elección. Sexto, la ausencia de remuneración económica a los Jueces de Paz por su labor. Séptimo, la financiación y capacitación a los Jueces de Paz, así como la implementación de un programa de seguimiento,

⁸ La comisión de la asamblea constituyente que trabajó el tema de los jueces de paz no tuvo en cuenta la figura de la conciliación en equidad para sus debates, a pesar de la estrecha relación que hay entre las dos figuras.

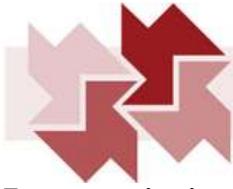


mejoramiento y control de esta jurisdicción, por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Octavo, la divulgación del programa en las comunidades, como responsabilidad del Ministerio de Justicia y de los alcaldes. Noveno, un procedimiento flexible, con libertad probatoria, una etapa de conciliación y otra de decisión. Décimo, una segunda instancia constituida por Jueces de Reconsideración (también elegidos popularmente) y el Juez de Conocimiento. Y por último, se les da facultades especiales a los Jueces de Paz para imponer sanciones no violatorias de los derechos humanos.

De lo anterior, se observa que la reglamentación de la organización y funcionamiento de los Jueces de Paz vislumbra un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad civil en el tema de justicia, mediante el reconocimiento de prácticas comunitarias autónomas de resolución de conflictos.

Esta ley puede ser conveniente por varias razones. Primero, porque es un elemento que posibilita la transformación de las instituciones públicas en relación con los intereses y necesidades de la sociedad civil. Segundo, porque complementa los demás mecanismos formales e informales de administración de justicia existentes, generando así posibilidades para que las comunidades elijan las que más se adapten a ellas. Tercero, porque su finalidad es promover una cultura de la convivencia pacífica entre los colombianos, ya que permite a la propia sociedad regular sus conflictos de manera no violenta. Cuarto, por el efecto simbólico que tendría: hay una gran expectativa social sobre la influencia de esta ley en el logro de la paz en Colombia. Y quinto, porque el programa demanda el trabajo conjunto de organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales.

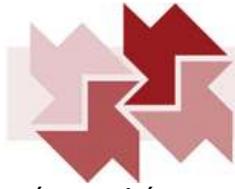
Sin embargo, sería importante tener en cuenta los siguientes aspectos en el desarrollo de esta figura. En primer lugar, es necesario conocer, fortalecer y aprender (de los aciertos y errores) de otros programas similares impulsados por el Estado. Es el caso de la Conciliación en Equidad que, como se dijo, se creó mediante la Ley 23 de 1991, y luego fue ejecutada por el PNR/Red de Solidaridad Social y por el Ministerio de Justicia. Esta figura obedece a un modelo de autocomposición por el cual son las partes - con la intervención de un tercero- las que finalmente llegan a un acuerdo satisfactorio para ambas. El estado inicial de la Conciliación en Equidad no fue muy halagador: los conciliadores sufrieron el abandono (tanto económico como técnico) del Estado para el desarrollo de su labor, además de que este mecanismo de conciliación fue poco divulgado en las comunidades antes de su puesta en marcha. Esta situación podría llevar a pensar que antes de crear otra figura debería fortalecerse la que ya existe.



En segundo lugar, la sociedad civil no está preparada para asumir un programa como el que propone la Ley 497; previamente habría que sensibilizarla en la materia. Al Ministerio de Justicia y a los alcaldes les corresponde una ardua labor pedagógica. Este proceso ha de ser el más importante y el de más largo plazo. Se correría un enorme riesgo si no es realizado a conciencia, con profundidad y respetando la autonomía de las comunidades, para que la ley sea apropiada por ellas y no impuesta. Al fin y al cabo, la legitimidad de la figura está dada por la comunidad que la reconoce. Además, queda el interrogante fundamental de qué se entiende por “comunidad”, de si realmente existen comunidades -especialmente en las ciudades- y si tienen criterios de justicia comunes. En tercer lugar, la creación de los Jueces de Paz, dada la actual situación de violencia que vive el país, podría convertirse en instrumento de mayor poder para los grupos armados.

En cuarto lugar, la ley no debe desconocer las necesidades reales de la gente. Aunque es clara la ausencia de justicia y de convivencia ciudadana en Colombia, no ha habido un proceso de indagación en las comunidades sobre su consideración de los Jueces de Paz como una necesidad para resolver sus conflictos. Quizás se espera que el Estado atienda de forma paralela la situación de empleo, educación, salud y demás servicios esenciales, entre otros aspectos, ya que su carencia se convierte en causa real de los problemas particulares y comunitarios. No sólo hay que analizar el campo jurídico sino también la problemática de cualquier tipo de conflicto. Aunque esto último es hecho por los centros de investigación, ellos son poco consultados en el momento de elaborar un proyecto de ley.

En general, la Ley 497 es optimista frente al poder del Derecho para construir y transformar la realidad social, sin embargo no desconoce que el Derecho debe partir de esa realidad. Por ello, conviene hacer sugerencias como las siguientes: inicialmente es necesario que la figura no sea implementada en el ámbito nacional sino que se realicen programas piloto en algunas pocas zonas. Esto tiene las siguientes ventajas: se privilegia la calidad del proceso en lugar de la cantidad y la cobertura; se identifican mejor las fortalezas y debilidades; las fallas detectadas pueden ser objeto de corrección oportuna; hay una mayor comunicación con las poblaciones que participan en el programa, de tal manera que las posteriores etapas de réplica de las experiencias contarán con una metodología más apropiada. En resumen, el desarrollo de una etapa piloto inicial permite aumentar las posibilidades de consolidar un programa consistente en el cual se disminuyan los costos económicos y sociales de una aplicación general e improvisada. También es importante no dejar de lado el programa de Conciliación en Equidad, sino hacer de él una base de los Jueces de Paz. Es



más, podría ser más efectivo que se pensara en crear la Justicia de Paz sólo luego de fortalecer a los conciliadores en equidad.

Otros aspectos que hay que tener en cuenta son: el programa debe ser continuado en el tiempo y no depender de los cambios de gobierno; deben crearse espacios de participación que permitan a las comunidades aportar su conocimiento, hacer modificaciones, adaptar las propuestas a sus necesidades y rechazar la propuesta estatal en caso de ser considerada inconveniente; el proceso debe poner énfasis en la capacitación a las comunidades y en el seguimiento periódico del programa; la evaluación de las actividades no debe basarse en resultados cuantitativos, debido a que se trata de un proceso en permanente construcción.

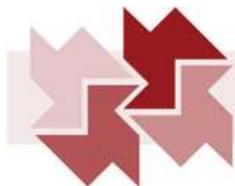
Aunque ha sido un gran paso, la justicia comunitaria no se crea a partir de la sanción de una ley como la que reglamenta a los Jueces de Paz. Por ello, se reitera la necesidad de realizar una labor pedagógica orientada a la transformación cultural. Finalmente, durante todo el proceso, los Jueces de Paz deben concebirse como figuras que permitan reconocer y potenciar los procesos comunitarios autónomos. Sólo así se lograría la apropiación de la ley y, por tanto, el cumplimiento de sus objetivos en la búsqueda de la convivencia pacífica⁹.

3. Las Unidades de Mediación y Conciliación

En 1996, la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, buscando impulsar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los ámbitos institucional, escolar y comunitario, planteó la creación de Centros de Mediación y Conciliación. Sus funciones estarían dirigidas a analizar los conflictos particulares y comunitarios, difundir las figuras de la conciliación y la mediación, fomentar las prácticas comunitarias de tratamiento del conflicto y promover el conciliador en equidad, el mediador y los profesionales del Centro como las figuras para el tratamiento de conflictos. Además se contaría con la coordinación interinstitucional -tanto de entidades públicas como privadas, interesadas en el tema- y con el soporte de un grupo interdisciplinario para ayudar a la formación de las comunidades¹⁰. Los Centros estarían ubicados en las alcaldías de 10

⁹ Para mayor profundidad sobre el tema, consultar el informe final de la investigación adelantada por el CIJUS, titulada *“Propuesta para la Reglamentación de los Jueces de Paz en Colombia”*. Financiada por el Consejo Superior de la Judicatura, 1997.

¹⁰ Dos profesionales de áreas sociales, un comisario de familia (abogado y/o especializado en Resolución de Conflictos o Estudios Políticos), mediadores y conciliadores en equidad de la respectiva comunidad y practicantes universitarios (de derecho, sicología y trabajo social, entre otros).



localidades¹¹, y se esperaba que comenzaran a funcionar a mediados de 1997¹².

Durante ese año, la Secretaría de Gobierno contrató a la Cámara de Comercio de Bogotá para la ejecución del proyecto en cinco localidades y, en 1998, eligió contratar -mediante licitación pública- al Núcleo de Estudios Estratégicos (NEST), para ejecutarlo en las cinco localidades restantes. La Dirección deseaba tener dos enfoques diferentes (uno centrado en la transferencia técnica -Cámara de Comercio- y otro en el trabajo comunitario -NEST-), aún cuando les planteó a las dos entidades que la metodología de implementación debía ser etnográfica y participativa¹³.

A mediados de 1998 se agregaron dos Centros¹⁴ -ahora con el nombre de “Unidades”- y se planteó la necesidad de realizar estudios e investigaciones que determinaran el perfil y el campo de acción de cada uno de ellos¹⁵. A finales de ese año, el programa pasó a formar parte del proyecto “Misión Bogotá”, promovido por la Alcaldía Mayor¹⁶. Sus principales funciones serían: generar espacios de participación comunitaria en los programas de convivencia, conformar y apoyar redes comunitarias y establecer gestión interinstitucional. Además, se ofrecerían servicios como: conciliadores en equidad, programas de convivencia¹⁷, un grupo de profesionales¹⁸ e

¹¹ Estas eran: Usaquén, Suba, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Engativá, Puente Aranda, Santa Fe, Kennedy, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño.

¹² Durante 1997, la Secretaría de Gobierno contrató al CIDER para realizar la investigación denominada “*Conflictividad y Acceso a la Justicia en el Distrito Capital*”, con el fin de identificar y evaluar los conflictos interpersonales y comunitarios más recurrentes de los habitantes de las diferentes localidades y sus mecanismos de abordaje, tratamiento, resolución y factores que dificulten su resolución, así como el papel e impacto de la administración formal y alternativa de justicia dentro de la conflictividad señalada, estableciendo las dificultades para que la comunidad acceda a este servicio.

¹³ Así, toda actividad que se adelantara tendría que consultar el contexto social y cultural y las necesidades e intereses de las localidades seleccionadas. En cuanto a la participación, el programa no buscaría imponer una nueva herramienta de resolución pacífica de conflictos, sino apoyar y construir en conjunto con la comunidad los procesos e instrumentos más adecuados a cada localidad.

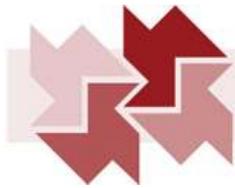
¹⁴ En las localidades de Bosa y Usme.

¹⁵ Se expresó que los funcionarios de estos Centros serían un psicólogo, un abogado y un trabajador social, todos con conocimiento en resolución de conflictos y experiencia comunitaria. También formarían parte del programa los conciliadores en equidad, líderes reconocidos por la comunidad.

¹⁶ Las Unidades fueron definidas entonces como “ejes de convivencia en la localidad, que en conjunto con la comunidad diagnostican, formulan y ejecutan programas y procesos a nivel distrital y local, dirigidos a la generación de espacios de convivencia y seguridad”.

¹⁷ Programas tales como manejo de conflictos, manejo de violencia intrafamiliar y prevención de consumo de alcohol y otras drogas.

¹⁸ Estas personas ayudarían a integrar y apoyar a los habitantes de la calle, trabajadoras sexuales, pandillas y otras poblaciones en continuo riesgo social.



información para participar en diversos programas¹⁹. Finalmente, en diciembre de 1998 entraron en funcionamiento seis de las doce Unidades²⁰.

Dados los escasos dos años que llevan de funcionamiento las Unidades de Mediación y Conciliación, no es posible presentar una evaluación completa de su labor. Sin embargo, entre 1999 y 2000, se realizó una labor de acompañamiento²¹ para registrar su desarrollo, teniendo presente las experiencias descritas de la Conciliación en Equidad y de los Jueces de Paz. Como había ocurrido con el programa de Conciliación en Equidad, el hecho de que fueran dos las instituciones encargadas del desarrollo de las Unidades (Cámara de Comercio y NEST), generó un trabajo disfuncional, que no necesariamente es negativo, pero sí hace ver dos tipos de orientaciones, objetivos, metodologías y dificultades diferentes, entre otros aspectos.

Otra cuestión a tener en cuenta es la capacitación de los candidatos a conciliadores en equidad. Si se hace -o se ha hecho- de manera formal, en aspectos netamente jurídicos y técnicos, como se planteó inicialmente en dicho programa por el Ministerio de Justicia, se percibe desmotivación en los asistentes, ya que este lenguaje y esta práctica son distantes, tanto para ellos como para su comunidad. Es por esto que los talleres deberían ser más cercanos a su realidad y a su cultura.

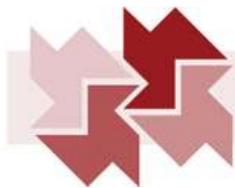
También se observa, como se destacó en los programas de Conciliación en Equidad y Jueces de Paz, la importancia mayor de la etapa de divulgación y sensibilización de las comunidades en el tema específico de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Sin un buen desarrollo de dicha fase, es muy posible que la figura que se quiere promover no tenga la acogida esperada por la falta de conocimiento sobre ella en sus destinatarios. Otro aspecto fundamental es el grado de participación de la comunidad en el proceso de creación y puesta en marcha de las Unidades. Como lo demostró la experiencia de los conciliadores en equidad, sólo si hay una real apropiación social de la figura impulsada por el Estado, se asegura su continuidad y reconocimiento.

El papel de la Secretaría de Gobierno en este proceso no es el de estar sujeto a un esquema reglamentario, como le sucedió inicialmente al Ministerio de Justicia con la aplicación de la Ley 23 de 1991, sino que es

¹⁹ Estas actividades serían de tipo cultural, deportivo, pedagógico y recreativo para promover la mejor ocupación del tiempo libre y la convivencia.

²⁰ Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Suba, Santa Fe, Engativá y Puente Aranda.

²¹ CIJUS, Investigación “Impacto social de las Unidades de Mediación y Conciliación y análisis de experiencias comunitarias en materia de resolución de conflictos en Bogotá – Fases I y II”, Bogotá, junio de 1999 y enero de 2000.



flexible en la práctica, ya que es la realidad la que va indicando los cambios que hay que realizar en la propuesta gubernamental. Quedarse en el proyecto inicial, además de limitar la figura, desconoce el trabajo creador de las comunidades. Además se aprendió que es mejor iniciar un trabajo focal, no en el nivel global, ya que un programa piloto permite detectar las fallas y corregirlas a tiempo, con menor inversión económica y social. En cambio, el implementar todas o la mayoría de las Unidades al mismo tiempo, además de ser improvisado, genera desorden y confusión, y multiplica la labor posterior de evaluación y corrección del proyecto.

Finalmente, de las experiencias estudiadas se aprende que este tipo de programas no pueden estar sujetos a cambios de gobierno. Su desarrollo debe ser independiente y autónomo -sin límite de tiempo- y, en lo posible, con evaluaciones más de tipo cualitativo que cuantitativo (ejemplos de este tipo son el número de conciliadores nombrados o la cantidad de acuerdos firmados). Su seguimiento ha de ser continuo y periódico, para irlo retroalimentando y modificando de acuerdo con las fallas encontradas.

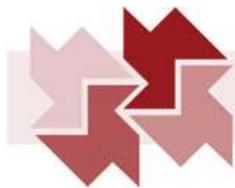
3.1. La dinámica del conflicto²²

La identificación y el manejo de diversos conflictos provenientes de los particulares, es la función que, hoy por hoy, le ha permitido a las Unidades de Mediación y Conciliación establecer un acercamiento -estrecho y constante en unos casos, distante y episódico en otros- con las comunidades o con muchos de sus miembros individualmente considerados. Por supuesto, la comprensión y el sentido que en estas relaciones se le ha conferido al conflicto son diversos y heterogéneos, de acuerdo con las exigencias concretas y particulares que cada caso, como cada mundo por los sujetos allí involucrados, así lo demanden. Aún así, es posible realizar una aproximación estimativa y panorámica sobre los aspectos más significativos presentes en las situaciones conflictivas que predominan y que más tiempo ocupan de los funcionarios pertenecientes a las Unidades de Mediación y Conciliación. Esta tarea es la que se llevará a cabo en las siguientes líneas.

Visión del conflicto como problema

El proceso de identificación, prevención y gestión de conflictos interpersonales y comunitarios desde un ámbito institucional -como lo es el

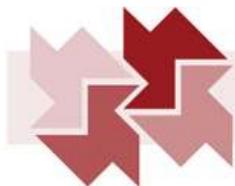
²² Para mayor detalle, véase: “*La dimensión cotidiana del conflicto. Análisis sobre el programa distrital de las Unidades de Mediación y Conciliación implementadas en Bogotá*”. CIJUS, Estudios Ocasionales, Bogotá, mayo de 2000.



de las Unidades de Mediación y Conciliación- constituye, sin lugar a duda, el aspecto más importante de esta entidad. En efecto, se trata de un espacio, aunque estatal, útil y novedoso para que el ciudadano cuente con otro tipo de alternativas para hacerle frente a sus conflictos cotidianos. Ahora bien, el empleo y la comprensión que las comunidades tengan sobre los mecanismos promovidos por las Unidades, depende en gran medida del sentido y el significado que ellos le otorguen a la realidad del conflicto. El conflicto, como diversas instancias que hacen parte de la vida diaria, es una situación que suscita la construcción de múltiples caminos y respuestas, que van desde las opciones más íntimas hasta aquellas en donde se acude a la ayuda de un agente externo, incluso institucional, que es el caso de las Unidades. En este espacio se pudo apreciar la manera en que los usuarios y los funcionarios les dan trato a diferentes conflictos, con lo cual, a su vez, se logró determinar las tendencias básicas allí presentes sobre el modo en que los diferentes actores *conciben* el conflicto.

Para comenzar, resulta palpable la tendencia a comprender el conflicto como un problema²³ que es necesario resolver (ojalá con eficiencia y eficacia para que no vuelva a surgir). Esta concepción del conflicto, en primera medida, hace que las personas allí involucradas se perciban como mutuos obstáculos que es menester deshacer, lo cual vale para diferentes escenarios, que van desde aquellos donde prima el diálogo y la persuasión hasta otros donde predominan medidas manifiestamente hostiles, coercitivas o violentas. Bajo esta noción no es extraño que las partes enfrentadas, en primer lugar, terminen por minar los lazos directos de comunicación y comprensión mutua de los que disponen para afrontar la situación y segundo, como consecuencia de lo anterior, acaben por desplazar el manejo del conflicto a otras instancias que, como las Unidades de Mediación y Conciliación, les transmitan la “autoridad suficiente” para afrontar un conflicto que ellos mismos no lograron zanjar. Por supuesto, aquí las partes aceptan -incluso buscan- que su conflicto no sea enfrentado de modo horizontal, pues el intento mutuo de hacer predominar una posición sobre otra o el hecho de que otra instancia que se encuentre “por encima” de su voluntad “resuelva” el conflicto, demuestra el sentimiento de que la verticalidad será la solución. Lo importante de resaltar en este punto es la competencia con la que es asumida la situación de conflicto, esto es, el conflicto no es una cuestión que requiera involucrar necesariamente la perspectiva de la otra parte, pues en un campo donde se gana o se pierde, es la versión de una parte la que vence o la que es derrotada, en desmedro o en ventaja de la otra.

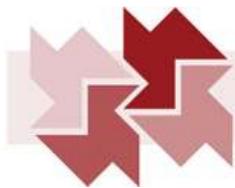
²³ El conflicto visto como “contradicción, discrepancia, incompatibilidad, antagonismo” (Aisenson, 1994: 17).



Bajo esta concepción del conflicto (un problema en el que se gana o se pierde, según la autoridad de un tercero), en una realidad como la colombiana, se corre la delicada probabilidad de que se llegue a confundir al conflicto mismo con el fenómeno de la violencia, lo cual sería erróneo, ya que estas dos realidades no son idénticas. De hecho, hay varias teorías que consideran al conflicto como algo positivo -una oportunidad de crecimiento-, y a la violencia como el resultado de un mal manejo del conflicto o incluso de su negación o evitación, de tal modo que explota de forma incontrolada. Que se llegue a estos extremos no deseables es lo que justamente se intenta desincentivar con entidades como las Unidades de Mediación y Conciliación. Aún así, en el estudio de campo realizado por el CIJUS se pudo constatar el afán de los usuarios por que su conflicto fuera solucionado rápidamente, quedando relegado en un segundo plano la forma en que ello se llevara a cabo; esto es, si se hacía a través de mecanismos consensuales o puramente coercitivos (o de autoridad del tercero). En este caso la conexión conflicto-violencia es mucho más estrecha que en aquellos casos en donde la apelación a instrumentos coercitivos no es supeditada a una solución “rápida y efectiva”. En todo caso, el precipitado paso de un conflicto a su detonante respuesta violenta se explica también por el contexto precario que caracteriza a varios barrios y comunidades que circundan a las UMC, en donde las personas, antes que el manejo adecuado del conflicto, se han acostumbrado a evitarlo o simplemente a sofocarlo a toda costa.

Al respecto, los conflictos que más ocupan la atención de las UMC son los relacionados con las necesidades y carencias diarias de las personas, por ejemplo los ocasionados por el incumplimiento en los arrendamientos.²⁴

²⁴ En efecto, del total de 9.458 personas atendidas entre diciembre de 1998 y noviembre de 1999 en las seis unidades en funcionamiento, los asuntos más consultados lo fueron en relación con problemas de arrendamiento (59%), seguido por conflictos de índole intrafamiliar (18%), por problemas entre vecinos (8%) otro tipo de contratos civiles ejecutados entre las partes (7%) y finalmente por disputas de índole laboral (3%). Llama la atención que el arrendamiento -un problema que en muchos casos se reduce a la falta de pago del canon por parte del arrendatario, y que por tanto, refleja el problema social y económico que vive nuestro país- sea el tema más gestionado por parte de las Unidades: el 39% de los casos remitidos a otras entidades lo fueron por este motivo; el 42% de las orientaciones ofrecidas a los usuarios trataron este tópico; el 60% de las invitaciones expedidas a los ciudadanos para llevar a cabo una mediación lo fueron debido a un problema de arrendamiento; y el 61% de las mediaciones que llegaron a un acuerdo exitoso consistieron en esta materia. Estas cifras no incluyen los “otros contratos civiles” que fueron materia de análisis por parte de las Unidades. Si a los arrendamientos se les suma la categoría de los “otros contratos civiles” se puede sostener que las Unidades desplegaron buena parte de sus esfuerzos en la resolución de materias predominantemente jurídicas. En efecto, estas dos categorías ocupan el 53% de las remisiones, el 54% de las orientaciones, el 78% de las invitaciones para mediar y el 78% de los acuerdos logrados a través de mediación (Unidades de Mediación y Conciliación, 1999). En una cifra menor, pero no por ello despreciable, le siguen los conflictos de carácter intrafamiliar: ocuparon el 23% de las remisiones realizadas, el 27% de las orientaciones llevadas a cabo, el 10% de las invitaciones para mediaciones



No obstante, aún cuando este tipo de conflictos son los que se reportan con más frecuencia en las Unidades de Mediación y Conciliación estudiadas, ello no significa que necesariamente sean los que más aquejan a los bogotanos en su diario vivir. De hecho, en la dinámica de las mediaciones se pudo apreciar en varios casos cómo los problemas manifestados en un principio por los usuarios, en realidad se veían desplazados por otro tipo de conflictos hasta ese momento ocultos y no reportados como tales. Incluso, en ciertos casos la falta de conocimiento de este tipo de conflictos obstaculizó la realización de una mediación más cercana a la realidad de las partes comprometidas. Para que se logre una mejor comprensión del recorrido que realizan los conflictos, resulta necesario aceptar que éstos, por regla general, además de la dimensión interpersonal o social de la persona, incluyen también una dimensión intraindividual o intrapsíquica que amerita un trato no menos significativo que el ofrecido a la primera.

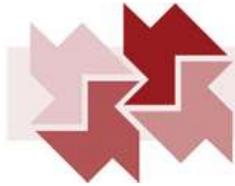
En todo caso, lo importante de que las Unidades de Mediación y Conciliación se constituyan en un espacio de diálogo para el imaginario de los ciudadanos²⁵, consiste en que los conflictos cada vez se puedan desarrollar y manifestar más y con mayor madurez en nuestro entorno. Si estamos de acuerdo con Zuleta cuando plantea que “una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos” (1980: 111), de lo que se trata es que los conflictos no permanezcan en la penumbra, sino de que se ventilen y se confronten, entre otras razones, para que cuando se manifiesten, no lo hagan en forma violenta, explosiva o irreversible.

Visión del conflicto como oportunidad

Las posibilidades teóricas para abordar la noción sobre el conflicto no se agotan únicamente en aquellas que lo conciben como una relación incompatible, de discrepancia y antagonismo, que termina por constituirse en una situación contraproducente para las partes allí involucradas (enfoque de resolución de conflictos). En realidad son muchos los modelos transformadores que consideran al conflicto como una situación positiva que es menester promover, entre otras razones, por cuanto es una valiosa oportunidad que puede ser profundamente aprovechada a nivel personal

expedidas y el 12% de las mediaciones finalmente acordadas. Finalmente, vale la pena resaltar el margen ocupado por las relaciones conflictivas entre vecinos: representaron el 8% de las remisiones, el 7% de las orientaciones prestadas, el 6% de las invitaciones para mediar enviadas y el 7% de los conflictos finalmente mediados con éxito.

²⁵ Esta es quizá la característica más favorable que los usuarios contactados en los casos manifestaron acerca de las Unidades de Mediación y Conciliación: que se trataba de un espacio en donde, a diferencia de las otras entidades públicas, eran realmente escuchados, así fuera para luego remitirlos a otra entidad, para ofrecerles una asesoría posterior o para atender su caso a través de una mediación.

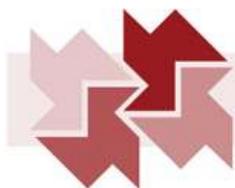


(Baruch-Bush y Folger, 1996; Soares, 1997; Dobson y Miller, 1993; Crum, 1988), o porque puede prestar funciones específicas en las adaptaciones y ajustes que día a día se presentan en el nivel social (Cosser, 1961; Bernard, 1983).

En el caso específico de las Unidades de Mediación y Conciliación analizadas, si bien es claramente identificable un modelo de conflicto en donde los usuarios lo perciben como una situación desafortunada y en ocasiones endémica, de igual forma fue posible observar otro tipo de comportamientos, alentados en su mayoría por las Unidades y la dinámica que las caracteriza, en donde el conflicto era asumido como una oportunidad para construir mejores escenarios y relaciones entre las partes. En primera medida, es destacable que se impulse el que los ciudadanos, uno a uno, tengan la opción y el espacio para que interpreten la situación conflictiva desde sus propios puntos de vista, desde sus referentes conformados por experiencias y conocimientos personales. Bajo esta lógica, las nociones de interdependencia y de comunicación adquieren una relevancia particular para la comprensión adecuada del conflicto. La interdependencia, en primera medida, es un factor con el que las partes reconocen que, una vez dentro del conflicto, es la actividad mutua -así sea de colaboración o de competencia- la que caracteriza con mayor fidelidad el camino por el cual están atravesando. La comunicación, por su parte, entendida no únicamente como la transmisión verbal de información sino como todo el despliegue y la manifestación de los comportamientos, es un elemento imposible de evadir en los conflictos. Desde este punto de vista es imposible no comunicarse, así como mantenerse al margen de influir a la otra parte del conflicto. Pues bien, la presencia de estas dos variables, pero sobre todo, la concepción que las mismas acarrearán, pudo ser constatada en varias conductas de los ciudadanos y los funcionarios de las Unidades²⁶.

Lo importante es que se presentaron confrontaciones que fueron altamente constructivas para las partes, sin necesidad de acudir a maquiajes o

²⁶ Como ya se mencionó, uno de los factores más importantes que los usuarios han percibido del servicio de las UMC es la posibilidad de ser realmente escuchados, con lo cual se está dando relevancia al proceso comunicativo que abre la posibilidad para que los conflictos se manejen de manera constructiva y no simplemente retaliativa. Esto, por ejemplo, se pudo percibir en localidades como Ciudad Bolívar o Suba, en donde no es extraña la costumbre de dar posada transitoria a personas desconocidas que así lo requieran, sin firmar documento alguno y sin que se tenga plena conciencia de que ese acuerdo constituye un contrato de arrendamiento. Cuando no se ha producido el pago por la estadía se han suscitado conflictos que han llegado al conocimiento de las UMC de Ciudad Bolívar y de Suba. En varias ocasiones las personas involucradas en el conflicto han aceptado, a través de una comunicación fluida, el beneficio -y por tanto, la dependencia mutua- que pueden reportar el uno para el otro. Por eso el huésped ha ayudado a construir o a mejorar la casa, y los dueños del inmueble, aparte de darle alojamiento, han llegado incluso a darle dinero para que se fuera.



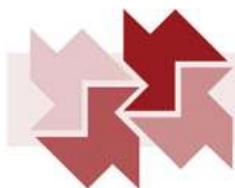
engaños. Aún así, la conducta de las partes hacia el conflicto es generalmente influenciada por la actitud del mediador y por el halo de autoridad que las partes le atribuyen (a partir del hecho cierto de que son funcionarios), por lo cual resulta prematuro sostener que la presencia de las variables de interdependencia y comunicación se deba a una gestión propia y creativa de las partes. En su lugar, parece ser una actitud que se asume en los mismos espacios de las Unidades debido a la dirección ejercida por los mediadores.

Asimismo, la percepción de los conflictos por parte de los usuarios y de los funcionarios pertenecientes a las Unidades de Mediación y Conciliación no sólo se reducen al análisis de estas variables. El manejo transformador de los conflictos interpersonales, expuesto por Baruch-Bush y Folger, aporta dos dimensiones muy importantes para tener en cuenta: *la revalorización y el reconocimiento*. Desde este punto de vista, la respuesta idónea al conflicto consiste en que los individuos allí comprometidos se autotransformen, lo cual se alcanza, por un lado, al lograr que las partes adquieran conciencia de su valía personal y de su capacidad para resolver las dificultades (revalorización), y de otra, al alcanzar un nivel en donde las partes sean susceptibles de reconocer y de mostrarse mutuamente sensibles a las particularidades y condiciones humanas del otro (reconocimiento) (Baruch-Bush y Folger, 1996).

En la dinámica de las Unidades también se pudieron observar tendencias positivas de revalorización y de reconocimiento²⁷ entre los agentes participantes del conflicto. Allí se constató la idea que caracteriza al conflicto como un evento que se debe aceptar y manejar, tanto en la vida intraindividual como en la interpersonal de los sujetos: “cuando el conflicto es posible, también lo es el cambio” (Fraser, 1971; Myers y Lamm, 1976; Vandekerke, 1979; citados por Doise y Moscovici, 1991). Cambiar o no cambiar parece ser uno de los dilemas más exigentes que se plantean en el manejo serio de los conflictos. Doise y Moscovici proponen un elemento de juicio que interviene en el resultado de dicho dilema, a saber: los efectos de normalización y de polarización²⁸. Bajo el primer efecto los sujetos

²⁷ En varios conflictos relacionados con el arrendamiento, sobre todo por la falta de pago del canon por parte del arrendatario, el reconocimiento de la situación particular del otro es generalmente notorio. En efecto, resulta palpable que el arrendatario tiene la voluntad de pagar, pero la ausencia de un empleo regular le hace retrasarse en los cánones, realidad desafortunada que es reconocida por el arrendador mismo. A su vez, el arrendatario reconoce que los cánones debidos son fuente importante de ingreso para el arrendador, y muchas veces su fuente básica de subsistencia. El problema, más que en la falta de reconocimiento de la situación del otro, se encuentra en la configuración desafortunada de una realidad adversa. Esta realidad es particularmente notoria en momentos donde la situación económica del país no es la más próspera.

²⁸ Para estos autores, la decisión de cambio se ofrece de manera más restringida en ámbitos donde predomina la normalización que en aquellos en donde la polarización prima. En efecto, las soluciones



intentan representarse un punto medio y, a partir de allí, se empiezan a ofrecer concesiones mutuas hasta conseguir una opinión común que se acerque al resultado previsto²⁹. Bajo el segundo efecto, por el contrario, los individuos presentan de forma continua y persistente sus opiniones discutiéndolas y criticándolas, para luego sí tomar una decisión sobre el particular, la cual, por la misma dinámica de la conformación del juicio, tiende menos a ubicarse en la opinión común que en el lado de las minorías.

No obstante, esta insinuante distinción y su consecuente producción de cambio resulta difícil de constatar en la dinámica diaria de las Unidades de Mediación y Conciliación. Allí, la actitud del mediador es tan determinante y el comportamiento pasivo de las partes tan reiterado, que parece más apropiado medir las situaciones de cambio con relación al binomio “autoridad del mediador-autonomía de las partes”, más que al binomio “normalización de las partes-polarización entre las partes” arriba mencionado.

3.2. La dinámica de la mediación en las Unidades

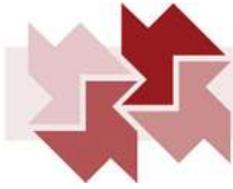
Cuantitativamente, las 10 unidades de Mediación beneficiaron a 9.463³⁰ usuarios durante el año 1999 (según lo registrado en el informe anual).

La información de tipo cualitativo recogida durante la investigación del CIJUS, nos permite afirmar que el tema de la *mediación* puede ser analizado desde dos grandes tendencias: la de Resolución de Conflictos, cuya meta es lograr el acuerdo, y la del Manejo de Conflictos (o transformador), cuya meta es la mejora en las relaciones. Sin embargo, en la práctica se encuentra que hay una combinación de ambas tendencias, como se detalla más adelante.

normalizadas, por regla general, terminan por amilantar las posibilidades de cambio que surgen de la situación de conflicto; mientras que la polarización, esto es, la discusión no centrada de los diferentes puntos de vista, facilita la aparición de soluciones creativas que tienden al cambio del *statu quo* precedente a dicha situación de conflicto.

²⁹ Esta estrategia para abordar los conflictos es la que se emplea de manera paradigmática en los casos relacionados con el arrendamiento. Por lo general tanto arrendador como arrendatario saben perfectamente cuál es el grueso de la suma debida -así tengan discrepancias sobre aspectos menores-, y por tanto, la manera de afrontar el conflicto consiste en la realización de concesiones mutuas, de tal modo que una de las partes no resulte beneficiada o lesionada de manera ostensible, situación que por lo general el mediador se encarga de evitar para la firma del acuerdo definitivo.

³⁰ Se realizaron 2.054 mediaciones, desactivando por lo menos el mismo número de conflictos. Se atendieron, mediante información, remisión y sensibilización hacia la solución pacífica de conflictos a por lo menos 7.409 usuarios de las Unidades. Se recibieron (entrega de invitación) 5.973 casos. Se realizaron 1.850 mediaciones con acuerdo, y 275 terminaron en no-acuerdo. El acuerdo previo se dio en 438 casos. No se realizaron 1.636 mediaciones por inasistencia total, y 1.141 por inasistencia parcial.



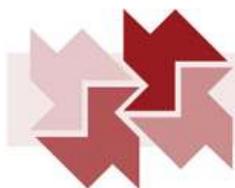
Asimismo, el estudio permitió registrar algunas de las percepciones que tienen los funcionarios acerca de la figura misma de la mediación, específicamente en relación con su pertenencia a la justicia formal o a la justicia informal y, por lo tanto, si ella se debe “devolver” a la comunidad o si debe permanecer en las Unidades, sobre todo teniendo en cuenta que los conciliadores en equidad son líderes comunitarios que reciben capacitación, orientación y asesoría por parte de los funcionarios de las Unidades. Aquí es útil recordar que la mediación es un proceso informal, mientras que la Conciliación en Equidad culmina en un acta que hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

El enfoque de la mediación: ¿resolución o manejo del conflicto?

Por medio de las entrevistas y la asistencia a las mediaciones establecimos que los funcionarios de las Unidades consideran que el conflicto puede ser constructivo, lo que indicaría una inclinación hacia el enfoque transformador. Sin embargo, en un primer acercamiento con los usuarios no parece primar la meta de la mejora en la relación con la contraparte, sino que miran a cada parte de manera independiente. Esto se nota porque dicen sentir bienestar cuando su labor sirve para que la gente “se desahogue”. Además, una de las primeras aclaraciones que se hace en la audiencia es que no se trata de una demanda sino de un *acuerdo de voluntades*. Cuando alguien pregunta qué pasa si no cumple el acuerdo, el mediador responde: “¿usted qué cree?, es su palabra. Es un compromiso y usted está en capacidad de aportar. Es un ejercicio educativo”. Así, una última salida para lograr el cumplimiento del acuerdo consiste en recurrir a la firma de letras de cambio o pagarés, ya que esto “tranquiliza a las partes” que, en cierta forma, es como si esperaran de la mediación un acta firmada, equivalente a la de conciliación.

Asimismo, aunque las mediaciones pueden ser interpersonales o intergrupales, y los temas muy diversos, no se ha pensado en un manejo distinto de cada conflicto según su naturaleza e intensidad. Es más bien el perfil del funcionario (abogado, psicólogo, etc.) el que marca la diferencia. Pero reconocen que es importante saber la problemática social que subyace a la mayor parte de los conflictos que llegan a la Unidad, para comprender cómo deben ser atendidos. El contacto interinstitucional ha facilitado este conocimiento, al tiempo que le permite a la Unidad buscar su identidad.

En cuanto a la concepción de los actores, prima el enfoque de manejo sobre el de resolución cuando afirman los funcionarios que lo que se necesita no es acabar con el conflicto sino aprender a vivirlo; transformarlo para que sea aceptable para las partes. Es entendible por ello que prime el



acuerdo sobre la legalidad, por ejemplo cuando se logra un arreglo sobre la explotación de un local que invade el espacio público. Sea cual sea la filosofía, las reglas de juego están encaminadas a evitar que la confrontación sea descontrolada y da cierta seguridad a las partes para expresarse. Pero se nota la prevalencia del enfoque de resolución cuando en ocasiones se busca un punto medio de acuerdo donde cada una de las partes debe ceder, para así eliminar el conflicto manifiesto, sin atender al oculto; por ejemplo, cuando no se presta atención a la relación.

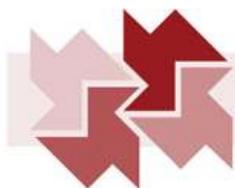
Se observa una combinación de los dos enfoques cuando para los funcionarios, con la mediación, antes que nada, se intenta restablecer la comunicación entre las partes para que éstas lleguen de forma negociada a un acuerdo. Para los funcionarios resulta ostensible que, si bien es importante tener claridad sobre las implicaciones jurídicas de la mediación, no es éste el aspecto determinante para medir su éxito como mecanismo alternativo. Su nivel de importancia de últimas depende de la aceptación que las personas del común le den. Cualquier práctica que intente darle un carácter más coercitivo o sancionatorio a la mediación es vana e incluso nociva para esta figura, como quiera que su riqueza radica en la exploración creativa, mancomunada y consensual que las partes integrantes del conflicto hagan de la misma. Sin embargo, en caso de incumplimientos sistemáticos, la regla es que el manejo consensual de las diferencias empiece a ser desplazado por un manejo judicial o policivo del conflicto³¹.

La aplicación del enfoque de resolución de conflictos se nota bastante cuando la mediación es intergrupala³². La decisión que toman resulta decepcionante por dos razones: todos los miembros desean llegar a un acuerdo pero también quieren hacer oír su propia voz. De este modo, negocian y concluyen compromisos; el producto final es una mezcla en la que no cree ninguno de los miembros del grupo³³. La otra razón consiste en que se ha creído que los grupos toman decisiones de igual forma que los

³¹ Por ejemplo, una mediadora da una relevancia especial a la explicación de las alternativas legales con las que cuentan las partes, para que opten por la mediación no por ignorancia, sino todo lo contrario, porque conocen la diversa gama de posibilidades, pero prefieren una salida consensual al conflicto. En un principio se debe aplicar la figura de la mediación hasta donde sea necesario y posible, pero poco a poco, si los resultados no son positivos, se debe ir ensayando otro tipo de opciones más impositivas.

³² Es el caso observado en la Unidad de Suba de la Fundación para niños con deficiencia mental que se financiaba con el alquiler del local para la celebración de fiestas que incomodaban a los vecinos. Este problema fue solucionado, pero existe un ambiente entre la Fundación y sus vecinos que por ahora no permite un diálogo fluido. En buena parte esto se debe a chismes y mutuas acusaciones afectivas y personales que no fueron ventiladas en ninguna de las mediaciones realizadas.

³³ En el caso mencionado, ni la Fundación quiere dejar de financiarse con las fiestas, ni los vecinos están realmente interesados en buscar recursos para esta institución.



individuos, al intentar una solución que satisfaga a todos a través de un promedio³⁴, resulta que no satisface a nadie³⁵.

En cuanto a los usos de las estrategias y mecanismos del modelo transformador, se observa que en ocasiones el mediador evita la orientación directiva. El informalismo y la consensualidad permite que las partes definan problemas y metas. Ayuda a las partes a fortalecer su capacidad de relacionarse con preocupación por los problemas de los otros³⁶. Cuando se está aplicando el enfoque transformador, la revalorización es independiente de cualquier resultado particular de la mediación. En este sentido, se fortalece el yo más que un “resultado bueno” inducido por la capacidad directiva o la imposición del mediador (incluso suministrar a las partes una solución eficaz produce satisfacción más que revalorización)³⁷.

Teóricamente, en el enfoque transformador de la mediación, se da gran importancia a la comunicación: ya que se trata de una escucha abierta con interés por identificar la posición del otro. Sin embargo, en la práctica cada parte dialoga con el mediador, no con su contraparte, buscando que ese tercero lo entienda y lo apoye. No hay una comunicación multidimensional. El mediador busca, sin embargo, hacer surgir el conflicto raíz o subyacente que compromete las relaciones en juego.

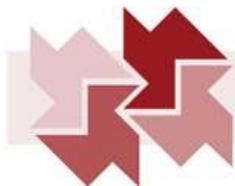
Cuando se maneja un conflicto, es de esperar que se considere alcanzado el éxito en la mediación cuando las partes han llegado a cobrar conciencia de las oportunidades de revalorización y reconocimiento que se les

³⁴ Por ejemplo, que las fiestas sean hasta la una de la madrugada.

³⁵ En este aspecto, la teoría nos muestra que la diferencia entre las decisiones de un individuo y un grupo consiste básicamente en que las decisiones de un grupo tienen una naturaleza colectiva. Cada grupo se esfuerza por salvaguardar la unidad y la unanimidad, evitando todo conflicto que pudiera perjudicarlas. Es en esta percepción donde radica el fracaso de las decisiones de un grupo. Así, se llega a la siguiente paradoja: si bien todos los participantes del grupo son individuos razonables, toman decisiones que no maximizan las ventajas ni minimizan los inconvenientes que dejan prever, por tanto es una decisión irracional. Todo sucede como si las relaciones de amistad, la solidaridad o el espíritu de cuerpo que reina en los grupos los incitaran a adoptar este pensamiento no crítico y grupal en detrimento del pensamiento independiente y crítico.

³⁶ En muchos casos se observó cómo las partes, en un principio agresivas, se ven fortalecidas en la mediación cuando recuperan la calma y la claridad, adquieren confianza, capacidad organizativa y poder de decisión y, por consiguiente, obtienen o recobran cierto sentido de su fuerza como para asumir el control de la circunstancia.

³⁷ Es común que en el calor del conflicto cada parte en disputa se sienta amenazada, atacada y agredida por la conducta y las pretensiones de la otra y por ello se concentra la atención en la autoprotección (adopta actitudes defensivas, suspicaces y hostiles frente al “contrincante” y se es incapaz de ver más allá de las propias necesidades). Las partes llegan al reconocimiento cuando eligen voluntariamente abrirse más, mostrarse más atentas y empáticas, y más sensibles a la situación del otro



presentaron durante la mediación, cuando son ellas las que han aclarado las metas, las alternativas y los recursos, y después han adoptado decisiones informadas, reflexivas y libres acerca del modo de actuar en cada punto de decisión. Pero en la práctica, el papel del mediador continúa siendo protagónico, como se verá en el siguiente apartado. Aunque es claro que no es posible eliminar la tendencia de los mediadores a influir, si se aplicara el enfoque “transformador”, se modificaría la naturaleza de dicha influencia, ya que los mediadores carecerían de incentivos para influir sobre el *resultado*, porque el interés del mediador transformador es el de *asegurar que el resultado permanezca en manos de las partes y su influencia se orienta hacia que éstas logren revalorización y reconocimiento*. Esto no sucede en la realidad.

No es que el *enfoque transformador descuide el valor del arreglo*, simplemente reconoce que no hay un modo eficaz de abordarlo directamente sin crear el riesgo de hacer más mal que bien. Al tratar de combinar los dos enfoques, como está sucediendo, la dimensión transformadora no logra su mayor objetivo: crear, reconocer y fortalecer mecanismos autónomos de las comunidades para transformar sus conflictos³⁸.

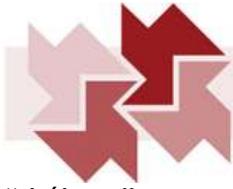
Visión de la mediación: ¿figura estatal o comunitaria?

Los mediadores de las Unidades consideran que el trabajo de la UMC parte desde “comenzar a crear comunidad”. Pero se observa, por ejemplo, que en ocasiones la sola invitación permite la resolución del conflicto, por el “susto”. Mucha gente prefiere arreglar antes que tener que ir a una institución del gobierno³⁹. Aún así, los funcionarios inculcan en las partes el valor de la palabra y el seguimiento consiste en fijar de una vez otra fecha para preguntar si se cumplió lo pactado⁴⁰. En las mediaciones la idea central está en desvirtuar en los usuarios el concepto de “pelear” por el del

³⁸ El enfoque transformador asume así la posición de que las instituciones sociales (por ejemplo, los procesos de mediación) deben asumir una tarea de apoyo y educativa, es decir, deben operar no sólo para permitir sino para *ayudar* a los individuos a fortalecerse ellos mismos y a mostrar preocupación unos hacia otros.

³⁹ Se dio por ejemplo el caso en la Unidad de San Cristóbal de una persona que fue a la UMC contando que le había prestado a su vecino una pistola para pintura, cuyo valor es de \$200.000, y éste no quería devolvérsela. Al recibir la invitación, el vecino devolvió la pistola a su dueño. En las Unidades llaman a esto un “acuerdo previo”, ya que el conflicto se resuelve antes de que las partes asistan a la mediación.

⁴⁰ Como consta en una de las actas de la Unidad de Ciudad Bolívar: “las partes se comprometen a respetarse en forma recíproca y velar por una convivencia pacífica, además manifiestan su aprobación de los términos del acuerdo y como constancia se suscribe el siguiente documento. Siendo citados nuevamente a esta UMC con el fin de corroborar lo establecido para el día...(firmas)”. Luego hay otra hoja donde consta que quien invadió el predio vecino asistió a la Unidad en la fecha prevista para decir que se cumplió el acuerdo.



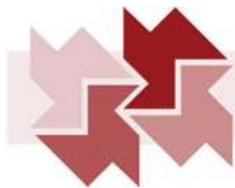
“diálogo”, por ello intentan bajarles la agresión, les dicen que se respeten y piden que cada uno hable a su tiempo. Muchas veces las partes salen de la UMC como amigos. Incluso, se han arreglado matrimonios rescatando los valores de cada uno de los cónyuges.

Dado que los funcionarios reconocen la importancia de hacer notar a las partes la necesidad de llegar al conflicto de fondo (oculto) y que ellas cambien de actitud, a veces se opta por intentar profundizar en conflictos alternos que tienen relación directa con lo sucedido, para entender mejor las causas del conflicto, lograr una visión global de lo que está ocurriendo y capacitar a la comunidad en el manejo de su propia conflictividad. Buscan, a través de ejercicios, mostrar cómo cada persona ve un mismo hecho desde ópticas distintas y da interpretaciones diversas de lo ocurrido. No olvidan resaltar el compromiso de los colombianos en la construcción de la paz que buscamos, ya que “la mediación es un proceso para restablecer la convivencia”. Para ello es necesario lograr una mayor informalidad y disminuir el ritualismo.

En opinión de los funcionarios, con la mediación se detecta cómo va la comunidad en su proceso de transformación y lo que se pretende es modificar el enfoque para con el tiempo evitar tener un carácter netamente asistencial. Resaltan que lo importante es cambiar la actitud del ciudadano y la forma de afrontar y resolver los conflictos, mucho más que la resolución de los problemas puntuales y específicos que los usuarios les plantean. Por eso quieren enfatizar en los programas de convivencia más que en las mediaciones.

A pesar de esta conciencia de la problemática social, en la mediación no se soluciona. Crear cultura debe hacerse con el apoyo de la comunidad, y parece que sus miembros están renuentes a aceptar cualquier cosa que no sea dinero o empleo para actuar como conciliadores en equidad (asignada hoy en día a los líderes comunitarios). En este sentido, algunos funcionarios son conscientes de que las metas de las Unidades son muy ambiciosas.

Un aspecto clave para determinar si existe claridad en la figura de la mediación como parte de la justicia formal o de la justicia informal es la importancia que el funcionario le otorga a la aclaración del procedimiento. Al iniciar una mediación, algunos presentan la figura como informal y “no institucional”: “No somos jueces ni policías sino amigos con los que van a conversar del problema”. Si las partes se muestran sin ánimo conciliatorio, se les recuerda que “demandar no soluciona el problema, lo agrava”. Aunque para los funcionarios es igualmente claro que la idea de la Unidad no es la de ser un éxito en las estadísticas de cuántos acuerdos, sino es



cambiar nuestra cultura hacia la convivencia, expresan que lo que realmente quieren es ayudar a *resolver* los conflictos.

Los funcionarios buscan, con frecuencia, que las partes se apropien del mecanismo. Hay que aclarar que los mediadores no cuentan con un manual de funciones. Para ellos mediar los conflictos ya suscitados es otra forma de prevenir otros conflictos futuros⁴¹. Las Unidades no pueden ser otras de las entidades estatales destinadas a solucionar al paso conflictos ya surgidos, sino que deben centrar su atención en impulsar formadores de convivencia dentro de las comunidades. De esta manera, a largo plazo, se mantiene vigente el objetivo de ofrecer herramientas a la comunidad para que las personas asuman y manejen de manera autónoma sus conflictos e interioricen, por esta misma vía, reglas mínimas de convivencia.

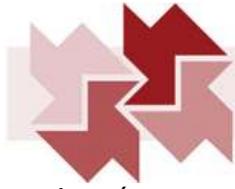
3.3. El rol del funcionario como mediador

Las partes llegan a solicitar el servicio con su versión de los hechos, y en la audiencia resulta que lo que pasó fue muy diferente. En la mayoría de las ocasiones, las partes esperan que sea el funcionario quien les resuelva el problema. Él debe aclararles su función; como dicen: “aquí no es la ley, es la mediación”⁴². Sin embargo, los mediadores reconocen que ellos sí proponen soluciones, pero partiendo de las propuestas de las partes⁴³. Por ello, con respecto al ejercicio de autoridad, puede afirmarse que el mediador tiene un alto poder de persuasión e injerencia sobre las partes. Incluso llega al poder de zanjar definitivamente el conflicto con su propuesta, eso sí, con el consentimiento de las partes, dado el interés que en no pocas ocasiones traen consigo los usuarios en obtener el acta de

⁴¹ De hecho, en la Unidad de Suba una parte significativa de la labor de prevención se está llevando a cabo no sólo mediante los talleres que se les ofrece a la comunidad, sino también a través de las mediaciones. Por ejemplo, debido a la alta afluencia de conflictos relacionados con el contrato de arriendo, varios de los cuales se dan por interpretaciones encontradas de las partes respecto a las obligaciones mutuas, en la actualidad los funcionarios de la Unidad procuran realizar una orientación a los usuarios para que realicen los arriendos de forma escrita, estableciendo con claridad el lugar, la fecha y el monto por el cual se obligan las partes. Además de esto se tienen planillados varios talleres sobre arriendo, para que la comunidad se ilustre sobre las causas más frecuentes, susceptibles de ser prevenidas, para que no se desaten malentendidos entre las partes negociantes.

⁴² Siempre se pide a cada parte que cuente su versión de los hechos y que propongan soluciones. Ni siquiera los abogados de las Unidades intentan que prime la ley sobre las reales necesidades de las partes. Esto se notó en el caso de la servidumbre, tratado en la Unidad de San Cristóbal Sur, en el que el abogado de una de las partes llegó a evitar la mediación porque “debe cumplirse lo acordado en la escritura de compraventa”.

⁴³ Por ejemplo, les dicen que hagan una lluvia de ideas y luego entre todos tratan de combinarlas, o entran a la fase del regateo. Tampoco es que no se haga caer en cuenta a las partes de su participación en el conflicto, pero, aunque el mediador se presente como una persona neutral, en ocasiones se deja llevar por la imagen que presenta una de las partes.



mediación, muchas veces para evitarse la onerosidad y demora que representa la vía judicial.

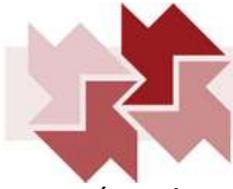
Además, en las mediaciones es común que los mediadores creen lazos de alianza y de rechazo -conscientes o inconscientes- con las partes que orientan. Los funcionarios intentan, al principio de la mediación, asumir una actitud de escucha total⁴⁴ para comprender el caso y las respectivas versiones que se ofrecen sobre el mismo, pero esta actitud, por supuesto, no es pasiva. Intentan hacerse a una imagen de las partes, para constatar si, por ejemplo, entre ellas se da una relación entre dominante y dominado, o entre ingenuo y abusivo, etc. Ello lleva a que el mediador se involucre en el conflicto, aunque con una diferencia fundamental: sus intereses creados buscan la simetrización de las partes en cuanto al poder que ostentan y, por ello, él aún tiene la opción de asumir el papel de tercero.

El mediador trata de poner a las partes en igualdad de condiciones para que se logre un equilibrio en el cual cada parte sea protagonista a la hora del acuerdo. A pesar de creer que su papel deba ser neutral, notan que es muy difícil no “cargarse”, ni esperan lograrlo, ya que ellos ven que una de las partes quiere aprovecharse de la otra⁴⁵.

La neutralidad no ocurre (ni puede ocurrir). En muchas ocasiones el mediador entra a hacer juicios de valor sobre lo que es cierto y lo que han debido hacer los involucrados. Se intenta hacer ver a las partes que no pueden seguir buscando las causas de los problemas fuera de ellos y de sus familias. Sin embargo, algunos mediadores que creen que su papel debe ser neutral e imparcial, consideran que: al ser ajenos al conflicto no deben intervenir ni guiar, sólo facilitar el diálogo; no pueden dejarse influir por circunstancias particulares (por ejemplo, dominación); si las partes no plantean soluciones, ellos pueden hacerlo pero sin imponerlas; ante un acuerdo claramente perjudicial para una parte, intentan mostrarle esta

⁴⁴ El mediador fija las reglas del juego, entre las que están el respeto mutuo y oír lo que dice el otro. Les aclara que todos tienen que poner de su parte, entiende que en un momento de ira no se sabe bien lo que se hace o se dice. Eso sí, cuando las partes intentan dejar de lado el conflicto por lo álgida que se torna la discusión, el mediador intenta que no se pierda el hilo de la mediación, e intenta seguir profundizando en las causas del conflicto. Igualmente se preocupa por hacer reflexionar a las partes sobre la importancia de ceder y de ponerse en la situación del otro. Se buscan puntos de encuentro, logrando que los involucrados se unan en torno a un problema común (por ejemplo, que hay una fábrica vecina que expide olores), contribuyendo a que finalmente se sienta cordialidad entre ellos.

⁴⁵ Como mencionó un mediador de la Unidad de San Cristóbal Sur, “uno cree que tiene la justicia y trata de intervenir en el conflicto para equilibrar la balanza”. Cuando es muy claro el caso de indefensión (por soledad, pobreza, desamparo, hambre), el mediador trata de hacer que esa persona “se despierte” haciéndole ver sus derechos. Decía otro mediador: “uno mismo se dice que no se va a acalorar, pero con el tiempo se involucra en el conflicto para entenderlo”.



situación a la parte débil y si ésta persiste en su posición, se respeta su voluntad permitiéndole la firma del acuerdo (aunque dicen que no se ha visto algún caso así en la práctica). Para “asegurar la neutralidad”, parten de la premisa de que el mediador no debe reunirse antes de la mediación con alguna de las partes (ni en baranda) porque podría generar empatía/apatía por las partes y así llegaría a la audiencia con prejuicios y rotulando a los usuarios. En la práctica, sí se observan reuniones previas a la audiencia.

Aunque se espera que el protagonismo sea de las partes, realmente se observa que es el papel de autoridad el que ha logrado que se realicen acuerdos. El mediador, al tratar de “equilibrar” la situación entre las dos partes, termina tomando partido por la parte más débil, o la que “tiene la razón”. Lo que se entiende es que es necesario “hacer justicia”, por eso los mediadores terminan parcializándose.

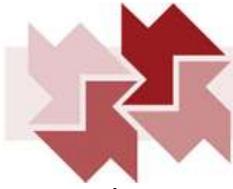
Para algunos funcionarios la estrategia fundamental empleada por el mediador es “desconectar la polarización extrema del conflicto”: intentar despersonalizar el problema, en el sentido de hacer notar que no se trata de enfrentamientos puramente individuales, sino de una situación infortunada en donde, por ejemplo, el modo legítimo de conseguir recursos para unos resulta ser la fuente legítima de disturbio e intranquilidad para los otros. Indudablemente la participación activa del mediador ayuda a que la mediación se centre en el motivo principal del conflicto así como en la manera concreta para superarlo.

Los mediadores tratan de hacer entender a las partes que ellas mismas se deben volver dueñas de su caso, porque “la vida es como uno la hace”. La primera actitud que debe tenerse es la de *respeto*⁴⁶. Generalmente se les pregunta por la relación que tenían antes de presentarse el conflicto⁴⁷, y se les propone comprometerse en el acta a no agredirse, eso sí, aclarándoles que si no lo hacen pueden ser detenidas.

Los mediadores son conscientes de que deben tener una gran destreza en comunicación interpersonal. Se nota su enfoque transformador cuando

⁴⁶ Por ejemplo, cuando el abogado de la Unidad de Ciudad Bolívar les dice a la arrendadora e inquilina “¿por qué la insulta delante mío?”, “¿Las dos creen que esta es la forma de arreglar el conflicto?, yo las escucho pero ustedes no se ayudan, y son ustedes las que tienen el problema; ¿quién está ganando con esto?”. La inquilina responde: “Nadie, nos estamos rebajando”.

⁴⁷ En uno de los casos de mediación sucedido en la Unidad de Ciudad Bolívar, se cuenta cómo una de las partes, dueña de la vivienda arrendada, cuenta que antes se querían, mientras que la inquilina comenta, llorando, que la señora le ayudó mucho cuando sus hijos estaban aguantando hambre. El abogado les dice: “¿se dan cuenta de lo que acaban de decir?; no se dejen llevar por la ira, tienen que aprender a vivir en comunidad”. Finalmente, la inquilina agrega que ella no odia a la dueña porque ella no es mala, incluso a veces la ve como una madre.

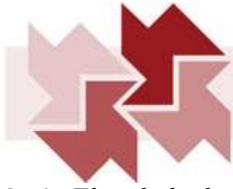


tratan de integrar la preocupación por el derecho y la justicia y el interés por la relación, pero este modelo se pierde cuando no evitan la formulación de propuestas o términos de arreglo e incluso promueven la obtención de un arreglo cualquiera, en vez de alentar a las partes a definir los problemas y a hallar sus propias soluciones. Tampoco se ve siempre que inviten y ayuden conscientemente a las partes a considerar las perspectivas de la otra, pero en ocasiones los mediadores reinterpretan, traducen y reformulan los enunciados expresados y piden a las partes que consideren el significado de tales reformulaciones. Dada la influencia inevitable del mediador, no se nota que los mediadores se comprometan a usar la influencia sólo con el fin de mantener en manos de las partes la decisión final acerca del resultado.

El papel de liderazgo, en la práctica, parece ser el de controlar más que de potenciar. No está creando personas capaces y dispuestas a tomar la responsabilidad de sus propias vidas⁴⁸. Sin embargo, se han dado casos de aprendizaje, como cuando la señora, luego de asistir a cuatro mediaciones por el mismo motivo (incumplimiento en el pago del arriendo por parte de sus inquilinos), la quinta vez va a la Unidad de San Cristóbal Sur contando que ahora ella misma se reúne con sus arrendatarios a discutir el problema y “si va a la UMC es para buscar asesoría en la elaboración del acta”.

Por otro lado, los funcionarios sostienen que han aprendido mucho en el poco tiempo que llevan desempeñando sus funciones. Primero, a nivel profesional, en donde la interdisciplinariedad de la Unidad los ha llevado a desbordar los conocimientos estrictos provenientes de sus campos de estudio. Segundo, a nivel personal, en donde consideran que han avanzado bastante en la solución “íntima y cotidiana” de sus conflictos. Tercero, por la retroalimentación que implica atender al público, ya que “conocer el caso de una sola persona es como conocer un mundo”. Además porque las habilidades de sus funciones, sobre todo las de la mediación, se adquieren en gran medida a partir de la experiencia (como por ejemplo, detectar cuál es la parte débil y cuál la dominante, contrastar versiones encontradas del mismo sujeto, etc.). En resumen, esta labor les ha infundido una nueva sensibilidad para con su entorno inmediato, en donde el conflicto, en lugar de ser una amenaza, es asumido como una oportunidad para generar alternativas de convivencia.

⁴⁸ En el mismo caso anteriormente citado, el mediador les pregunta si es que tienen tiempo para demandarse, y les propone que dialoguen en vez de “seguirse agarrando”. Se calman un poco, y el funcionario aprovecha para preguntarle a la inquilina que cuánto tiempo necesita para desocupar. Ella dice que un mes y el abogado se afana a responder “eso es mucho tiempo”, mientras que la dueña manifiesta estar de acuerdo.



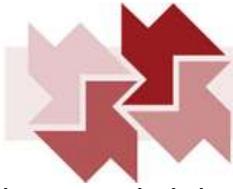
3.4. El rol de las partes en la mediación

Es común en los funcionarios considerar que la principal dificultad que se presenta para lograr un acuerdo es un factor cultural: a los colombianos desde pequeños nos enseñan a ser competitivos antes que solidarios. Así, la gente es insegura, nunca se da la razón al otro, y se piensa en “enfrentarse” (ley de la ventaja) y no en “encontrarse”. Es difícil que una parte renuncie a la necesidad de tener razón siempre o de que su verdad sea la verdad y, por ello, se dificulta que pueda escuchar a la otra persona. Aún más, el conflicto se desborda cuando se ve afectada la familia. Sin embargo, las partes salen satisfechas porque fueron escuchadas, así no se haya resuelto el caso.

Los usuarios de la Unidad buscan justicia inmediata. Al llegar utilizan palabras como “demandar” o “denunciar” y llaman “citación” a la “invitación”. Acuden a la UMC como último recurso. Se presentan a la mediación con una actitud de rivalidad, dicen que el del problema es el otro, pero luego reconocen que ellos también tienen un conflicto. Inicialmente intentan encuadrar a los otros dentro de estereotipos. Al comienzo la contraparte no quiere asistir, pero cambian de opinión al hablar con uno de los funcionarios o cuando escucha la celebración de otras mediaciones. Al llegar a la mediación cada uno espera que sea el otro el que ceda primero. Se amenazan, asumen una posición defensiva y de víctimas. Luego reconocen que es aquí donde mejor se sienten, ya que no han sido escuchados en otras instancias. El mediador los guía a darse cuenta de que todos se equivocaron y a recordar las cosas buenas de la relación.

En la mayoría de las ocasiones, las personas acuden buscando que una autoridad solucione el problema, y aún no hay una conciencia de que son las partes las que deben llegar a un acuerdo. Es común que en las audiencias las partes pasen por tres etapas: agresividad, desahogo y, finalmente, la formulación o escucha de propuestas. Eso sí, desean que los acuerdos presten mérito ejecutivo, pues temen que luego no se cumplan si no existe la amenaza de poder acudir a un proceso judicial. Existe el ánimo de solucionar el conflicto rápidamente por medio de un acuerdo, pero no es claro que busquen un espacio neutral en el cual restaurar los canales de comunicación. Lo que buscan es que el tercero dé una solución justa, teniendo en cuenta sus intereses.

La comunicación no es entre las partes sino con el mediador: cada parte intenta convencer al mediador de que ella es la que tiene la razón. Buscan que el mediador sí se involucre en el conflicto, pero para su propio beneficio, pues lo ven como una autoridad que da la solución. Se nota que



la necesidad de fondo de las partes es ser escuchadas, aunque en ocasiones falta la sinceridad o no buscan solucionar el conflicto de fondo sino ocultarlo o matizarlo. Por ello, los funcionarios reconocen que la principal ayuda que puede darse en varios casos es crear un ambiente de respeto y comunicación que permita a las partes exponer sus puntos de vista de la manera más libre posible y ser escuchadas. Así muchas personas salen satisfechas, aunque no se dé el acuerdo.

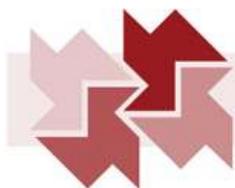
Sin embargo, aún es común oír a la gente que llega a decir “es para poner una denuncia” y buscan que un policía obligue al “invitado” a ir a la mediación. Pero en general, los usuarios de la Unidad consideran que el servicio es bueno, los funcionarios son amables y las instalaciones agradables.

También hay usuarios que ponen el máximo de sus esfuerzos para proponer alternativas negociadas de solución, o aquellos que aprenden de la mediación y no tienen la necesidad de volver a la institución. Desafortunadamente, la mayoría de las veces las partes vuelven a la Unidad cada vez que tienen un problema, como si no hubieran aprendido nada con la primera audiencia⁴⁹. De hecho, nunca antes han tenido la iniciativa de reunirse para exponer sus diferencias. Los casos así muestran el uso de la Unidad como si se tratara de un juzgado: el solicitante quiere una medida que finalmente obligue al invitado a pagar, mientras que éste asiste sólo cuando se da cuenta de que pueden existir medidas cada vez más coercitivas de por medio. La propuesta del mediador se acepta con resignación, como ocurre en los casos de arrendamiento, donde al no encontrar amparo legal, los desesperanzados arrendadores hacen un último esfuerzo de confianza en la contraparte a través de la firma de un acta⁵⁰.

Vemos que se descarga toda la responsabilidad de solución del caso en el mediador, esperando encontrar en él una respuesta de imposición dada su “autoridad” como funcionario del Estado. Además, se somete a lo que él acepte como justo, seguramente por ser el “mal menor”, dada la situación y la falta de ayuda de otras instancias públicas. En ocasiones, la calma de una parte expresa más cansancio que ánimo conciliatorio. Así, a pesar de lograrse el acuerdo, no se genera un diálogo o acercamiento entre las partes. Por último, es curioso, aunque no extraño, el rechazo que hay a la presencia de abogados de las partes en las audiencias de mediación, ya que impiden el acuerdo.

⁴⁹ En efecto, de acuerdo con lo comentado por las partes en un caso de mediación ocurrido en la Unidad de Suba, ellas nunca han tenido un nuevo diálogo entre todos después del efectuado aquel día, y si lo tuvieran, intentarían utilizar de nuevo los servicios de la Unidad de Mediación y Conciliación.

⁵⁰ Se aclara que esta acta no presta mérito ejecutivo como sucede en la conciliación. Puede ser utilizada como indicio dentro de un proceso, pero no como título para iniciarlo.



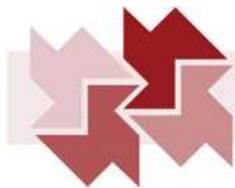
Respecto del rol del mediador, las partes esperan que sea neutral, pero sin dejar por ello de involucrarse en la conducción del proceso. Sin embargo, no comprenden las metas del proceso de mediación circular narrativo⁵¹, en el que se parte del supuesto de que el ser humano es capaz de ser *protagonista*, es decir de conducir su vida y sus relaciones, de tomar decisiones y ser responsable de éstas y de sus consecuencias. Esto guía a que se interesen en el acuerdo, pero no en la relación.

4. Recapitulación

Al estudiarse la problemática del Estado para imponerse en materia de justicia, lo que refleja el fenómeno de la descontractualización, se crearon normativamente mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la Conciliación en Equidad, el cual tenía como propósito fundamental descargar a la rama judicial del volumen de procesos que congestionaban los despachos judiciales. En la práctica, este objetivo se convirtió en la búsqueda del acceso a la justicia y en la transformación de las prácticas violentas mediante la participación popular. Sin embargo, aún falta claridad en la forma en como se busca relacionar el sistema de justicia formal con las prácticas sociales comunitarias. Mientras que los conciliadores en equidad son un modelo de autocomposición (las partes son las que llegan a un acuerdo satisfactorio para ambas), los Jueces de Paz se identifican con un modelo de heterocomposición (el juez impone una decisión, si es que no se logra el acuerdo).

La tendencia estatal hacia la informalización de la justicia se acrecentó en la medida en que se presentaban nuevos eventos y situaciones críticas que transformaban las formulaciones y las posturas institucionales. Recordemos algunos momentos como los siguientes: el cambio de prioridades en el interior del Ministerio de Justicia de acuerdo con el cual el programa de Conciliación en Equidad dejaba de ser un simple mecanismo de descongestión de despachos judiciales y comenzaba a ser visto como un instrumento generador de convivencia; el ingreso de nuevos actores al programa de conciliación, como las ONGs en calidad de contratistas estatales, para capacitar a los futuros conciliadores; la mayor proximidad de la realidad de las poblaciones donde se desempeñaba el programa y la advertencia de las falencias institucionales; el cuestionamiento, por parte de los líderes comunitarios, de la propuesta pedagógica y de las actividades de capacitación y nombramiento de conciliadores mientras no existiera

⁵¹ Propuesto por Sara Cobb y desarrollado por Marinés Suares.

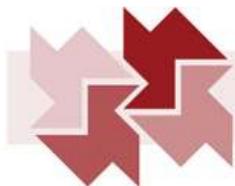


articulación entre las prácticas tradicionales y las propuestas estatales; y la reflexión sobre la necesidad de aprender de las experiencias existentes.

Es de destacar, con todo esto, que la experiencia de los funcionarios, miembros de ONGs y sectores populares en el desarrollo del programa Conciliación en Equidad, ha sido lo que ha permitido mantener como uno de los objetivos estatales el reconocimiento y fortalecimiento de los procesos sociales pacíficos en torno a la justicia que han iniciado las comunidades. Al menos las siguientes consideraciones, que conviene a la Secretaría de Gobierno aplicarlas en las Unidades, parecen dirigirse en esa dirección: en primer lugar, la reflexión según la cual debe haber una transformación en los contenidos del programa de Conciliación en Equidad, de manera que en lugar de dar capacitaciones formales y nombrar conciliadores, se debe iniciar un proceso con mayor contenido pedagógico dirigido a las comunidades en general; en segundo lugar, debe haber una mayor relación entre la propuesta pedagógica y la vida cotidiana; en tercer lugar, el seguimiento a los procesos iniciados ha de ser continuo; en cuarto lugar, debe haber un mayor apoyo por parte de las instituciones locales; y en quinto lugar, es fundamental el respeto por las tradiciones de las comunidades en lo relacionado con las prácticas pacíficas de resolución de conflictos. Siguiendo estos lineamientos, no imaginados sino obtenidos con la experiencia en el desarrollo de los programas estatales, podría lograrse un impacto social positivo de las Unidades, ya que se generaría su apropiación, legitimidad y reconocimiento por parte de sus destinatarios.

A pesar de lo que se ha logrado con los programas estatales, los resultados no han podido ser mejores por hechos como los siguientes: la conflictividad es compleja y difícil de abarcar, debido a sus múltiples manifestaciones y causas; el concepto de interés general tiene hoy en día poca capacidad legitimadora; existe una pluralidad de contractualizaciones fragmentadas en nuestra sociedad; y la situación social anormal está sustentada en el miedo, ante el debilitamiento del poder regulador tradicional del Estado. La ausencia del Estado (sus soluciones se ven lejanas, incompletas e intermitentes) ha generado una exclusión de la oferta en materia de justicia, por lo que hay una tendencia a las soluciones privadas - frecuentemente violentas- que, aunque son rápidas, realmente lo que hacen es incrementar la conflictividad. Esta usurpación de prerrogativas estatales de coerción y regulación social por parte de actores muy poderosos ha generado una situación de violencia que afecta la vida cotidiana de los colombianos y, por tanto, la misma forma en que tramitan sus conflictos más pequeños.

Sin embargo, las propuestas gubernamentales están tratando de acercarse a las comunidades con otra visión del conflicto más alentadora, en donde



se le reconoce como un factor importante de cambio social. Por ello, en vez de eliminar el conflicto, como se trata de hacer en la justicia formal, lo que se busca por medio de la conciliación es conducirlo hacia cambios que beneficien la organización social, ya que es en el funcionamiento de las comunidades donde se considera que debe indagarse la fuente que crea y desarrolla los conflictos. En la práctica de la figura, se ve que hay intereses irreconciliables dada la desigual distribución de la autoridad entre las personas y entre los grupos. Sin embargo, con la conciliación se busca decrecer este tipo de inconvenientes al establecer reglas de juego, por ejemplo, reconocer la posición del otro como razonable. Es importante recalcar que los nuevos programas estatales en materia de derecho alternativo parten de considerar que los conflictos se regulan efectivamente si los grupos de interés participan activamente en la formulación de las reglas. De esta manera, el componente participativo es destacado y fundamental en la normatividad vigente.

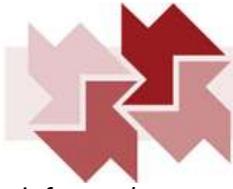
Finalmente, se puede considerar que el Estado colombiano ha evolucionado en la concepción de sus políticas sobre informalización de la justicia: en una primera etapa, el interés central estaba en la búsqueda de mecanismos para la descongestión de los despachos judiciales; en una segunda etapa, el objetivo fundamental fue el acceso a la justicia; y en una tercera etapa, se encuentra que en la base de los programas estatales está el ideal de la convivencia pacífica, donde la sociedad civil tiene un papel protagónico. No obstante lo anterior, ello no implica que esta última visión sea la considerada por todos los funcionarios públicos y los ciudadanos en general; aún se requiere de un proceso de cambio cultural que permita que la filosofía que hay detrás de los mecanismos alternativos para el manejo de conflictos sea interiorizada y puesta en práctica por parte de la comunidad y a través de las nuevas propuestas estatales.

BIBLIOGRAFÍA

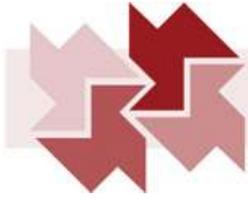
- Aisenson, Aida, *Resolución de conflictos: un enfoque psicosociológico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Barreto, A., Perafán, B. y Spraggon, C., *La dimensión cotidiana del conflicto. Análisis sobre el programa distrital de las Unidades de Mediación y Conciliación implementadas en Bogotá*, CIJUS, Estudios Ocasionales: Bogotá, mayo de 2000.
- Baruch-Bush, Robert A. y Folger, Joseph P., *La promesa de la mediación. Cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Granica, Buenos Aires. 1996.
- *Segundo informe de ejecución del proyecto*, Cámara de Comercio de Bogotá, Centro de Arbitraje y Conciliación, Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1997.
- *Tercer informe de ejecución del proyecto*. Centro de Arbitraje y Conciliación, Santa Fe de Bogotá, 30 de enero de 1998.



- *Cartilla para Conciliadores*, Centro de Arbitraje y Conciliación, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- *Documento de presentación del proyecto*, Centro de Arbitraje y Conciliación, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Bienvenido a la Rueda*, Centro de Arbitraje y Conciliación, Red Ciudadana de Conciliación, Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998.
- *Cartilla para promotores*, Centro de Arbitraje y Conciliación, Santa Fe de Bogotá, julio de 1998.
- *Resultados consolidados y conclusiones -Informe final diagnóstico-* mimeo, Cámara de Comercio de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Informe de capacitación localidad Puente Aranda*, mimeo, Área de Investigación, Cámara de Comercio de Bogotá -González Guevara Asociados-, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Cartilla para conciliadores*, Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Informe de sistematización y evaluación del programa Conciliación en Equidad*, Corporación Opción Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- *Conflictividad y Acceso a la Justicia en el Distrito Capital*, CIDER Investigación, mimeo, Bogotá, 1997.
- *Impacto social de las Unidades de Mediación y Conciliación y análisis de experiencias comunitarias en materia de resolución de conflictos en Bogotá - Fases I y II*, Mimeos, CIJUS, Investigación, Bogotá, junio de 1999 y enero de 2000. (Primera fase financiada por COLCIENCIAS).
- Investigación, *Propuesta para la Reglamentación de los Jueces de Paz en Colombia*, CIJUS, Financiada por el Consejo Superior de la Judicatura, 1997.
- Coser, Lewis A., *Las funciones del conflicto social*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1961.
- Dobson, T. y Miller, V. (1978). *Aikido in Everyday Life. Giving in to Get Your Way*. Berkeley: North Atlantic Books, 1993.
- Crum, T. (1987), *The Magic of Conflict. Turning a Life of Work into a Work of Art*. USA: Touchstone, 1988.
- Doise, W. Y Moscovici, S., *Las decisiones en grupo*. En: Doise y Moscovici, *Psicología Social I*. Paidós, Barcelona, 1991.
- *Informe al Congreso de la República*, Ministerio de Justicia, Imprenta Nacional. Bogotá, 1991.
- *Reflexiones acerca de las representaciones sociales sobre justicia comunitaria, específicamente sobre Conciliación en Equidad*. Primer documento borrador para la investigación sobre conflictividad en las localidades de Santa Fe de Bogotá, NEST -Núcleo de Estudios Estratégicos-, Unidad de Manejo de Conflicto y Negociación, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Perfil de las Unidades de Mediación y Conciliación en Equidad*. Informe mensual de avance sobre el proyecto. Santa Fe de Bogotá, marzo de 1998.
- *Diagnóstico sobre conflictividad local para las localidades de Santafé, Ciudad Bolívar, Uribe Uribe, Antonio Nariño, Usme, Bosa y Kennedy*, mimeo, NEST -Unidad de Manejo de Conflicto y Negociación-, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Descripción de la presentación del proyecto: Sociodrama "Pelea por las naranjas"*. Anexo 1 del informe de avance de junio 10. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Taller: Identidad*. Anexo 2 del informe de avance de junio 10. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Taller: Negociación y Resolución de Conflictos*. Anexo 2 del informe de avance de junio 10. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Día RE, para Recrear, Repensar y Resolver las disputas*. Anexo 3 del informe de avance de junio 10. Santa Fe de Bogotá, 1998.
- *Informe de avance*. Documento de 6 páginas, julio de 1998.



- *Informe de avance*. Texto de 22 páginas, septiembre de 1998.
- *Red de Justicia Comunitaria*, Informe presentado al Ministerio de Justicia de los Foros Regionales sobre Jueces de Paz. Santa Fe de Bogotá, 1997.
- *Colombia: The Mirror of Modern Social Contract*, Texto para ser presentado en el Congreso de Law ans Society en Chicago, 1999.
- Saures, Marinés, *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Paidós, mediación 4, Buenos Aires, 1997.
- *Informe consolidado diciembre 1998 - noviembre 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de Ciudad Bolívar, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe consolidado diciembre 1998 - noviembre 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de Engativa, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe actividades de julio, agosto y septiembre de 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de Puente Aranda, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe consolidado diciembre 1998 - noviembre 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de San Cristóbal Sur, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe de gestión julio - octubre 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de Santa Fe, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe consolidado diciembre 1999-noviembre 1999*, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe consolidado diciembre 1998-noviembre 1999*, Unidad de Mediación y Conciliación de Suba, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- *Informe ejecutivo consolidado 1999*, Unidades de Mediación y Conciliación, mimeo, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- Zuleta, Estanislao, *La Cábala* No.3, Cali, diciembre de 1982.



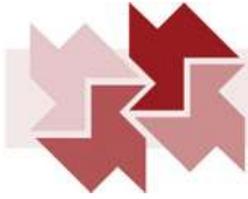
ENTREVISTA CON FUNDACIÓN LIBRA

Realizada por Alberto Binder, Director del INECIP
Soledad Pujó, Coordinadora de Edición de Sistemas Judiciales
Santiago Marino y Roxana Lemkin,
Grupo de Apoyo de Sistemas Judiciales

La Fundación Libra es una institución privada, sin fines de lucro, creada para promover la modernización de la justicia y la aplicación privada y pública de técnicas de resolución de conflictos. Es la institución pionera que introdujo la mediación en la Argentina. Realiza entrenamiento y capacitación continua de mediadores en todo el país y en Latinoamérica, y sus equipos interdisciplinarios de mediadores brindan servicios en varios Centros de Mediación.

La historia de la Fundación Libra está muy ligada a la historia de la aparición de los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos. Nos gustaría que nos cuenten sobre esta historia en su conjunto.

Elena Highton: En 1989 viajamos junto con Gladys Álvarez a la Escuela Judicial de Reno, Nevada. Allí compartimos un curso junto a 120 jueces americanos y escuchamos hablar por primera vez de la resolución alternativa de disputas, lo que nos creó una gran inquietud. Cuando volvimos a Buenos Aires, decidimos hacerle una propuesta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para el desarrollo de algunos de estos mecanismos que, en ese momento, no fue aceptada. Ante ese rechazo, decidimos hacer esta misma propuesta al Ministerio de Justicia. El Ministro de Justicia en ese entonces, el Dr. Arslanián, la estudió y se dio cuenta de que tenía futuro. Tomó inmediatamente la idea y formó una comisión para elaborar un proyecto de ley y a los fines de difundir estas prácticas. En una segunda instancia, se formó otra comisión que obtuvo la Declaración de Interés Nacional de estas prácticas. Este proceso iniciado por el Ministerio de Justicia culminó, varios años después, con la Ley de Mediación. En 1993 hicimos una experiencia piloto de mediación en los juzgados civiles -patrimoniales y de familia- que fue muy exitosa y culminó en 1995. Muchas de las personas que trabajaron en dicha experiencia -la mayoría se encuentra aquí presente- fueron los primeros mediadores argentinos. Por supuesto, los primeros mediadores fueron estadounidenses. Ellos se encargaron de entrenar a nuestros mediadores, en materia patrimonial, David Cheking y, en materia familiar, Patricia Robak, ambos de California. Originariamente, había



venido a dar las primeras charlas introductorias, Sharon Press, Directora del Centro de Resolución de Disputas de Florida.

¿Cómo se instaló el tema? La resolución alternativa de conflictos modifica muchas prácticas judiciales y muchas prácticas del ejercicio de la abogacía. Esto algo bastante difícil de lograr, pero parece que su instalación es algo que se logró, más o menos, rápidamente.

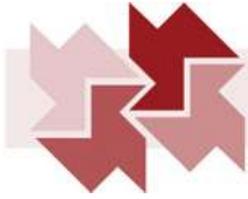
Elena Highton: No, por supuesto esto no fue así. La primera vez que el Ministerio de Justicia ofreció este proyecto, la Cámara Civil rechazó en pleno, por voto de la mayoría, la experiencia piloto. Esto se terminó resolviendo por una acordada de la Corte Suprema y, a raíz de ello, la Cámara lo aceptó.

¿Cuál fue la razón de ese rechazo?

Gladys Alvarez: En sus votos, la Cámara decía que era una injerencia del Poder Ejecutivo en la actividad del Poder Judicial, porque era el Ministerio de Justicia el que había liderado el proyecto y los mediadores habían sido contratados por el Ministerio de Justicia. Y, por supuesto, no podemos dejar de mencionarlo, sintieron que significaba una pérdida de poder. El hecho de que otro interviniese en los conflictos que habían sido adjudicados a los juzgados, hacía peligrar de alguna manera el Poder Judicial o la competencia judicial. Estos son los argumentos principales: la injerencia del Ejecutivo y la pérdida de poder. Esta resistencia persiste todavía en algunos países.

Elena Highton: El problema fue que se los había invitado a participar de la experiencia piloto y no se logró explicar bien de qué se trataba. Era algo completamente nuevo y desconocido. Una vez que se incorporó qué es la mediación, se entendió que no consistía en una intromisión o injerencia y que tampoco estaba en juego el poder. Ni siquiera se sacaban los expedientes del juzgado, era un mero formulario. Sólo se invitaba a las partes a realizar la experiencia, no se las mandaba obligatoriamente.

Gladys Alvarez: Si uno analiza los fundamentos de los votos surge, por un lado, la falta de conocimiento acerca de la mediación y, por otro, el temor comprensible a los cambios que pudieran introducir estos nuevos mecanismos.



En el trabajo que hicieron en otros países, ¿se repetía este patrón o es una característica del Cono Sur que tiene un Poder Judicial muy particular?

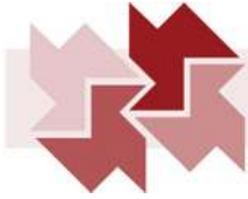
Elena Highton: Esto nos sucedió en todos lados.

Silvana Greco: (mediadora que participó en la experiencia piloto). Recuerdo que cuando se comenzó a trabajar fueron muy importantes para los jueces que habían sido sorteados, los cursos brindados en la Asociación de Magistrados. Por ello, diseñamos varios cursos o jornadas de capacitación para jueces y funcionarios y también para empleados y ordenanzas. Todas las personas de los juzgados que participaron de la experiencia, también lo hicieron de esta capacitación.

A su vez, tuvimos reuniones con los jueces que nos derivaban los casos y me acuerdo que les molestaban mucho algunas de las categorías que utilizábamos los mediadores para clasificar los casos que ellos nos enviaban. Les habíamos pedido que nos envíen todo tipo de causas, porque necesitábamos saber todo: cuándo la mediación funcionaba, en qué etapa del proceso, respecto de qué temas, etc. Pero algunos jueces aprovecharon para mandarnos algunos casos terribles. En muchos de estos casos llegábamos a una solución, pero otros para nosotros eran no mediables y ellos entendían esta clasificación como una mala selección de su parte. De a poco fueron comprendiendo que la mediabilidad tenía que ver con una permisibilidad subjetiva de las personas que iban a participar de la mediación y esto nos fue abriendo bastante el camino. Lo que les costaba mucho, también, era citar a los abogados y convencerlos de que sus causas pasaban a mediación. En los abogados también encontramos bastante resistencia y muchas veces nos decían que en realidad no les interesaba la mediación, que la habían aceptado porque no querían negarse ante el juez que luego iba a decidir sobre su causa.

¿Cómo describirían actualmente la relación entre los jueces y la mediación?

Gladys Álvarez: Después de esta experiencia que tuvimos en donde hubo por cinco años una Ley de Mediación prejudicial obligatoria -dictada para un período de emergencia- los resultados que obtuvimos con los datos estadísticos captados por nuestra mesa de entradas, nos llevaron a que de 154.000 expedientes que habíamos mandado a mediación, exactamente cuando se cumplieron los 5 años de la ley, habían vuelto al



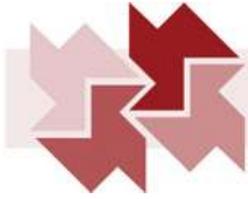
sistema judicial sólo un 37%. Simultáneamente con esta pequeña investigación interna que hicimos pudimos detectar que desde la vigencia de la Ley de Mediación, quedaron fuera del sistema judicial 54.000 expedientes, o sea, ingresaron 54.000 expedientes menos. Otra de las investigaciones que hicimos, cuando estaba por vencer la ley, fue averiguar la incidencia que la mediación prejudicial había tenido en la duración promedio del juicio típico nuestro -que es el juicio sumario- y detectamos que de 3 años y 8 meses que era la duración promedio, había bajado a 1 año y 8 meses.

Ello no se debió exclusivamente a la mediación, porque la Ley de Mediación trajo, como novedad, que la audiencia de conciliación intraprocésal a cargo del juez era obligatoria. Entonces, mucho se lo debemos a esa audiencia, pero el tema es que funcionó conjuntamente. El trabajo que se hacía en mediación, aunque no resultara en un acuerdo, mejoraba las relaciones entre las partes y ayudaba a la comunicación entre los abogados. A su vez, el entrenamiento que brindábamos a los jueces desde la Fundación (sorteamos más de 850 becas para el Poder Judicial) hacía que éstos utilizaran e incorporaran a la audiencia de conciliación muchas de las herramientas que aprendían en los cursos. Esto, sumado a las mejores relaciones que se generaban entre partes y abogados (fruto de la mediación previa) hizo que se fuera incrementando el promedio de conciliaciones.

Este análisis fue remitido a la Cámara Civil y los 39 camaristas por unanimidad decidieron pedir al Ministerio de Justicia que se prorrogue la ley por otros 5 años. Lo que en un primer momento fue fuertemente rechazado, se fue incorporando luego como algo necesario. Creo que la capacitación judicial fue y sigue siendo algo decisivo.

¿Puede decirse que la mediación de algún modo afecta económicamente a los abogados?

María Elena Caram: Así como la Dras. Highton y Alvarez mencionaron las tradicionales resistencias del Poder Judicial, el otro frente de resistencia, por supuesto, fueron los abogados. Del mismo modo que los jueces se sentían susceptibles de perder algún grado de poder o compromiso en sus expedientes, los abogados temían que -de alguna manera- ello significara sacarles trabajo o, por lo menos una franja de su actividad central, como por ejemplo llevar un juicio. Ellos, también pusieron obstáculos a vencer. Y esto mismo se reproduce como módulo en todos los lugares. Solemos decir que esta resistencia es saludable,



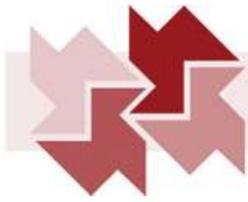
porque se están dando las situaciones que necesariamente tienen que darse, se están despertando las inquietudes que tienen que manifestarse, y esos son los obstáculos a vencer. De modo que mientras aparezcan estas situaciones, está todo bien.

Los abogados sentían esta preocupación, también había una parte de desconocimiento, mucho de prejuicio y de temor por las situaciones antes descritas. Una parte del temor se fue diluyendo a medida que fueron participando en la mediación, cuando fueron viendo las ventajas que esto les traía. Al ver que sus casos se solucionaban más rápido, que no dejaban de percibir sus honorarios, que les traía mucho menos desgaste, que se evitaban muchos trámites judiciales, que sus clientes estaban más tranquilos, etc., ellos mismos comenzaron a impulsar la mediación.

De todas maneras, más allá del trabajo artesanal e intensísimo que hicimos desde la Fundación desde un principio, se comenzó a abrir el camino y se despejó el temor a partir de la difusión masiva de la mediación que vino de la mano de la sanción de la ley. Porque la mayoría de las personas y abogados pasaban por la mediación porque ésta era obligatoria. El no encontrarse con mediaciones perfectas o mediadores perfectos, capacitándose simultáneamente, hizo que no saliera tan bien como era deseable. Pero en términos de difusión del conocimiento de la mediación, de los métodos, de las formas de trabajar, de las ventajas que pueden tener para resolver los casos, etc., creo que los abogados lo pudieron ver rápidamente. Así empezaron a comprender la finalidad y a tomarlo como una de las modalidades con las que pueden solucionar los problemas de sus clientes.

Diana Eilbaum: Sin dudas, influyó en todo esto la sanción de la ley. Si bien la ley hizo necesario muchos mediadores en muy poco tiempo, lo cual provocó que la formación fuera rápida y, a veces, no tan perfecta, logró una amplia difusión. Y hoy los abogados jóvenes sienten que es fundamental tener una formación de mediador, les resulta indispensable incorporar estos métodos.

Silvana Greco: Más allá del anhelo compartido y del trabajo que venimos haciendo, en la capacitación de mediadores, abogados y jueces; me parece que hay todavía un gran porcentaje de abogados que consideran a la mediación una técnica menor. Hay casos en los que creen que no les conviene que dicha técnica sea aplicable. Creo que sigue chocando contra la forma que tienen de atender los casos y de pararse frente a los



conflictos y, de algún modo, choca contra los intereses financieros de acuerdo a la manera en cómo tienen organizados los estudios. Me parece que hay abogados que se convencieron y se hicieron adictos, pero que igualmente sigue habiendo una gran resistencia.

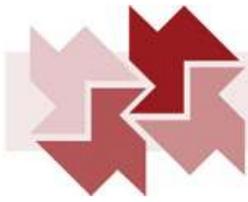
Marta Ortíz: Otra ventaja que tiene la mediación es que muchas veces después de su aplicación, las partes desisten del juicio, aún cuando no hayan llegado a un acuerdo. Muchas veces entienden, con la ayuda y sensatez por parte de los abogados, que no vale la pena llevarlo a cabo. Esto lo sabemos porque seguimos estando al tanto de si se inicia o no el juicio posteriormente, y muchos de los que no llegan a un acuerdo tampoco siguen la vía judicial.

Gladys Álvarez: Quiero agregar que el Colegio de Abogados tiene su propia Escuela de Mediación con mucha actividad en todo el país. Y estamos trabajando ahora en un proyecto *Multidoor*, que consiste en la prestación de servicios y asesoramiento en mediación gratuitos, con la finalidad de ampliar el acceso a la justicia. En un proyecto similar estamos trabajando con la Cámara junto con el Ministerio de Justicia. Nos dimos cuenta de que los que están cumpliendo esa función son los ordenanzas que están en la puerta de tribunales. Ellos le dicen a la gente a dónde tienen que dirigirse. Por eso nos pareció importante comenzar a trabajar en estos proyectos. De concretarse, se abrirán dos bocas de acceso a la justicia donde se brindará información y asesoramiento gratuito al ciudadano.

Estamos diseñando dentro de este programa otras ideas, que no sabemos si van a ser bien recibidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La idea es armar Casas de Justicia en cada barrio, para realmente llegar a toda la comunidad. Desjudicialización de la solución y descentralización de la justicia, éstos son nuestros objetivos.

Además del frente judicial y de los abogados, las partes ¿cómo reciben la mediación?. Porque generalmente contratan un abogado para confrontar y encontrarse con este método quizás no es necesariamente lo que esperaban.

Silvana Greco: La experiencia, desde el año 1993, me indica que la gente siempre recibe bien la propuesta de una mesa de diálogo. Existe un porcentaje de casos en los que las personas no quieren negociar, pero en general, lo aceptan. Muchas veces van directamente a los Centros de



Mediación gratuitos prescindiendo de los abogados, se enteran de la existencia de los Centros por otros medios, llaman para averiguar de qué se trata o se acercan directamente y siempre lo reciben positivamente.

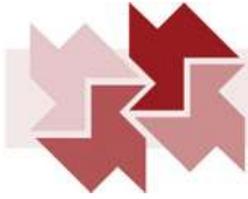
María Elena Caram: Creo que es importante aclarar que el trabajo que nosotros hacemos es desalentar el rol confrontativo vacío y desgastante, de ningún modo mitigamos el rol del abogado. No se le quita a las partes, como mediador, la sensación de estar protegidas, asesoradas y la certeza de que hay alguien que está trabajando para ellas. La idea es que se evite que la confrontación sea un obstáculo para arribar a una solución, pero es necesario que ninguna de las partes se sienta debilitada y, para ello, el rol del abogado es importante. De otro modo, la mediación tampoco sirve. Lo que nosotros buscamos es que las partes tomen decisiones con el asesoramiento de sus abogados y que éstas tengan un papel protagónico que en el proceso judicial generalmente no tienen.

Gladys Álvarez: Los roles de cada uno están bien definidos. En la práctica se puede medir por la baja ejecución de acuerdos. Salen satisfechos de la mediación ya que hay sólo 0.98% de ejecuciones de acuerdos en 5 años. Esto quiere decir que el trabajo que están haciendo los mediadores y los abogados es bueno. Si no existiera conformidad respecto de la forma en que los abogados defienden los intereses de cada una de las partes, si los acuerdos no fueran realmente lo que las partes libremente han querido, habría muchos más incumplimientos.

¿Cómo se fueron incorporando estos mecanismos en las universidades?

Gladys Alvarez: Desde el año 1993 dictamos en forma semestral la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires un curso de posgrado: la carrera en negociación y resolución de conflictos. Como es una carrera de actualización con una carga de 128 horas siempre ofrecemos diferentes opciones. Este semestre dimos, por ejemplo, cursos de facilitación para la toma de decisiones, mediación familiar y organización de empresas.

Elena Highton: Como profesores de la Facultad, fuimos también introduciendo el tema a través de las materias de grado que dictamos. Personalmente, como titular de Cátedra de varias materias, he dado por lo menos 1 o 2 clases sobre el tema en cada una de los cursos, sacándolos un poco del tema del día. Se notaba que la gente joven, que



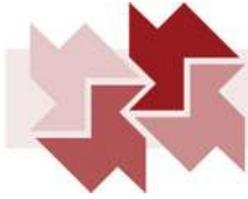
estaba siendo entrenada para litigar, se sentía realmente identificada con los sistemas de resolución alternativos, con este cambio de enfoque sobre la conflictividad. A los jóvenes les encantó desde un primer momento, por eso creemos, que si bien los antiguos abogados, pueden estar reticentes, los abogados que recién se inician lo toman como parte de su trabajo.

Julia Scandale: En un inicio se comenzaron a dar cursos de grado dentro del Ciclo Profesional Orientado, siendo una materia optativa. Tenía una gran cantidad de inscriptos y los trabajos de campo que los estudiantes traían eran muy interesantes y denotaban el interés que tenían en la materia. Fue un desafío muy grande integrar este proceso a una sociedad que estaba reformulando la forma de capacitar. Desde 1992 hasta la fecha, ya es una carrera en postgrado de actualización a la que asisten no solamente profesionales del derecho, sino también otros profesionales, por ejemplo arquitectos y contadores. Es muy significativo cómo se ha insertado en la sociedad.

Gladys Álvarez: La Universidad de Buenos Aires no tiene materias obligatorias de mediación y resolución de conflictos. Sí la han incluido en sus programas la Universidad de Palermo, la Universidad de Belgrano y la Universidad de Ciencias Empresariales.

Mónica Lázaro: (Profesora de teatro) Me desempeño en mediación escolar y en la escuela en la que trabajo tengo a 10 mediadores a mi cargo de 10, 11 y 12 años. Mi experiencia es que esto ha impactado mucho en los niños. Estos han mediado en los recreos mediante una experiencia de capacitación, luego hicieron pasantías y ahora están por recibir sus diplomas. Esta actividad también se ha implementado en estudiantes de la escuela secundaria pero los que han tenido menos vergüenza para mediar han sido los más pequeños. También han sido los que más la han difundido en qué consiste la mediación, han dado clases en la escuela a niños más pequeños. En cierta oportunidad le pregunté a un niño para qué le había servido la mediación y me sorprendió que dijera que si bien no sabía responder exactamente su significado, sentía que esto lo había hecho mejor persona.

Marta Ortiz: Sobre el perfil de los participantes quería agregar que la Fundación Libra hizo un convenio con la Fundación Centinela, con la participación de personal de las Fuerzas Armadas y del Servicio Penitenciario, algunos de ellos retirados y otros abogados.



¿De no haber sido por el trabajo realizado por las organizaciones del Tercer Sector ¿el Poder Judicial no hubiese incorporado este sistema? ¿Qué consejo puede dar Fundación Libra a otros Estados, provincias y al público latinoamericano para impulsar la adopción de estas prácticas?

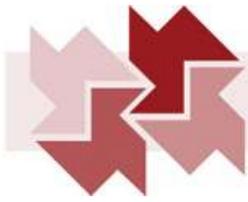
Gladys Álvarez: Para nosotros fue más sencillo porque formamos parte del Poder Judicial. Creo que esto nos evitó varios obstáculos. Por supuesto, tuvimos que ser muy cuidadosos. Pudimos trabajar desde adentro del Poder Judicial y desde ese lugar se nos abrían las puertas. También se nos abrieron las puertas de Paraguay, Guatemala, El Salvador, Santo Domingo, Uruguay, Honduras, Ecuador y Chile. ¿Cómo hicimos? Creo que fue clave tener una organización de la sociedad civil que tuviera contacto con el Poder Judicial. Creo que es importante que los centros de decisión política del Poder Judicial estén convencidos de que este movimiento sirve, que es útil y que nos va a ayudar a superar la crisis de la justicia que existe en todas partes.

Elena Highton: Tal vez que alguien venga desde fuera del Poder Judicial a decir que éste está haciendo mal su trabajo, no facilita las cosas. Es necesario destacar que se trata de una crisis estructural que debemos modificar entre todos.

María Helena Caram: De hecho cuando comenzamos a trabajar en las provincias, teníamos mucha resistencia del Poder Judicial. Necesitábamos que fueran ellas al Poder Judicial a contarles la experiencia. Recién a partir de esto comenzaba a ser más aceptado. La gente del Poder Judicial necesita saber no se los está dejando afuera sino todo lo contrario, que se está impulsando un cambio del que necesariamente deben formar parte.

Elena Highton: Con los abogados sucede lo mismo. Si los jueces están convencidos pero ellos no, tampoco es posible llevar a cabo ningún proyecto de este tipo. Hay que trabajar en forma integral.

Silvana Greco: Es clave la posibilidad de trabajo que abrió la Fundación para todos, también trabajamos con organizaciones de abogados y con las universidades.



¿Fue entonces una clave convertirse en una organización confiable para el Poder Judicial?

María Helena Caram: No todo fue tan fácil. Intentamos hacer una experiencia piloto similar con el fuero penal a la que llevamos a cabo con el fuero civil. Después de muchas reuniones, casi dos años de trabajo, con jueces penales, correccionales, de menores, con las fiscalías, etc., la Cámara del Crimen sacó una resolución diciendo “por ahora no”. Aclaramos que se hizo desde el Ministerio de Justicia pero con el acatamiento de todos los jueces. Sin embargo, hubo alguien que dijo “mejor todavía no”. Con esto quiero decir que si bien hay mucho camino recorrido, con cada proyecto nuevo hay que empezar a trabajar muy fuertemente otra vez.

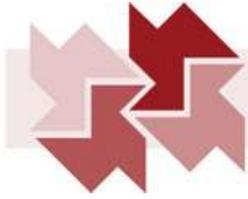
¿Qué otros obstáculos tuvieron como organización?

Gladys Álvarez: Sostenernos económicamente fue muy difícil. En un principio ingresaba mucho dinero a la Fundación, teníamos todo un sistema de becas para el Poder Judicial, para el Congreso, para periodistas. El dinero que entraba por un lado, se ponía en otro. Hicimos mucho trabajo gratuito con el dinero ingresado de los cursos. Armamos la Oficina del Defensor del Pueblo de la Ciudad, la sostuvimos durante tres años. Sostuvimos también varios centros comunitarios pagando los sueldos a los mediadores. Lo que entraba, lo gastábamos. En ese momento teníamos más exclusividad respecto de este trabajo, porque recién comenzaba a conocerse. Ahora es cada vez más difícil.

En general, se hacen críticas a la cooperación internacional porque, a pesar de los éxitos que se van logrando en el desarrollo de políticas públicas, no existe una contrapartida efectiva y sostenida de aquello que ha funcionado bien.

Gladys Álvarez: Con más ayuda, hubiésemos podido hacer muchas más cosas. Durante los primeros tres años de trabajo recibimos un fondo de la Fundación Konrad Adenauer para poder hacer una evaluación del proyecto porque no sabíamos realmente si la nueva ley estaba funcionando. Esto fue muy útil, porque pudimos saber cuáles eran las cosas que estaban funcionando y cuáles no.

Silvana Greco: Si hay un tema que ha sido muy descuidado es el de las investigaciones y seguimientos de los programas. En general, las ayudas



de los bancos o a través de las embajadas es para instalar los programas, pero la etapa de seguimiento en general es inexistente. De este modo los programas no se pueden corregir, no se pueden direccionar mientras están siendo ejecutados. Se pierde en el medio la parte sustancial del proyecto, todo el aprendizaje que hicieron los operadores se siente cuando termina el programa. La verdad es que no sabemos donde está la financiación, nosotros nunca la conseguimos.

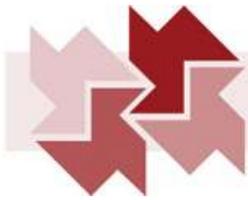
¿A dónde creen que se va la financiación? Porque cuando se ven los diseños de los programas de cooperación, los RAC están siempre incluidos.

Elena Highton: La Cooperación Internacional ha gastado mucha plata, la mayor parte en burocracia. Creo que la cooperación internacional tiene ese gran defecto, que no pone dinero en el hacer, sino en llenar papeles. Creo que este es un error conceptual muy grande. Los funcionarios de la cooperación han venido muchas veces, se sientan con nosotros, nos preguntan cómo va todo, llenan un sin fin de formularios, elaboran informes muy voluminosos, cobran honorarios muy cuantiosos y ahí se termina todo.

Julia Scandale: Existe también una concentración temática. Para el trabajo con las cámaras de comercio, por ejemplo, es mucho más fácil acceder a los fondos. Pero en otras áreas donde lo patrimonial no es tan atractivo como, por ejemplo, en materia penal, penitenciaria, escolar o de familia, es mucho más difícil. Creo que se debe tener en cuenta que se trata de áreas muy sensibles dentro de la sociedad y que aparecen descuidadas. Cuando se inician proyectos que requieren investigación y seguimiento y un aporte económico que contemple esa proyección, el apoyo en esas áreas es muy difícil de conseguir.

Damián D´Alessio: Un buen ejemplo es el Programa de Fiscalías en Santo Domingo que trataba justamente de capacitar a los fiscales y descentralizar su función trabajando directamente en las comisarías. Estuvimos trabajando un año y medio y no hemos tenido noticias si el programa continúa o no.

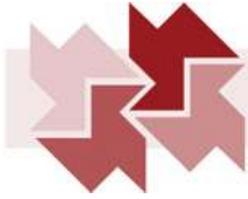
Marcelo López: Cuando hablamos de cooperación internacional, dividiría dos grandes grupos, es decir, los proyectos multilaterales y bilaterales. Creo que lo que se señalaba antes acerca de la burocracia es un defecto que produjeron los bancos en la financiación de los proyectos. Cuando el proyecto está sometido a endeudamiento e



intervienen solamente un país con el banco, terminan sistemáticamente en el síntoma que antes describían, lo único que hacen son fotocopias voluminosas y se entrega un informe que de poco sirve. Muchas veces nos encontramos, como en el caso de Honduras con AID, con una experiencia en la que se han gastado más de US\$ 5 millones y no se ha movido el elefante ni un sólo milímetro. Creo que hay una gran crisis en el concepto de lo que es la cooperación internacional. Todavía no se ha encontrado un modelo de cooperación que sea efectivo y que no termine siendo robado por la burocracia local. Creo que es mejor trabajar multilateralmente, muchos países al mismo tiempo. Eso tiene, a mi criterio, un efecto multiplicador extraordinario, evita el enquistamiento de gente que produce en cada país que siempre aparece para ocupar puestos cuando son bien pagos. Por supuesto, cuando son mal pagos no aparece nadie y hay que trabajar gratis. Cuando en los proyectos intervienen varios países las cosas cambian porque se produce un intercambio fuerte de técnicos, de experiencias y de personas. Creo que, de esta forma, se evita la captación de fondos por quienes sólo tienen ese objetivo.

¿Cuáles son los aspectos relevantes en cada una de las áreas en las que ustedes trabajan?

Marcelo López: Un gran éxito fue el sistema de conciliación laboral obligatoria que hoy por hoy resuelve cuatro de cada diez presentaciones. Es un sistema que ha aunado los esfuerzos de todas las entidades y funciona con las redes de los consultorios jurídicos gratuitos. Todos los abogados de éstos consultorios pertenecientes al Gobierno de la Ciudad, al Ministerio de Trabajo están entrenados como para gestionar en esta instancia la pronta resolución a través de sus clientes, porque son éstos los protagonistas en el fuero laboral y es indudable que tienen un éxito aplastante. En la actualidad, fiscales y jueces del fuero laboral dicen que no pueden creer haberse opuesto firmemente a la conciliación y que, ahora, debían admitir con honestidad que eran devotos de este tipo de métodos porque les había restado un ingreso enorme de expedientes. Hoy por hoy se soporta directamente todo el fuero laboral por lo que es la conciliación laboral y esta es una herramienta que a la Fundación Libra le ha servido como base de presentación en varios de los países de Centroamérica. Honduras se mostró muy interesada en toda esta cuestión, porque aparte de utilizar el método RAC, es muy poderosa en el sistema de notificación. Esto se hace a través de una red de



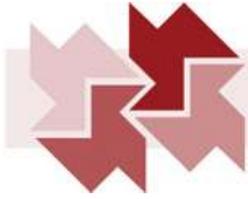
informática donde se comunican con los conciliadores por un sistema llamado “lotus”.

Damián D’ Allesio: Quisiera hacer referencia a la mediación en el ámbito de la Policía, a la mediación en materia penal y hacer especial mención a la Ley de Mediación Penal que se promulgó recientemente en la Provincia del Chaco. Esta es una provincia que actualmente está atravesando un momento de gran conflictividad social. Me tocó personalmente trabajar en capacitación con policías y gendarmes de esta jurisdicción en materia de mediación. De igual modo, dimos varios cursos a policías en el marco de la Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina.

¿Cómo reciben los policías este tipo de propuestas?

Con los policías pasa lo mismo que con el resto de los sectores -fiscales, abogados e incluso ingenieros-: se sienten mediadores desde siempre y el hecho de aportarles técnicas y elementos para profundizar este rol, siempre es bienvenido. Los cursos les han servido para darse cuenta, realmente, de que ese es el rol que estaban cumpliendo intuitivamente. Se trata de aportar los mecanismos para hacerlo de un modo mejor y, en este sentido, la respuesta que hemos obtenido es una mayor demanda. Jamás hemos escuchado “la mediación llega hasta acá” sino que, por el contrario, siempre nos han exigido más. Lo interesante es la combinación que se hace de las diferentes técnicas que se van aprendiendo en diversos espacios de nuestras vidas -como la familia o la escuela- y se van transmitiendo de unos ámbitos a otros. Porque la resolución de conflictos es hablar de una manera distinta, independientemente del marco en el que se dé el conflicto. En el caso de los policías, tal como ellos lo afirman, el 80 o 90 por ciento de su trabajo consiste en tratar con las personas directamente. ¿Saben algo de comunicación?: nada.

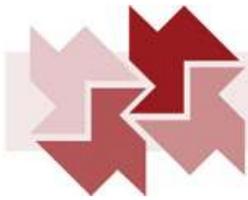
Silvana Greco: Estoy trabajando con el Consejo del Menor, especialmente con el personal que está en contacto directo con los chicos, y la reacción es la misma a la que describe Damián. Por supuesto, no inmediatamente, pero en la medida en que notan que estos métodos les permiten relacionarse con los chicos en conflicto de una manera diferente, ven que existen otras maneras de preguntar, otras formas de escuchar, cosas muy simples, que ellos llevan a la práctica y que les da muy buenos resultados. Esto, por supuesto, los atrapa. Se nota como el interés va creciendo clase tras clase.



Ana María Amidolare: Lo mismo sucede en el ámbito del Sistema Penitenciario, que es muy peculiar y tengo la misma sensación que ya se describió. En primer lugar, hay mucha demanda, mucha necesidad de apoyo y de espacios de contención para poder trabajar las problemáticas específicas que a ellos se les presentan. Es interesante destacar que la interacción que tiene el personal del Servicio Penitenciario con los internos es de convivencia. Ellos viven dentro de ese lugar por una gran cantidad de horas, y en ese tiempo de convivencia surgen un montón de problemáticas para las que ellos no tienen más herramientas que la intuición. Su formación carece de elementos de comunicación y solución de conflictos. Con lo cual, la avidez con la que ellos reciben todo este tipo de información, la rapidez con la que, en equipo, la llevan a la práctica y nos traen devoluciones de experiencias, hacen también que nosotros nos enriquezcamos. Desde este proyecto se han entrenado a más de 400 directores penitenciarios. Ahora estamos trabajando en una investigación a fin de proyectar métodos de resolución de conflictos pacíficos -ya no sólo de mediación-, instaurando un sistema colaborativo entre el Sistema Penitenciario. Estamos hablando de Centros de Convivencia Colaborativa, en los que integramos a todos los actores: los internos, el personal del servicio, de las familias - tanto de los internos como del personal del servicio-, los maestros de las escuelas que funcionan dentro del Servicio Penitenciario, de las personas que trabajan en las áreas administrativas. Es necesario que todas estas personas se integren en esta experiencia para resolver los problemas de cada día.

¿Qué opinan de la judicialización de estos mecanismos, como por ejemplo, lo vienen haciendo varios juzgados de familia en la Ciudad de Buenos Aires?

Silvana Greco: Particularmente en materia familiar, siempre es bueno abrir espacios de diálogo y mediación en cualquier instancia. Si existe algo pertinente y coherente con una organización familiar, es justamente tener en cuenta la singularidad de la familia: no existe una igual a otra. Los mecanismos de resolución de conflictos permiten tener en cuenta este aspecto y crear las condiciones para que la familia pueda tomar sus propias decisiones. Si estos espacios se abren previamente a la judicialización, es mucho mejor; pero si sucede una vez que el conflicto ya se ha judicializado, también es positivo. Por supuesto, esto debe ser manejado con mucho cuidado, porque cuando se está formado para cumplir con un rol determinado dentro del ámbito del poder judicial -



fiscal, juez o defensor-, la capacitación no les produce necesariamente un cambio de paradigma. Muchas veces lo que se hace es únicamente aumentar el recurso instrumental para seguir cumpliendo el mismo rol. Por esto mismo, hay que poner un especial cuidado en los programas de capacitación, en el seguimiento de estos programas y en la evaluación de su impacto, porque no se cambia la construcción interna de un rol y la formación de años de práctica en un curso.

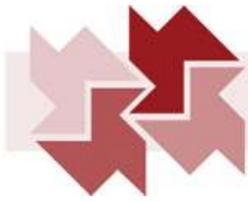
Gladys Álvarez: El juez, el defensor de menores, el fiscal, lo que pueden hacer es llamar a las partes a una audiencia de conciliación. Son funcionarios judiciales que tienen en mayor medida poder sobre el caso: el juez dictará sentencia o pronunciará su voto, el defensor es parte por el menor, el fiscal acusará o hará su dictamen. Las audiencias de conciliación intraprocesal son de gran utilidad. El funcionario que ha sido entrenado debidamente puede aplicar en las audiencias de conciliación las técnicas y recursos del proceso de mediación. Pero recordemos que el mediador no tiene poder sobre las partes, salvo en la conducción del proceso. La conciliación intraprocesal obligatoria en el proceso civil (art.360 CPC) es especialmente útil en materia de familia ya que ayuda a las partes para que puedan escucharse y puedan hablar. Lo ideal es que cualquiera sea el estado de la causa se derive a mediación el caso, cuando el juez lo crea conveniente y necesario. La función principal del juez es resolver el conflicto en derecho, dictar la sentencia.

Marcelo López: Lo que impide en sí, que el juez adquiera un rol absoluto de mediador es el elemento de autoridad. Por ello, siempre es mejor que la mediación se lleve a cabo fuera del ámbito judicial.

Gladys Álvarez: Las partes no se abren del mismo modo ante el juez que ante el mediador. Como el juez va a pronunciarse acerca del caso, va a tener que decidir, las partes siempre se guardan cosas. El mediador jamás decide por las partes.

Silvana Greco: Desde la Fundación hemos brindado seminarios para jueces y para el personal del Poder Judicial, a fin de aportarles técnicas y herramientas para utilizar en las audiencias, especialmente, para las audiencias de conciliación. Son técnicas y herramientas específicas que tienen que ver con su función.

Al comenzar con esta entrevista, alguien hizo referencia a determinadas causas “no mediables”. ¿De qué depende que una causa

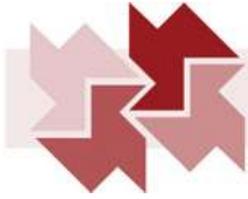


sea o no mediable?

Damián D' Alessio: Depende de la necesidad que tengan las partes. En muchos casos, una de las partes o ambas necesitan de un pronunciamiento judicial que defina la situación, necesitan la fuerza o el respaldo de una sentencia. También diría que más que causas “no mediables”, existen personas mediables o no mediables. Por una cuestión netamente de caracteres personales existen la competitividad, la agresividad, la falta de paciencia, el egoísmo, la falta de disponibilidad para escuchar, aún cuando se tengan las mejores intenciones. Estas personas generalmente identifican el problema, encuentran una solución y no se pueden apartar de ella. Todo esto hace imposible llegar a una solución de este tipo.

¿Existe algún ámbito en el cual la mediación no sea recomendable? Por ejemplo, se ha criticado mucho su implementación en materia de violencia familiar o de abuso sexual.

Silvana Greco: Justamente en este momento estamos realizando una investigación de campo en los Centros Asistencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Ministerio de Justicia de la Nación. Gratuitos, de mediación, cerca del 70% de los casos son de familia y dentro de este 70%, en el 40% de los casos hay violencia. Hay que tener en cuenta que a estos centros acuden las personas de menos recursos y que siempre se requiere que las partes vayan acompañadas por su abogado. Lo que queremos definir con esta investigación es en qué condiciones aparece la posibilidad de llevar a cabo una mediación en estos casos. No podemos decir en esta instancia de la investigación cuáles son concretamente estas condiciones, pero sí ir perfilando más o menos nuestra postura. En un principio, había dos posturas muy tajantes respecto de la mediación en casos de violencia familiar. Los que decían que de ninguna manera era aplicable, porque existía una relación de poder absolutamente desbalanceada, porque costó muchos años que el Estado, finalmente, interviniera en el ámbito privado -del hogar- para dar solución a estas situaciones de violencia y para brindar una protección a las víctimas, y que nuevamente se volvería a privatizar en una mediación. Y están, en otro extremo, los que dicen que negar esta posibilidad deriva en una revictimización de la víctima, porque es no darles la oportunidad de que se apropien de sus palabras, de su propio conflicto. Lo cierto es que la mediación en este ámbito se hace, y queremos ver en qué condiciones esto funciona o no. Con esto volvemos a lo que decía Damián, hay que tener muy en consideración a las



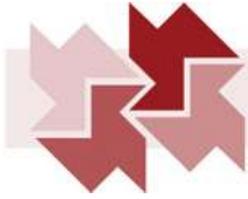
personas, hay interacciones no mediables. Cuando el intercambio se produce en un desbalance donde uno es víctima de otro, por más que sea un tema poco complejo -como por ejemplo un accidente de tránsito- el intercambio debe ser siempre más o menos simétrico.

Gladys Álvarez: Cuando hablamos de estos temas, tenemos que tener en cuenta que la violencia no se media, este es un problema que pertenece a otro ámbito, al terapéutico, a veces al penal. Si se dan las condiciones que describe Silvana en la que dos personas pueden ponerse a dialogar no sobre la violencia en sí, sino sobre alimentos, régimen de visitas, división de la sociedad conyugal, etc. entonces la mediación cobra una real significación. Eso sí, es necesario crear las condiciones necesarias de contención para que en estos casos la víctima pueda sentarse más o menos en igualdad de condiciones con el victimario. Quizás en este tipo de conflictos no todo pueda solucionarse a través de la mediación, pero sí algunos aspectos que trae como consecuencia.

¿En qué otros ámbitos ustedes creen que estos métodos no han sido utilizados y que sería conveniente hacerlo?

Los accidentes de tránsito, por ejemplo. Generalmente las compañías de seguros no tienen liquidez entonces se cree que la mediación no tiene sentido. ¿Para qué se va a mediar si no se puede pagar? Las compañías de seguros creen que la mediación aumenta la judicialización de sus conflictos, muchos de los casos que antes no llegan a esta instancia lo hacen a través de la mediación. Esto requiere, entonces, un poco de creatividad. Algunas compañías de seguros ahora se adelantan a la mediación y se sientan a conversar con sus clientes. Ellos mismos atacan el conflicto antes de llegar a una mediación. Este tipo de aspectos adornan un poco el panorama. Muchas veces una legislación de carácter general que adopte estos mecanismos no es útil para regular la mediación, en algunos aspectos habría que pensar soluciones específicas cuando los elementos del contexto hacen que esta aplicación uniforme no sea factible.

Gladys Álvarez: Otro ámbito absolutamente nuevo, y en el que estamos trabajando hace dos meses, es el ecológico. Para este tipo de casos el mecanismo es la facilitación. El caso que ahora estamos trabajando es el de una mina de oro que está afectando a toda una comunidad. Es un conflicto en el que está implicada una población central más todos los pueblos aledaños, por lo que el conflicto tiene una gran proyección social. Es la primera vez que trabajamos en un conflicto tan grande, se

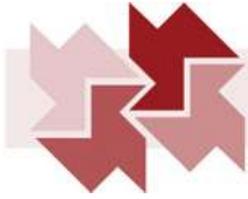


hicieron trabajos de facilitación de hasta 120 personas, por ejemplo, con grupos muy heterogéneos: empresarios, organizaciones campesinas, indígenas, autoridades provinciales y locales, universidades (nacional y privada) integrantes de ONG's nacionales e internacionales. Muchas de estas últimas oponiéndose directamente al diálogo con la compañía explotadora de los recursos. Buscar un equilibrio en estos casos es muy difícil, porque hay que pensar en que hipotéticamente si se cerrara la mina surgirían también muchos problemas: la pérdida de ingresos al país y a la municipalidad, la eliminación de una fuente de trabajo para mucha gente. Por otro lado, hay que preservar el medio ambiente, la calidad del agua, la salud de la población y prever soluciones y políticas de aquí a 50 años, para cuando la explotación de la mina se acabe. Esto es absolutamente nuevo para nosotros. Además de la Mesa de Diálogo, estamos desarrollando un taller de habilidades para la armonía y el consenso con los representantes de los diversos grupos.

¿Cómo pueden aplicarse las técnicas de RAC a problemas tan complejos como la protesta social?

Marcelo López: Para este tipo de casos la técnica que se utiliza es la facilitación. Desde el Ministerio de Trabajo se impulsó, -todavía no está en vigencia- un Servicio Federal de Mediación, para negociar a través de los sindicatos. Por el principio de libertad sindical el Ministerio no puede interferir en la vida de los sindicatos. Sin embargo, a través del Servicio Federal de Mediación o a través de algunos funcionarios se dialoga con las comisiones internas de los sindicatos. En este caso, los mediadores, al igual que en el resto de los casos, sólo tratamos de que las partes lleguen a un acuerdo, no proponemos cosas. Quizás con los líderes sindicales a nivel nacional es mucho más difícil, pero con los representantes de provincias que hablan directamente en nombre de un pequeño grupo de trabajadores esto se utiliza muchísimo y da muy buenos resultados.

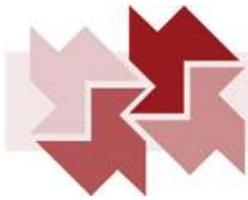
Damián D' Alessio: El mecanismo de facilitación sirve para elaborar con las partes implicadas políticas públicas. Por ejemplo, si se quiere reformar determinada legislación, se llama a los sectores implicados. La facilitación funciona preventivamente, no es como la mediación en la que se presupone la existencia de un conflicto que puede ser aparente o real. La facilitación puede servir por ejemplo, para la toma de decisiones de cualquier tipo como, por ejemplo, una Audiencia Pública para decidir determinada línea de acción gubernamental que requiere consenso.



Silvana Greco: Como decíamos, el ámbito del Servicio Penitenciario es algo también bastante nuevo, creo que se debería avanzar mucho más en este sentido. Para ello es necesario que exista una determinación y decisión política muy fuerte, para poder avanzar más allá del diagnóstico y de la investigación netamente teórica. Hay que tener en cuenta que nuestros Sistemas Penitenciarios en América Latina revisten de características propias muy específicas y que los estudios que se hacen desde países europeos en la mayoría de los casos no son aplicables a nuestra realidad, y este es generalmente el material al que se accede con más facilidad. Dentro de nuestro Servicio Penitenciario, donde los agentes del servicio se manejan con reglamentos, códigos y resoluciones internas, estas propuestas son absolutamente novedosas. Hemos tenido bastante apoyo de la gente de este ámbito, una gran demanda de todos los actores: de los agentes, de los internos. En este momento no encontramos en una etapa de investigación, hay que pensar en metodologías propias para este sistema de convivencia, porque no se puede hacer una generalización.

Otro de los aspectos novedosos en que venimos trabajando es la utilización de RAC en el Mercosur, creemos que es un desafío a futuro muy importante, porque se va a ampliar. Las nuevas formas de comercialización transnacionales se van a profundizar. Del mismo modo las transacciones por Internet, las nuevas formas de negociar. Me parece que los métodos RAC van a tener mucha influencia en cómo esto se desarrolle.

Gladys Alvarez: Hace unos días, la South Texas University, a través de su Facultad de Derecho, nos invitó a participar de una mediación por Internet. Fue muy interesante. En la Facultad, se desarrolló durante un día entero una jornada dedicada a la justicia, la mediación y la capacitación judicial. El auditorio estaba lleno. Y nosotros desde aquí -conectados a Internet- trabajamos junto a ellos en un caso ficticio en el que estaban implicadas una empresa argentina y una empresa estadounidense. Fue muy interesante ver la potencialidad que tiene Internet para este tipo de cosas. El juez Evans y yo éramos los co-mediadores. Teníamos la posibilidad de hablar entre nosotros sin que nos leyeran las partes y sus abogados, también podíamos reunirnos virtualmente con cada una de las partes por separado, podíamos hablar conjuntamente con mediadores y partes etc. Además con traducción simultánea. La verdad es que fue muy productivo. Yo diría una experiencia única que quizás con los años se convierta en un



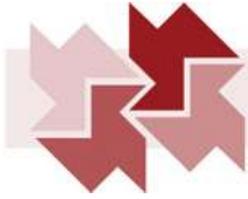
procedimiento usual.

¿Qué incidencia tienen estos mecanismos en la consolidación de nuestras democracias?

Gladys Álvarez: El movimiento RAC es una clave en la consolidación de nuestras democracias siempre amenazadas. Si admitimos que la democracia es la participación de los ciudadanos en el gobierno, que implica la creación autónoma de normas a través de sus representantes, bajando este principio al conflicto individual y al individuo que asume su propio conflicto y puede resolverlo participando en la creación de la norma que implica el convenio con el otro, sin dudas estamos frente a una democratización de la justicia. Además, si esto se adopta como una práctica social, se va a imponer sin dudas un nuevo paradigma social para la resolución de los conflictos que implica autonomía, cooperación, mirada hacia el futuro. El cambio de paradigma irá desde la confrontación hacia la pacificación de las relaciones y la sociedad. El conflicto va a ser visualizado como una oportunidad de cambio, con sus formas positivas de resolución.

Silvana Greco: En materia de mediación penal la idea es de que cada uno pueda hacerse responsable -no jurídicamente sino subjetivamente- del daño que causó a otro. Esto sólo se puede lograr cuando se está sentado frente al otro. La apropiación del conflicto por parte del Estado genera más distancia y más conflictividad. Los jueces nos dicen que aplicando la pena que sea, a la víctima jamás le alcanza. Y no le alcanza porque ha perdido la dimensión del conflicto. Por otro lado, quien ha provocado un daño tampoco siente que la pena que se le impone le corresponde. Porque en ningún momento termina de interiorizar lo que provocó. Lo vive en muchos casos como algo totalmente injusto, como una imposición desde afuera. Esta falta de conciencia acerca del daño que se ha provocado a una persona concreta, la tercerización de la solución, no ayuda en nada a que la persona no vuelva a comportarse del mismo modo.

Desde una perspectiva más amplia y desde un análisis histórico de nuestras comunidades latinoamericanas, se puede decir que existe una falta muy grande de protagonismo. Generar la posibilidad de sentirnos legitimados desde espacios positivos -colaborativos- como es la solución pacífica de nuestros problemas, es un gran avance. Creo que es por esto que este tipo de mecanismos son tan bien acogidos por las comunidades.



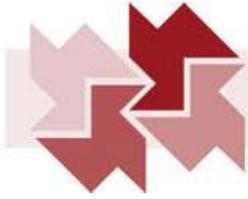
Mónica Lázaro: Por ello, comenzar por los ámbitos educativos es un paso fundamental. Nadie nos preparó para resolver conflictos. Cuanto antes se aprendan estos mecanismos y desde más temprana edad, es mejor para que se produzca este cambio. Nuestra experiencia con los niños nos dice que todo esto los puede preservar de la violencia. Ayuda a modificar lo que nosotros llamamos el sistema penitenciario de la familia, porque la familia impone penitencias que tienen que ver con la violencia emocional o física. Muchas veces los padres no encuentran el modo de resolver determinadas situaciones o la forma de poner límites sin violencia, esto último siempre generan mucha resistencia por parte de los niños. Dar estas herramientas a los niños ayuda a que ellos las instalen en sus casas y a que cambien las relaciones de familia. Dárselas también a los padres ayuda a erradicar la violencia, que en nuestras sociedades es muy alta.

¿Cuáles son las definiciones conceptuales que ustedes adoptan como Fundación Libra?

La **mediación** es una negociación facilitada por un tercero en donde son las partes las que protagonizan y deciden. El tercero no opina, no evalúa, no da consejos, no promueve una solución determinada. Esta concepción sobre la mediación es bastante resistida, sobre todo por los abogados que se enrolan más dentro de la mediación evaluativa. En este último caso, el mediador es un experto en mediación pero además conocedor del fondo del conflicto y de sus soluciones legales, evalúa las posibilidades de éxito en el proceso judicial y, a veces, formula una propuesta a los fines del arreglo.

Respecto de la **negociación**, nosotros en un principio la asumíamos como una negociación colaborativa tomando elementos de la mediación. Pero finalmente nos dimos cuenta que en muchos casos, como decíamos antes por las características de las personas, la negociación colaborativa no alcanza y hay que enseñar algunas estrategias -o contra-tácticas- de negociaciones competitivas. Existen algunos temas y personalidades donde la colaboración continua se traduce en una pérdida precisamente para aquella persona que es más colaborativa y un beneficio para aquella persona que es más competitiva.

La **conciliación**, que para la mayoría de la gente no difiere de la mediación, nosotros la asumimos como algo diferente. Lo que marca la diferencia es la intervención del tercero. En la conciliación el tercero

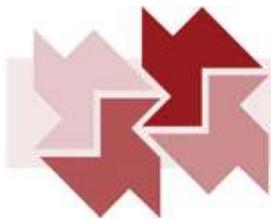


opina y propone fórmulas de acuerdo. Creemos que la diferencia es fundamental, porque muchas veces la opinión del tercero que interviene lleva a las partes a adoptar la solución propuesta y ,en muchos casos, puede derivar en una falta de cumplimiento en los acuerdos. Por esto decimos, también, que el juez concilia no media.

La **facilitación** es un método por el cual un grupo de personas, instituciones, u organismos ayudadas por un tercero, toman decisiones en forma consensuada. En los casos anteriores existe un conflicto actual a resolver, en la facilitación puede no existir un conflicto. Pueden hacerse facilitaciones para tomar decisiones de mercado o políticas, por ejemplo. El facilitador trabaja en el proceso pero no es dueño del proceso. En el caso de la mediación, el mediador sí es dueño del proceso, por supuesto no de la decisión. En el caso del facilitador los grupos pueden decidir trabajar de otra forma, éste sólo ayuda a generar cierto consenso, a que se reflexione sobre ciertos aspectos.

¿Qué es lo alternativo en éstos casos?

Con una mirada puesta en el Poder Judicial, lo alternativo es la RAD o RAC. Y si nuestra mirada está en la RAD, y si no llega a un acuerdo, podríamos decir que lo alternativo es la solución judicial. Existe una tendencia a dejar la utilización de la palabra “alternativa” y a reemplazarla por “apropiada”: “Resolución Apropriadada de Conflictos”. A veces, de acuerdo al conflicto, lo apropiado es que lo resuelva el juez. Y, otras veces, lo apropiado es que se resuelva por estos mecanismos, más rápidos, menos costosos en términos económicos pero también en cuanto a la subsistencia de la relación entre las partes que puede proyectarse hacia el futuro, y en cuanto a la recurrencia del conflicto ya que si está bien resuelto, existen menos posibilidades de que se repita en el futuro. Eventualmente y gracias al valor educativo de la mediación quizás las partes puedan abordar los conflictos o disputas futuras aplicando lo aprendido en su pasado de mesas de mediación.



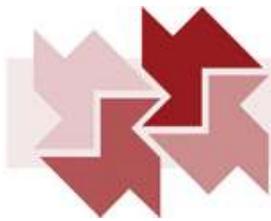
RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS EN AMÉRICA

El presente trabajo consiste en compilación de datos sobre Resolución Alternativa de Conflictos en algunos países de América, elaborados sobre la base de la siguiente guía:

1. ¿Cuáles son los mecanismos de solución alternativa de conflictos que prevé la legislación de su país? ¿En qué ámbitos se prevén? ¿Son de carácter judicial o extrajudicial? ¿Cómo se articulan?
2. ¿Cuál ha sido la experiencia en la utilización de éstos mecanismos? ¿En qué ámbitos y qué mecanismos se han arraigado en la práctica?
3. ¿En qué medida la implementación de estos mecanismos han contribuido a mejorar el sistema de administración de justicia? ¿Han cumplido con la finalidad para la cual fueron propuestos?
4. ¿Existen en su país propuestas para la inclusión de estos mecanismos? ¿En qué consisten?

Esta guía fue remitida a través de la Red Latinoamericana y del Caribe por la Democratización de la Justicia a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, jueces y abogados que de algún modo se encuentran vinculados a esta temática.

Los diferentes trabajos enviados por cada uno de los colaboradores constituyen un aporte muy valioso para conocer el modo en se incorporan y se llevan a la práctica los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos en varios países de América. El dossier tiene como finalidad complementar la información vertida en la sección central de esta revista, aportar nuevas ideas, críticas y proyecciones en la materia.



ARGENTINA

Mirta López González y Claudio Cholakian

Los métodos de resolución alternativa de conflictos que en general se conocen pueden clasificarse en aquellos en los que participa una autoridad reconstituida (administración central, justicia, etc.) y aquellos en los que las partes son las protagonistas y el mediador, conciliador o árbitro sólo contribuye al entendimiento entre las mismas.

En la Argentina, a pesar que ya existían en la legislación el arbitraje y la negociación colectiva, no se habló de métodos de resolución de conflictos hasta que se sancionó la ley de mediación.

La legislación argentina regula tres mecanismos de resolución alternativa de conflictos: a) mediación; b) conciliación; c) arbitraje.

a) La mediación está regulada por la Ley 24.573 y si bien prevé dos modos de designación de los mediadores, uno por sorteo judicial y otro por elección de las partes, el procedimiento es privado, pues se desarrolla fuera del control jurisdiccional quedando el impulso del proceso de mediación librado a la decisión de las partes.

El mediador es un mero conductor. El objetivo de su intervención es facilitar el entendimiento entre las partes, creando un ámbito adecuado para que las pretensiones de una sean debidamente escuchadas por la otra, de tal modo que ambas vayan elaborando el acuerdo.

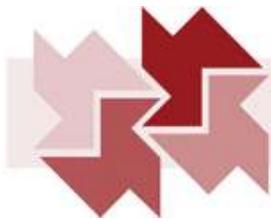
La mediación y la conciliación laboral son los métodos típicos de resolución alternativa de conflictos fuera del ámbito estatal (sea jurisdiccional o administrativo).

En nuestro medio, ambos procesos se desarrollan en ámbitos privados, con infraestructura propia del mediador o conciliador. Las partes deben concurrir con sus letrados al domicilio del mediador o conciliador, donde se desarrolla el proceso en una o más audiencias, según sea la voluntad de las partes. El mediador o conciliador sugerirá la finalización del proceso cuando entienda que no hay progreso en las negociaciones.

b) La conciliación (Ley 24.635), es sólo de utilización en el ámbito laboral. Este procedimiento resulta únicamente aplicable a conflictos derivados de las relaciones individuales del trabajo, mientras que en los conflictos colectivos la Ley 14.250 (y sus modificatorias) prevé otro procedimiento también denominado conciliación.

El mencionado en primer término es desarrollado en forma similar a la mediación, ya que si bien el conciliador es sorteado por el Ministerio del Trabajo (para la mediación el sorteo está a cargo de la Cámara de Apelaciones del fuero), el proceso se desarrolla en el ámbito privado y las partes pueden disponer de éste (la diferencia con la mediación es que el acuerdo laboral debe ser homologado por el Ministerio de Trabajo, pero esto tiene que ver con la naturaleza de los derechos del trabajador que requieren siempre tutela por parte del Estado, sea del Poder Judicial o del Ministerio de Trabajo).

La conciliación laboral en el ámbito de los derechos colectivos tiene un desarrollo público pues se desenvuelve en el Ministerio de Trabajo quien oficia de conciliador. Este procedimiento se puede aplicar a los conflictos entre empresas y sus trabajadores, entre empresas y trabajadores de una actividad, entre diferentes organizaciones gremiales por cuestiones de encuadramiento sindical, etc.



c) Por último, el arbitraje está previsto en diversas leyes. Existe arbitraje en el procedimiento previsto por la ley del consumidor, en las regulaciones de las Bolsas de Comercio, de Cereales, se prevé aún en el caso de contratos internacionales en el marco del Mercosur, etc.

En muchos Códigos de Procedimientos Civiles y Comerciales se regula el procedimiento arbitral, y en los contratos que se suscriben en el marco de ciertas operaciones (Bolsas) se establecen cláusulas arbitrales particulares.

Es decir, el arbitraje funciona en forma privada, las regulaciones de los Códigos de Procedimientos actúan subsidiariamente y pueden ser adoptadas, pero no resultan obligatorias.

Mecanismos

Como ya se mencionó, la mediación, tal como se encuentra regulada y se la ha implementado, es de índole privada, y sólo se ha desarrollado en forma experimental la mediación judicial en el ámbito del derecho de familia.

Quizás pueda confundirse y pensar que el procedimiento intentado era el de conciliación, pero técnicamente se trataba de mediación.

Puede decirse que esa experiencia ha tenido algún éxito si por tal entendemos haber salido del proceso formal, lo que siempre significa un avance. Sin embargo, la mediación en la que la figura del magistrado está presente no siempre es recomendable, pues podría objetarse que -de ese modo- se rompe la libertad e igualdad de las partes para resolver sus conflictos.

No planteamos que el procedimiento en el que participe el juez no sea posible o superador del proceso formal y escrito, pero no se trata de un proceso de mediación.

La mediación y la conciliación laboral son obligatorias, es decir son una instancia previa obligatoria a la promoción de las acciones. Esto ha planteado diversos escenarios.

En primer término, podemos decir que se ha favorecido el reclamo de menor cuantía que, antes de su instauración y por diversos motivos, no se promovía.

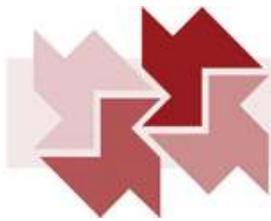
Hoy se viabiliza el reclamo y en la mayoría de los casos estas pretensiones son satisfechas en un corto lapso.

Algo similar sucede con el proceso arbitral en materia de derechos del consumidor.

La conciliación laboral mencionada no es otra cosa que un proceso de mediación, pues el conciliador no tiene facultades como las que tienen las autoridades administrativas o jurisdiccionales para imponer ciertas obligaciones a las partes (por ejemplo, en las negociaciones colectivas).

En este caso también resulta obligatoria como instancia previa a la promoción de las acciones judiciales.

Existe una instancia conciliadora, de carácter obligatorio en el ámbito judicial, dentro de un proceso que se ha planteado como esencialmente conciliatorio, pero que de hecho no opera en sede judicial de ese modo: en el proceso de divorcio por mutuo acuerdo, las partes deben someterse a dos audiencias ante el juez, quien debe procurar averarlos.



En la práctica nada de esto sucede y esa instancia que debiera ser conciliatoria, sólo busca la ratificación del escrito de presentación, como si fuera necesaria.

Los fueros Civil, Comercial y Laboral, se han visto sensiblemente favorecidos por la implementación de los sistemas alternativos, ya que es elevado el índice de acuerdos alcanzados.

Por otro lado, si no han podido acordar en la etapa prejudicial, las partes van mejor preparadas como para conciliar durante el proceso.

Es decir, el conocimiento previo, la exposición de los motivos que cada una hace en las audiencias y los elementos que se exhiben, hacen que las partes puedan comprender mejor el interés de la otra y, por tanto, estar mejor predispuestas al diálogo.

En resumen, los métodos alternativos de resolución de conflictos en Argentina, si bien pueden ser mejorados (de hecho existe un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Nación que introduce un proceso de mediación familiar distinto del actual) han brindado un espacio para el diálogo, el acercamiento y la comprensión que ayudan a que las personas involucradas logren conocer la posición del otro. Y esto es un aporte invaluable para la tolerancia y convivencia cotidiana.

BOLIVIA

Joel Vargas Via*

El marco legal en el que se desenvuelven los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) en Bolivia es la Ley 1.770 del 10 de marzo de 1997. Esta ley especifica al arbitraje y la conciliación, y apenas menciona la mediación como un *procedimiento independiente o integrado a una iniciativa de conciliación*.

Los ámbitos de aplicación en el caso del arbitraje son en materia civil, mercantil, laboral, de entidades aseguradoras, de inversiones y derechos de autor. La ley indica que el arbitraje procede "antes, en el transcurso o después de intentado un proceso judicial, cualquiera fuere el estado de éste...".¹

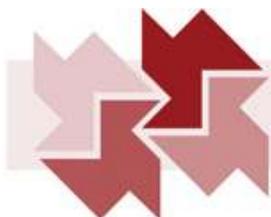
En cuanto a la conciliación, la ley indica que ésta puede ser adoptada para solucionar cualquier controversia susceptible de transacción antes o durante la tramitación de un proceso judicial. Los tipos de procesos contemplados son los civiles, administrativos, ante los Juzgados de contravenciones de Policía y Transito, y laborales. Cabe resaltar que la conciliación no procede en los casos en el que el Estado sea parte.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, la práctica de la conciliación y el arbitraje fue en primer instancia adoptada y promovida por la respectivas Cámaras de Comercio. Esta situación no se modificó mucho en Bolivia en los últimos años. Es por ello la notoria proliferación de la práctica de estos medios en el ámbito casi exclusivamente comercial.

No obstante cabe resaltar que existe de alguna manera -sin ánimo de generalizar- en la idiosincrasia boliviana la inclinación por resolver sus conflictos evitando concurrir al ámbito judicial. Esto puede ser el resultado de varias motivaciones, desde la desconfianza en el proceso judicial y en los jueces, pasando por la falta de recursos económicos para costearlos, hasta el desconocimiento de los derechos u obligaciones ante la ley.

* Coordinador del Dpto. de Educación para la Paz e Integración y del Proyecto Centro de Educación para la Paz y Conciliación de la Universidad Nur, Santa Cruz, Bolivia.

¹ Ley de Arbitraje y Conciliación (Ley 1.770 de 1997), Art. 3



Por lo anterior se ha incrementado la actuación de organizaciones de base -como ser sindicatos, clubes de madres, cooperativas comunitarias y otros- en prácticas de resolución de conflictos, particularmente la conciliación y mediación. Cabe mencionar que estas actuaciones en ningún momento están reguladas por ley y tampoco los actores buscan que lo esté.

Los últimos acontecimientos de la vida económica del país que tienen que ver con la explotación de reservas petroleras, especialmente el gas y la construcción de ductos para su transporte a las plantas refinadoras, han abierto el escenario de los conflictos socio-ambientales y, por supuesto, de prácticas para su resolución. Muchas de las comunidades y comunarios que se han visto afectados por los ejercicios petroleros, han logrado -previos actos de presión y demostraciones- que estas grandes empresas negocien con ellos el resarcimiento de daños no sólo ambientales sino también, en muchos casos, culturales. Estos procesos no han sido del todo claros y a menudo se ha podido conocer que el proceso de resolución de conflictos fue simplemente utilizado.

Los últimos conflictos sociales muestran otro aspecto muy importante en la práctica de resolución de conflictos del país. Cada año, se hacen presentes considerables manifestaciones en las que la participación de terceros es más evidente. En nuestro caso la Iglesia Católica a través de la Conferencia Episcopal y el Defensor del Pueblo, juegan un rol entre mediadores y facilitadores.

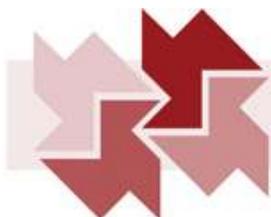
El artículo 16 de la Ley de Organización Judicial N°1.455 de 1993, llama a los jueces por obligación a convocar a las partes a una audiencia de conciliación -en cualquier estado de la causa- con el objeto de dar fin al trámite judicial o por lo menos abreviarlo. Esto último, claro, con las excepciones que la ley establezca. No obstante, es notorio que la aplicación de este artículo es meramente procedimental. Esto es develado por el poco interés que tienen las partes de participar de las *sesiones de conciliación*, que distan mucho de ser tales por la escasa y, en algunos casos, nula formación de los juzgadores en materia de conciliación y mediación.

Aunque existe el marco legal, este no es suficientemente claro ni existen las reglamentaciones acerca del tipo de instituciones calificadas para ofrecer servicios de conciliación o de capacitación para ser conciliadores. Por otro lado, es muy poco o ninguno el interés que los gobiernos han puesto en promover la Ley 1.770 y las prácticas de resolución alternativa de conflictos.

Sin embargo existen algunas instituciones, fuera de las Cámaras de Comercio, que de oficio se han propuesto promover la práctica de los MARC. Entre ellos, la Universidad Nur, que posee una carrera (pre-grado) en Relaciones Internacionales con una mención en Resolución de Conflictos y un proyecto de creación del Centro de Educación para la Paz y Conciliación, dirigido a la comunidad.

De igual manera, han sido notorios los esfuerzos de los Colegios de Abogados, quienes están promoviendo la creación de Centros de Conciliación y Arbitraje y de la capacitación de conciliadores en su gremio.

Acerca del éxito o no de la ley y de los mecanismos propuestos, existen dos consideraciones. Por un lado, al no haber una práctica real y masiva de la conciliación y el arbitraje sería muy difícil una evaluación general, a no ser que se practique un análisis exclusivo de lo que acontece en materia comercial. Por otro lado, si consideramos la verdadera función social de los MARC, podríamos convenir en que su aporte es reducido, pues en ningún momento se toma en consideración a la resolución de conflictos como un medio hacia la transformación de las relaciones humanas.



Sebastián Cox U.
Clara Salgado M.*

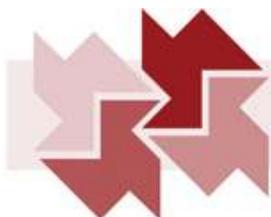
Los Mecanismos de Solución Alternativa de Conflictos, también llamados “Medios Alternativos de Resolución de Conflictos - MARC” son, en su mayoría, procedimientos no adversariales y voluntarios que permiten resolver disputas. Aunque la legislación chilena contempla diversas modalidades -de aplicación tanto judicial como extrajudicial- estos mecanismos no constituyen la expresión definida de un sistema ni de una política pública. Los diferentes mecanismos de MARC considerados por la legislación chilena son:

- 1) **El arbitraje**, como medio alternativo aplicable a conflictos en que las partes no logran llegar a acuerdo y delegan expresamente su resolución en un tercero neutral, denominado árbitro. El arbitraje tiene una amplia aplicación en materias comerciales (Ley N° 18.046 sobre Sociedades Anónimas), en materias civiles (Código de Procedimiento Civil, art. 638 y siguientes) y en materias laborales (art. 3.355 y siguientes del Código del Trabajo). En algunas materias, como los conflictos entre socios, es obligatorio; las partes no pueden llevar sus diferencias ante los tribunales, sino que deben ser resueltas por un árbitro.
- 2) **La conciliación**, conocida comúnmente como un proceso que consiste en la acción de componer y ajustar los ánimos desavenidos. Como procedimiento judicial supone la solución amigable de un conflicto (proceso) con la presencia e intervención directa del Juez, quien propone bases de acuerdo y convoca a las partes a su aceptación. La Ley N° 19.334 (1994) sobre conciliación judicial, la estableció con carácter de obligatoria para todos los procesos civiles, de menores y del trabajo. Asimismo, cabe su aplicación en juicios penales, en los casos de cuasi-delitos, de faltas y de algunos delitos de carácter patrimonial en que no esté involucrado el interés público. También debemos registrar la consideración del Juez Civil como conciliador, en la fase previa al juicio, en los casos de violencia intra-familiar (Ley 19.325 de 1994). Del mismo modo, y en el marco de legislaciones de protección de los derechos de sectores específicos de la población, la Ley N° 19.253 de 1993 sobre protección, fomento y desarrollo de los Indígenas y la Ley N° 19.496 de 1997 sobre protección de los derechos de los consumidores, incluyeron mecanismos de solución alternativa de conflictos, ampliando e incentivando el ámbito de su aplicación.

Más recientemente, y en el marco de la Reforma al Código de Procedimiento Penal (Ley N° 19.696 de octubre del 2000), se han introducido una serie de nuevas instituciones (modalidades) en las que el acuerdo entre algunos de los intervinientes en el proceso puede producir como efecto su paralización/término (principio de oportunidad + suspensión condicional + acuerdos reparatorios) o también su abreviación, evitando el juicio oral a través del procedimiento abreviado. Estas diferentes modalidades contienen ciertos elementos y condiciones de aplicación que responden en algunos casos a la negociación y, en otros, a la mediación así como también a la conciliación.

- 3) **La mediación**, conocida como método alternativo de resolución de conflictos. Supone la búsqueda de la solución en base a la identificación y explicitación de los intereses de las partes y con la ayuda de un tercero neutral denominado mediador(a) y que actúa como facilitador(a) del proceso. No hay legislación específica que considere la mediación.

* Abogados – FORJA



- 4) **La negociación**, que consiste en un proceso de mutua comunicación encaminado a lograr un acuerdo con otros cuando hay algunos intereses compartidos y otros opuestos. En la legislación chilena esta modalidad se asimila al contrato de transacción (art. 2.446 y siguientes del Código Civil), y en el ámbito laboral (art. 386 y siguientes del Código del Trabajo).

Experiencia y practicas de aplicación

La experiencia de utilización de los MARC es tan diversa como sus diferentes modalidades y campos temáticos de aplicación.

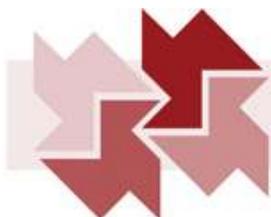
- El *arbitraje* tiene su mayor utilización en los ámbitos del comercio y es corrientemente incorporado como cláusula entre partes en el campo civil contractual. Importante expresión institucional de lo anterior son los Centros de Arbitrajes de las Cámaras de Comercio, en diferentes regiones del país.
- En lo que se refiere a la *conciliación*, pese a su carácter de obligatoria en procesos civiles, no ha tenido una aplicación práctica por parte de los operadores judiciales. Distinto es el caso en materia de conflictos laborales, donde los operadores llegan a un 75% de acuerdos en el primer comparendo de conciliación.
- La *mediación*, por el contrario y pese a su no consideración legal específica, ha venido teniendo una aplicación importante en asuntos y conflictos relacionados con el área de familia, con el área de educación y con el área de lo vecinal y comunitario. Son varias las instituciones -tanto del sector estatal como de la sociedad civil- que han desarrollado Centros de Mediación y que cuentan con programas específicos. Entre las experiencias del sector público/estatal cabe mencionar los Centros de Mediación de las Corporaciones de Asistencia Judicial de Santiago, Valparaíso y Concepción; el Centro de Mediación Anexo a Tribunales y el Programa de Asistencia Jurídica -PAJ- que corresponden a “programas piloto” impulsados y financiados desde y por el Ministerio de Justicia. En el sector privado, además del Centro de Mediación y Arbitrajes de la Cámara de Comercio de Santiago, se desarrollan centros y programas de mediación en universidades y centros académicos (ámbito familia, principalmente) y en ONG’s e institutos especializados (ámbito vecinal, comunitario y medio ambiental).

Contribución al mejoramiento del Sistema de Administracion de Justicia.

Las diferentes -aunque limitadas estadísticas de que se dispone- muestran un alto grado de satisfacción de los usuarios de las diferentes modalidades de MARC. En el caso de los “programas piloto”, dependientes del Ministerio de Justicia, y de las experiencias de entidades universitarias (CEAF-CREA-U.C. de Temuco) y también de las Organizaciones No Gubernamentales (FORJA-Casa de la Paz-Instituto de Terapia Familiar, entre otros) este nivel de satisfacción alcanza entre el 60% y el 70%. En lo que respecta al cumplimiento posterior de los acuerdos si bien no se han constatado diferencias significativas entre aquellos que son realizados entre operadores de instituciones públicas o privadas, sí se constata una proporción menor (entre 40% y 50% de cumplimiento), entre aquellos que no constituyen título y/o no garantizan de alguna forma su ejecución forzada posterior.

Propuestas sobre MARCS

En diferentes proyectos de ley que se preparan, se contempla integrar los MARC y/o alguna de sus modalidades específicas. Así, por ejemplo, en el proyecto que crea los Tribunales de Familia se considera de manera importante a la mediación,



y se incluye un reglamento sobre mediadores (perfil, requisitos, etc). En el ámbito de la Justicia de Policía Local_también se consideran reformas y, entre ellas, la adecuación- modernización de las normas que tratan de estos mecanismos.

El arbitraje -como modalidad de resolución alternativa de conflictos- también es materia potencial de reformas a la legislación vigente, encontrándose desde hace tiempo una propuesta en estudio en el Ministerio de Justicia.

Por otra parte, en diferentes ámbitos institucionales, y a propósito de mejorar los niveles de participación, protagonismo y satisfacción de los propios ciudadanos en la resolución de sus conflictos, se vienen planteando “programas piloto” de capacitación de mediadores: es el caso del proyecto Mece Media (Ministerio de Educación) para la formación de mediadores escolares juveniles; del programa Cultura del Diálogo del Ministerio del Trabajo que forma “mediadores-comparendistas” para actuar en el primer comparendo de conciliación y en la negociación entre sindicatos y empresas.

COLOMBIA

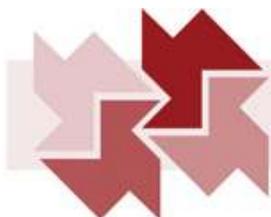
Eduardo Castillo Claudett*

Colombia es uno de los países donde mayor desarrollo ha tenido el campo de los medios alternos de solución de controversias (MASC) -como son llamados en ese país- siendo el primero que los asumió como una vía para ayudar a resolver la grave congestión y crisis judicial que se vivía a fines de los ochenta (Alvarez y Highton, 2001), rescatando de alguna manera cierta tradición en este campo, si se toma en cuenta que ya en 1920 existía una ley que remitía la solución de los conflictos laborales a la negociación y la conciliación entre empresarios y obreros (Falla, 1999).

Un antecedente central para entender el actual impulso de los MASC lo constituye la Constitución colombiana de 1991, la cual incluyó, dentro de un capítulo tan importante como el de la estructura del Estado (Título V, Capítulo I), la potestad de los particulares de ser investidos transitoriamente *de la función de administrar justicia* en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos *en derecho* o en equidad, en los términos que determine la ley (art. 116, cuarto párrafo, el subrayado es nuestro). Cabe indicar que la definición de los MASC como una forma de administración de justicia es interesante, ya que en otros países -como el Perú- no se les ha querido reconocer carácter jurisdiccional a estos mecanismos, con el fin de no chocar con la potestad exclusiva que en esta materia se suele reconocer al Poder Judicial.

Sin embargo, esta no es la única mención que puede hacerse a nivel constitucional. Cabe agregar que en ella se abre también la posibilidad de crear juzgados de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios (art. 247). Asimismo, se reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República (art. 246). Todas estas normas muestran una noción flexible de la administración de justicia, la que deja de ser un asunto exclusivo del Estado para pasar a ser ejercida por distintas instancias sociales y comunitarias, inclusive reconociéndose la capacidad de los ciudadanos de resolver sus propios asuntos de manera privada.

* Consultor asociado del Centro de Estudios por la Paz (CEPPA-PERU). Director de la Oficina Regional para los Países Andinos del INECIP.



Al amparo del art. 116, en ese mismo año se dictó la Ley 23, destinada a reglamentar la creación y operación de los Centros de Arbitraje y Conciliación. En solo dos años, 102 centros de este tipo van a constituirse en todo Colombia. Sin embargo, estos centros iniciales mostraron una serie de deficiencias y problemas para su normal funcionamiento, como la falta de capacitación de sus integrantes, la carencia de técnicas gerenciales para el manejo institucional o la escasa divulgación de sus servicios (Falla, op.cit.). Frente a ello, se van a desarrollar desde el Estado y la sociedad civil una serie de propuestas para el fortalecimiento de estas instancias, siendo la principal aquella impulsada por el BID con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá.

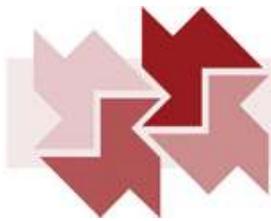
En 1998, se va a dictar la Ley 446 con el fin de regular el uso de la conciliación en diferentes materias, disponiendo la posibilidad de conciliar todos aquellos asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley. En general, los asuntos que actualmente pueden ser objeto de conciliación en Colombia incluyen asuntos laborales, civiles y comerciales, de familia, agrarios y contenciosos administrativos, incluyendo conflictos de policía. Esta conciliación se realiza a solicitud de una o de ambas partes del conflicto.

Esto tiene que ver con el tipo de instancias que se reconocen en este país para ejercer la conciliación, que son de dos tipos: judiciales y extrajudiciales. La conciliación judicial es aquella realizada por el juez, el cual puede conciliar en todos aquellos asuntos en los que no se haya proferido sentencia de primera o única instancia y que versen total o parcialmente sobre materias susceptibles de conciliación. En la actualidad, constituye una instancia obligatoria en todo proceso de carácter civil, comercial, familia, laboral y contencioso administrativo. Por su parte, en la conciliación extrajudicial podemos encontrar hasta tres instancias distintas: la *institucional*, cuando la conciliación es realizada por los Centros de Arbitraje y Conciliación; la *administrativa*, cuando es llevada a cabo ante un funcionario público en cumplimiento de funciones delegadas -como inspectores de familia, de trabajo, de tránsito y policía, así como los procuradores judiciales delegados en materia contencioso-administrativa- y la conciliación *en equidad*, la que es ejercida gratuitamente por miembros de una determinada comunidad urbana o rural.

En materia de *arbitraje*, el desarrollo legal e institucional ha sido algo menor respecto al de la conciliación, aunque debemos señalar que ambas figuras han sido vistas generalmente como algo complementario. Un primer antecedente se encuentra en la Ley 105 de 1890, donde el arbitraje se incorpora al código procesal civil; posteriormente, en 1923 se dictará la Ley 103, referida al arbitraje internacional. En 1989 se dicta el Decreto 2.279 en materia de arbitraje doméstico, el que será finalmente modificado, a raíz, del nuevo mandato constitucional, en 1991, mediante Decreto 2.651, que modificará el procedimiento arbitral establecido.

Situación actual de los MASC

La normatividad existente alrededor de las MASC, así como el interés de diversos sectores por promover y fortalecer estos mecanismos, ha permitido que en la actualidad tanto los Centros de Arbitraje y Conciliación, como las otras instancias que llevan a cabo audiencias de este tipo, sean espacios aceptados y utilizados por los ciudadanos para resolver sus controversias de manera efectiva. A esto debe agregarse que estos centros han fomentado mucho el desarrollo de labores de capacitación y difusión de estas técnicas a diferentes niveles, llegando incluso a impulsar cursos universitarios, de especialización y maestrías sobre esta materia, como el diplomado implementado por la Asociación Colombiana de Centros de Conciliación y Arbitraje (ACERCAR) en la Universidad Cooperativa de Bogotá (Falla, Ibid.).



Sin embargo, hasta el momento la conciliación ha constituido una vía netamente voluntaria de las partes para solucionar sus controversias (salvo en materia judicial), lo que si bien no permite mostrar grandes cifras y resultados, sí ha permitido desarrollar una mayor calidad en el tratamiento de los conflictos. Cabe indicar que, de acuerdo a la Ley 446, los acuerdos a los que lleguen las partes con ayuda de un conciliador tienen calidad de cosa juzgada, en tanto que al acta que recoge estos acuerdos se le reconoce mérito ejecutivo, pudiendo ser llevada ante un juez para obligar a su cumplimiento. Asimismo, los acuerdos impulsados por el conciliador en equidad surten efectos similares a los de un contrato de transacción.

En enero del 2001, el Congreso colombiano sancionó la Ley 640, la que dispone que, a partir de enero del siguiente año (2002), la conciliación se convertirá en una instancia prejudicial obligatoria para los procesos civiles, comerciales y contenciosos administrativos. Para algunos sectores, la dación de esta ley es positiva en tanto ayuda a fortalecer el uso de la conciliación en los conflictos sociales. Sin embargo, para muchos otros, esta norma puede generar una serie de problemas, incluyendo la sobrecarga de los centros y, como consecuencia, la reducción de la calidad en sus audiencias.

Si bien es algo pronto para saber cuál de los dos grupos tendrá la razón, si tomamos en cuenta que en Colombia se aperturan alrededor de 800.000 nuevos procesos cada año (Falla, *Ibid.*), nos parece aún muy prematuro darle un carácter obligatorio a la conciliación, lo que puede llevar -como está ocurriendo en otros países- ha distorsionar un proceso que hasta el momento ha sido ejemplar. Forzar el uso de la conciliación como una vía para descongestionar los juzgados no ha sido hasta el momento una buena solución en ninguno de los espacios donde se ha intentado, ni siquiera cuando se cuenta con los recursos suficientes para ello. Por tanto, esperamos que esta decisión pueda ser revisada en el corto plazo, permitiendo de esta manera que sean los mismos ciudadanos los que vayan optando por una salida no violenta a sus controversias, en vez de forzarles hacia este camino.

Notas

- Héctor Falla: El futuro de los métodos alternos para la solución de controversias en Colombia. En: Seminario Internacional sobre Fortalecimiento de los Métodos Alternos de Solución de Controversias en América Latina. Santa Fe de Bogotá, 29 y 30 de julio de 1999, auspiciado por el BID y la Cámara de Comercio de Bogotá. Publicado en la página web: www.ccb.org.co/bidmasc/
- Gladys Stella Alvarez y Elena Inés Highton: La Mediación en el Panorama Latinoamericano. En: *Sistemas Judiciales.*, Año 1, No. 1, junio del 2001. Buenos Aires: CEJA e INECIP. Pp. 168-175.

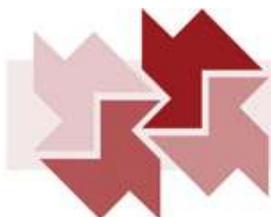
GUATEMALA

Kenia Herrera*

La legislación de Guatemala prevé como mecanismos de solución de conflictos la mediación, la conciliación y el arbitraje. En el ámbito del Derecho Administrativo, la conciliación y el arbitraje; en el Derecho Agrario, la conciliación; en el Penal, la mediación y conciliación; en el Civil, la conciliación; en el Mercantil, la negociación, evaluación profesional neutral, conciliación o mediación y arbitraje; y en el Laboral, la conciliación y el arbitraje.

La mediación y conciliación en materia penal pueden desarrollarse tanto judicial como extrajudicialmente. Judicialmente se llevan a cabo a través de los mecanismos de salida al procedimiento común (criterio de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, procedimiento abreviado, conversión) así como a través del Juicio por Faltas y del Juicio por Delito de Acción Privada.

* Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.



En el caso de los Centros de Mediación y Conciliación se pretende una mínima intervención judicial, ya que las partes pueden resolver sus conflictos de común acuerdo. Sin embargo, su naturaleza sigue siendo judicial puesto que se necesita autorización del Ministerio Público o síndico municipal y la homologación del acta que contiene el acuerdo.

Extrajudicialmente las partes pueden resolver sus conflictos en los delitos de acción privada, puesto que la ley no lo prohíbe, provocando con ello el desistimiento o renuncia de la persecución penal.

La experiencia con estos mecanismos ha sido muy positiva, puesto que las personas que los han utilizado ven los beneficios tanto en la economía de tiempo, dinero y recursos, como en la solución real de sus problemas y el logro de una reparación efectiva. Además coadyuva al fortalecimiento de una Cultura de Paz, reclamada por la sociedad guatemalteca.

Dentro del ámbito penal los métodos de mediación y conciliación son los más recurrentes y se utilizan principalmente a través de los mecanismos simplificadores alternos al procedimiento común, como el criterio de oportunidad y, principalmente, la suspensión condicional de la persecución penal.

La implementación de estos mecanismos ha contribuido en varios aspectos:

- Descarga de trabajo a las agencias de justicia, principalmente al Ministerio Público, permitiéndole enfocarse hacia los delitos de grave impacto social.
- Mínima intervención del Estado en conflictos que pueden ser resueltos directamente por los actores del mismo, respondiendo al principio de racionalidad del derecho penal moderno.
- Economía procesal y de recursos humanos.
- Credibilidad en las agencias de justicia cuando se logra una reparación que efectivamente resuelve el conflicto.

No se puede saber aún con certeza si la implementación de estos mecanismos ha cumplido con las expectativas, puesto que su utilización en el ámbito penal guatemalteco es muy reciente (1996).

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, realiza actualmente una investigación denominada Observatorio Judicial, cuyo trabajo de campo está enfocado en la obtención de información sobre la forma de administración de justicia guatemalteca y sus efectos en las comunidades. Una línea de trabajo está enfocada en la utilización de mecanismos de salida al procedimiento común, que es el espacio procesal dentro del cual pueden utilizarse los métodos alternativos de resolución de conflictos. Se entrevistan a funcionarios de justicia, usuarios y comunidades. Las conclusiones nos servirán de insumos para responder a muchas preguntas que subyacen en torno a este tema.

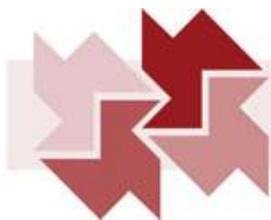
Nota aclaratoria: El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala trabaja en el ámbito penal, por lo tanto la información que aquí se suministra sobre RAC está referida a esta materia.

MÉXICO

Robinson Salazar*

En México, la legislación contempla alternativas de solución de conflictos solo en algunos campos o casos y no en toda la legislación.

* Investigador en la Universidad Autónoma de Sinaloa/México y Asociado del CIDHEM.



En el campo del derecho laboral, la conciliación o arbitraje, se dan a través de la Junta de Conciliación, quien se asume como autoridad o tercero en discordia, a fin de que el patrón y el empleado afectado concilien intereses.

Dado que es casi siempre un conflicto de intereses, la resolución del conflicto no es compleja, en la medida en que la parte conciliadora maneja los tiempos y plazos para que se arribe a un buen arreglo.

En el campo comercial o civil, no existe la negociación, sino la conciliación de intereses ante el juez. Casi siempre las partes se ven obligadas a hacerlo, dado que los espacios de negociación están acotados y vigilados por el juez.

En el ámbito penal, no existe ningún tipo de arreglo. No obstante, con la influencia del narcotráfico en algunos espacios del Poder Judicial, se han tenido que instrumentar medidas que están al margen de la ley como es la figura del “Testigo Protegido”, cuya finalidad es incorporar a un delincuente, bajo juramento, para que colabore con la justicia a cambio de una nueva identidad y un lugar de residencia.

Otra forma, la más común en México, es la de resolución de conflicto a través de la Tesis de Jurisprudencia, donde la Suprema Corte de Justicia, al darse cuenta que hay un conflicto y la ley no lo contempla por los vacíos o lagunas existentes, acude a la argumentación de tomar cinco casos que se hayan resuelto de manera similar sobre la misma problemática y, a partir de ahí, lo convierte en jurisprudencia.

Es indudable que son criterios que están por encima de la Ley, pero que se legitiman al momento en que sirven para resolver conflictos judiciales.

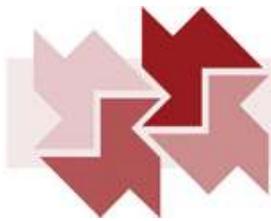
La utilización de estos recursos le ha permitido al sistema político librar escollos y situaciones que bordean la ingobernabilidad. También le han dado uso para legitimar fraudes, crisis económicas, expropiaciones y convertir en deuda pública los errores administrativos del sistema financiero.

En casos de conflictos de carácter mercantil, las movilizaciones, grupos de presión y la desobediencia civil (Caso del Barzón, que son deudores hipotecarios) no han logrado alterar el sentido de la ley ni el acto consumado de la Corte Suprema de Justicia, pero sí han aplazado por tiempo indefinido la entrega de sus propiedades o la aceptación de la pérdida de sus propiedades.

Otro campo en donde se ha abusado de la negociación, pero a puertas cerradas, es el de los procesos electorales donde, hace apenas dos años, un conflicto postelectoral no pasaba por la instancia jurídica o por el Tribunal Supremo Electoral, sino que el presidente en funciones negociaba con la fuerza opositora para que el gobernante electo renunciara y se nombrara un interino de consenso hasta convocar a nuevas elecciones. Esto trajo como resultado un crecimiento de la desconfianza en los comicios y un deterioro de los órganos que preparan y organizan las elecciones, Instituto Federal Electoral -IFE-. La práctica se denominó “concertación”, la cual ha disminuido notablemente en las últimas elecciones estatales, aunque no se deja de especular que los arreglos por debajo de la mesa siguen funcionando, pero esta vez con otras reglas del juego y una más sofisticada estrategia de negociación.

La práctica descrita ha empantanado la credibilidad del IFE en algunos segmentos de la sociedad. En otros ha provocado que los partidos de oposición vigilen con mayor cuidado el evento electoral para evitar o contrarrestar los arreglos previos.

La instrumentación de este tipo de salidas jurídicas no han contribuido a mejorar la impartición de justicia, sino que han sido utilizadas para legitimar al sistema político o



para esconder una actuación al margen de la ley de algún político o protegido del gobierno.

No existe en nuestro país, hasta hoy, alguna posibilidad de legitimar o incluir en la Ley estos mecanismos.

NICARAGUA

Herberto Orozco*

Los mecanismos de resolución de conflictos que prevé la legislación de Nicaragua son: la negociación, la mediación y el arbitraje.

La negociación se establece extrajudicialmente entre las partes. Puede llevarse a cabo entre grupos particulares o también de persona a persona. En nuestros medios generalmente la negociación es usada en la esfera política y gremial (sindicatos, Estado y sector privado). Cuando se utiliza este tipo de negociación se involucran a importantes personalidades del país para tratar de asegurar su cumplimiento.

Se puede establecer la negociación de persona a persona y, generalmente, así se hace con la mediación de un abogado y un notario.

La mediación está reglamentada por la ley orgánica del Poder Judicial, estableciéndose que ésta opera en todos los juicios civiles ordenados por el juez una vez interpuesta la demanda a realizarse dentro de los seis días posteriores a ésta, con excepción de los juicios bancarios y los juicios que nacen con mérito ejecutivo.

Para las demandas de propiedad -que son de carácter obligatorio- se creó una oficina especial denominada Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), que está provista de un cuerpo especializado de mediadores.

En la esfera comercial, el juez civil ordena la mediación, previa contestación de la demanda.

En lo penal, la mediación se da en todos los juicios sumarios, en los que la condena no excede los tres años.

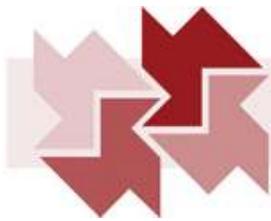
En los juicios penales ordinarios, o sea en los juzgados de distrito donde se procesan delitos con penas de 3 a 30 años en algunos casos como hurto, robo, estafa, lesiones graves, se procede a la mediación generalmente cuando víctima y victimario lo piden a través de sus representantes.

En el área laboral, una vez interpuesta la demanda, se procede a un trámite de advenimiento, que es más o menos una conciliación:

La resolución o acuerdo, mediación o conciliación que se obtiene fuerza de cosa juzgada material. Toda negociación, mediación o conciliación se puede establecer por acuerdo entre las partes hasta antes de que el órgano jurisdiccional dicte sentencia definitiva.

El arbitraje está debidamente legalizado en lo que respecta a los problemas de propiedad, y se da cuando una vez fracasada la mediación se procede de manera especial, porque basta que una de las partes pida el arbitraje y éste opera obligando al otro a someterse a este tipo de procedimiento.

* Presidente de la Asociación de Abogados de Nicaragua.



También se produce en la esfera comercial generalmente en los conflictos entre sociedades mercantiles. De igual manera se procede al arbitraje en el campo laboral: una vez legalizada la huelga, y habiendo transcurrido los treinta días sin que el conflicto se hubiese resuelto, se procede de dos maneras: por acuerdo entre las partes en cualquier estado del conflicto o de manera obligatoria.

En lo contencioso administrativo se impone la mediación, que también puede darse en cualquier estado del juicio hasta antes de la sentencia.

En su caso, este tipo de resolución alterna de conflictos se puede utilizar tanto en la vía judicial como en la extrajudicial. De manera extrajudicial, generalmente se establecen una o varias reuniones entre los grupos o personas en conflicto, en presencia de un abogado y concluyendo con documentos notariados donde cada una de las partes se compromete al cumplimiento de lo suyo.

Cuando son de carácter judicial, está presente el juez de la causa y cuando es de propiedad, hay mediadores especializados.

El proceso de mediación se ha venido complementando como una necesidad a la resolución del conflicto en el departamento nicaragüense de León, el cual ha sido dirigido y organizado a través del decanato de Derecho de la Universidad Autónoma de Nicaragua desde hace aproximadamente unos cinco años. En materia de propiedad, la utilización del mecanismo de la mediación tiene alrededor de un año de implementación. En las esferas penal y civil se usan desde hace dos años aproximadamente y en materia laboral desde 1974. Todos estos mecanismos de mediación en las distintas esferas judiciales y extrajudiciales se han venido utilizando obedeciendo a las leyes establecidas para este órgano.

Debido al poco conocimiento de la sociedad, la implementación de estos mecanismos no ha tenido un desarrollo que represente importancia en la resolución de los conflictos. No obstante, su arraigo en la práctica desde hace más de dos años, ha servido de manera parcial para la descongestión judicial.

Un factor importante para que no se haya cumplido el cometido de este tipo de solución alternativa de conflictos, es la desconfianza que tiene nuestra sociedad sobre todo el sistema de administración de justicia, debido al alto grado de corrupción que existe en este medio.

Otro elemento de desconfianza de la sociedad hacia este tipo de solución alterna de conflictos se debe a que, exceptuando los casos de problemas de propiedad, los conciliadores y mediadores son los mismos jueces que conocen la causa y no tienen una buena preparación en este terreno.

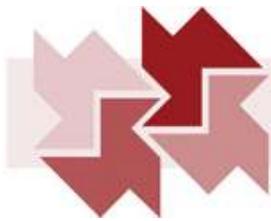
Aunque estos mecanismos ya existen en nuestro medio, se han hecho algunas propuestas a la Corte Suprema para capacitar a un cuerpo de abogados que sean los llamados a involucrarse como el primer escalón de los conflictos judiciales para intermediar y dirigir la mediación o la conciliación, para que el juez de la causa no se vea contaminado ni parcialice su sentencia interlocutoria o su sentencia definitiva.

PANAMÁ

Roxana Lemkin *

El método tradicional empleado en Panamá para la solución de controversias fue siempre el jurisdiccional. El mismo ha sido y es vital para la sociedad panameña. No

* Grupo de apoyo de Revista Sistemas Judiciales en Buenos Aires.



obstante, con el avance de los tiempos, el crecimiento de la población y, por ende, el aumento de litigios con la consecuente sobrecarga en los tribunales (muchas veces con resultados negativos), motivó al Estado a redefinir las bases del sistema de administración de justicia.

El 5 de julio de 1999 se aprobó el Decreto Ley N° 5 sobre el Régimen General de Arbitraje, de la Conciliación y de la Mediación. Estos institutos son métodos alternativos de resolución de conflictos.

El título I de dicha ley trata sobre el arbitraje. Aparece como un método adversarial, mediante el cual cualquier persona con capacidad jurídica para obligarse, somete las controversias surgidas o que puedan surgir con otra persona, al juicio de uno o más árbitros, que deciden definitivamente mediante laudo arbitral con eficacia de cosa juzgada.

El decreto ley no establece los casos que pueden ser sometidos a arbitraje, sino que nombra taxativamente cuáles son las materias que no podrán ser solucionadas mediante dicho método: las que surjan de factores que no sean de la libre disposición de las partes entre ellas; las relacionadas con el desempeño de potestades públicas o las que derivan de funciones de protección o tutela de personas o que están reguladas por normas imperativas de derecho. Establece dos formas de solucionar el conflicto: será de derecho, cuando el poder conferido por las partes a los árbitros sea para resolver la cuestión conforme a las reglas de derecho; y será de equidad, si los árbitros hubieren de resolver conforme a su leal saber y entender, sin sujeción a las reglas de derecho. La clase de arbitraje será determinada por las partes en el convenio, o con posterioridad y, en su defecto, se entenderá que el arbitraje es de equidad. En el arbitraje de derecho, el árbitro deberá ser abogado.

El arbitraje puede ser institucionalizado o ad-hoc. Es ad-hoc el practicado según las reglas de procedimientos especialmente establecidas por las partes para el caso concreto, sin remisión a reglamento preestablecido y, en todo caso, con sumisión a dicho decreto ley. El institucionalizado, se aplicará cuando sea practicado por una institución de árbitros autorizada por el Ministerio de Gobierno y Justicia y haya sido elegido por las partes en el convenio arbitral.

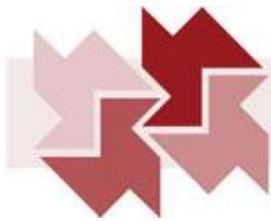
En el caso en que se haya realizado un convenio arbitral, los efectos sustanciales del mismo obligan a las partes a cumplir con lo pactado y a formalizar la constitución de un tribunal arbitral. El efecto procesal consiste en la declinación de la competencia por parte del tribunal de la jurisdicción ordinaria, a favor del tribunal de la jurisdicción pactada. Los jueces o tribunales que conocieron de cualquier pretensión relacionada con un arbitraje pactado, deberán inhibirse del conocimiento de la causa, rechazando de plano la demanda.

El tribunal arbitral dictará un laudo que producirá efecto de cosa juzgada. Por lo tanto, no cabrá recurso alguno, al menos que medie algunos de los vicios reconocidos en el Código Civil o si el procedimiento utilizado por el tribunal no se ajustó al acuerdo celebrado entre las partes o de acuerdo al presente decreto ley.

El capítulo II del Decreto 5/99 está dedicado a la conciliación y a la mediación.

La conciliación es un método adversarial, extrajudicial y voluntario para la solución de controversias. En el mismo, interviene un facilitador imparcial, llamado conciliador, que trata de encontrar, junto con las partes del conflicto, una salida positiva a dicho trance.

Podrán someterse a dicho trámite las materias susceptibles de transacción, desistimiento y negociación.



La conciliación puede ser institucional, cuando se desarrolle a través de centros autorizados por el Ministerio de Gobierno y Justicia; o ad-hoc, cuando sea llevado a cabo por personas independientes.

El acuerdo al que arriben tendrá carácter de título ejecutivo, pudiendo ser elevado a laudo arbitral cuando así las partes lo requieran, para lo cual se constituirá un tribunal arbitral de conformidad al procedimiento del presente decreto. De otro modo, en caso de incumplimiento, se dará intervención a los tribunales ordinarios para que se efectivice la ejecución del título, de acuerdo al procedimiento normado para dicha materia.

Otra característica importante es que este instituto se puede utilizar aún iniciado el proceso ordinario. Para ello, las partes deberán comunicar al juez su deseo de solucionar el conflicto mediante una conciliación. En dichos casos, el juicio se suspende y se deberá informar al juez sobre el resultado dentro de los 45 días siguientes. Si se lograron resultados, el juez dará por terminado el proceso. En caso contrario, lo continuará.

El método más utilizado en Panamá para la resolución de conflictos es la mediación. Se caracteriza por ser un sistema no adversarial, voluntario y el cual puede ser extrajudicial o judicial, cuando las partes lo plantean en cualquier etapa del juicio. Además ésta puede ser pública o privada, dependiendo de si la misma se lleva a cabo por un mediador del servicio del Estado, o a nivel privado, siempre y cuando tenga autorización del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Los tipos de conflictos que pueden ser sometidos a mediación son: las disputas de negocios, los casos suscitados en el derecho de familia (régimen de visitas, alimentos, separación de hecho, tenencia de hijos), las disputas entre vecinos, sucesiones (división de herencia), inmuebles, daños personales/reclamos, seguros y casos de mala praxis.

Al igual que en la conciliación, en la mediación interviene un tercero imparcial llamado mediador. La misión del mismo es propiciar, estimular, escuchar y dar guía a las partes para que ellas mismas encuentren una solución satisfactoria al problema que entabla el conflicto, siempre manteniendo el grado de confidencialidad que se le es exigido. A diferencia del juez, o del árbitro, el mediador no decide, ni declara resolución alguna de la controversia del conflicto. Este no infiere autoridad alguna, ni impone solución sobre los intereses que las partes resuelven.

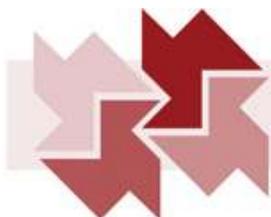
El acuerdo firmado por las partes en conflicto tendrá carácter de título ejecutivo. Por lo tanto, si alguna de las partes incumple el acuerdo, podrá ser exigido en sede judicial.

La sociedad ha respondido positivamente a este cambio, sin embargo, es prematuro sacar conclusiones sobre su efectividad.

Es importante destacar que la República de Panamá ha estado interviniendo en distintos congresos y foros mundiales para seguir perfeccionándose en la aplicación de los métodos alternativos de resolución de conflictos. Dicho país tuvo activa participación en la “Primer Conferencia Mundial sobre Arbitraje” y en la “XVIII Conferencia Interamericana de Arbitraje Comercial”, ambas celebradas en la ciudad de Panamá.

A partir de esta nueva concepción, se plantea el interrogante sobre si estos métodos son compatibles con el sistema de administración de justicia vigente.

Como dijimos al comienzo de este breve comentario, el sistema judicial es lento, burocrático y está colapsado. El mismo produce inseguridad en las personas, que



sienten que no se les reconocen sus derechos. Por ello, frente a este escenario, surgió la necesidad de incorporar un sistema distinto, además del jurisdiccional, que constituyera una solución integrada a través del diálogo y la cooperación, conformando mecanismos de justicia participativa. Este objetivo está alcanzándose a través de las técnicas anteriormente mencionadas. Para ello, la comunidad jurídica pone el acento en su difusión constante, tratando de lograr un cambio cultural en la forma de percibir y atacar el conflicto.

La sociedad está empezando, en forma lenta, a concebir a la justicia de una manera diferente, al encontrarse con procedimientos que resuelven sus diferencias con mayor celeridad, menor costo y en forma más positiva.

Por ello, estos métodos se han vuelto una herramienta indispensable para mejorar la calidad del sistema de administración de justicia.

PERÚ

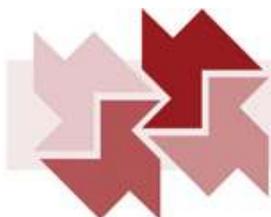
Eduardo Castillo Claudett

En el Perú se encuentran reconocidas las dos formas de conciliación: la judicial y la extrajudicial. La conciliación judicial existe desde hace mucho tiempo atrás si tenemos en cuenta que la Justicia de Paz -institución vigente desde la época colonial- es una justicia esencialmente conciliadora. Sin embargo, será a fines de los '80 cuando la conciliación empiece a ser reconocida por el sistema judicial formal, al ser incorporada como una etapa específica dentro de los procesos que atañen a los derechos de los niños o adolescentes (art. 1° del Código del Niño y del Adolescente, Decreto Ley No. 26.102).

Posteriormente, a fines de 1992, se dicta la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (Ley No. 26.260), que otorga a los fiscales provinciales de familia la potestad de convocar a agresor y víctima a una audiencia de conciliación, para buscar una solución que permita el cese de los actos de violencia (arts. 13° a 16°). Pero es en 1993 cuando la conciliación judicial adquiere su pleno reconocimiento, al ser incorporada como una forma especial de conclusión del proceso civil, permitiendo a las partes conciliar en cualquier estado del proceso siempre que no se haya expedido sentencia de segunda instancia (Capítulo I, Título XI del Código Procesal Civil). Asimismo, el CPC dispone que el juez fije una audiencia conciliatoria luego de saneado el proceso, a fin de que las partes lleguen a un acuerdo o fijen mejor los asuntos bajo controversia (arts. 468° a 472°).

Por su parte, la conciliación extrajudicial empieza a ser objeto de regulación en el mismo período, siendo adoptada inicialmente como un mecanismo para resolver reclamos o conflictos entre la administración pública y los ciudadanos. Entidades como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) o la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (SEPS), empiezan a establecer así normas e instancias específicas para tal efecto. En noviembre de 1997, el Estado dicta la Ley No. 26.872, o Ley de Conciliación Extrajudicial, declarando de interés nacional la institucionalización y el desarrollo de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, a fin de propiciar una cultura de paz. Esta norma se constituirá en la principal fuente de regulación de dicho mecanismo, otorgándole las siguientes características:

- Se la entiende como un instituto privado, que si bien se fundamenta en la libre voluntad de las partes debe ser ejercida a través de Centros de Conciliación autorizados y supervisados por el Ministerio de Justicia;



- La limita a derechos individuales de carácter disponible, no siendo conciliables conflictos de carácter penal (salvo la reparación civil) o en los que sea parte el Estado;
- Le reconoce carácter obligatorio, siendo una etapa previa a la interposición de una demanda civil, laboral o familiar en el sistema judicial, siempre y cuando cumpla con los requisitos fijados en dicha ley;
- Le da a las actas de conciliación título de ejecución de sentencia, pudiendo ser llevada directamente ante el juez civil en caso de incumplimiento.

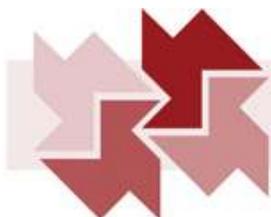
Con respecto al arbitraje, desde enero de 1996 se encuentra vigente una Ley General de Arbitraje -Ley No. 26.572-, por la cual pueden someterse a este mecanismo las controversias determinadas o determinables sobre las cuales las partes tienen facultad de libre disposición, así como aquellas relativas a materia ambiental, pudiendo extinguirse respecto de ellas el proceso judicial existente o evitando el que podría promoverse (art. 1º). Cabe indicar que, a diferencia de lo que ocurre con la conciliación, pueden ser sometidas a arbitraje nacional, sin necesidad de autorización previa, las controversias derivadas de los contratos que el Estado peruano y las personas de derecho público celebren con nacionales o extranjeros domiciliados en el país, inclusive las que se refieren a sus bienes, así como aquellas controversias derivadas de contratos celebrados entre personas jurídicas de derecho público entre sí (art. 2º).

Finalmente, con respecto a la negociación, ésta se encuentra regulada principalmente como un mecanismo de solución de disputas entre empresas y organizaciones laborales o trabajadores, a través de la Ley de Negociación Colectiva (Decreto Ley No. 25.593). No existen otras normas que se refieren a esta figura, la que mantiene su naturaleza desregulada, sujeta a la voluntad de las partes, en caso de otras materias o controversias.

Los resultados e impactos logrados por cada uno de estos mecanismos han sido diversos, por lo que cabe diferenciar cada caso. Con respecto a la conciliación judicial, por ejemplo, las evaluaciones hechas a las audiencias y actas de conciliación expedidas por fiscales y jueces de paz, en materia de violencia familiar han sido generalmente negativas, lo que ha llevado a criticar esta competencia judicial, especialmente desde las organizaciones de mujeres. Una tendencia distinta, aunque no menos negativa, es la referida a las conciliaciones en materia civil. Durante el proceso de reforma judicial, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial dio un fuerte impulso a esta figura, fijando incentivos económicos a aquellos jueces que llevaran a cabo mayores audiencias conciliatorias. Esto permitió que la conciliación fuera ampliamente utilizada en el sistema de justicia civil, posibilitando de esta manera reducir la carga de juicios, si bien algunos estudios muestran que ello condujo a la imposición de acuerdos a las partes, distorsionando su carácter voluntario (Ormachea y Solis, 1998).

Con respecto a la conciliación extrajudicial, la falta de voluntad política para darle fuerza a este mecanismo motivó que la Ley 26.872 entrara recién en vigencia en marzo de 2001, aunque en forma parcial, como etapa previa y obligatoria a la interposición de demandas civiles en tres distritos judiciales: Lima, Arequipa y Trujillo. Esta limitación ha generado cierta frustración entre aquellos interesados en la vigencia plena de la norma, si tomamos en cuenta que en julio del presente año se cuenta ya, a nivel nacional, con más de 7.000 conciliadores acreditados, 51 Centros de Formación de Conciliadores, 230 Centros de Conciliación debidamente autorizados y 27 Centros de Conciliación de carácter gratuito gestionados por el Ministerio de Justicia.

Por otro lado, la Secretaría Técnica de Conciliación (STC) del Ministerio de Justicia ha realizado recientemente un diagnóstico sobre el tema que no muestra un panorama



favorable al respecto. Por ejemplo, de las 5.701 audiencias de conciliación realizadas entre enero y junio de 2001 ante los centros de conciliación de dicha entidad, sólo culminaron en forma adecuada el 35% de las mismas. Por su parte, de las 3.969 audiencias realizadas en el mismo período por centros privados de conciliación, apenas el 23% terminaron en forma satisfactoria. Asimismo, la STC encontró que el 14% de estos centros de conciliación no estaban en funcionamiento, el 16,1% no tenía registrada ninguna conciliación y el 15,3% no aseguraba la presencia de un abogado al momento de suscribirse el acta de conciliación con acuerdo.

Finalmente, la situación del arbitraje parece ser, en comparación, mucho mejor que el de los otros mecanismos, si bien el uso del mismo parece estar limitado a sectores profesionales y comerciales. Una experiencia importante al respecto es la que viene llevando a cabo el Centro de Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional de la Cámara de Comercio de Lima, al igual que los centros arbitrales de otras cámaras de comercio de provincias, los que vienen recibiendo apoyo de USAID.

En resumen, el panorama de los medios alternativos de resolución de conflictos en el Perú parece enfrentar aún muchas dificultades, siendo evidente que su regulación no ha permitido alcanzar, hasta el momento, la finalidad por la que fueron promovidos desde la década anterior, como es desconcentrar, descongestionar y hacer más ágil la administración de justicia. Las críticas a la manera en que se ha venido utilizando la conciliación en el ámbito judicial, por ejemplo, son una evidencia de la falta de una orientación clara sobre cómo aplicarla e implementarla, más allá de la capacitación de los jueces y fiscales en el manejo de los mismos.

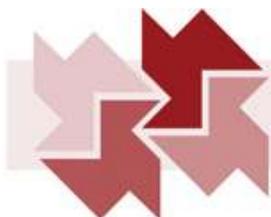
Este problema -que se extiende también al ámbito de la conciliación extrajudicial- parece indicar la necesidad de que el Estado diseñe y aplique una política clara sobre el tema, que apunte a una mayor difusión sobre el uso de los MARCs entre la población, a una capacitación de calidad de árbitros y conciliadores, a la implementación de sistemas de monitoreo que garanticen el respeto de los terceros hacia la voluntad de las partes y, en general, a una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de consolidación de estos mecanismos. Ello podría hacerse, por ejemplo, a través de la vinculación de los MARCs con una serie de experiencias que se vienen produciendo a este nivel, como la formación de Mesas de Concertación Institucional en diversas provincias del país, o mediante la formación de Centros Comunales de Conciliación, propuesta hecha por el APRA ante el Congreso de la República. Asimismo, sería necesario el desarrollo de enfoques que permitan el tratamiento adecuado de ciertos conflictos, como los que involucran a mujeres, jóvenes o sectores campesinos.

URUGUAY

**Roberto Leo, Laura Rosemberg
Joaquín Pieroni**

Como contrapartida de la sobrecarga de tareas de los tribunales de justicia latinoamericanos y su consecuente demora en la resolución de los litigios, en la República Oriental del Uruguay los métodos alternativos de resolución de conflictos muestran un crecimiento lento pero seguro, e indican una tendencia que difícilmente pueda ser revertida.

Este proceso fue alentado por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante el otorgamiento de préstamos no reembolsables, dado que el aumento de conflictos significa mayores costos empresarios, menos eficiencia individual y menor competitividad. Por ello, se estima que la demanda de métodos aptos para solucionar controversias será cada vez mayor, como necesidad social y empresarial.



Desde hace dos años se han instaurado en Montevideo en materia civil y cuasi penal (contravención) tribunales de mediación que funcionan dentro del Poder Judicial, con jueces nombrados especialmente para esta nueva experiencia.

El Código General del Proceso prevé como obligatoria la conciliación en la Parte I (Disposiciones Generales), Título IV, Capítulo II.

Las excepciones a dicho régimen se encuentran enumeradas en el artículo 294 (procesos ejecutivos, de amparo, de desalojo urbano y rural, de revisión de precio de arrendamientos rurales, de expropiación, juicios de divorcio, de familia, laborales -en cuyo caso la conciliación se debe intentar por vía administrativa-, concursos, concordato, moratoria, quiebra y liquidación judicial de las sociedades anónimas). En materia penal, la mediación sólo está prevista para el delito de injurias.

Salvo los casos exceptuados, los juzgados no pueden dar curso a ningún expediente sin que el Escribano Actuario anote en la carátula del expediente que se realizó la tentativa de conciliación. En caso de incumplimiento, se apercibirá a quien resulte culpable y se suspenderá el procedimiento hasta que se agregue el recaudo que acredite dicho trámite. No obstante ello, serán válidas las actuaciones ya cumplidas.

Para el caso de desconocerse el domicilio del demandado o que éste resida fuera del departamento en que tiene asiento el juzgado, se podrá dar trámite a la demanda, sin haberse dado cumplimiento a la conciliación previa, si el actor pide que al emplazarse al demandado se lo cite también para el previo juicio conciliatorio.

La asistencia letrada es obligatoria desde el comienzo y hasta su culminación, en todo procedimiento de conciliación en sede judicial o administrativa, mediación o arbitraje, salvo en los asuntos cuya cuantía sea inferior a 20 UR -unidades reajustables- (artículo 2 de la Ley 16.995).

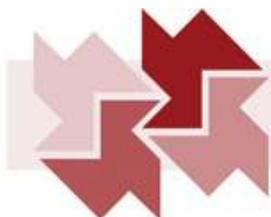
La propuesta de conciliación aceptada por las partes o los convenios hechos por ellas ante el Juez de Paz, tienen fuerza ejecutoria entre las personas obligadas y ante el juez competente. Cuando se trate de derechos del menor o incapaz, el convenio será sometido por el representante legal a la aprobación del tribunal competente, so pena de nulidad.

Por su parte, el artículo 223 del mencionado código faculta a las partes a conciliar o transar la litis en cualquier estado del proceso, antes de que exista sentencia ejecutoriada.

Otra forma alternativa de solución de conflictos es el arbitraje, previsto en el artículo 472 del Código General del Proceso. A diferencia de la conciliación, este modo de resolver las controversias puede ser voluntario y ello puede decidirse al celebrar un contrato o en un acto posterior, y es posible hacerlo aún respecto a las controversias surgidas entre las partes durante un juicio y en cualquier estado de éste. El compromiso asumido de someter la controversia a un arbitraje supone la renuncia a hacer valer ante la jurisdicción ordinaria las pretensiones derivadas de la celebración del contrato.

La prueba ante los árbitros se rige, salvo convenio en contrario entre partes, por el procedimiento del Código General del Proceso. Los árbitros podrán requerir la colaboración de los tribunales ordinarios cuando los testigos rehusaren presentarse voluntariamente a declarar, cuando se necesitaren informes que sólo pudieran darse por mandato judicial, o fuere necesaria la asistencia de la fuerza pública.

A fin de dar respuesta a particulares situaciones de conflicto, los legisladores confiaron en la conciliación y el arbitraje como el mecanismo adecuado para reestablecer el orden social alterado.



En dicho sentido, la Ley 10.440 establece la creación de un Jurado de Conciliación y Arbitraje en cada departamento de la República respecto del precio y demás condiciones de los contratos de arrendamiento de predios destinados a explotación agrícola o ganadera; cuando se denuncie que el contrato no guarda relación con la situación económica de los mismos predios, en la medida en que la situación sea consecuencia directa de la sequía que afecte al territorio nacional.

Como antecedente de igual política en la solución de controversias, cabe citar a la Ley 10.427 por la que se creó un Tribunal de Conciliación y Arbitraje compuesto de seis miembros, a los efectos de resolver un pedido de aumento de salarios para el caso de los obreros despedidos por la Sociedad Comercial de Montevideo. A tal efecto, el tribunal poseía diversas atribuciones: examinar los libros de contabilidad de la empresa, requerir informes y recibir las declaraciones que estimara necesarias.

Actualmente en el área laboral, la Organización Internacional del Trabajo, en una estrecha coordinación con el servicio de relaciones laborales y legislación del trabajo y con el apoyo del ETM Santiago, Oficina Buenos Aires, realizó un Taller sobre Mediación dirigido a funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, haciendo uso del Manual de Mediación elaborado por LEG/ REL. Esta actividad contribuyó a la formación de mediadores en conflictos colectivos, algunos de los cuales a su vez estarían en condiciones de multiplicar las acciones de formación.

En el área internacional, específicamente para el caso de las negociaciones extra fronteras, y en atención a la creación de mercados comunitarios, se hizo necesaria la creación de organismos para dirimir las controversias manteniendo la neutralidad, que en razón del conflicto de intereses ya no se reconoce a los tribunales locales.

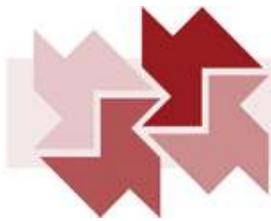
En efecto, a fin de favorecer la inversión y el comercio en el país y en la región, en especial la integrada en el ámbito del MERCOSUR, se cuenta con el Centro de Conciliación y Arbitraje, Corte de Arbitraje Internacional para el MERCOSUR de la Bolsa de Comercio del Uruguay.

Los métodos alternativos de resolución de conflictos son administrados por el Centro de Conciliación y Arbitraje y se encuentran a disposición de los empresarios y comerciantes para que puedan resolver sus controversias en forma rápida, segura, confiable y económica.

El Centro tendrá conocimiento cuando las partes hayan convenido por escrito que las controversias que surjan entre ellas darán lugar a conciliación, de acuerdo con el procedimiento del Centro de Conciliación y Arbitraje; o que una de las partes acuda unilateralmente al Centro, a los efectos de requerir la intervención del mismo en un procedimiento de conciliación a los efectos de resolver el conflicto que mantiene con su contraparte.

Los árbitros o conciliadores pueden ser designados por las partes o por el Centro, conforme lo pactado.

A su vez, la República Oriental del Uruguay suscribió la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros, que es aplicable a las resoluciones dictadas en procesos civiles, comerciales o laborales. Al momento de ratificación, los Estados firmantes pueden hacer reservas conforme lo normado en el art. 1° de la presente Convención o, por el contrario, hacerlas aplicables también a las resoluciones que den fin al proceso, o a las dictadas por autoridades que ejerzan alguna función jurisdiccional, o a las sentencias penales en cuanto se refieran a la indemnización de perjuicios derivados de un delito.



La República Oriental del Uruguay manifestó que ratifica de modo expreso esta Convención sin reservas, reafirmando su espíritu, decisión clara y positiva de contribuir con sus ideas y su voto al efectivo desarrollo de la comunidad.

Con el objeto de consolidar el desarrollo de los institutos que ofrecen una alternativa diferente a las soluciones brindadas por el Estado, a través de un convenio, la Bolsa de Comercio, el BID y la Fundación Libra, capacitaron a aproximadamente a 200 mediadores, quienes realizaron un curso introductorio, entrenamiento y pasantías en Buenos Aires.

Como resultado de dicho emprendimiento, algunos mediadores participaron en la creación de la Asociación Uruguaya de Profesionales en Resolución Alternativa de Disputas, que desarrolló un programa de mediación para escuelas, llamado "Recuperando Valores" (1998).

Esta actividad se encuentra diseñada a efectos de construir una cultura de mediación, desde la primera instrucción de la persona. Funciona de manera eficiente en relaciones problemáticas entre compañeros. La experiencia resultó positiva tanto para los alumnos como para los centros educativos y logró el apoyo institucional de la Dirección e Inspección (que regula los claustros estudiantiles). En vista de ese apoyo, se realizó un curso introductorio de mediación dirigido a los maestros, donde se trabajó sobre conflictos, comunicación e introducción y la negociación colaborativa; el que se celebró en varias escuelas dentro del marco de los proyectos MECAEP.

En otro ámbito, la Corte de Justicia -en un convenio con el Ministerio de Salud Pública- creó los Centros de Mediación del Poder Judicial, con el objeto de que accedan a la justicia personas de escasos recursos.

En este orden de ideas, se desarrolló en Montevideo un seminario del que participaron importantes especialistas de distintos ámbitos vinculados a la salud y a la justicia, que se reunieron para analizar los posibles métodos alternativos a la resolución de conflictos entre usuarios y prestadores de servicios de salud.

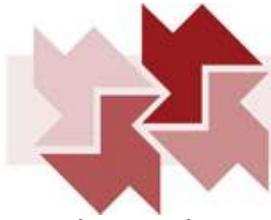
Se destacó en los talleres las ventajas de esta opción, que aporta una mayor satisfacción en el resultado que se logra, al ser éste el fruto de la búsqueda y elaboración de una solución con la participación de los propios involucrados; a la vez que se mitigan los perjuicios, inconvenientes y el sufrimiento emocional que provoca a ambas partes la concurrencia a las instancias judiciales.

Como desventajas del sistema, algunos señalaron la ausencia de normas que impongan la obligación de la negociación previa y, en segundo lugar, la no aplicación en la vía de hecho de las sanciones procesales previstas para quienes no concurren a las instancias de mediación.

Respecto las propuestas diseñadas, debe señalarse que se consideró necesario propender en una primera etapa, a nivel de las instituciones públicas o privadas, a la creación de una estructura específica y especializada de negociación entre usuarios e instituciones que procuren evitar conflictos; se estimó que la mediación debería ser obligatoria; se apreció necesaria la difusión de los Centros de Mediación del Poder Judicial y que en el futuro se intenten crear centros similares en el sector privado.

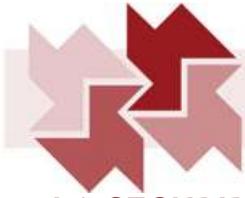
En resumen, todo parece confirmar que las transformaciones que se han llevado a cabo son apenas el comienzo de una modificación de un sistema de justicia ideado para una sociedad más estática y menos conflictiva.

Razones de costo-oportunidad y otras atinentes a la naturaleza de los conflictos y a la diferenciación y complejidad social, obligan a considerar mecanismos alternativos al



jurisdiccional. Esos mecanismos no son uniformes y poseen distintas funciones, según el tipo de conflicto o el área del ordenamiento al que se pretenda aplicar.

La tutela de los derechos se plantea de una manera distinta según se trate de cuestiones civiles, en un sentido amplio, o de cuestiones penales. Estas últimas, tienen relación más directa con bienes indisponibles y con las garantías de un estado de derecho democrático. En razón de ello, interesa al Estado disponer de un sistema de tutela y juzgamiento garantista. En el área criminal se enfatiza la tutela jurisdiccional. En la civil, en cambio, la oferta de tutela se diversifica.



LA SEGURIDAD CIUDADANA EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA ¿PARTICIPAR EN ESTOS TIEMPOS?

Claudia Laub *

El reconocimiento de la relevancia que tienen los temas de seguridad en el campo de los fenómenos sociales emergentes en la última década, la creciente importancia en el orden de las preocupaciones de la población, así como su creciente integración en las agendas gubernamentales como fenómenos condicionantes al pleno desarrollo democrático, al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al crecimiento económico, fundamentan la pertinencia de su integración en la agenda de la producción académica que permita generar una articulación entre la investigación, las políticas públicas y las estrategias de intervención.

Hoy, en el marco de la globalidad, de la extensión de los ajustes económicos y regresivos, del incremento de la pobreza y de la brecha entre quienes más y quienes menos poseen, de los esfuerzos por generar condiciones para vivir con mayores niveles de seguridad, se impone incluir herramientas que permitan involucrar nuevos actores, establecer alianzas y compromisos que reorganicen un movimiento en pos de la valorada meta social.

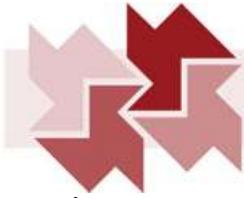
Es necesario propiciar el abordaje de la seguridad desde una perspectiva integradora, reubicando el problema en un contexto más abarcativo que el correspondiente a los ámbitos de justicia y policía. Intentamos instalar el enfoque de la seguridad ciudadana desde una óptica superadora del estrecho marco de la criminalidad.

El riesgo que se corre cuando se habla de seguridad, es que se pueda confundir la democracia con sentimientos de peligro, de miedo y de urgencia.

Las demandas de seguridad son múltiples, a menudo antagónicas. La seguridad se inscribe en una diversidad de situaciones. Considerar a las diferentes violencias urbanas como abuso de poder nos permite quizás tener una mirada diferente de los protagonistas de la inseguridad urbana, y de las políticas de seguridad urbana.

Seguridad e inseguridad urbana se explican y comprenden a través del significado y las consecuencias que los procesos de exclusión y segregación

* Coordinadora del área de Seguridad Urbana de la Asociación El Agora, Córdoba, Argentina.
email: laub@agora.com.ar



Resolución Alternativa de Conflictos

social traen aparejadas. Este es el punto de partida para la creación de mecanismos y estrategias de superación.

Insistimos en que la inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad. En general, los modelos de seguridad urbana son modelos de juristas. Es necesario retomar el tema de la gestión urbana, para luego reintroducir lo legal.

Nuestros códigos jurídicos y sistemas penales no son los únicos que deben ocuparse del problema. La inseguridad que sienten los ciudadanos en su vida cotidiana, resulta sobre todo consecuencia de un **abandono social**. Los ciudadanos se sienten abandonados por sus instituciones, por el personal policial, por su vecindario, por su familia.

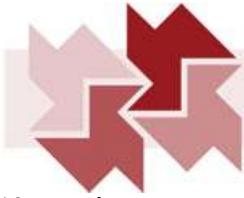
La soledad se incrementa por la incertidumbre laboral, las malas condiciones habitacionales, el barrio sin servicios públicos adecuados, las malas condiciones sanitarias. El aumento de enfermedades, de suicidios, de adicciones, la violencia en todas sus formas, ponen de manifiesto este estado de abandono.

Enfrentar la inseguridad, es manifestar la voluntad política de poner fin a este abandono. Es pensar que todos los ciudadanos de una misma sociedad, de una misma ciudad, de un mismo país, pueden tener los mismos derechos y deberes, y tener acceso al bien común que representa la seguridad.

Frente a la criminalidad: prevención y represión

Solamente si consideramos a la seguridad como un bien común, ésta puede ser co-producida por distintos actores públicos y privados. Esta coproducción implica organización y reglas de funcionamiento transparentes, siendo la ciudad el territorio propicio para este desarrollo.

El poder público reconoce la urgencia, recurre a la respuesta rápida y aparenta resolver el problema con más leyes, más policía, más control y un aumento de iniciativas privadas. Son medidas que impactan, pero no tienen ningún efecto tangible en las calles de las ciudades. La ley es la mejor herramienta para fortalecer la seguridad, para marcar los límites del conflicto, para consensuar los valores que no deberían ser transgredidos. Pero la ley no es la única respuesta. Existen en el seno de la sociedad otras alternativas que la consolidan y complementan, ya que la urgencia y la desesperación no nos autorizan a dar respuestas rápidas, erradas, costosas, que no tienen nada que ver con el problema real.



Resolución Alternativa de Conflictos

No podemos imponer un modelo de prevención, pero sí responsabilizar a cada uno en su nivel. Nadie se debe lavar las manos. El mejor nivel para preocuparse por la prevención de la violencia es aquel en donde uno está. El peor daño es el de hacer recaer la prevención a un solo nivel de intervención, como lo es el sistema penal.

La prevención tiene que operar sobre los factores de riesgo, es decir, reforzar los factores de protección como son la educación, la autoestima, la capacidad de resolver los problemas por fuera de la violencia, la oferta de posibilidades de reparación, la ayuda a los agresores. Es necesario tener un régimen alternativo de penas cuya ejecución sea creíble, así como la intervención en el mercado de armas y drogas que parece estar protegido y seguro y del que no parecen estar excluidos los niños.

La represión también debe servir, pero eficazmente y no transformarse en un instrumento de reproducción y agravamiento de los problemas. La represión tiene sus límites, muchos de ellos financieros, por lo que es imprescindible una perspectiva de equilibrio entre prevención y represión. Cada una tiene campos precisos de acción. Uno no puede reemplazar al otro, ni paliar su ausencia.

Debemos aclarar, para los economistas, que invertir en represión es mucho más costoso en sentido tanto económico como humano, y que la prevención es una inversión de gran rentabilidad humana con muy bajo costo, siendo a veces una simple redistribución de recursos.

¿Cuál es la política de la ciudad con respecto al tema de la seguridad?

Si bien en términos de percepción social, la inseguridad es visualizada por la población como un problema unitario, remite a la necesidad de articular varios problemas profundamente vinculados entre sí, rescatando el concepto de sistema para enunciar el nuevo modelo comprensivo de seguridad, que pone de relieve la importancia y la necesaria articulación de todos y cada uno de los segmentos que hacen al funcionamiento de la seguridad en su conjunto.

Cada ciudad, cada barrio, presenta rasgos heterogéneos, indicadores totalmente distintos. Se impone, por ello, un análisis de situación que permita visualizar dónde y para quién es un problema la violencia, puesto que las connotaciones sociales de determinados grupos son soporte necesario de criminalidad para otros sectores sociales.

La inseguridad deteriora la calidad de vida de ciertos barrios y del centro de las ciudades.



Resolución Alternativa de Conflictos

La calidad de vida en las ciudades se relaciona con la seguridad que sus habitantes alcanzan en su interior. La libertad de los habitantes para circular, moverse y permanecer en cualquier espacio urbano se relaciona con la forma de uso de las distintas áreas. Un uso constante y masivo de los espacios públicos, en un contexto de convivencia solidaria y de respeto por las diferencias, genera mayores posibilidades de protección social.

La inseguridad cambia el uso que la gente le da a la ciudad. El primer efecto es el desincentivo del uso de las calles y espacios públicos y la tendencia a hacerlos privados.

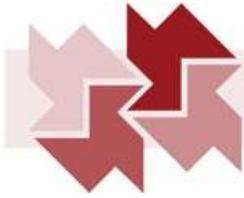
Como indicadores de la pérdida de calidad, se observa una baja en los valores de las casas, un deterioro de las construcciones y una menor oferta de servicios urbanos. (salud, policía, transporte, educación).

El contexto urbano está marcado por distintos fenómenos socioculturales: el crecimiento del sentimiento de inseguridad, el aumento de hechos generadores de violencia, la disminución del nivel de tolerancia hacia los delitos menores, los actos de corrupción, la falta de civilidad o de alteración de los modos habituales de relación. Es entonces cuando la violencia se instala como un modo de relación, se distorsionan las relaciones armónicas en todas las instituciones sociales y la familia, la escuela, el barrio y la ciudad dejan de desempeñar el rol de contener y dar identidad a los miembros que la habitan.

Las políticas locales de seguridad necesariamente deben provenir de articulaciones entre el sector privado, el sector público, las distintas instancias del sistema de justicia penal, los servicios sociales, de salud, de educación y de la planificación urbana, teniendo en cuenta que la nueva organización de los estados municipales deben responder a las preocupaciones de los ciudadanos, así como generar una reflexión y análisis de cómo impactan sobre la criminalidad las decisiones que se toman en los distintos sectores .

Un primer esfuerzo de análisis es respecto a las incoherencias de las políticas públicas. Estas incoherencias son la causa de graves desórdenes y de exclusiones que golpean a los más débiles. Cuanto menos estructural es la respuesta, más se agrava la legitimidad del Estado y más se desarrollan -con o sin su consentimiento- respuestas privadas a la inseguridad.

Algunas propuestas básicas para reconstruir una política local de seguridad que permiten la participación de los habitantes de las ciudades.



Resolución Alternativa de Conflictos

- Territorializar la demanda. Que el debate involucre a todos los habitantes de la ciudad.

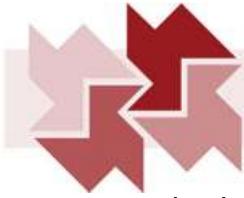
Frente a un fuerte crecimiento de lo privado en detrimento de los espacios públicos para circular, se debe tratar de establecer algún tipo de causalidad que marque un indicador para la adopción de las medidas apropiadas por parte de quienes asumen el rol de encargados de la formulación de políticas y administración urbanas.

- La construcción de un análisis local de la seguridad indispensable para definir los problemas, confrontar puntos de vista y conocimientos e inventariar recursos disponibles. Se inicia, de este modo, un debate democrático sobre la seguridad que surge de los diversos puntos de vista, de las demandas heterogéneas -a veces contradictorias- de todos los ciudadanos que comparten un lugar. El diagnóstico se establece a escala local y posibilita un análisis concreto de cada situación. Se basa en informaciones oficiales pero se enriquece con datos directos emergentes del mismo barrio (situación de las víctimas, interacción entre los diferentes grupos, sentimientos de inseguridad, personas y lugares vulnerables, casos que no fueron denunciados, etc.)

La propuesta consiste en exponer algunos conceptos y mostrar diferentes nociones acerca de la temática, marcando y permitiendo que se expresen y reconozcan las diferentes posiciones para luego hacer un análisis de la situación, marcar los problemas locales y para quiénes son problema, así como las fortalezas y posibilidades, para lograr algún tipo de consenso en los análisis, diferenciando los planos (internacional, nacional, regional, local) que permitan generar una planificación local participativa.

- Problematizar la acción pública: esto es el reconocimiento de que los problemas que hay que resolver no se definen a priori: lo que es problema para algunos no lo es para los otros, o no de la misma forma.
- Tomar en cuenta la palabra y la experiencia de la gente directamente involucrada: usuarios, vecinos, víctimas, jóvenes. Esto es el reconocimiento efectivo de su derecho a reunirse y a hablar. Conocer y reconocer aquellas diferencias que escapan a criterios institucionales, (tales como las faltas sin conceptos jurídicos, las economías de supervivencia, las redes de la droga, del SIDA, de la prostitución, de los abortos clandestinos, el abandono, el fracaso escolar, y reconocer que parte de las posibles respuestas a estas dificultades están en sus manos o, al menos, que las respuestas no podrán ser aportadas en forma durable y eficaz sin su participación.

La articulación entre el gobierno y los ciudadanos para priorizar las acciones y las medidas más urgentes. La mayoría de las propuestas se relacionan con



Resolución Alternativa de Conflictos

programas de desarrollo social (educación y alimentación de las familias más desfavorecidas, tratamiento de la drogadicción, el alcoholismo, la violencia familiar), fortalecimiento de las medidas de seguridad (en las viviendas y en los lugares públicos con más iluminación, con el aumento de presencia policial, con la instalación de sistemas de alarmas) y asistencia a las víctimas de delitos.

- La evaluación de la política de seguridad por parte de los ciudadanos sobre la base del plan de trabajo propuesto.

El Estado Municipal es quien puede definir mecanismos y elegir la escala justa para examinar los problemas, así como la voluntad de reencontrar a un nivel local, municipal y barrial un bien común y un interés general, buscando modos más comunitarios de resolución de conflictos, redefiniendo las relaciones entre generaciones y grupos, y compartiendo otros recursos, poder y culturas diferentes.

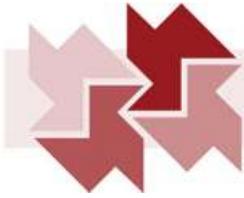
¿Por qué trabajar la participación comunitaria como una estrategia para abordar la seguridad ciudadana?

Porque pensamos que la participación puede contribuir y promover oportunidades que permitan disminuir los niveles de violencia y de inseguridad. La participación comunitaria implica generar la capacidad que tienen los ciudadanos de asumir un protagonismo responsable en su territorio.

Porque facilitar y provocar la participación comunitaria es en sí mismo un proceso educativo donde estamos involucrando el reconocimiento de necesidades que permitan una transformación social -que son condición y resultante de un proceso participativo como es la revalorización individual y de la cultura del grupo de pertenencia-, el aumento de la capacidad reflexiva sobre los hechos de la vida cotidiana, así como la capacidad de crear y recrear nuevas formas de vida y de convivencia social, y la posibilidad de uso de los recursos comunitarios y de acceso a los mismos.

Estamos poniendo la mirada en una concepción integral de las necesidades humanas, es decir, no sólo aquellas que se caracterizan como básicas (alimentación, vivienda, trabajo, salud, educación, seguridad) sino también aquellas no tan obvias asociadas a la posibilidad de ser protagonistas de la historia, cuyos satisfactores ponen en movimiento mecanismos humanos clave para el crecimiento individual y social.

Algunas consideraciones acerca de la participación en estos tiempos



Resolución Alternativa de Conflictos

La participación social constituye un valor de la sociedad democrática pero requiere la revisión acerca de los objetivos, procedimientos y mecanismos con y por los cuales se persigue un mayor involucramiento colectivo en programas de seguridad ciudadana.

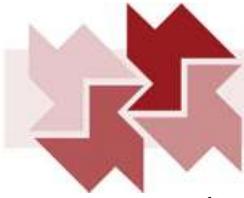
Puede colaborar mucho en esta dirección analizar la situación que viven las Organizaciones de la Sociedad Civil, uno de los actores más dinámicos de la comunidad y protagonista clave de las iniciativas de participación ciudadana. Hay aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad que contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. También se detecta un “capital social perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de las actividades ilegales.

Podemos señalar algunos riesgos con relación a la idealización de la participación. Más aún cuando este término se asocia a las mismas víctimas del ajuste y a la búsqueda de soluciones a sus problemas con el argumento de que las comunidades locales pueden organizarse de manera espontánea para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Es conocido el papel destructor del tejido social que desempeña la pobreza, marco que conduce a empeñar todas las energías posibles en la lucha por la supervivencia diaria. La pobreza económica lleva a una “pobreza del poder”. Las organizaciones populares se debilitan y atomizan. Un tejido social debilitado es una base endeble para la participación.

Existen diferencias entre la participación real y la participación simbólica. Esta última asume dos connotaciones: una, el referirse a acciones a través de las cuales no se ejerce -o se ejerce en grado mínimo- una influencia a nivel de la política y del funcionamiento institucional; otra, el generar en los individuos y grupos comprometidos la ilusión de ejercer un poder inexistente. Es decir, que cuando identificamos la participación como variable de calidad de los programas, nos referimos a las preguntas, ¿quién decide?, ¿en qué se decide?, ¿este programa favorece la participación real?, es decir, ¿supone modificaciones en la estructura de concentración de poder?.

Por eso, creemos que varias declamaciones o intentos de promover la participación son discutibles ya que no implican cambio alguno en los esquemas de toma de decisiones o en la naturaleza de las mismas. Muchas veces



Resolución Alternativa de Conflictos

enmascaran distintas formas de conservación y legitimación del poder establecido. Se genera así una nueva situación que suma al no acceso a los bienes y servicios el no acceso a los procesos de participación real.

Reflexiones finales:

Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado -en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad- será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad que se encuentra debilitado en parte como consecuencia de la gran cantidad de promesas incumplidas.

La existencia de una legislación progresista y la inclusión de estructuras democráticas en la administración estatal no garantizan la generación de procesos participativos donde estén legítimamente representados todos los sectores de la comunidad.

En las distintas propuestas de los últimos años, el eje de la participación comunitaria implicaba transformaciones y respuestas de cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, se ha privilegiado una forma de respuesta social, la más violenta, la de la fuerza, la del derecho penal y la sanción penal.

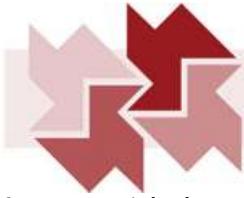
Sigue además presente el peligro siempre latente de utilizar la participación comunitaria como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.

Córdoba, julio de 2001

Referencias Bibliográficas:

Burijovich, Jacinta y Sandomirsky, Marcelo, *Los Desempleados: Malestar psicológico, apoyo social e intervención estatal*, en Revista Administración Pública y Sociedad, N°11, IIFAP, 1998.

Arriagata, Irma y Godoy, Lorena, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, ECLAC, 1999.



Resolución Alternativa de Conflictos

La seguridad, un bien común, Documento de Trabajo, Asociación El Agora, 1998.

Marcus, Michel y Vourch, Catherine: *Security and Democracy*, European Forum for Urban Security, 1994.

Marcus Michel, *Les modes de regulations des conflits urbains*, en Badiane y Vandershueren (comp.), *Pauvreté Urbaine et acces a la Justice*, Paris, Sankoré UMP L Harmattan.

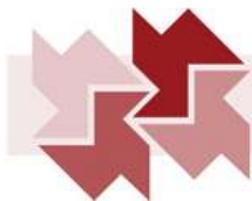
Ocqueteau Frederic, *Vigilance et Securite dans les grandes surfaces*, CNRS, París, IHESI-L Harmattan ,1995.

Offe Claus, *Un diseño no productivista para las políticas sociales*, en *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, Barcelona, Miño y Dávila Editores, 1995.

Rosenvallon Pierre, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Ed. Manantiales, 1995.

Romero José Luis, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1976.

Rovere, Mario, *Planificación estratégica en Salud; acompañando la democratización de un sector en crisis*, artículo basado en un documento técnico preparado por encargo de la OMS, octubre de 1997, Mimeo.



SISTEMA DE DEFENSA PÚBLICA EN COSTA RICA

Lilliana García Vargas*

Aspectos Introductorios

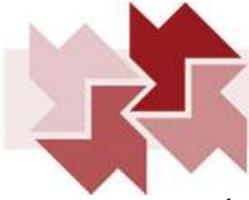
Desde 1967, Costa Rica concibió la figura del defensor público para dar cumplimiento a las reglamentaciones que exigían asistencia legal gratuita en los procesos penales. Estas exigencias estaban previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 133 y el Código de Procedimientos Penales vigente para esa época, artículo 267.

Existían entonces los llamados defensores de oficio, quienes además de tener su oficina, particular, trabajaban por honorarios para el Poder Judicial, atendiendo una determinada cantidad de causas penales. Con el tiempo este servicio fue tomando la debida importancia, al punto de requerir que los abogados no llevaran las defensas de oficio como un recargo, sino que hubiera exclusividad. Es así como desde 1970 se consolida una oficina de defensores públicos como Departamento adscrito al Poder Judicial. En esa época había defensores públicos con dedicación exclusiva solamente en las ciudades más importantes, y en las zonas alejadas de la Capital se mantuvo un defensor con honorarios que mantenía su propia oficina y llevaba por recargo defensas penales pagadas por el Poder Judicial.

El Departamento de Defensores Públicos estaba conformado por un jefe, un subjefe, defensores públicos para la materia penal, personal administrativo y asistentes de abogacía que ayudaban en los procesos a cada defensor.

En esos inicios el servicio que se brindaba era exclusivamente en materia penal, en la que la intervención del patrocinio letrado era obligatoria, desde el momento que una persona era llamada a estrados judiciales para imputarle cargos como posible autor de un hecho delictivo y hasta que la sentencia respectiva adquiriera firmeza. Esa función adquirió mayor relevancia con la entrada en vigencia del anterior Código de Procedimientos Penales en 1975, ya que el derecho de defensa técnica se consideró obligatorio e irrenunciable, por lo que si la persona no contaba con recursos económicos o no designaba un defensor de su confianza, la autoridad judicial encargada del proceso debía de oficio solicitarle al Departamento de Defensores Públicos la designación de un profesional para que lo representara.

* Defensora Pública de Costa Rica.



Esta organización fue muy básica durante varios años, pero el aumento de la población, por una parte, y el crecimiento de los procesos penales, por otra, hizo que se debiera ampliar el servicio. Es así como la cantidad de defensores públicos fue creciendo paulatinamente en proporción a la cantidad de asuntos que se debían atender, aunque sin un criterio técnico definido que estableciera la carga de trabajo que era recomendable atender por cada abogado. En todo caso, siempre se tomó como punto de referencia la cantidad de asuntos que se atendían en los juzgados de instrucción de la época y en los tribunales de juicio, para decidir la cantidad de abogados de la defensa que debían trabajar en cada circuito judicial. Con el tiempo desaparecieron los defensores públicos por honorarios y en todo el país se crearon plazas de abogados con dedicación exclusiva. Esto permitió una mejor atención de los procesos y, sobre todo, la especialización en materia penal.

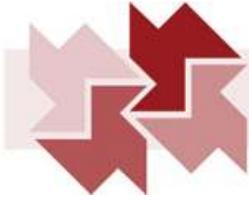
Organización actual de la Defensa Pública

Durante muchos años la oficina fue un Departamento adscrito al Poder Judicial dependiente de Corte Plena y sin mayor autonomía para el nombramiento y designación de defensores, ni autonomía presupuestaria. Este panorama ha ido cambiando. Con su crecimiento se lo designó como Defensa Pública y no como Departamento, con plena autonomía de criterio en la parte técnica y una dependencia funcional del Consejo Superior del Poder Judicial, pero con potestad para designar a su personal profesional, a pesar de la ratificación que debe hacer el Consejo Superior.

Paulatinamente, la Defensa Pública ha ido creciendo no sólo en cantidad de procesos penales en los que intervenimos, sino también en atención de otras materias distintas a la penal. En este crecimiento ha influido la idea que para que exista cumplimiento del principio constitucional de acceso a la justicia se debe garantizar la oportunidad de asesoría técnica.

La primera materia especial a la que ampliamos nuestro servicio, fue la materia agraria, en la que actuamos de oficio interponiendo demandas agrarias o representando a las partes demandadas que no cuentan con recursos económicos para designar un abogado particular. Atender estos procesos significó un primer rompimiento del esquema de trabajo inicial en el que solamente por solicitud de un juez podíamos apersonarnos y nunca de oficio.

Luego se observó la necesidad de crear unidades especializadas, siempre en la rama penal, creándose la unidad de defensores para asuntos de menores infractores y la unidad de defensores para la fase de ejecución de la pena. En este crecimiento, buscando la especialización, la oficina ha ido a la vanguardia



Resolución Alternativa de Conflictos

respecto de la legislación, ya que antes que la ley creara estas unidades en el ámbito jurisdiccional, la oficina de la Defensa ya las había independizado.

En este momento se atienden también los procesos en materia de prestaciones alimentarias, porque en la Ley de Pensiones Alimentarias, desde 1997 se creó una unidad especializada perteneciente a la Defensa Pública para brindar asesoría legal gratuita a quienes pueden ejercer algún tipo de reclamo en esa materia. Por último, también la oficina atiende a la defensa en los procesos disciplinarios contra los funcionarios judiciales y las curatelas en procesos de declaratoria judicial de abandono de menores.

Para este año, el total de defensores públicos es de 189, con oficinas en todo el país, algunas de las cuales cuentan con sólo un defensor público y en los lugares de mayor carga de trabajo se cuenta hasta con once defensores públicos.

Las defensas penales de todo el país son atendidas por 129 defensores, con un promedio de 322 causas por cada uno.

La materia agraria se atiende con 6 defensores públicos para todo el país con un promedio de 134 asuntos por defensor. Como puede notarse, esta materia no representa mucha demanda de nuestro servicio, quizá porque la mayoría de los problemas que se discuten son de propiedad, lo que hace utilizar más los servicios privados de abogacía.

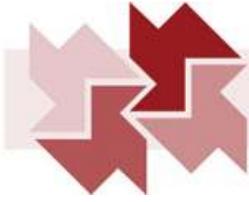
Los asuntos de la jurisdicción de menores son atendidos por 16 defensores, con un promedio de 431 asuntos por cada uno.

La fase de ejecución de la pena es atendida por 10 defensores con un promedio de 342 asuntos por defensor.

Para atender los procesos de prestación alimentaria se cuenta con 25 defensores públicos con un promedio de 458 asuntos por defensor.

Los procesos disciplinarios de los funcionarios judiciales se atienden con 2 defensores públicos especializados que trabajan solamente en la Capital, puesto que para el resto del país se atiende por recargo de cada defensor.

Al haberse ampliado los servicios de atención gratuita a otros procesos, la Defensa Pública tuvo que crecer en cantidad de personal profesional y, por consiguiente, en personal administrativo y de asistentes de abogacía, pero sobre todo ha provocado la necesidad de aumentar la organización administrativa y la necesidad de capacitación profesional especializada. En esto debemos resaltar que la Defensa Pública de Costa Rica, rompe el esquema de conocer sólo asuntos penales, lo que ha significado un gran reto de organización y especialización.



Con la aprobación del Código Procesal Penal de 1996, que entra a regir en 1998, la Defensa Pública debe enfrentar un nuevo reto no sólo en las nuevas funciones que se nos asignaron, sino también en la capacitación y supervisión oportuna del trabajo de los defensores. Surgen entonces dos nuevas áreas de trabajo que se integran a la labor de los defensores públicos: la Unidad de Supervisión y Capacitación y la Unidad de Investigadores de la Defensa Pública.

La Unidad de Supervisión y Capacitación cuenta con tres abogados para todo el país y trabaja tanto como un apoyo a la jefatura como a los propios defensores. Sus funciones más importantes son organizar actividades de capacitación y realizar giras a las oficinas alejadas del circuito central, con el fin de mantener un vínculo con la Jefatura de la Defensa Pública y un control en la calidad del servicio que se presta.

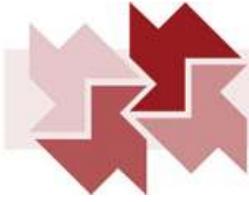
Por su parte, la Unidad de Investigación tiene cinco funcionarios, quienes ofrecen un auxilio muy importante a los defensores en la obtención de prueba para sus casos. Esto se debe a que los miembros de dicha unidad tienen conocimientos en investigación policial, lo que les permite aportar prueba que no ha sido considerada por el Ministerio Público o analizar la mejor estrategia de investigación para combatir la que hubiera sido aportada. Por ello su mayor carga de trabajo es en materia penal.

La oficina también cuenta con una organización administrativa que permite funcionar de manera integrada a todas las oficinas del país, de modo que la jefatura cuenta con el apoyo de un administrador que se encarga de atender todo lo relacionado con el personal no profesional y la administración de los recursos materiales.

Problemas actuales de la defensa pública y retos futuros:

Al amparo del Poder Judicial y con la visión clara de que nuestra labor es importante para una correcta administración de justicia, podemos afirmar que en este momento la Defensa Pública de Costa Rica es una institución consolidada y con prestigio no sólo en Costa Rica, sino también en Latinoamérica ya que por la experiencia, hemos tenido la oportunidad de compartir con defensores públicos de otros países, como Nicaragua, Bolivia y Paraguay. Sin embargo, es necesario plantearse cuál es el futuro que nos espera, hacia dónde debemos evolucionar y cómo consolidar y fortalecer esta institución.

A corto plazo, debemos enfrentar un serio problema de presupuesto económico que se ve agravado por un crecimiento de los asuntos a los que la defensa debe dar atención. Prácticamente con el personal profesional y administrativo con

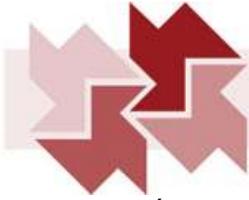


Resolución Alternativa de Conflictos

que se cuenta actualmente, podemos afirmar que existe una saturación de trabajo que puede provocar un desmejoramiento del servicio. Este problema tiene varias fuentes de explicación. En primer lugar no existe una autorización legal que nos permita rechazar la atención de casos de personas con recursos económicos, sino que la Ley Orgánica del Poder Judicial lo que prevé es la posibilidad de realizar un cobro de honorarios profesionales, para quien se demuestre que tiene recursos económicos y aun así opta por la Defensa Pública. En segundo lugar, en Costa Rica el ejercicio privado de la abogacía, sobre todo en materia penal no llena las expectativas de calidad y especialización, esto se debe a que, pese a la cantidad de abogados, muy pocos trabajan en penal y quienes lo hacen solamente pueden ser contratados por personas con mucha capacidad económica. Además también existe un factor que podríamos llamar circunstancial y es que por varios años la Defensa Pública ha intervenido en procesos penales de mucha trascendencia, sobre todo por la difusión que le han dado los medios de comunicación, lo que ha creado una imagen de eficiencia y capacidad.

Todos estos factores que se conjugan, han provocado que la oficina atienda no sólo los asuntos simples y que no demandan muchos recursos humanos, sino también asuntos complejos, como un juicio oral de un año de duración, con cinco defensores públicos dedicados a tiempo completo en la atención de cuatro acusados, como lo fue el juicio por peculado en perjuicio del Banco Anglo Costarricense, que culminó el año anterior pero que aún está pendiente de los recursos de casación.

En esos casos, el abogado defensor debe dejar de conocer los asuntos comunes y sencillos que por lo general se refieren al imputado de escasos recursos económicos, acusado de un simple robo, para dedicarse al estudio y análisis del caso complejo que requerirá más tiempo para prepararlo y mayor especialización, por ejemplo en delitos de cuello blanco. La pregunta que nos planteamos es hasta dónde la Defensa Pública está en capacidad de dar atención satisfactoria a toda la carga de trabajo que ingresa, sin caer en la trampa de pensar que estamos posibilitados para atender todo con sólo aumentar la cantidad de personal, si además tenemos claro que para los años próximos la posibilidad de crecimiento está seriamente condicionada por la limitación presupuestaria del Poder Judicial. Creemos que una forma de resolver el problema es considerando la limitación del acceso a nuestro servicio, tomando en cuenta los ingresos económicos de la persona que requiera de la defensa, retomando el origen mismo de nuestra función en el sentido de dar asistencia gratuita a quien no tienen recursos económicos y si la persona, aún teniendo recursos económicos, no designa a un defensor de su confianza, cumplir con el procedimiento que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el cobro de honorarios que -como dijimos antes- permite cobrarle al sujeto que opta por la



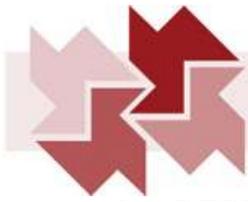
Resolución Alternativa de Conflictos

Defensa Pública, aún teniendo recursos para pagar una defensa privada. El problema de este procedimiento ha sido que hasta ahora los defensores públicos cumplen su labor, sin verificar realmente las condiciones económicas de sus representados y las autoridades judiciales tampoco han tomado conciencia de esta situación. Creemos que esto debe cambiar a corto plazo para que realmente funcione el procedimiento de cobro de los honorarios de abogado, que además de ser un ingreso para la Defensa Pública, puede ser un buen mecanismo para disuadir a la persona que tenga recursos económicos a buscar un abogado particular y no utilizar nuestros servicios. Es conveniente aclarar que el dinero en concepto de pago de honorarios no es para el defensor que atiende la causa, sino para los requerimientos de la oficina, según un presupuesto de gastos que debe hacer anualmente.

En el futuro la Defensa Pública de Costa Rica debe consolidar y mantener el buen prestigio que tiene, fortaleciendo la especialización de los defensores públicos mediante una continua capacitación, debe resolver el problema de ingreso de asuntos para mantener una atención de calidad y eficiencia en todas las materias y, por último, debe pensar en la posibilidad de nuevas estructuras de trabajo, que le permitan crecer sin desmejorar la calidad del servicio. Por ejemplo, aprovechando la experiencia profesional de los abogados defensores se podría estructurar una práctica dirigida a abogados que inician su carrera profesional, de manera que éstos adquieran experiencia práctica, pero a su vez colaboren con los abogados de la Defensa Pública en la atención de sus asuntos.

Lo más importante en todo caso es tener clara conciencia de nuestra función y no caer en la trampa de querer ser más eficientes por llevar más cantidad de asuntos. Cuando el crecimiento del personal profesional está seriamente limitado por condiciones económicas del Poder Judicial, la respuesta no puede ser aumentar el número de abogados, sino reorganizar el trabajo con el recurso que se cuenta, limitando el número de procesos que puede atender cada abogado para ser realmente eficiente y oportuno en su labor. Lo contrario podría provocar que la Defensa Pública cumpla tan sólo una función de imagen, en tanto se garantiza el nombramiento de un abogado, pero no un trabajo eficiente. Pero sobre todo podría provocar una grave separación entre la calidad de la defensa de quienes cuentan con recursos económicos para pagar un abogado de su confianza y quienes no, brecha que hasta podemos afirmar no es tan sensible.

Al amparo del Poder Judicial, creemos que se puede mantener el prestigio de la Defensa Pública, pero debemos detener a tiempo este crecimiento desmedido o buscar nuevas alternativas de organización que permitan integrar bajo un sólo mando a todas las organizaciones estatales de asistencia gratuita, para dar cumplimiento al precepto constitucional de acceso a la justicia.



LA DEPURACIÓN DE CAUSAS PENALES EN HONDURAS

Carlos Salas Montes*

Como parte del proceso de reforma del Sistema de Justicia Penal, es fundamental el reconocimiento de las deficiencias que posee el actual sistema procesal y la realización, con firme voluntad política, de cambios trascendentales que permitan ofrecer a los usuarios del sistema respuestas ágiles a sus conflictos mediante la modernización del marco jurídico, la carrera judicial y la administración de justicia.

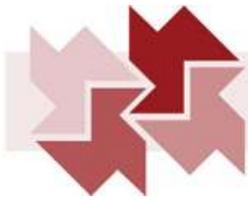
Con el nuevo Código Procesal Penal, la atención a los derechos humanos mejora, se ofrece un instrumento legal garantista que posee principios que evitan excesos de la autoridad judicial y contiene procedimientos eficaces para la resolución de conflictos. La entrada en vigencia de esta ley procesal, junto con cambios estructurales, dotará a los órganos de justicia de un rostro más humano, más transparente, y brindará un mayor grado de seguridad jurídica.

Estos cambios son necesarios para el libre ejercicio de derechos fundamentales, como el estado de inocencia, la libertad, el respeto a la dignidad humana y un juicio justo. Sin embargo, el Código Procesal Penal no resuelve a plenitud el problema de aquellas causas anteriores a su entrada en vigencia, que han estado inactivas por años y merecen, igualmente, una solución pronta basada en Derecho.

Sin lugar a dudas, los problemas que origina el actual sistema procesal penal son grandes; la situación se ha vuelto incontrolable con los instrumentos legales tradicionales y esto, entre otras consecuencias, genera desconfianza pública en el sistema de justicia. Así, por ejemplo, se reconoce que la mora judicial representa una deuda jurídica y social grande y muestra la deficiencia del actual modelo de justicia penal para responder a las peticiones y acciones de la población en forma expedita.

Al 20 de febrero del 2002, cuando entre en vigencia plena el Código Procesal Penal, debemos haber detectado y comenzado a resolver -dentro del proceso de transición- una serie de problemas correspondientes al sistema que ha imperado con el actual Código de Procedimientos Penales, que permita a los órganos de justicia afrontar las reformas procesales con éxito y no estar

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales con Orientación en Derecho Penal, Instructor de Derecho Penal, Presidente del Equipo de Apoyo Académico de la Facultad de Derecho de la UNAH en el período 1999-2000. Miembro del Programa Nacional de Depuración de Causas Penales de diciembre de 2000 a mayo de 2001. Actualmente, Consultor Nacional del Proyecto de Apoyo al Sector Justicia DPK Consulting/USAID-Honduras.



dedicados a casos que se encuentran con alto grado de inactividad y forman parte de la mora de los tribunales de justicia penal.

En la toma de decisiones en torno a la mora judicial que tanta crítica ha generado, es necesario medir la extensión de la misma, de tal forma que se cuente con información real del problema, a escala regional y nacional. En esta tarea, el Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/USAID Honduras colaboró con la Corte Suprema de Justicia en el diagnóstico de la situación, mediante el *Estudio de Análisis Cuantitativo de la Justicia Penal de Honduras*¹, el cual arrojó una cifra de 125.498 expedientes pendientes de resolución judicial en los Juzgados de lo Criminal de todo el territorio a marzo del 2000.

En todo este universo de expedientes, se encuentran procesos activos que, por el mismo sistema inquisitivo, la falta de control de flujos de causas, la cultura de “retraso” y otros factores, han ido cayendo en demora, lo que genera, en los juzgados y tribunales de justicia una enorme carga procesal para los jueces, reflejada en la inmensa cantidad de procesos sin resolución judicial en los plazos legales.

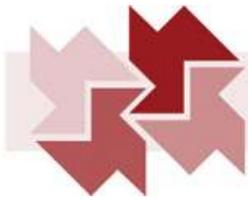
Sin embargo, la carga mayoritariamente representativa del sistema procesal escrito, que por lo tanto debe ser atacada en forma inmediata, la constituyen todos aquellos procesos, en muchos de los cuales la acción penal ha prescrito, se encuentran en alto grado de inactividad y representan aproximadamente un 60% de los 125.498 procesos pendientes de resolución.

Este dato, entre otras consideraciones, refleja que el sistema inquisitivo, escrito y semisecreto, no ha funcionado correctamente y que, en muchos casos, en vez de resolver problemas en forma justa, ha originado enormes problemas sociales, como es el caso de procesos en los cuales muchas personas nunca recibieron una respuesta pronta del sistema, lo cual genera un debilitamiento de la imagen institucional del Poder Judicial.

Sin embargo, para bien del Poder Judicial y la sociedad, se están definiendo políticas que muestran la firme intención de las autoridades de la Corte Suprema de Justicia de afrontar la reforma procesal penal con un sistema depurado y eficiente, con profesionales capacitados para dar cumplimiento a las necesidades de una nueva realidad jurídica.

Para poder cambiar la realidad agobiante de la mora judicial penal, la Corte Suprema de Justicia, con la cooperación del Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/USAID Honduras inició, en San Pedro Sula, el *Proyecto de Depuración y Control de la Mora Judicial* por medio del cual, desde el 16 de mayo hasta

¹ Estudio de Análisis Cuantitativo de la Justicia Penal de Honduras, Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/NCSC/DPK Consulting/USAID- Honduras, 2000.



el 22 de septiembre del 2000, diez operadores elaboraron 6.686 proyectos de sobreseimientos para los Juzgados de lo Criminal de San Pedro Sula.

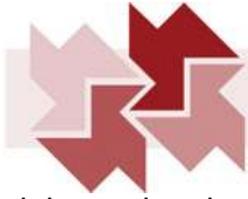
Con el fin de institucionalizar la depuración de causas a nivel nacional, la Corte Suprema de Justicia decidió ejecutar el *Programa Nacional de Depuración de Causas Penales* a cargo de la Unidad Técnica de Reforma Penal, siempre con la cooperación del Proyecto de Apoyo al Sector Justicia/USAID Honduras.

El Programa Nacional de Depuración de Causas Penales, se establece como una acción fundamental para la transición, que busca lograr un sistema depurado que afronte las reformas al sistema que trae consigo el nuevo Código Procesal Penal, para lo cual es necesario reducir, progresivamente, la cifra que excede los 125.000 expedientes pendientes de resolución judicial en todo el país, mediante un proceso eficiente y eficaz de evacuación y resolución de los casos que se encuentran en grado de inactividad.

La implementación de este proyecto, además de importante, es novedosa, porque nunca se había ejecutado, en el país, un programa de tal naturaleza que permitiera reducir en forma notable las estadísticas de retraso de los Juzgados y Tribunales de la República. El descongestionamiento de causas penales, no sólo permitirá al Poder Judicial entrar sin demasiada carga pasiva al nuevo Código Procesal Penal, sino que también tiene efectos inmediatos, al permitir a los funcionarios judiciales dedicarse de lleno a casos activos rezagados.

Para lograr ese descongestionamiento, se estableció una estructura organizativa para la depuración en la Unidad Técnica de Reforma Penal, integrada por un Coordinador, un equipo de depuradores de causas, contralores de calidad, jueces especiales, un secretario y un archivero. Para el nombramiento de estos operadores se procedió a realizar la convocatoria y el posterior proceso de selección, mediante una entrevista y un examen de conocimientos jurídicos. A la Corte Suprema de Justicia le correspondió el nombramiento de dos juezas con jurisdicción nacional para firmar los sobreseimientos y la de un secretario.

El Coordinador del Programa Nacional de Depuración es el responsable de monitorear el desempeño cualitativo y cuantitativo de los depuradores de causas penales. Debe orientarlos en la elaboración de formatos de sobreseimientos de acuerdo con las causales de ley, asesorarlos y capacitarlos en la legislación penal y procesal penal del país, elaborar informes semanales y mensuales de la producción judicial y, junto a la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Técnica de Reforma Penal, es el responsable de detectar las necesidades para lograr los objetivos de la reducción de la mora judicial en todo el país. Además de sus funciones de dirección del proceso de depuración, es responsable del control de calidad de los proyectos de sentencia que



elaboran los depuradores, para lo cual cuenta con el soporte de un experto dedicado al control de calidad.

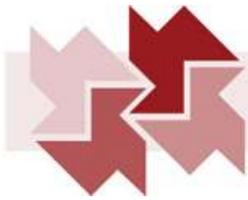
Los contralores de calidad supervisan la evacuación de expedientes de los despachos judiciales, monitorean el trabajo diario de los depuradores y asignan los expedientes por sobreeser. Asimismo, revisan cada formato completado, validando la redacción y fundamentación de los sobreesimientos definitivos de acuerdo con la ley y los lineamientos políticos de la depuración. Si la elaboración del sobreesimiento es aprobada, se remite a las Juezas de Depuración. Si el proyecto de sobreesimiento es improbadado, se lo devuelve al depurador que lo redactó para que corrija los errores sustantivos o de forma y, luego, vuelva a un nuevo control de calidad y posterior firma.

Los depuradores de causas penales son los operadores responsables de llenar, con los lineamientos de los contralores de calidad, los formatos de sobreesimientos, por prescripción, falta de méritos y otras causales de acuerdo con el Código Penal de 1906 o 1985, según el expediente en estudio. Con base en sus conocimientos jurídicos y experiencia en los tribunales de justicia penal, ellos redactan los sobreesimientos definitivos de expedientes que son sometidos a control diario de calidad. Además, los depuradores son responsables del ordenamiento y clasificación de los expedientes que deben ser trasladados de los juzgados a la sede del programa para su depuración y de los que deben continuar en sede judicial por encontrarse en grado de actividad.

Las Juezas de Depuración son funcionarias especiales con jurisdicción nacional, nombradas por el pleno de la Corte Suprema de Justicia para dar validez legal a los sobreesimientos elaborados por el equipo de depuración. Mediante un proceso de muestreo de los procesos sobreesidos, las juezas verifican el contenido y forma de los sobreesimientos, para que puedan ser firmados. En este proceso de revisión cualitativa de las resoluciones, las funcionarias judiciales firman aquellas que se encuentren apegadas a ley y los sobreesimientos que tengan errores de fondo o de forma se remiten al depurador que los redactó para su inmediata subsanación.

Al secretario le corresponde dar fe de las actuaciones de las juezas y ratificar sus firmas. El archivero es el responsable del control de expedientes que han sido trasladados de los juzgados de todo el país a la sede del proyecto. Debe facilitar a los depuradores, los expedientes que deben ser sobreesidos y a la juezas y al secretario, los que deban ser firmados.

Para el logro de los objetivos del proyecto se cuenta con registros de causas, control y archivo de expedientes, capacitación para la elaboración de proyectos de sentencia y con mecanismos de evaluación personal y grupal del trabajo cualitativo y cuantitativo, diario, semanal y mensual. El control del desempeño de los depuradores de causas penales ha sido vital para ir



reduciendo la mora y contar con los niveles exitosos de depuración del proyecto.

Ello ha permitido pasar de una producción inicial de 10 sobreseimientos diarios por depurador a 17, lo que se ha logrado mediante la adecuada capacitación, la práctica y la retroalimentación en cuanto a correcciones a realizar. También ha permitido incrementar el número de depuradores de 7 (que trabajaron durante los primeros cinco meses del programa) a los 18 que lo hacen actualmente.

El programa inició sus actividades en diciembre del 2000, en los Juzgados de Letras de lo Criminal del Departamento de Francisco Morazán, con el ordenamiento y clasificación de todos los expedientes que se encontraban en la sede judicial que podían ser resueltos mediante sobreseimiento definitivo y aquellos que debían ser trasladados a archivo general judicial por tener sentencia o sobreseimiento firme.

Al haber logrado depurar el 100% de los casos en mora pasiva de los juzgados de primera instancia del Departamento de Francisco Morazán, la actividad se amplió a los juzgados de Cortés, El Paraíso, Comayagua, Choluteca y La Paz.

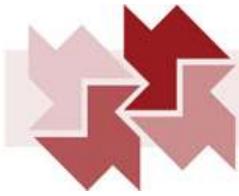
La Corte Suprema de Justicia espera que al 20 de febrero del 2002, se haya reducido la carga inactiva con mayor antigüedad correspondiente al 22% del total de procesos pendientes de resolución judicial penal. Al 14 de septiembre del 2001, se habían producido 21.456 sobreseimientos, que representa el 77.7% de la meta inicialmente señalada. Un total de 10.941 de estos sobreseimientos han sido firmados por las juezas.²

Los resultados mencionados permiten vislumbrar el cumplimiento gradual de lo previsto y la reducción progresiva de la mora en todo el país. Cabe destacar que, como acción complementaria y con miras a incrementar la meta inicialmente planteada, la Corte Suprema de Justicia ha remitido al Congreso Nacional un Proyecto de Ley Especial de Transición Penal, elaborado por la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal. Con la aprobación de esta ley se espera agilizar la resolución de estas causas inactivas y tener, en el menor tiempo posible, todos los Juzgados de lo Criminal depurados.

La aprobación del Código Procesal Penal representa la transformación del proceso penal. Sin embargo, sus efectos han trascendido la reforma del marco legal, generando la conciencia social y política de darle atención a problemas como la mora judicial. El proceso de transición hacia la puesta en práctica plena del nuevo Código, ha puesto al descubierto realidades como ésta, que han requerido de la toma de decisiones operativas para resolverlas y, con ello, lograr la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

² Fuente: Informe Trimestral (julio/agosto/septiembre) de la Coordinación del Programa Nacional de Depuración/UTR/Poder Judicial.





POUVOIR ET JUSTICE EN HAÏTI (REFLEXIONS SUR LA CULTURE JUDICIAIRE EN HAÏTI)

Gérard Barthélemy

Il serait à la fois difficile et inutile de vouloir traiter brièvement de la situation des droits de l'homme et de la justice en Haïti. La dénonciation à base de faits précis, aussi accablante soit-elle, ne pourrait en effet que se limiter à des têtes de chapitre révélant que tous les dysfonctionnements, à la fois révoltants et nombreux, sont les symptômes d'une situation qui ne fait qu'aller en s'aggravant. Le plus urgent est donc, aujourd'hui, de tenter d'élucider les **mécanismes** d'une telle situation souvent sous estimés, pour ne pas dire ignorés, par des observateurs extérieurs de plus en plus submergés par un sentiment d'impuissance et de découragement. Leur désarroi est d'autant plus compréhensible quand on ne sait plus à qui s'adressent, finalement, les dénonciations, remontrances et recommandations que l'on peut formuler. En effet l'Etat, malgré les formes extérieures d'un fonctionnement de type démocratique, se trouve en fait confronté à l'impossibilité de faire régner une justice que sans cesse ignorent ou manipulent ses propres agents et ses propres instances.

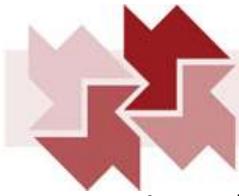
Les pistes de réflexions qui suivent se situent en amont des perturbations actuelles et tentent d'éclairer quelque peu la recherche de solutions autres que la réponse à la seule exigence d'un alignement systématique sur un comportement fondé sur l'universalité d'un système de valeurs.

Cette exigence est d'ailleurs formulée par un Occident qui oublie trop rapidement sa propre responsabilité, ancienne et récente dans l'ébranlement progressif de l'équilibre précaire de ce petit pays, pauvre et rebelle, créé par d'anciens esclaves révoltés.

En fait, pour le dire rapidement, depuis la Guerre de l'Indépendance du pays en 1804, pendant ces deux derniers siècles, il n'y a pas eu véritablement de justice en Haïti et cela malgré l'apparence d'un appareil de justice. Cette dernière a toujours été, en fait, manipulée par un Etat, armé du Code Napoléon, pour le seul bénéfice de la petite élite créole au pouvoir. Celle-ci s'est toujours surtout montrée soucieuse d'exploiter et de contenir une masse rurale frondeuse réfugiée dans un système généralisé de petite propriété disséminé sur l'ensemble du territoire avec son propre droit coutumier d'origine en partie africaine.

Certes, dans les villes, existait bien un appareil de justice avec ses tribunaux, ses juges et ses avocats mais il n'était que le complément institutionnel d'une armée-police chargée, de façon quasi exclusive, de la juridiction pour l'ensemble du milieu rural et cela jusqu'à sa suppression en 1994. Cette année là, en effet, le Président élu en 1990, le Père Aristide, renversé par les militaires en 1991, revenait au pouvoir, et se voyait réinstallé dans ses fonctions par l'armée américaine avec le concours des Nations Unies.

Puisqu'il fallait absolument trouver un ennemi institutionnel interne à la démocratie, l'Armée se trouvait toute désignée et le premier acte du Président fut de la dissoudre en s'appuyant moins sur la force d'une légitimité populaire exprimée par un vote que sur la présence de troupes étrangères permettant de neutraliser les risques immédiats de l'opération. C'est ainsi que l'Etat ancien, en se débarrassant brutalement de l'Armée,



son complice séculaire, pouvait le faire sans avoir ni l'intention ni les moyens de se réformer lui-même. En fait, avec l'Armée, disparut à ce moment là l'ensemble du binôme Etat-Armée qui avait fonctionné sans discontinuité depuis deux siècles.

Mais du fait du rôle déterminant joué par l'intervention extérieure sous forme d'embargo puis d'occupation militaire, ce bouleversement n'a finalement rien changé au rapport existant entre les forces antagonistes s'opposant au sein du pays. Les idéologies politiques issues du duvaliérisme et les hommes compromis avec la violence depuis plus de trente ans avaient certes été évincés de l'exercice direct du pouvoir mais leur puissance, leur armement et leurs appareils restaient intacts. Aucune poursuite judiciaire, aucune épuration rigoureuse ne fut mise en œuvre par le nouveau pouvoir qui ne s'appuyait que sur un consensus populaire plus émotif que politique.

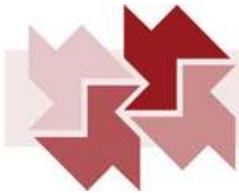
Ce séisme institutionnel était ainsi dû plus à un concours de circonstances qu'à un changement profond des institutions et des mentalités et c'est très normalement que, rapidement, la nouvelle police, créée de toutes pièces et à grand frais pour remplacer l'ancienne armée, reprendra la place laissée vacante. **On se rend bien compte aujourd'hui qu'une crise de ce genre ne peut se résoudre par l'affaiblissement du binôme police-armée mais bien plutôt par le renforcement du pouvoir civil légitime.**

Si l'ancien pouvoir s'est alors effondré en même temps que son alter ego armé, personne n'a voulu l'admettre et aucune alternative ne s'est présentée pour le reprendre en main. Aucune légitimité populaire à base d'une organisation démocratique de la société n'est venue récupérer ce pouvoir en déshérence et celui-ci, en l'absence d'une force démocratique interne bien constituée, s'est peu à peu reconstitué à l'identique avec l'aide bienveillante mais, quand même, un peu embarrassée, des pays amis et des Nations Unies.

L'in-justice ancienne s'est alors rétablie dans ses habitudes dans la mesure où l'Etat lui-même se trouvait plongé dans une crise grave de légitimité. La nouvelle police bien qu'« affaiblie » par le contrôle international et par sa propre inexpérience a ainsi repris progressivement, pour elle seule, le contrôle de l'appareil de maintien de l'ordre redevenu appareil répressif. De plus, les moyens financiers manquaient pour déployer l'équivalent d'une police rurale en dehors des périmètres des villes. Dès lors la place était libre pour de nouvelles structures, hors Etat, s'appropriant progressivement le terrain ainsi abandonné : milices communales affiliées aux forces politiques dominantes et bandes organisées gangrenées, peu à peu, par le narco trafic.

Face à une telle situation, il n'est pas surprenant qu'on assiste actuellement à la montée d'un désarroi général qui s'accompagne d'une incapacité conceptuelle des milieux libéraux eux-mêmes à percevoir et à analyser la véritable nature de la crise que traverse le pays.

C'est ainsi que l'on est surpris d'apprendre que, pour freiner la main mise du nouveau pouvoir politique sur la nouvelle police-armée, l'opposition démocratique en arrive à demander le retour de l'armée pour venir contrebalancer ce nouveau danger. Pendant ce même temps, le Président, lui-même incapable de maîtriser le désordre, généré par ses propres partisans, en vient à demander officiellement le 20 juin dernier au peuple d'assurer lui-même la justice immédiate et directe sous la forme



d'exécutions extra judiciaires effectuées, par la foule, obéissant à l'injonction présidentielle de la tolérance zéro en cas de flagrant délit.

Quelques jours après cette déclaration dans le département du Nord-Ouest deux hommes surpris en train de voler ont été ainsi lynchés tandis qu'une pancarte portant l'inscription « tolérance zéro » était placée sur les cadavres. Ce geste faisait allusion directement aux propos exacts du Chef de l'Etat *« Si un bandit tente de voler un véhicule, de tuer le conducteur ou une autre personne c'est un coupable et le policier n'a pas besoin de le conduire au tribunal »*.

Ce qui s'inscrit en filigrane derrière cette stratégie pour le moins surprenante c'est la reconnaissance implicite par Aristide, lui-même de l'échec de l'Etat. Sa déclaration, en réalité, fait appel à un double mécanisme existant depuis des siècles au sein de ce peuple et qui a fort bien fonctionné : la défiance vis à vis de l'Etat et la capacité d'auto régulation d'une population habituée depuis toujours à ne compter que sur elle-même pour assurer sa sauvegarde.

Il n'est donc pas autrement surprenant que, dans les mois qui ont suivi, on ait assisté à une diminution sans précédent de la criminalité à travers le pays. Cet exemple montre bien que le problème, ici, n'est pas tant de justice que d'autorité de l'Etat et de reconnaissance de celle-ci par les citoyens.

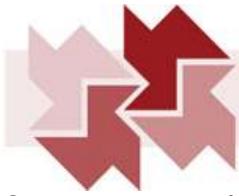
Cette faiblesse de l'Etat, ses détenteurs en sont, les premiers, tellement conscients que se sentant menacés, ils cherchent en permanence à utiliser la force publique et la justice dans le seul but de défendre leurs positions et avantages notamment vis à vis de l'opposition perçue comme une menace permanente.

C'est ainsi que les actions d'intimidation permanente exercées par les forces de police ou de bandes de partisans du pouvoir « Lavalas » supposent le rétablissement de la prééminence du policier sur le juge.

Si le 11 novembre 2000, seize anciens militaires ont été malgré tout condamnés avec sévérité pour le massacre de population civile à Raboteau, quartier de Gonaïves, intervenu le 22 avril 1994, il ne faut malheureusement attribuer cette apparente sévérité qu'à la volonté du nouveau pouvoir de dissuader les anciens auteurs du coup d'Etat militaire réunis autour du Général Cedras et qui s'impatientsaient dans leur exil dans l'attente d'un éventuel retour.

Ce chassé-croisé politico judiciaire a d'ailleurs culminé avec l'assassinat, toujours non élucidé, du journaliste emblématique de la liberté d'expression : Jean Dominique, meurtre dans lequel un sénateur du parti au pouvoir, Dany Toussaint, ancien militaire lui-même semble notoirement impliqué.

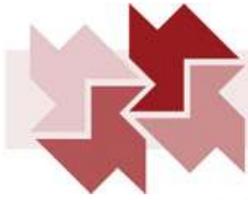
Face à cette situation qui ne semble pas devoir évoluer on comprend que les financements internationaux considérables consacrés jusque là à la modernisation et réhabilitation de l'ensemble police-justice-prison (plus de 35 millions de dollars) aient fini par s'épuiser. On comprend les bailleurs de fonds mais ce que, eux, n'avaient apparemment pas saisi c'est que une réforme de la justice ne pouvait être menée isolément par rapport au contexte politico-institutionnel du pays.



Or, on vient de le voir, celui-ci, malgré les crises récentes, malgré quelques éclaircies dans les années 86-90 après le départ des Duvalier, n'a pas fondamentalement évolué.

Il serait trop facile d'attribuer la responsabilité de la spirale descendante dans laquelle on se trouve actuellement entraîné ni à cette nouvelle police qui a pourtant tenté à un moment de devenir une vraie police (et le fait encore sporadiquement) ou à une magistrature qui a essayé de se renouveler ou surtout à un pouvoir dont les bonnes intentions étaient parfois réelles ; celle-ci est venue de l'archaïsme d'un système politique et d'un pouvoir qui n'ont pratiquement pas évolué depuis deux siècles. Pendant toute cette période la cause essentielle de ce blocage institutionnel a été la volonté manifeste de « contenir » la majorité paysanne et cela n'a pas changé. La domination d'un peuple à 75% rural par une petite élite créole prédatrice devenue plus violente au fur et à mesure que la pauvreté menaçait l'origine de ses ressources reste aujourd'hui au cœur de la réalité. **Le vrai problème d'Haïti, finalement, ne serait pas loin de celui du Chiapas. C'est sans doute vers le type de solution qui émerge peu à peu pour les Indiens du Mexique qu'il faudra se tourner dans l'avenir en commençant par reconnaître l'existence sociale, culturelle et civique de ce peuple marginalisé au sein de son propre pays.**

En attendant, le cas d'Haïti illustre une autre évidence à savoir qu'il est vain de vouloir tenter une réforme fondamentale des institutions judiciaires d'un pays à partir d'interventions extérieures sans s'appuyer sur la collaboration active des pouvoirs en place.



NUEVO ESCENARIO JUDICIAL VENEZOLANO

Por Adriana Lander Osío

Desde hace ya casi una década, Venezuela se encuentra inmersa en un profundo proceso de cambios políticos, económicos y sociales, de los que no ha escapado el Poder Judicial.

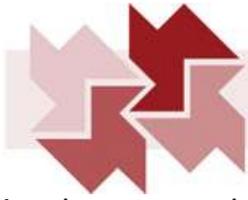
Efectivamente, desde 1995 se dio inicio a un conjunto de proyectos destinados a la reforma y modernización de la justicia. En ese mismo año, el Consejo de la Judicatura, que era el órgano que tenía a su cargo la supervisión y administración de tribunales, inició la ejecución del primer convenio de préstamo que otorgó el Banco Mundial para el desarrollo de un programa de modernización de tribunales, denominado “Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial”, cuya implementación aún no ha concluido.

Paralelamente a éste y al programa de modernización que emprendió con éxito el más Alto Tribunal de la República, también financiado con recursos del Banco Mundial y denominado “Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia”, se adelantó un amplísimo proceso de reformas a las leyes que rigen el Poder Judicial, esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la Ley de Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de Policía Judicial, algunas de las cuales fueron efectivamente reformadas y promulgadas en 1998.

Igualmente, debemos destacar la importante actualización que hizo Venezuela en materia de procedimientos legales a partir de 1999, al promulgar el Código Orgánico Procesal Penal, la Ley de Protección del Niño y del Adolescente y la Ley sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia, todos acordes a los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

No obstante, a pesar de la importancia y del impacto de estas y otras reformas que se iniciaron en la década pasada, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que los cambios más intensos que ha vivido el Poder Judicial se han llevado a cabo desde 1999.

En este sentido, a partir del proceso constituyente que se realizó en Venezuela en 1999, se adelantaron un conjunto de acciones: primero, a través de la llamada Comisión de Emergencia Judicial, luego, de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial y, actualmente, por el Tribunal Supremo de Justicia y la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que han traído como consecuencia un Poder Judicial renovado en relación con sus dirigentes y sus miembros, así como nuevos modelos de gerencia.



Igualmente, se ha producido un cambio significativo en el Poder Judicial con la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional que establece la existencia de un Sistema de Justicia, regido por un conjunto de principios, valores y procedimientos que vienen a dar una nueva misión y visión al Poder Judicial.

Al respecto, en las próximas líneas pretendemos describir de la manera más sencilla posible, la cronología de un proceso que podríamos calificar de complejo, teniendo en cuenta los diversos acontecimientos políticos e institucionales que han marcado el escenario judicial en Venezuela.

El Proceso Constituyente

Con la elección de Hugo Chávez Frías como presidente de la República de Venezuela, se estableció que el mejor camino para emprender las transformaciones que requería el Poder Público en Venezuela, era la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, cuya tarea fundamental sería la elaboración de un nuevo texto constitucional en el que se construyera una visión del país con la participación de los ciudadanos como sujetos de este proceso.

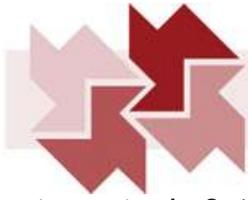
Ante la respuesta afirmativa de la población al referéndum convocado, se instaló, en agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente y se inició un debate en el escenario político, en el sentido de si los poderes de la referida Asamblea se limitaban a la realización del texto constitucional o si podía ir más allá, es decir, si la Asamblea Constituyente podría intervenir además los Poderes del Estado.

Paralelamente a la polémica que se desarrolló en el escenario público y político sobre el límite de los poderes de la Asamblea Nacional Constituyente, los miembros de la misma decidieron intervenir los Poderes del Estado y en este sentido, el 25 de agosto de 1999 la Asamblea Nacional Constituyente dictó el “Decreto de Reorganización del Poder Judicial” y se instaló en la sede del Consejo de la Judicatura una Comisión de trabajo denominada “Comisión de Emergencia Judicial”, con el objeto de llevar a cabo la ya referida Reorganización del Poder Judicial.

Frente a esta situación, la Corte Suprema de Justicia¹ y el Consejo de la Judicatura reconocieron y aceptaron la existencia y labores de la Comisión de Emergencia Judicial y, en consecuencia, prestaron su colaboración para la realización de las funciones correspondientes.

Posteriormente y conforme a lo previsto en el Decreto de Reorganización del Poder Judicial, la Asamblea Nacional Constituyente dictó el 7 de octubre de 1999, el “Decreto Cautelar de Protección al Sistema Judicial”, ante la

¹ Publicado en el Gaceta Oficial de la República, en fecha 25 de agosto de 1999, bajo el No. 310.499. Sobre este Decreto, la Corte Suprema de Justicia dictó un acuerdo con el que estuvo en contra la entonces Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, quien renunció a su cargo el día 24 de agosto de 1999.



existencia de 3.160 denuncias sin resolver en contra de los jueces, a partir de la que se ordenó la inmediata suspensión provisoria de aquellos en contra de los que existiesen siete o más denuncias.

Poniendo punto final al debate acerca de las competencias de la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte Suprema de Justicia señaló con ocasión a un recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto: "...es claro que la Asamblea Nacional Constituyente no es un poder derivado, pues su función de sancionar una nueva Constitución implica el ejercicio del Poder Constituyente, el cual no puede estar sujeto a los límites del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente".²

Con esta sentencia, se introduce la polémica noción de "supraconstitucionalidad", relativa al rango de la Asamblea Nacional Constituyente por encima de los poderes constituidos, entiéndase, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; noción que a su vez justificó la intervención del funcionamiento de dichos poderes, bajo el expresado propósito del combate contra la corrupción existente en los mismos.

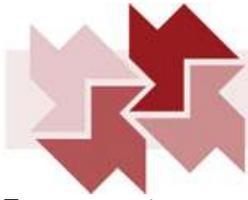
En este contexto, se desarrolló, paralelamente y por seis meses, el proceso de elaboración del proyecto de texto constitucional, el cual fue sometido a referéndum el 15 de diciembre de 1999 y ante la respuesta afirmativa del pueblo venezolano respecto del proyecto de Constitución presentado por la Asamblea Nacional Constituyente, el 30 de diciembre de 2000, se publicó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mientras el país se encontraba en emergencia nacional debido a una de las catástrofes naturales de su historia.

El Sistema de Justicia en la Constitución de 1999

Con la finalidad de dejar atrás la situación conflictiva que generaba la existencia de dos instituciones que pretendían ejercer el liderazgo del Poder Judicial, esto es, la Corte Suprema de Justicia por una parte y el Consejo de la Judicatura por la otra, se consagró la existencia de una única institución dirigente del Poder Judicial: el Tribunal Supremo de Justicia.

Bajo estos mismos propósitos, se reconoció en el texto constitucional la existencia de un sistema conformado por todas las instituciones, organizaciones y personas que intervienen en la función de administración de justicia, regida constitucionalmente por un conjunto de principios y valores, tales como la autonomía, la gratuidad, la imparcialidad e independencia de sus funcionarios, el debido proceso, el reconocimiento de formas alternas de resolución de conflictos, la participación ciudadana en la administración de justicia, la existencia de jurisdicciones especiales, así como el rol del abogado como auxiliar de este sistema.

² Sentencia dictada por la Corte en Pleno el día 14 de octubre de 1999.



En este mismo capítulo de la Constitución, referente al Sistema de Justicia se establecen las reglas de funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, lo cual incluye lo relativo a su actividad judicial, a través de la conformación de sus salas, de los requisitos para ser magistrado y de los procedimientos de elección y de remoción de los magistrados, estableciéndose asimismo, lo relativo a sus atribuciones como institución de gobierno judicial, que ejerce a través de la denominada Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

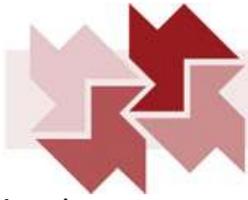
Igualmente se establece en el texto constitucional, la creación de la Jurisdicción Disciplinaria Judicial, la cual deberá quedar regulada a través del Código de Ética del Juez Venezolano, en la que se establecerá el correspondiente procedimiento, así como los órganos y sus formas de elección, en relación al último de los cuales se ratifica el principio de participación ciudadana.

Asimismo, dentro de este capítulo acerca del Sistema de Justicia se plasma un importante avance en el tema de derechos humanos, al menos desde el punto de vista constitucional, como es la consagración de la extradición e imprescriptibilidad de los delitos contra los Derechos Humanos, el Patrimonio Público y el Tráfico de Estupefacientes.

La transitoriedad

De acuerdo al constituyente, la entrada en vigencia del texto constitucional suponía la existencia de un período de transición entre la Constitución de Venezuela de 1961 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En base a este planteamiento consagrado en el texto constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente dictó el mismo mes de publicación de la Constitución de 1999, esto es, en diciembre de 1999, el Decreto de “Régimen de Transición del Poder Público” en el que, en ejecución de lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se declaró constituido el Tribunal Supremo de Justicia, nombrándose de manera transitoria y por el período de un año, a los veinte magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, hasta tanto se diseñara legalmente la estructura consagrada al efecto en el texto constitucional, esto es, los denominados Comités de Postulaciones Judiciales, institución a través de la que se pretendió llevar a cabo el procedimiento de elección de los magistrados de manera definitiva, con participación de la ciudadanía. Al respecto, a los Comités de Postulaciones, conformados por diversos sectores de la sociedad, les corresponde postular a los candidatos a magistrados, postulación que debe ser posteriormente evaluada por el Poder Ciudadano (conformado por la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo), para que finalmente sea el órgano legislativo, esto es, la Asamblea Nacional, la que realice la elección definitiva.



Igualmente, en el Decreto antes referido, se estableció que hasta tanto entrara en funcionamiento el órgano constitucionalmente encargado de ejecutar las tareas de administración de los tribunales bajo la supervisión del Tribunal Supremo de Justicia, esto es, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, se creaba la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, que además de asumir las labores del extinto Consejo de la Judicatura, asumía también las labores de la ya mencionada Comisión de Emergencia Judicial.

En este sentido, el Decreto de Reorganización del Poder Judicial, estableció un conjunto de metas a ser desarrolladas durante el año 2000, tales como la evaluación de los funcionarios judiciales.

De tal manera que durante el 2000, los miembros de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, nombrados por la Asamblea Nacional Constituyente, asumieron transitoriamente las facultades administrativas y disciplinarias sobre el personal judicial.

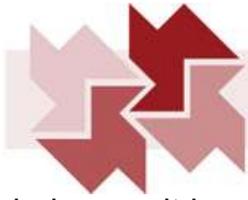
En este sentido, el 14 de febrero del 2000 dicha Comisión dictó las Normas de Evaluación y Concursos para el ingreso y permanencia en el Poder Judicial, en el que se creó otra comisión, esta es, la Comisión Coordinadora de Evaluación y Concursos para Ingreso y Permanencia en el Poder Judicial, que a su vez realizó la selección de los jurados que se encargarían de realizar la evaluación de todos los jueces con un año o más en el ejercicio de la función judicial y la realización de los concursos de oposición para los cargos vacantes de jueces, existentes o que se crearen, lo cual supuso la pérdida de la estabilidad laboral para todos los jueces del país, quienes han sido sometidos a un proceso de evaluación exhaustiva.

Recientemente, sobre los resultados de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema de Justicia, el presidente de dicha Comisión, que aún conserva las facultades disciplinarias de los jueces, señaló el éxito de la labor emprendida, a pesar de que, al mismo tiempo reconoció que en la actualidad, el 90% de los jueces venezolanos son provisorios y sin estabilidad laboral³.

El Tribunal Supremo de Justicia

Después de un año de transición en el poder de las autoridades que rigieron los Poderes Públicos en Venezuela durante el año 2000, en diciembre de ese mismo año, el órgano legislativo eligió a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en un polémico escenario político y público, debido a que si bien es cierto que los mismos fueron escogidos en un proceso en el que participaron ciertos sectores de la sociedad civil, a través de la conformación de unas “mesas de diálogo” que se encargaron de la postulación y evaluación

³ Declaraciones de Elio Gómez Grillo en el periódico venezolano de circulación Nacional, **El Nacional** de fecha 16 de agosto de 2001, p. 1-24.



Resolución Alternativa de Conflictos

de los candidatos, dicha elección no se llevó a cabo según lo dispuesto en el texto constitucional, es decir, a través de los ya referidos Comités de Postulaciones, ya que, entre otras razones, a la fecha, dichos comités no habían sido desarrollados legalmente.

Con la elección definitiva de los veinte magistrados, por un lapso de doce años, la mayoría de los cuales venían de ejercer este cargo durante el período de transición que se desarrolló en el año 2000, se constituyeron las Salas Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, Penal y Social.

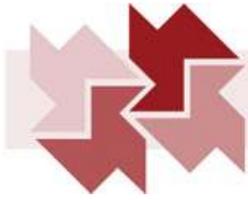
En ese mismo acto, se eligió al presidente del Tribunal Supremo de Justicia, quien además de ejercer la presidencia de su respectiva Sala (en este caso, la Constitucional), le corresponde asumir la presidencia de la Junta Directiva del Tribunal, conformada por todos los presidentes de cada una de las Salas, la cual se ocupa de los asuntos administrativos del mismo, conformado por una nómina de alrededor de 800 trabajadores, entre empleados, contratados y obreros.

Adicionalmente, corresponde al presidente del Tribunal, la presidencia de la Comisión Judicial, que tiene a su cargo el enlace entre esta institución y la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, órgano de administración del Poder Judicial, que maneja una nómina de aproximadamente 15.000 trabajadores. Esta Comisión está conformada además por un magistrado de cada una de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia.

A su vez, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura entró en funcionamiento en septiembre del 2000, bajo las reglas de la Normativa sobre la Dirección, Gobierno y Administración del Poder Judicial, dictada por el Tribunal Supremo de Justicia, quedando coordinada por quien dirigió la intervención del Poder Judicial durante el proceso constituyente, lo cual originó una serie de dificultades.

Precisamente, este tema de la relación entre la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia y la Dirección Ejecutiva de la Magistratura fue uno de los temas más polémicos en el primer período de funcionamiento de esta última, en el sentido de definir hasta dónde llegan las facultades del Tribunal Supremo y hasta dónde llegan las facultades del órgano que constitucionalmente se estableció como dependiente del Tribunal Supremo de Justicia para llevar adelante la administración del Poder Judicial, esto es, la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

En este sentido, estas tensiones estuvieron relacionadas con la autonomía o no de la referida Dirección, que llevaron a la renuncia de sus primeros coordinadores, escogiéndose como sustitutos de los mismos, a un equipo fundamentalmente técnico, constituido por un jurista y dos gerentes, en función de los nuevos perfiles diseñados.



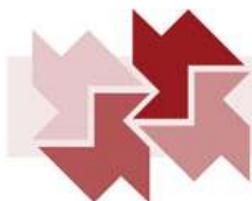
Retos pendientes

A pesar de que existen nuevas instituciones judiciales, cuyas nuevas atribuciones y formas de gerenciar han producido cambios al interior del Poder Judicial, pareciera que los mismos no han traído el impacto esperado en términos de mayor calidad y accesibilidad.

Igualmente, si bien existen nuevos dirigentes en el Poder Judicial, quienes permanecerán en sus cargos por los próximos doce años, y de que ha habido una importante renovación a nivel del personal judicial, a través del proceso de depuración que llevó a cabo la Comisión de Emergencia Judicial, la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial y actualmente, la Comisión de Evaluación y Concursos del Poder Judicial, siguen existiendo las críticas de politización y falta de preparación respecto del personal judicial.

Al respecto, vale destacar recientes declaraciones del actual coordinador de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, en el sentido de que si se llega a dar continuidad y permanencia a las acciones de evaluación y concursos que actualmente se están ejecutando, el mismo proyecta que la estabilidad de dicho poder sólo podrá ser alcanzada en seis años⁴.

⁴ Declaraciones de Rafael Roversi en el periódico **El Nacional**, de fecha 2 de septiembre de 2001, p. D-1.



LA REFORMA JUDICIAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Nassef Perdomo *

Breve descripción del proceso de reforma judicial en República Dominicana

República Dominicana se sumó tardíamente a la tendencia latinoamericana en asuntos de reforma judicial. La reforma constitucional de 1994 fue el hito que marcó el inicio de un proceso que, al igual que la transición democrática iniciada en 1961, todavía no termina. La reforma constitucional de 1994 fue producto del interés de encontrar una salida a la crisis política causada por las irregularidades que se plantearon en las elecciones de ese año.

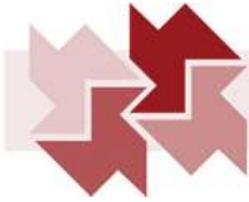
Junto con las modificaciones necesarias para desactivar la tensión social y política, se introdujeron también en la Constitución cambios sobre los cuales se puede construir un proceso exitoso de reforma judicial. Los más importantes fueron:

- Modificación del método para escoger a los jueces de la Suprema Corte de Justicia, a través del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), y asignación a ésta de la facultad de seleccionar a los demás jueces del país sin la participación del poder político;
- Inclusión del principio de la inamovilidad judicial;
- Creación del marco constitucional necesario para la existencia de un estatuto de carrera judicial;
- Creación de la acción directa en inconstitucionalidad;
- Se otorgó al Poder Judicial autonomía administrativa y presupuestaria.

A pesar de que se había convertido en materia constitucional, el Poder Ejecutivo no inició la reforma judicial sino hasta que el presidente Leonel Fernández convocó al CNM en 1997, dos años y medio luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

En un gesto sin precedentes en la historia republicana, el CNM sesionó frente a las cámaras de televisión, con lo que los ciudadanos pudieron verlo en funcionamiento. A principios de agosto de ese mismo año, el Consejo Nacional de la Magistratura terminó su labor. Los 15 miembros de la SCJ -renunció uno antes de tomar posesión- fueron juramentados días después.

* Programa de Justicia de la Fundación Institucionalidad y Justicia -FINJUS, República Dominicana.



Resolución Alternativa de Conflictos

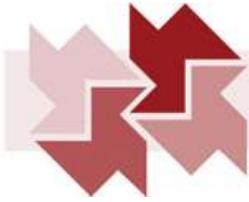
Luego de esperar durante meses la aprobación de la Ley de Carrera Judicial, la SCJ inició, en 1998, un proceso más o menos abierto de evaluación de los candidatos a jueces en todo el país. El mecanismo utilizado fue el de cuestionarios verbales y públicos a quienes se presentaran. A la vez que alabada por haber hecho estos exámenes en forma pública, la SCJ fue criticada porque el método no garantizó la selección de los mejores candidatos y, además, desincentivó a muchos profesionales del Derecho a participar en él. También se argumentó que la selección misma se hizo a puertas cerradas y con criterios que nadie conoce todavía.

Luego del proceso de selección de los jueces, el poder político dominicano pretendió coartar la independencia de los jueces a través de la aprobación de una Ley de Carrera Judicial que limitaba la inamovilidad judicial. A instancias de una coalición de asociaciones de la sociedad civil, la Suprema Corte declaró inconstitucionales los artículos de la Ley de Carrera Judicial y de la Ley orgánica del CNM que limitaban la inamovilidad judicial.

Poco después se instauró definitivamente la Escuela Nacional de la Judicatura (cuya encarnación provisional se había llamado Escuela Nacional de la Magistratura). Esta institución se ha distinguido por sus esfuerzos en el campo de la capacitación de los jueces que se encuentran sirviendo en los tribunales del país.

Sin embargo, subsisten críticas válidas en torno a la forma en la cual la SCJ ha manejado la Carrera Judicial. Los motivos de estas críticas son diversos: se cuestiona la selección de los actuales miembros de la judicatura, puesto que -según algunos- muchos jueces deben sus cargos a sus relaciones con los miembros de la SCJ y no a su capacidad; la mayoría de los jueces han entrado en la carrera judicial sólo recientemente; y se ha acentuado la división jerárquica dentro de la judicatura hasta tal punto que muchos jueces se sienten alienados por la Suprema Corte de Justicia.

Todo esto no quiere decir que no ha habido notables avances. Los jueces hoy han tomado en serio su papel y, en su mayor parte, lo cumplen con responsabilidad. La ciudadanía ha tomado esto en cuenta y la justicia cuenta hoy con uno de los índices de confianza más altos de su historia. La misma SCJ ha dado pasos para corregir sus errores y ha celebrado dos Conferencias Nacionales sobre el Poder Judicial en las cuales los demás jueces, en mayor o menor grado, han logrado hacer sentir su voz dentro del Poder Judicial.



Lo que no ha cambiado a pesar de los esfuerzos de los jueces es la lentitud del sistema. Esto obedece a tres factores fundamentales: la falta de recursos; la falta de un cuerpo legislativo coherente y moderno; y las fallas institucionales en los demás actores del sistema de justicia.

a.- La falta de recursos

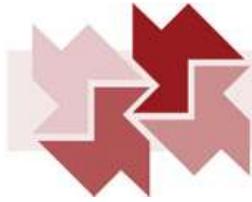
Los jueces dominicanos no cuentan con los recursos humanos ni personales para llevar a cabo su labor en forma eficiente. La falta de un despacho judicial que les sirva de apoyo y no de obstáculo es uno de los pasos a dar en la reforma judicial. Aunque parezca una excusa simplista, muchas veces los jueces tienen que llevar a cabo sus labores en condiciones precarias. Necesariamente, esto afecta su rendimiento.

La forma más dramática en la que la falta de recursos afecta a los jueces es la imposibilidad de que la SCJ cumpla con su compromiso legal de instalar más tribunales para que el número de jueces se encuentre más acorde a la cantidad de personas que acceden al servicio de justicia.

b.- La falta de un cuerpo legislativo coherente y moderno

República Dominicana conserva todavía como tronco de su legislación adjetiva unos códigos (Civil, Comercial, Penal, Procesal Civil y Procesal Penal) bicentenarios y ajenos a su realidad social y cultural. En el aspecto procesal, el excesivo formalismo de estos códigos ha tenido como consecuencia el anegamiento de los procesos en los despachos de los actores del sistema de justicia. Esta incapacidad del sistema para cumplir con las exigencias, irrazonables, imprácticas e injustas, de los textos legales que rigen el procedimiento en República Dominicana es una de las principales fuentes de descrédito del sistema judicial. El hecho de que la proporción de presos preventivos ronde constantemente alrededor del 80% y de que la inmensa mayoría de las sentencias definitivas en materia penal sean prescripciones, son muestra clara de que el sistema de justicia simplemente no funciona.

La situación en las demás materias no es mucho mejor, tal como lo demuestra un estudio publicado por la FINJUS sobre los usuarios del sistema de justicia en materia civil-comercial y laboral. La cantidad de casos atrasados crece exponencialmente y, con ello, el descrédito del sistema judicial a pesar del reconocimiento ciudadano de los esfuerzos que se hacen para mejorarlo.



c.- Las fallas institucionales en los demás actores del sistema de justicia

Las instituciones del Poder Judicial no son las únicas que participan del sistema judicial y, por tanto, las debilidades de éste son también consecuencias de fallas atribuibles a otras instituciones. Por ejemplo, en materia penal, el Ministerio Público y la Policía Nacional sufren de deficiencias que socavan las bases del sistema judicial y erosionan la confianza de la ciudadanía en el mismo.

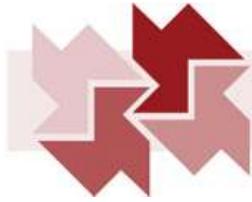
Luego de años de progreso y desarrollo institucional, y a pesar del esfuerzo realizado por algunas de sus más altas autoridades, el Ministerio Público parece desandar el camino recorrido. Todavía se encuentra demasiado atado al poder político. Esto lo aleja de la posibilidad de ser lo suficientemente fuerte como para afrontar las responsabilidades que implica su papel dentro del sistema de justicia y de la posibilidad de ser un actor proactivo en el proceso de reforma judicial.

La Policía Nacional, coherente con los principios sobre los cuales se construyó su identidad, desconoce olímpicamente todas las garantías y libertades constitucionales a favor de los ciudadanos. Practica su justicia particular sin tomar en cuenta los límites establecidos por la Constitución y las leyes para sus actuaciones. Se resiste también a la pérdida de los poderes de hecho que durante décadas la hicieron el eje alrededor del cual ha girado la administración selectiva de la justicia en República Dominicana.

Es frente a este escenario que se ha presentado la amenaza más importante al proceso de reforma judicial: el intento de modificar la Constitución y el desgaste de los esfuerzos de reforma.

Fortalezas de la reforma judicial

Como ya señalamos, una de las más importantes fortalezas del Poder Judicial en estos momentos es la confianza que ha depositado en él la ciudadanía. La gran distancia entre el prestigio de éste y los demás poderes del Estado es uno de los diques de contención que han evitado el desmantelamiento de lo logrado hasta ahora. Ha sido precisamente esta confianza ciudadana la causa y la consecuencia de la participación activa de la sociedad civil en el proceso de reforma, convirtiéndose en un círculo virtuoso que, de demostrar ser sostenible, tiene el potencial de sentar las bases de una reforma judicial exitosa. Esto a su vez es otra fortaleza puesto que la ciudadanía percibe no sólo que el Poder Judicial es el único que está interesado en cambiar, sino que también tiene la oportunidad de participar en este cambio.



La experiencia acumulada por otros países de Iberoamérica en sus procesos de reforma judicial, y que los dominicanos podemos aprovechar, es otro de los factores que pueden lograr la concreción de los proyectos relativos a la reforma judicial. Asimismo, la gran cantidad de puntos coincidentes en los procesos latinoamericanos, que forman parte de un movimiento regional hacia una justicia más democrática, nos ayuda también a sentar, para el proyecto de reforma judicial dominicano, una base sólida de experiencia y “know how” teórico y técnico construido por nuestros colegas iberoamericanos.

Es también importante señalar que el impacto positivo de la institucionalización de nuestro sistema judicial en el crecimiento económico y la disminución de las tensiones sociales ha sido percibido por importantes actores del sector económico y empresarial que empiezan a ver como más conveniente un sistema justo que uno cautivo.

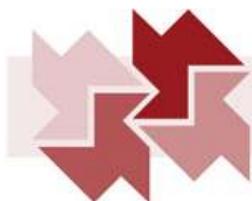
Debilidades de la reforma judicial

A pesar de que la ciudadanía confía hoy más que nunca en el Poder Judicial, también está a la espera de resultados concretos y de un impacto real en su vida diaria. La organización institucional del Poder Judicial -ni hablar de los demás actores del sistema de justicia- es débil y está basada en una visión vertical y poco democrática. La ciudadanía percibe esto y lo acepta a regañadientes pero sólo porque hasta ahora no ha tenido una razón específica para retirarle su apoyo al Poder Judicial. Es posible que, de producirse un escándalo de corrupción, se pueda erosionar rápidamente el apoyo con que cuenta y crear las condiciones para una contrarreforma judicial.

Como ya mencionamos, la reforma judicial no ha tenido el impacto esperado en la vida de la ciudadanía, con lo que el argumento de que ésta debe ser detenida “para consolidarla antes de avanzar” o de que “nunca debimos salir de nuestras posiciones tradicionales”, cobran fuerza.

La falta de fe en la reforma por parte de muchos actores del sistema judicial (abogados, fiscales y hasta jueces) es una debilidad grave en el proceso de reforma dominicano. Por diversas razones, los abogados dominicanos se oponen a que se modifiquen sustancialmente las vetustas normas legales que rigen gran parte de la vida nacional. Esto crea mayor resistencia a los cambios necesarios.

Oportunidades para la reforma judicial



Por la promesa que encierra, la reforma judicial ha despertado en los dominicanos un gran interés. La sociedad ve esperanzada cómo surge la posibilidad no sólo de que haya justicia en los casos particulares, sino de que por vez primera en la historia republicana, el sistema de frenos y contrapesos funcione en forma adecuada. El vacío institucional creado por el *status quo* anterior crea la posibilidad de construir un sistema judicial completamente nuevo.

Otra oportunidad para la reforma es la necesidad que tienen los legisladores, en momentos en que el sistema de elección se está haciendo más directo, de legitimarse ante sus electores por medio de un trabajo tesonero para modernizar el Estado dominicano. Esto, y la relativa receptividad del Poder Judicial para la participación de los ciudadanos en el proceso, hace más fuerte la influencia de la sociedad civil.

Amenazas a la reforma judicial

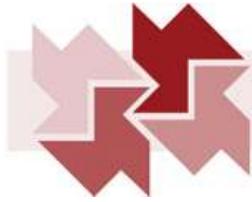
La separación entre el poder político y el Poder Judicial es vista por muchos actores del primero como una amenaza. Por ello, y desde siempre, el Poder Judicial se había mantenido preso de las decisiones de quienes ejercen los demás poderes del Estado. El miedo a una justicia independiente y vigorosa tiene dos razones fundamentales: la posibilidad de que se persiga real y efectivamente la corrupción administrativa en todas sus manifestaciones y, además, el límite que representa al ejercicio del poder desde el Estado.

Otra razón, aunque ya no exclusiva del poder político, es el temor de que con una justicia que no se encuentre postrada, el tráfico de influencias y la impunidad en sentido general puedan desaparecer.

Existe un marcado interés político en detener la reforma judicial antes de que haga mella en el poder absoluto que está acostumbrado a ejercer sobre el Estado. La reforma constitucional propuesta por algunos legisladores oficialistas es la mejor prueba de ello.

LAS CUENTAS PENDIENTES

La reforma judicial no puede agotarse en la modernización y democratización de la función judicial. Ni siquiera puede limitarse al Poder Judicial. Todavía falta



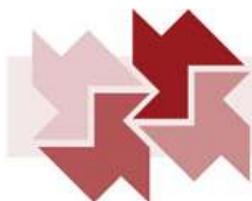
Resolución Alternativa de Conflictos

modificar las leyes que se aplican en el país para lograr un marco jurídico y legal que permita alcanzar el ideal de justicia que tanto nos ha eludido.

Dentro del Poder Judicial es necesario que la Suprema Corte de Justicia asimile la importancia de la democracia interna y de una Carrera Judicial que institucionalice el ejercicio de la magistratura de tal forma que los males que siempre le afectaron desaparezcan y no cambien simplemente de fuente.

El Ministerio Público debe también tener acceso a un grado razonable de independencia funcional y también tiene que crearse un estatuto de carrera que garantice que estará a la altura de sus responsabilidades.

La Policía Nacional debe ser sometida a una reforma profunda que la convierta en una institución civil al servicio de la ciudadanía. Deben separarse las funciones de policía administrativa y policía judicial. Si se mantiene este canceroso elemento militarista dentro del sistema judicial entonces, sin importar su grado de avance, la reforma está seriamente amenazada.



FORO PENITENCIARIO MERCOSUR: HACIA LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS CARCELARIOS DE LA REGIÓN

Jaime Arellano Quintana*

El Mercado Común del Sur, Bolivia y Chile (MERCOSUR) constituye una valiosa instancia regional de cooperación e integración entre nuestros países, que da cuenta de la voluntad política, económica y social por avanzar hacia un destino común y hacia una sola voz que nos represente frente al mundo globalizado.

El Foro Político del MERCOSUR, a través de las Reuniones de Ministros de Justicia e instancias especializadas como el Foro Penitenciario, está logrando ampliar nuestros marcos de colaboración, extendiéndolos hacia temas de alta sensibilidad ciudadana como la cuestión carcelaria, su necesaria concatenación con la política criminal de nuestros sistemas de Justicia y sus efectos en la seguridad de las personas.

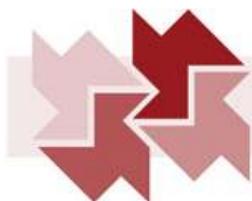
Los desafíos impuestos por las crecientes demandas de seguridad ciudadana y la toma de conciencia con respecto a la necesidad de fortalecer las estrategias de reinserción social del condenado, como el medio más acertado de brindar protección a la población, ha llevado a dar vida a este grupo de trabajo que ya ha celebrado encuentros en Buenos Aires y Santiago.

Este Foro descansa sobre la convicción de compartir experiencias que potencien los procesos de modernización de los sistemas penitenciarios de la región, mediante la generación de información comparada y la búsqueda de soluciones comunes a retos que, aunque singulares, se presentan con similitud en nuestros países, como es el caso del hacinamiento, el déficit de infraestructura, la profesionalización del personal penitenciario, la externalización de ciertos servicios y el fortalecimiento de las penas alternativas a la reclusión.

Se trata de desafíos que vuelven a erigirse con especial fuerza en un momento histórico como el que presenciamos, en el cual los sistemas de administración de Justicia están adquiriendo una dimensión internacional.

El sistema interamericano, los gobiernos, las estructuras de cooperación y los diversos actores vinculados a los procesos de modernización del sector Justicia como centros de estudio, institutos y universidades están hoy concentrados en poner de relieve la importancia que la Justicia tiene para el desarrollo político, económico y social de los países.

* Subsecretario de Justicia de Chile



La igualdad de derechos, la superación de la pobreza, la celebración de contratos, el funcionamiento del mercado y la seguridad que los ciudadanos esperan del Estado, constituyen bienes que no pueden ser provistos si no se cuenta con un sistema de Justicia imparcial y eficiente.

En este orden de ideas varios son los objetivos que resultan imprescindibles para dar un marco coherente al conjunto de las actividades estatales que constituyen la respuesta a la criminalidad.

En efecto, resulta necesario, por ejemplo, que nuestros países avancen hacia el establecimiento de una política criminal armónica que, junto a un sistema penitenciario moderno, conjugue -de manera equilibrada- un adecuado sistema de penas y cumplimiento de éstas, con una política racional de prevención del delito.

Chile no está ajeno a este proceso de discusión y diseño de nuevas instituciones y leyes que respondan a las particularidades que detenta la ejecución de los delitos y que tienen su efecto en los sistemas penitenciarios.

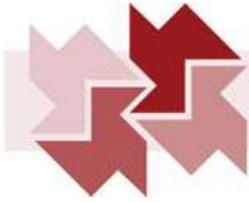
En efecto, nuestro país, Chile, se encuentra materializando la transformación más importante al aparato del Estado de los últimos 150 años: la Nueva Justicia Criminal, ya vigente en Coquimbo y la Araucanía, en el norte y sur respectivamente, y próxima a entrar en funciones -en octubre próximo- en las regiones II, III y VII.

La aplicación de la Reforma Procesal Penal en Chile ha racionalizado el uso de la cárcel producto de la agilización de los procesos judiciales así como por la utilización de los nuevos institutos procesales, como los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del procedimiento.

No obstante estos resultados, creemos que resolver los problemas penitenciarios pasa necesariamente por aplicar soluciones de fondo que, en el caso de Chile, van más allá de un nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Se requieren medidas de mediano y largo plazo para superar históricas dificultades como el hacinamiento, cercano al 40%, y el déficit de infraestructura carcelaria, áreas claramente definidas como las más críticas del sistema chileno así como de nuestros países vecinos.

El hacinamiento y el consiguiente deterioro de las condiciones de reclusión atentan contra la reinserción social de las personas privadas de libertad y, a todas luces, constituye un factor relevante del fenómeno de la reincidencia delictiva.



La priorización de los fondos del Estado hacia áreas tan sensibles para la ciudadanía como salud, vivienda y educación, ha llevado al Ministerio de Justicia de Chile a la incorporación de capitales privados en la construcción de recintos penitenciarios.

Así, con recursos que superan los US\$ 280 millones, será posible que contemos, de aquí al 2005, con 10 nuevos recintos penitenciarios, que aportarán más de 350.000 metros cuadrados adicionales de infraestructura y más de 16.000 nuevas plazas.

Tal como dispone el cronograma definido en conjunto con la Unidad de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas, en el segundo semestre de 2001 serán abiertas las ofertas técnicas para el primer grupo de recintos a licitar a privados, compuesto por los penales de Iquique, Rancagua y La Serena, quedando en espera el pronto llamado a licitación para un segundo grupo de dos penales, que serán emplazados en Valdivia y Concepción.

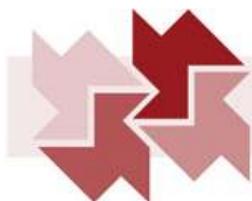
Para las etapas tercera y cuarta, respectivamente, se tiene contemplada la licitación de dos nuevos establecimientos para la Región Metropolitana, y similares edificaciones en Antofagasta, V Región Interior y Puerto Montt.

Este modelo, de alianza público-privada genera responsabilidades compartidas. A los particulares les corresponde, además de aportar el capital requerido, diseñar, construir, y equipar las unidades penales, así como la operación de una amplia gama de servicios penitenciarios relacionados con alimentación, salud, educación, trabajo y rehabilitación.

De esta manera, será posible captar la capacidad de innovación, la experiencia de otras realidades y la eficiencia que puede aportar el sector privado y, por otra, focalizar y optimizar el uso de los recursos financieros, materiales y humanos que dispone el Estado para cumplir la labor penitenciaria.

El modelo proporcionará también los incentivos necesarios para que el privado ejecute buenos proyectos, en términos de diseño y calidad, puesto que los resultados en la etapa de explotación dependerán en gran medida de las características de la obra.

En paralelo, hemos dado inicio, con el envío al Parlamento de una Ley de Modernización de Gendarmería de Chile, a un proceso de optimización de la gestión de esta institución introduciendo la profesionalización de la carrera funcionaria, el reforzamiento del principio del mérito, así como adecuaciones y



mejoramiento de remuneraciones. El proyecto aumenta en un 71% la planta de vigilantes penitenciarios.

De la misma forma y en coincidencia con la moderna doctrina y la experiencia internacional comparada, nuestra cartera avanza en la redacción de un anteproyecto de ley para proporcionar a los jueces un importante repertorio de medidas sustitutivas a las penas de presidio, de manera de proporcionar oportunidades de reinserción social, potenciando la eficacia de la cárcel para los casos de criminalidad más grave.

Actualmente una tendencia de carácter mundial aboga cada vez más por el perfeccionamiento de los sustitutivos penales y la creación de efectivas penas alternativas. La idea de convertir a la cárcel en el único y mejor camino de combate al fenómeno delincencial parecería -hoy- no constituir la mejor respuesta.

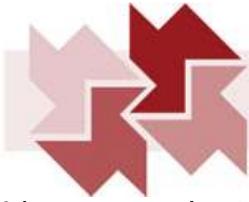
Así, pensamos, la cárcel debería ser mantenida para lo casos en que resulte imprescindible y hasta donde ello sea posible, permitiendo de esa manera un cumplimiento de la pena en forma más racional.

Del mismo modo, nuestra cartera efectúa los estudios necesarios para la reforma a nuestro Código Penal, vigente desde 1874. Uno de los temas más defectuosos de la actual legislación chilena es el catálogo de sanciones penales, su aplicación a los distintos delitos y el sistema de control de su ejecución.

La reforma al Código Penal permitirá, entonces, el establecimiento de un nuevo grupo de sanciones que darán una respuesta proporcional a cada delito atendida su gravedad y que operarán como sustitutivos de la pena privativa de libertad.

El debate de la teoría de la pena, de las escalas penales y del abuso del recurso privativo de libertad, vincula el tema en forma directa con el tratamiento del sistema carcelario. Mas no hemos querido concentrarnos exclusivamente en el llamado sistema penitenciario para abordar esta problemática. Asumimos, más bien, que la materia no puede ser descontextualizada del resto de las formas de ejecución penal.

Las respuestas más inmediatas no pueden ser asumidas como la solución definitiva del ámbito de la ejecución penal. Como hemos señalado, esta tarea es mucho más extensa y no sólo se vincula al perfeccionamiento de la gestión y administración del sistema penitenciario, ni a sus características definitorias del régimen de cumplimiento actualmente imperante.



Ideas como la justicia de control de ejecución penal, la administración de sustitutivos penales efectivamente controlables, la redefinición de un régimen progresivo en miras a la reinserción social, circulan abiertamente en el debate actual del tema.

Resulta necesario avanzar hacia un sistema más eficiente, capaz de otorgar garantías de seguridad a la ciudadanía y que contemple un real esfuerzo de rehabilitación, que será posible gracias a la aplicación de medidas como la segmentación de la población penal de acuerdo a su contagio criminógeno, lo que permitirá optimizar y focalizar de mejor manera los proyectos de capacitación, el desarrollo del área laboral y la ejecución de programas de apoyo psico-social a los internos.

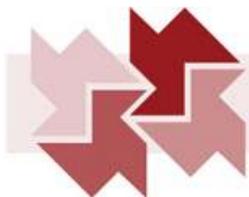
Aumentar los niveles de seguridad ciudadana sin renunciar a lo que hemos definido como la esencia del sistema de ejecución de penas: la reinserción de quienes han quebrantado la ley penal y cumplen una condena, es el objetivo que nos hemos propuesto.

Pero esta persecución de la criminalidad y su sanción debe ser hecha sin convertir al victimario en víctima del Estado. Los derechos de las personas, de todas las personas, no son un obstáculo a la labor del Estado, sino que más bien la fuente de su legitimidad.

La pena no tiene sólo un sentido retributivo, no tiene sólo por objeto hacer pagar un mal. Ésta debe, más bien, aspirar a resocializar a quien infringió la ley, ofreciendo incentivos para evitar en el futuro la conducta infractora.

La seguridad y la confianza individual y colectiva que seamos capaces de lograr en nuestros países son parte del proceso necesario para consolidar nuestros proyectos de desarrollo.

En esta perspectiva, el tratamiento de la cuestión penitenciaria está abierto, al igual que múltiples campos de la cooperación internacional, a la consolidación de procesos de aprendizaje recíproco, que pueden llevar a un significativo y rico complemento a los avances que, individualmente, impulsan nuestros servicios penitenciarios y nuestros sistemas de administración de Justicia.



OPTIMIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO PENAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INFORME PRELIMINAR

Febrero de 2001

FORES

Foro de estudios sobre la administración de justicia

Director de la investigación: Carlos Mahiques

**Equipo de investigadores: Jorge Mehaudy, Miguel Kessler,
Martín Nessi, Santiago Quian, Héctor Chayer, Milena Ricci**

1- Introducción

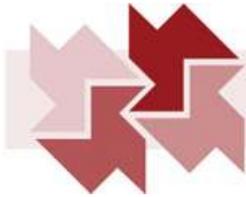
Desde diciembre de 1997 un nuevo Código Procesal Penal rige en Buenos Aires, la jurisdicción provincial más importante de la República Argentina¹. Las leyes provinciales número 12.059, de implementación de la ley 11.922, 12.060 de Transformación de Juzgados, 12.061 del Ministerio Público, 12.085 y 12.119 de vigencia del Código Procesal Penal, 12.154 de Seguridad Pública y 12.155 de organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires conforman en conjunto una trascendente reforma.

Este proceso reconoce como antecedentes varios códigos instaurados en la Argentina a partir de 1939, que fueron introduciendo la oralidad. Asumió además explícitamente las tendencias marcadas por los nuevos textos constitucionales de la Nación Argentina y la Provincia de Buenos Aires, que al amparo de leyes y tratados internacionales impulsan a adoptar el sistema oral y acusatorio. Se analizó en su momento la situación de partida, con índices delictivos crecientes, como de congestiónamiento de causas, lentitud de trámite y consecuente dilación de las sentencias, describiendo al anterior sistema de enjuiciamiento penal como “desbordado e insuficiente, lo que determina la necesidad de actualizar la legislación de la Provincia”. Las derivaciones negativas de estos desfasajes generaban en la población una sensación de inseguridad e injusticia, instalando con fuerza en la opinión pública la idea de que la demora en el juzgamiento implicaba impunidad. Esto permitió multiplicar el gasto de la provincia en las áreas de Seguridad y Justicia (el presupuesto 2001 del Poder Judicial de la provincia supera los 585 millones de dólares) para poner en marcha un nuevo mecanismo de represión estatal y enjuiciamiento penal, que diera solución al grave problema de la seguridad.

Los autores de esta reforma se plantearon un profundo cambio procesal a través de un Código con importantes modificaciones respecto de su precedente, que se caracterizaba como inquisitivo, con la policía como responsable de la investigación y un único magistrado a cargo tanto de la dirección de la instrucción como del dictado de la sentencia. Los objetivos iniciales del proyecto fueron:

- Propender a la celeridad de los procesos penales.

¹ Para este prólogo se ha seguido, muchas veces a la letra, el análisis vertido en la obra en CD Rom de Garavano, Chayer, Scotto, Rodríguez Estévez, Cambellotti y Ricci titulada “Las Propuestas de Reforma al Sistema de Justicia en Argentina”, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires 1999.



- Reforzar el garantismo en los procedimientos.
- Reducir la cantidad de internos procesados en las cárceles.
- Simplificar los marcos procedimentales.

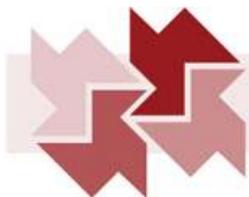
Se encaró así la implementación de un proceso oral acusatorio, evitando las dilaciones sin menoscabar las garantías individuales (para ello se creó la figura del Juez de Garantías), a la vez que se abrieron vías alternativas (vgr. el juicio abreviado que permite que el acuerdo entre el imputado, su defensa y el fiscal, acelere el veredicto) para la resolución de conflictos. Puso en cabeza del Ministerio Público Fiscal no sólo la titularidad de la pretensión punitiva estatal sino también la investigación de los hechos y la instrucción del sumario penal, inaugurando un sistema netamente acusatorio. Cabe señalar, sin embargo, que los fiscales no tienen la disponibilidad de la acción penal, al no poder decidir sobre la oportunidad y conveniencia de la investigación, aunque sí pueden disponer el archivo de las actuaciones. En orden a la celeridad, se modificó el cómputo de plazos, con plazos máximos para la etapa de investigación. Debe destacarse la instauración del Tribunal de Casación, ideado como instancia superior de impugnación amplia, destinado a controlar la aplicación del derecho de fondo y las formas del debido proceso, con el fin subsidiario de descongestionar la Suprema Corte de Justicia. En cuanto a los Juzgados de Ejecución Penal, su creación apunta a cubrir una tarea habitualmente postergada: el control del cumplimiento de la pena y particularmente el análisis de la solicitud de libertad condicional. Por último, es resorte de los Juzgados de Garantías monitorear el proceso de instrucción del sumario durante la investigación penal preparatoria, custodiando que se cumpla el debido proceso y se respete el derecho a defensa en juicio de las personas sometidas a persecución penal.

Si bien al crear nuevas figuras y nuevos tipos de tribunales se entró de lleno en la reorganización funcional de las oficinas judiciales, no hubo un tratamiento expreso y sistemático de los métodos de trabajo ni del control de la gestión. Los nuevos órganos (Jueces de Ejecución, de Garantías, Tribunal de Casación, Fiscalías, etc.) son creados con determinaciones de competencia, procedimiento y forma respecto de su actuación, pero no hay una valoración ni análisis de alternativas de estructura interna ni método de trabajo que aborden la cuestión de su eficiencia.

Ya se ha mencionado que el proyecto se puso en marcha a través un grupo de leyes conexas, cuyo objetivo fue lograr el máximo aprovechamiento de los recursos existentes, deslindando el nuevo y el viejo procedimiento. Se optó por aplicar el nuevo Código a las nuevas causas, dejando con el proceso anterior las que ya estaban en trámite. Además, se inició un proceso de reorganización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (detrayéndole un conjunto de atribuciones), se determinó qué Juzgados seguirían con los anteriores procesos bajo el anterior régimen, y cuáles atenderían las nuevas causas, etc.

Pero al inicio del nuevo siglo, a poco de haber comenzado a funcionar este nuevo sistema de enjuiciamiento penal, la situación de la provincia vuelve a ser descrita por el periodismo y la opinión pública como de congestión, lentitud y consecuente dilación de las sentencias. Por ello nos hemos propuesto esta investigación con un primer objetivo: la cuantificación precisa del funcionamiento en términos de eficiencia del sistema bajo la vigencia del nuevo código procesal penal, para formular recomendaciones tendientes a la optimización de la implementación de la reforma del sistema. Esto significa asumir tanto el hecho de que un sistema necesita un período no inferior a 5 años para funcionar en régimen, como de que es imprescindible monitorear su evolución científicamente para poder captar las nuevas situaciones y rectificar los cursos de acción preestablecidos. Con tal intención, estos resultados preliminares fueron elevados en marzo de 2001 al entonces Ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Jorge Casanovas, y al Procurador General, Eduardo de la Cruz, sin haber revertido en acciones concretas a la fecha de escribir estas líneas introductorias (noviembre de 2001).

2- Modalidad del análisis



Se ha desarrollado el estudio bajo la modalidad del análisis sistémico y se ha elegido al departamento judicial Mercedes (uno de los 18 en que se divide la provincia de Buenos Aires) como piloto siendo el período de tiempo estudiado enero-diciembre de 1999. Los datos correspondientes a este período son el resultado de un trabajo de campo efectuado en los Juzgados Correccionales, Tribunales Criminales y Unidades Fiscales de Investigación, y fueron comparados con los valores del año 1997, recabados del Boletín Estadístico 2000, elaborado por la Secretaría de Planificación de la Provincia de Buenos Aires.

Departamento Judicial Mercedes:

Población	916.068 Hab.
Superficie	25.357 Km2.

Partidos que lo integran:

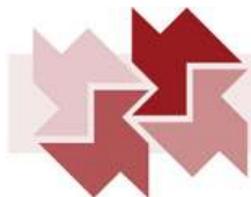
Alberti
 Bragado
 Carmen de Areco
 Chivilcoy
 General Las Heras
 General Rodríguez
 Luján
 Marcos Paz
 Mercedes
 Moreno
 Navarro
 9 de Julio
 Salto
 San Andrés de Giles
 San Antonio de Areco
 Suipacha
 25 de Mayo

A fin de convalidar el análisis y formular las recomendaciones definitivas, este estudio deberá replicarse sobre un muestreo de departamentos judiciales representativo de la realidad de la provincia.

3- Definición de los sistemas

- A) Sistema principal: Fuero Penal del Depto. Judicial Mercedes
- B) Subsistema 1: Ministerio Público Fiscal Departamental
- C) Subsistema 2: Tribunales en lo Criminal
- D) Subsistema 3: Juzgados Correccionales

Quedan fuera del análisis, en tanto subsistemas, los Juzgados de Transición (por no ser parte esencial del nuevo sistema penal), los Juzgados de Garantías y las Defensorías, por no repercutir en forma significativa en la eficiencia del sistema en estudio y las Cámara de Apelaciones, dados los alcances de la investigación.



4- Desarrollo de las variables en cada uno de los sistemas

4-A) Sistema principal: Fuero Penal del Depto. Judicial Mercedes

Para comenzar el diagnóstico del sistema principal se han tomado en consideración los siguientes ítem:

- Índice global de resolución
- Cantidad de magistrados
- Modos de finalización del proceso

Por razones metodológicas, el stock de pendientes no está incluido en el análisis en este nivel.

4-A)-1- Índice global de resolución

El índice global de resolución², que da cuenta de la relación entre el número de causas iniciadas y resueltas en la instancia, fue de 0,02 en el año 1999, mientras que para el año 1997 fue de 0,05.

Análisis: Se observa que el índice global de resolución de causas en el año 1999 fue un 60% menor respecto del año 1997.

Año 1997 **CAUSAS INICIADAS: 17.738**
SENTENCIAS EN PRIMERA INSTANCIA: 887
 Las sentencias representan un **5%** de las causas iniciadas

Año 1999 **CAUSAS INICIADAS: 24.100**
SENTENCIAS EN PRIMERA INSTANCIA: 493
 Las sentencias representan un **2%** de las causas iniciadas

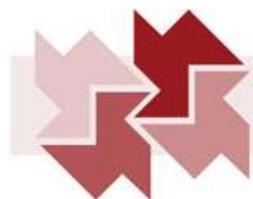
4-A)-2- Magistrados

Cuadro comparativo referido a cantidad de magistrados del fuero penal, año 1997 vs. 1999.

	1997	1999
Jueces	8	10
Fiscales	3	17
Defensorías	2	6
Total	13	33

En 1999 estaban vacantes además 2 cargos, uno en el tribunal Criminal N°2 y otro en el Juzgado de Garantías. Cubiertos los mismos, llegamos a 35 en 1999 contra 13 en 1997, a lo que debe agregarse que los actuales jueces de transición se integrarán en un nuevo Tribunal en lo Criminal, subiendo a 38 cargos.

² Es el resultado de dividir el total de sentencias dictadas sobre el total de causas iniciadas.



Análisis: La cantidad de magistrados del fuero (incluyendo a los fiscales) aumentó en un 154%.

4-A)-3- Modos de terminación del proceso

	1997	1999
Causas iniciadas	17.738	24.100
Sentencia 1° Instancia	887	493
Sobreseídas (1997) / Archivadas (1999)	9.178	19.504
Prescripción y otros	1.338	S/D

Se han incluido en el tercer rubro a los sobreseimientos provisorios y definitivos dictados con el régimen anterior, y a los archivos, desestimaciones y sobreseimientos dispuestos en la Fiscalía según el código vigente.

4-A)-4- Primeras conclusiones

- Aumentó un 35% la carga de trabajo.
- Aumentó un 154% la cantidad de magistrados y funcionarios.
- Disminuyó un 60% el índice global de resolución, decreciendo en términos absolutos de 1997 a 1999 la cantidad total de sentencias de primera instancia dictadas en 394.
- Aumentó en un 55% con el nuevo Código la proporción de causas sobreseídas/ archivadas respecto a las ingresadas.

4-B) Subsistema 1: Ministerio Público Fiscal Departamental

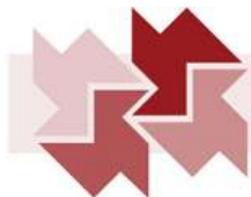
4-B)-1- Estructura

Area	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por área
Fiscalía general	1	3	3	7
U.F.I.	12	17	12	41
Fiscales de Juicio	4	4	6	14
Total por categoría	17	24	21	62

4-B)-2- Carga de trabajo

A continuación se ha desarrollado un cuadro con la carga de trabajo del Ministerio Público Fiscal durante el año 1999.

Causas	Cantidad
Promovidas	24.100
En trámite al final del año 1999	(3.696)
Terminadas	20.404
Modos de terminación	19.240
Archivadas	19.240
Elevadas a juicio	900
Sobreseídas	72
Desestimadas	192



Análisis: El porcentaje de elevación a juicio es del 3,7%. El porcentaje de causas archivadas respecto a las terminadas por los fiscales en el año 1999 fue del 95%, mientras que el porcentaje de causas archivadas respecto a las terminadas por los jueces de primera instancia en el año 1997 fue del 79%³. Esto indica un aumento del 20% en la proporción de causas archivadas por las fiscalías respecto a los jueces de primera instancia que actuaban bajo el código anterior.

4-B)-3- Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

El Ministerio Público Fiscal Departamental cuenta en sus 3 áreas y 10 dependencias con los siguientes recursos:

Tipo de recurso	Total	Observaciones
Informática		
• Red local	1	Abarca las 6 U.F.I.
• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	1	Fiscalía de Juicio
• PC puestos en red	36	
• PC stand alone	17	
• Notebooks	7	
Software		
• Word	Todos	
• Cd rom jurisprudencia	U.F.I. - FJ	
• Lex doctor	FJ	
• Capacitación informática	No	
Comunicación		
• Teléfonos celulares	31	
• Líneas internas	62	
• Líneas externas	11	
• Faxes	8	
Movilidad		
• Automotores	5	

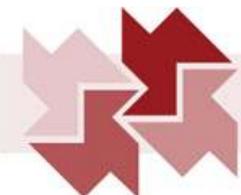
Análisis: el Ministerio Público Fiscal ha sido dotado de recursos informáticos de última generación, contando con 60 equipos entre PC y *notebooks* para 65 personas. Sin embargo, sólo el 60% está conectado en red, ninguno recibió capacitación para su uso y sólo la Fiscalía de Juicio utiliza un software adaptado a la gestión judicial, limitándose el resto a la utilización de los equipos para la mecanografía de documentos que terminan impresos en papel. Posee prácticamente un interno por persona y una línea externa (incluyendo celulares) cada dos.

4-C)- Subsistema 2: Tribunales en lo Criminal

4-C)-1- Estructura con la que cuentan

	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por tribunal.
Tribunal Oral N° 1	3	2	2	7

³ Datos extraídos del Boletín Estadístico de la Subsecretaría de Planificación de la CSJ de la provincia de Buenos Aires.



Tribunal Oral N° 2	2	2	2	6
Total por categoría	5	4	4	13

Observación: falta implementar el Tribunal Oral N° 3, cuya puesta en funciones está prevista para principios del 2002, y existe una vacante sin cubrir en el Tribunal N° 2.

4-C)-2- Carga de trabajo y algunos índices

Año 1999	Trib. N° 1	Trib. N° 2	Total
Causas ingresadas	237	199	436
Causas resueltas	108	84	192
Cant.de expedientes por juez	79	99	87
Cant.de sentencias por juez	36	42	38,4
Tasa de resolución	0,45	0,42	0,44
Tiempo inicial de demora ⁴ (años)	1,15	1,34	1,27

Análisis: La cantidad promedio de sentencias por juez en el año 1999 en los Tribunales en lo Criminal fue de 38,4.

4-C)-3- Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

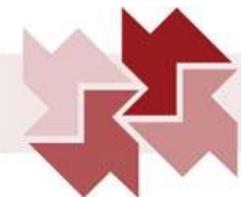
Tipo de recurso	Total	Observaciones
Informática:		
• Red local	No	
• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	No	
• PC puestos en red	No	
• PC stand alone	14	
• Notebooks	No	
• Capacitación informática	40 hs.	Participaron 2 empl.
Software		
• Word	Si	
• Cd rom jurisprudencia	Si	
• Lex doctor	No	
Comunicación:		
• Teléfonos celulares	No	
• Líneas internas	5	
• Líneas externas	8	
• Faxes	6	
Movilidad:		
• Automotores	No	

Análisis: Los Tribunales en lo Criminal cuentan prácticamente con un equipo PC por persona. Sin embargo, ninguno está conectado en red y sólo dos empleados recibieron capacitación para su uso. Poseen un interno cada 2,6 personas y una línea externa cada 1,6.

4-D)- Subsistema 3: Juzgados en lo Correccional

4-D)-1- Estructura con la que cuentan

⁴ Tasa Inicial de Demora = Causas pendientes/causas resueltas.



	Magistrados	Funcionarios	Empleados	Total por trib.
Juzgado N° 1	1	2	5	8
Juzgado N° 2	1	2	5	8
Juzgado N° 3	1	2	4	7
Total por cat.	3	6	14	23

4-D)-2- Carga de trabajo y algunos índices

Año 1999	Juzg. N° 1	Juzg. N° 2	Juzg. N° 3	Total
Causas ingresadas	132	137	157	443
Causas resueltas	103	118	80	301
Expedientes por juez	132	137	157	147
Sentencias por juez	103	118	80	100
Tasa resolución	0,78	0,86	0,51	0,68
Tiempo inicial de demora (años)	0,28	0,16	0,96	0,47

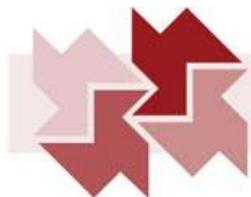
Análisis: La cantidad promedio de sentencias por juez en el año 1999 en los Juzgados Correccionales es de 103. Si lo promediamos con las 38,4 de los jueces de los Tribunales en lo Criminal, nos da 69 sentencias por juez por año en 1999.

Para el año 1997, la cantidad de sentencias promedio por juez fue de 111, a las que deben sumarse las tareas de instrucción, 75 prescripciones y 92 causas finalizadas por otros medios, que también estuvieron a cargo de los jueces.

4-C)-3- Tecnología de la información, comunicaciones y movilidad

Tipo de Recurso	Total	Observaciones
Informática:		
• Red local	No	
• Red ampliada	No	
• Acceso a Internet	No	
• PC puestos en red	No	
• PC stand alone	18	
• Notebooks	No	
• Capacitación informática	27 hs	Participaron 6 empleados
Software		
• Word	Si	
• Cd rom jurisprudencia	Si	
• Lex doctor	No	
Comunicación:		
• Teléfonos celulares	1	
• Líneas internas	11	
• Líneas externas	3	
• Faxes	3	
Movilidad:		
• Automotores	No	

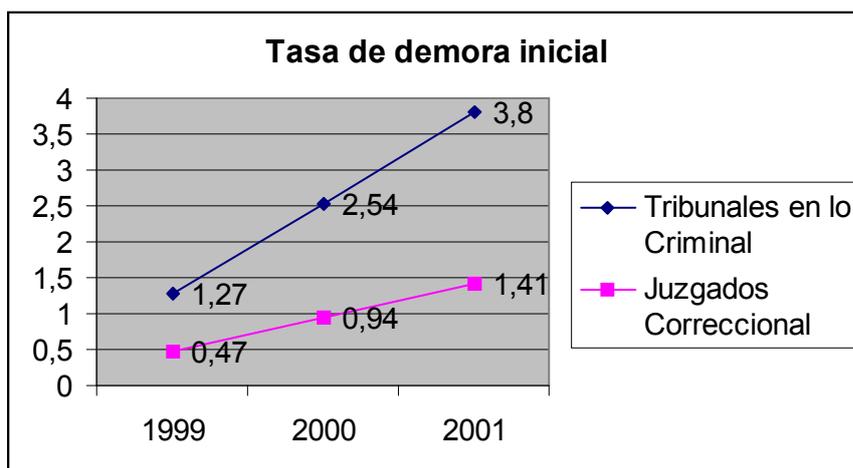
En los Juzgados Correccionales, la dotación de recursos informáticos se reduce a sólo 18 PC's para 23 personas, sin acceso a redes. Seis usuarios recibieron 27 hs. de capacitación. Posee



prácticamente un interno cada dos personas y apenas una línea externa (incluyendo celulares) cada cuatro.

5- Primeras conclusiones del estudio. Síntesis

- Aumentó en un 35% la carga de trabajo.
- Aumentó en 154% la cantidad de magistrados y funcionarios, previéndose que siga creciendo.
- Disminuyó en 60% el índice global de resolución, decreciendo en términos absolutos la cantidad total de sentencias de primera instancia dictadas en 394.
- Aumentó en 55% la proporción de causas archivadas respecto a las ingresadas con el nuevo código.
- Disminuyó en 38% la cantidad promedio de sentencias por juez.
- Hay una gran disponibilidad de equipos informáticos, de comunicaciones y transporte, junto con una gran carencia de herramientas de software, conectividad y capacitación, lo que esteriliza gran parte de la inversión informática.
- Proyectando la demora inicial detectada en 1999 a los años 2000 y 2001, el resultado es:



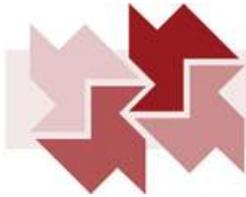
6- Recomendaciones

Consideramos conveniente no avanzar en modificaciones legislativas ni presupuestarias, sino trabajar sobre la reingeniería del sistema para optimizar su rendimiento, utilizando las posibilidades y herramientas legales existentes. A tal fin, recomendamos:

- 1- Replicar esta **investigación cuantitativa** en al menos 2 departamentos del conurbano y 2 del interior bonaerense para convalidar las conclusiones.
- 2- Abordar la investigación de aspectos **cualitativos**, tales como complejidad y repercusión social de los delitos investigados, resultado de la investigación y del juicio, etc.
- 3- Avanzar, con los nuevos datos, hacia la **reingeniería** del sistema tomando como grandes ejes:

Estudio del trabajo:

Análisis y revisión de métodos de trabajo.



Racionalización de procesos y trámites internos.
Lay out de oficinas judiciales.
Optimización de recursos informáticos y de comunicaciones.

Recursos humanos:

Capacitación: diagnóstico y planificación.
Análisis de la distribución de personal según oficina judicial y carga de trabajo.
Método de incentivos.
Fijación de estándares de desempeño y control de gestión.

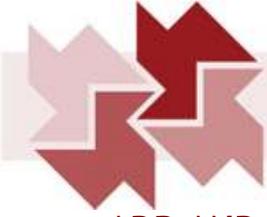
De esta manera se podrá rediseñar el flujo de trabajo interno, redefinir roles y funciones dentro de la oficina judicial cambiando así la operatoria cotidiana y, por ende, optimizando el resultado que el sistema de justicia aporta hoy a la sociedad.

Datos: Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Planificación, y Fores - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia.

Buenos Aires, febrero de 2001

Fores es una asociación civil sin fines de lucro constituida en Buenos Aires, Argentina, hace 25 años, destinada al fortalecimiento de la justicia a través de la investigación y capacitación (ver también www.foresjusticia.org.ar). Es un centro académico que no sólo realiza investigación teórica, sino que busca crear un movimiento de opinión en torno al problema de la Justicia y sus posibles soluciones.

Para más información, dirigirse a Arenales 1132, 1er. Piso (C1061AAJ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tel/fax: (0054)-11-4815-6655, e-mail:
info@foresjusticia.org.ar



**ADR AND SETTLEMENT IN THE FEDERAL DISTRICT COURTS, A
SOURCEBOOK OF JUDGES & LAWYERS**

**(Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos y su establecimiento en las
Cortes de Distritos Federales. Una guía para jueces y abogados)**

Elizabeth Plapinger, Donna Stienstra, Federal Judicial Center, Washington D.C., EEUU,
1996.

Marko Magdic*

Este libro se elaboró a fin de servir de guía, manual y fuente de información tanto para aquellos que planifican implementar los Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos (SARC) como para los que desean revisar y/o examinar el funcionamiento de los ya existentes.

En los últimos años, el uso de los SARC ha ido creciendo en cantidad, calidad y popularidad, teniendo aplicación y uso tanto en disputas internacionales como en problemas domésticos entre vecinos.

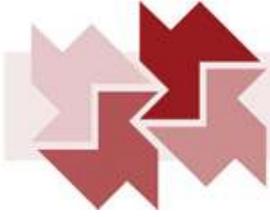
Es tanta la utilidad evidenciada en el último tiempo, que son numerosos los países -en especial los Estados Unidos, que utilizan los SARC no sólo en temas netamente judiciales sino que también en colegios, trabajos e iglesias, entre otros tantos lugares en los que se presentan cotidianamente disputas de toda índole.

Este reciente incremento en el desarrollo de los SARC no debe ser interpretado como que éstos son una novedad en las cortes federales. Por el contrario, su uso data desde hace más de 25 años. Lo que sí ha ocurrido es, por una parte, un aumento constante en las cantidades de casos que son resueltos por los SARC y, por otra, la diversificación de los distintos tipos de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

En la actualidad, al menos en los Estados Unidos, se están utilizando el arbitraje, la mediación, la temprana evaluación neutral, el pago semanal, la evaluación de casos y los juicios de jurado abreviados.

Un significativo impulso a los SARC lo dio el Acta de Reforma de la Justicia Civil en 1990, la cual exigió a las cortes de distrito que desarrollaran, con la ayuda de abogados locales y académicos, un plan para reducir los costos y demoras en la litigación civil. Los SARC fueron una de las 6 medidas que se recomendaron para tales efectos. Con ello, de las aplicaciones voluntarias e individuales que ejercían algunos jueces, se pasó a una etapa de desarrollo programático.

* Asistente de Proyectos- CEJA



Hoy en día, a más de 10 años de la Acta de Reforma, casi todas las cortes de distrito han autorizado o implementado directamente al menos alguna de las formas de SARC.

Con el señalado aumento de los SARC autorizados o implementados por las cortes, se hizo imprescindible el contar con información clara, precisa y clasificada de los programas de SARC que están aplicando y utilizando las cortes federales de distrito.

Este libro, libro-guía más precisamente, es una respuesta a esta necesidad. Proporciona un análisis y compendio acerca de la aplicación (forma, número, porcentaje, etc.) de SARC en cada una de las cortes federales de distrito. Escrito para ser entendido por todo público, pero dedicado a abogados y jueces, el libro proporciona información clave a distintos actores. A los jueces que distribuyen y/o designan los casos a los distintos tipos de SARC; a los abogados y litigantes que enfrentan decisiones y obligaciones cada vez más complejas; y, finalmente, a los creadores de nuevas políticas de aplicación de SARC y a los investigadores, tanto a nivel local como nacional, que tienen como función evaluar los actuales programas de SARC y realizar periódicas recomendaciones.

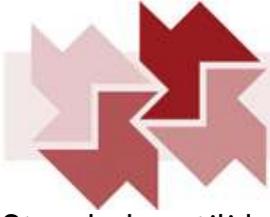
En la segunda parte se analiza la situación distrito por distrito, definiéndose cada uno de los SARC utilizados por las cortes federales de distrito.

Es casi imposible formular conclusiones sobre la efectividad de los SARC en base a los datos estadísticos expuestos en el libro. Las cifras evidencian variaciones sustanciales entre las cortes. Pero para que dichas variaciones puedan ser rigurosamente explicadas es necesario previamente un examen más detallado de las cifras, analizar el comportamiento local hacia los SARC, la naturaleza de cada uno de los casos sometidos a SARC, junto con otras variables.

La información contenida en el libro-guía está basada en las respuestas obtenidas a partir de un cuestionario que fue enviado a cada corte de distrito federal en 1994, en el que se pedía a las cortes que describieran las prácticas, políticas y planes de sus SARC. Cada corte pudo leer el estudio y actualizar los datos hasta fines de julio de 1995.

Como los cambios han sido una constante en la historia de los SARC, el lector debe tener siempre en cuenta que la situación en algunas cortes podría ser actualmente diferente a la que se señala en el libro. Los que utilicen este libro como guía no deben dejar de actualizar sus conocimientos y requerimientos mediante el estudio de las reglas locales y demás documentos relacionados con los SARC.

No obstante, si se toman en cuenta estas advertencias, el libro es una buena guía para entender los SARC y su establecimiento en las cortes federales de distrito.



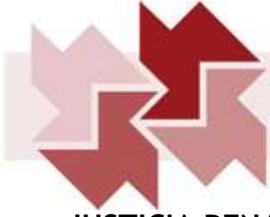
Otra de las utilidades básicas de este libro-guía es la de facilitar la comprensión del vocabulario comúnmente utilizado en las cortes en relación a los SARC. Tanto jueces y abogados, como el resto de los intervinientes suelen utilizar diferentes conceptos para iguales palabras. Determinar qué significan cada una de las palabras a utilizar no es un objetivo que se hayan propuesto los autores. No obstante, logran de forma eficiente proveer de definiciones generalmente aceptadas en lo que a los principales SARC se refiere.

Durante los últimos años ha habido una especial atención por parte de las cortes federales sobre la forma en la que se están derivando y/o distribuyendo los casos a los distintos tipos de SARC. El debate se ha centrado principalmente en los pros y contras de las derivaciones/distribuciones obligatorias en comparación con las voluntarias, en lo que a arbitraje se refiere. Con la implementación de la mediación y su transformación como el SARC por excelencia, y el abandono de un gran número de programas de arbitraje, el principal mecanismo y la forma de derivación de casos es notablemente diferente de aquellos que fueron usados cinco años atrás.

Junto con la responsabilidad que les cabía a los jueces, son ahora los abogados y las partes de una disputa los que han comenzado a necesitar conocimientos más específicos acerca del funcionamiento de los SARC. Las cortes esperan que los abogados sepan y conozcan los SARC en general, y los programas específicos de SARC de cada corte en particular. Se requiere que los abogados puedan discutir con sus clientes y oponentes los SARC más deseables para un caso determinado, formular estrategias de trabajo, planificar y, finalmente, estar capacitados para discutir con los jueces las reglas aplicables.

Esta segunda parte proporciona una descripción distrito por distrito de los procedimientos de los SARC en cada una de las 94 cortes de distrito. A pesar de que el enfoque principal son las prácticas generales de las cortes, también se hace referencia a los procedimientos usados por algunos jueces en particular y aquellos que si bien habían sido planeados no fueron implementados.

En este sentido, considera tanto los procedimientos y SARC aplicados directamente por las cortes como aquellos utilizados por las partes en forma particular y que les fueron derivados por las cortes. Asimismo, se toman en cuenta tanto los SARC autorizados e implementados formalmente por las cortes como aquellos que se aplican sin esta formalidad-exigencia. Finalmente, se exponen los casos en los que la aplicación de los ADR se desvían de las normas impuestas por las cortes.



JUSTICIA PENAL Y SOBREPoblación PENITENCIARIA. RESPUESTAS POSIBLES.

ELÍAS CARRANZA (Coordinador)

ILANUD, Siglo XXI Editores, México D.F., México, 2001.

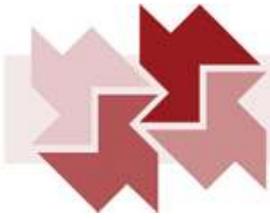
Este libro contiene una selección de trabajos realizados por autores provenientes de diferentes lugares del mundo, que plantean como eje en común la necesidad de establecer como tema de reflexión la situación de las personas privadas de la libertad. Su realización fue posible gracias a los aportes de la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional y de la Comisión Europea.

El alojamiento de más de un interno en donde existe sitio sólo para uno implica sobrepoblación penitenciaria. Lamentablemente, es una de las notas comunes de los sistemas penitenciarios del continente. Frente a esta situación, la publicación constituye un aporte valioso, en tanto es una importante herramienta que contiene numerosas propuestas y experiencias destinadas a superar el hacinamiento carcelario, y la consiguiente violación masiva de derechos que acarrea.

La primera parte del volumen está referida a América Latina y el Caribe. Allí en el artículo de Elías Carranza “Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”, hay abundantes datos estadísticos comparados que permiten observar nítidamente lo generalizado de la superpoblación carcelaria. Dentro del mismo diagnóstico podemos observar como rasgo distintivo en la composición de la población reclusa un altísimo porcentaje de personas inocentes, es decir, el antiguo y recurrente problema del preso sin condena. Asimismo, el autor se encarga de dejar claramente sentado que la propuesta de construcción de más cárceles no implica una verdadera respuesta, sino antes bien una postergación del problema, que requiere de opciones políticas fuertes de todas y cada una de las agencias involucradas en el funcionamiento del sistema penal, procurando evitar el empleo masivo del sistema penitenciario como mecanismo para la resolución de conflictos, buscando salidas alternativas al proceso y estableciendo opciones de condena diferentes al encierro.

El siguiente artículo: “Atención de la salud y sobrepoblación penitenciaria” de Morris Tidball-Binz hace eje en la necesidad de establecer un marco adecuado para poder proveer servicios médicos a los internos, haciendo hincapié en las alarmantes epidemias de tuberculosis y sida.

“Sobrepoblación penitenciaria y derechos humanos: la experiencia constitucional”, de Luis Paulino Mora y Mora, se encarga de dejar más que claro que una de las principales funciones al tiempo de brindar soluciones a la cuestión del hacinamiento debe provenir del compromiso de los miembros de la magistratura judicial con todos y cada uno de los Derechos Fundamentales de las personas. El ejemplo costarricense resulta una muestra acabada de ello.



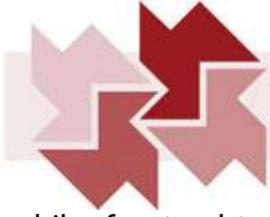
El último artículo de esta sección es de la autoría de Raúl Zaffaroni, su título es “Naturaleza y necesidad de los consejos de política criminal” y se refiere a la necesidad de crear un organismo multiagencial que tenga como función la definición y el control de las actividades de las agencias punitivas, persiguiendo una efectiva democratización y limitación del sistema penal.

La segunda parte del libro, titulada “La experiencia de Europa, América del Norte y Asia” contiene en primer término el artículo de Andrew Coyle: “La sobrepoblación en las prisiones: la prisión y la comunidad” en donde el autor se encarga de plantear las amenazas y desventajas que el uso indiscriminado del encarcelamiento acarrea, tanto para la sociedad como para los sujetos que deben padecer el encierro en pésimas condiciones, cuestión que potenciada por el carácter hermético de la institución dificulta una verdadera concientización por parte de los ciudadanos de las sistemáticas violaciones de todo el elenco de derechos de los que son titulares los reclusos, y de la poca eficacia que la cárcel evidencia frente a sus funciones manifiestas.

En el artículo siguiente: “Control de la delincuencia en Europa y Norteamérica: ejemplos que no deben seguirse” de Nils Christie, se muestra, a partir de datos empíricos, la evolución generalizada de políticas relacionadas con el delito que implican fuertes aumentos en los índices de encarcelamiento. Aquí el autor se encarga de explicitar que el encierro masivo no es más que la cristalización de uno de los posibles modelos a adoptar; no es de extrañar que la opción por la prisionización masiva pueda ser analizada también como un sistema apto para segregar a miembros de la sociedad, generando una próspera industria en el trayecto.

“La situación penitenciaria en España: teoría y práctica”, de Esther Giménez-Salinas, se encarga, a partir de un exhaustivo relevamiento normativo, estadístico y fáctico, de dar una detallada muestra de la realidad del sistema carcelario en cuanto a derechos, institutos jurídicos y prácticas efectivas que existen desde la reforma del Código Penal Español de 1995. Similar tarea emprende Ramón Parés I Gallés en el artículo que continúa la obra: “Efectos de la sobrepoblación penitenciaria de Cataluña”, marcando las complicaciones agregadas al encierro, en particular con referencia a las relaciones familiares, el trabajo y la salud. Las opciones frente a este cuadro pasan por un mayor empleo de medidas diferentes a la cárcel, un uso distinto del régimen progresivo abierto, sobre todo en cuanto a las clasificaciones que lo habilitan, y al papel que el encarcelamiento tiene dentro del sistema, poniendo como ejemplo los mecanismos propios de la justicia catalana para menores de edad.

Cynthia Olson es la autora de: “Aplicando la mediación y los procesos de consenso en el marco de la justicia restaurativa”, en donde expone la serie de ventajas en cuanto a flexibilidad, humanización y dinámica comunitaria que la experiencia reparatoria



Resolución Alternativa de Conflictos

exhibe frente al tradicional sistema de detención como respuesta judicial única frente a determinados conflictos.

Brian Tkachuk en: “Alternativas a la prisión: una perspectiva canadiense e internacional”, tras analizar la situación generalizada y las causas de la sobrepoblación, propone una serie de medidas que podrían descomprimir, entre las que menciona el abandono de la perspectiva retributiva en la administración de justicia.

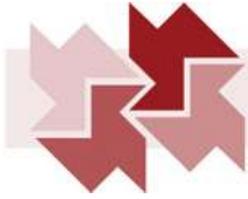
Ruth Morris escribe: “Mi paso desde la justicia del sufrimiento hasta la justicia transformadora”, rescatando su experiencia personal en favor de un sistema que posibilite satisfacer a la comunidad y a las víctimas aboliendo el uso las prisiones.

“Atención médica e higiene en las prisiones de Japón” de Shinya Watanabe, contiene cuantiosa información sobre el sistema penitenciario, con numerosas cifras y especificaciones de las problemáticas puntuales.

Hiroshi Iitsuka cierra la publicación con: “Alternativas a la prisión en Japón y otros países de Asia”, aportando datos sobre las respuestas ante delitos diferentes al encierro, exhibiendo los modos en que dichas soluciones se aplican en su país.

Finalmente, deseamos cerrar el comentario de esta valiosa propuesta para la formulación de una política criminal y penitenciaria más respetuosa de la dignidad de las personas, con una cita del propio coordinador de la obra, quien afirma: “Una respuesta sensata al dilema planteado, y consonante con el derecho internacional de los derechos humanos, parece ser la de que solamente debería encerrarse el número de personas para las que exista capacidad instalada, y ni una persona más. La justicia no debería convertirse en un medio para cometer actos ilícitos y contrarios a los derechos humanos, como lo es encerrar a personas en condiciones de hacinamiento, con menor espacio que el mínimo vital.”

Raúl O. Salinas



Curso sobre reforma judicial - CEJA

Asistentes

El curso está dirigido a abogados que desde sus diversas ocupaciones profesionales se encuentran involucrados en procesos de reforma judicial en los países de la región. El carácter de abogados, para el cual se podrían considerar un número limitado de excepciones, está determinado por la necesidad de utilizar un lenguaje común y por el tipo de información que el curso da por conocida o por desconocida.

Se invita a participar especialmente a profesionales que se desempeñen en órganos del sistema judicial, como Ministerios Públicos, Tribunales de Justicia, Consejos de la Judicatura, Defensorías Públicas, etc.; de órganos legislativos o de gobierno que se vinculen de cualquier modo a los procesos de reforma judicial y de organismos académicos como Escuelas de Derecho, Escuelas Judiciales o Centros de Estudio, en los que realicen investigaciones o programas de apoyo a la reforma judicial.

Programa del curso

Lugar y Fechas: Santiago de Chile del 7 al 18 de Enero de 2002.

- Unidad I: Las reformas judiciales, sus propósitos, su contexto político, los actores involucrados y la estrategia para su realización.

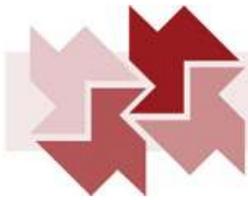
Duración: 12 horas.

Contenido: Esta unidad tiene un carácter introductorio y pretende exponer a los alumnos diversas perspectivas de aproximación a las reformas judiciales, en cuanto procesos políticos complejos, que reconocen múltiples propósitos, que surgen y son impulsados a partir de alianzas concretas y respecto de los cuales es posible formular estrategias, identificando las etapas de las reformas con sus variadas características, así como las condiciones para su realización y éxito.

Los profesores de esta unidad tienen todos una amplia experiencia en procesos de reforma y visiones fuertes acerca de los diversos componentes de las mismas. El propósito es permitir a los alumnos una discusión acerca de todas estas cuestiones a partir de la presentación de algunas visiones específicas.

La metodología a ser utilizada en esta unidad será la de una presentación por cada uno de los profesores, la que dará a conocer algún aspecto político estratégico relevante. Dicha presentación será comentada críticamente por otro de los profesores participantes y por los alumnos dándose lugar a un debate abierto.

Al término de esta unidad se llevará a cabo un taller con los alumnos destinado a que ellos mismos elaboren un esquema político estratégico acerca



de su propia experiencia en el proceso de reforma, identificando los actores e intereses involucrados y planificando las estrategias posibles para promover un proceso de reforma.

- Unidad II: Perspectiva económica acerca de las reformas judiciales.

Duración: 6 horas.

Contenidos: Esta unidad estará dedicada al análisis de las reformas judiciales desde la perspectiva del análisis económico del derecho.

Los profesores explicarán algunos aspectos teóricos acerca del rol del sistema judicial desde una perspectiva económica y de las críticas que las concepciones tradicionales se pueden dirigir desde esta visión. Asimismo, se procederá a analizar un conjunto de líneas de políticas judiciales que han sido inspiradas desde el análisis económico, con el fin de revisar experiencias concretas al respecto, su contenido específico y las evaluaciones que es posible hacer.

- Unidad III: Nuevos programas de capacitación para las reformas judiciales.

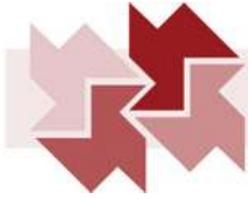
Duración: 18 horas.

Contenido: Esta unidad estará dedicada al análisis de la utilidad y las modalidades específicas del uso de metodologías de simulación para el entrenamiento de abogados, jueces, fiscales y demás actores de los procesos de reforma. Los alumnos tendrán la posibilidad de conocer y experimentar personalmente algunos ejemplos de las metodologías de litigación, así como de analizar los materiales necesarios para ellas, las destrezas que deben reunir los capacitadores y las distintas posibilidades del uso de estos sistemas de capacitación. Finalmente, los alumnos tendrán la posibilidad de discutir con docentes muy experimentados en el uso de estas metodologías acerca de sus posibilidades en la producción de cambios culturales, su capacidad para generar paradigmas alternativos, sus limitaciones, dificultades y requerimientos.

- Unidad IV: Gestión de los sistemas judiciales.

Duración: 6 horas

Contenido: Esta unidad analizará distintos modelos de gestión judicial, así como los contenidos de los principales cambios que en esta área se vienen impulsando en la región. Asimismo, se estudiarán algunos instrumentos de gestión que pueden ser utilizados en el desarrollo los procesos de reforma, como modelos matemáticos para la localización de tribunales modelos de simulación computacional para predecir escenarios de carga de trabajo y tiempos o análisis de costo beneficio. Se discutirán experiencias concretas en el uso de estos instrumentos, dando cuenta de sus éxitos y fracasos.



- Unidad V: Investigación empírica acerca de los judiciales.

Duración: 6 horas

Contenido: Se familiarizará a los alumnos con algunas de las múltiples posibilidades de obtener información empírica acerca del funcionamiento los sistemas judiciales, con fines de investigación, toma de decisiones y evaluación. La metodología a utilizar es la de revisar diversos ejemplos de investigaciones empíricas relevantes con el fin de discutir sus propósitos, la perspectiva desde la cual se diseñaron, la metodología utilizada y los alcances y la utilidad de la información obtenida.

- Unidad VI: Revisión de experiencias de reformas

Duración: 12 horas.

Contenido: Esta última etapa del curso estará dedicada a examinar un conjunto de experiencias concretas de reforma judicial producidas en diversos países y respecto de las cuales exista una abundante cantidad de información y análisis crítico. Cada experiencia de reforma será presentada por un experto del país del que se trata, quien dará a conocer su contenido, propósitos, obstáculos existentes y éxitos y fracasos que es posible identificaren el proceso. El propósito es que los alumnos puedan discutir estos casos con expertos de alto nivel que puedan dar cuenta de la complejidad de los procesos así como de la especificidad de algunos de los problemas observados en casos determinados.

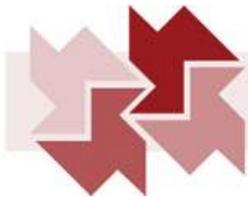
Cuerpo docente

Baytelman, Andrés: chileno. Abogado de la Universidad Diego Portales. Master en Derecho, Universidad de Columbia. Profesor e Investigador de la Universidad Diego Portales.

Binder, Alberto: argentino. Abogado y Filósofo de Universidad Nacional de Buenos Aires. Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, INECIP.

Briceño, Carlos: chileno. Ingeniero Comercial de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad de Chile. Candidato a Magíster en Economía de la Escuela de Post-Grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile y Jefe de la Unidad de Estudios de la Secretaria Ejecutiva de la Coordinación Interinstitucional de la Reforma Procesal Penal.

Duce, Mauricio: chileno. Abogado de la Universidad Diego Portales. Master en Ciencias Jurídicas y Candidato a Doctor en Derecho, Universidad de Stanford. Profesor y Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales.



Mera, Alejandra: Chilena. Abogada de la Universidad de Chile. Diplomado en Reforma Procesal Penal y Litigación Oral en la Universidad Diego Portales y Profesora Investigadora en la Universidad Diego Portales.

Pastor, Santos: español. Licenciado y Doctor en Derecho y en Economía de la Universidad de Harvard. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid y Director de su Centro de Investigaciones en Derecho y Economía.

Peña, Carlos: chileno. Abogado y Master en Sociología de la Universidad Católica de Chile. Candidato a Doctor en Filosofía, Universidad de Chile. Profesor de Derecho, Universidad de Chile. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

Pérez Perdomo, Rogelio: venezolano. Abogado y Doctor en Ciencias, mención en Derecho, Universidad Central de Venezuela. Doctor en Filosofía y Sociología del Derecho, Universidad de París. Magíster en Derecho, Universidad de Harvard, Academic Director, Stanford Program for International Legal Studies.

Riego, Cristián: chileno. Abogado de la Universidad de Chile. Master en Derecho, Universidad de Wisconsin. Profesor e Investigador de la Universidad Diego Portales. Director de Proyectos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Vargas, Juan Enrique: chileno. Abogado y Magíster en Gestión y Políticas de la Universidad de Chile. Profesor de la Universidad Diego Portales. Director Ejecutivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

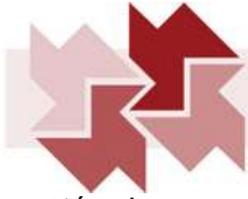
La Unidad dedicada a la revisión de procesos de reforma contará con expertos de: Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Reino Unido.

Curso sobre instrumentos para las reformas judiciales

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas desarrollará, como una de sus líneas permanentes de trabajo, un programa de capacitación orientado a contribuir a la formación de los equipos profesionales que participan en los procesos de reforma

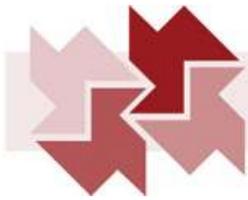
de la justicia, como también a mejorar las capacidades profesionales de aquellos que ya se desempeñan en tareas vinculadas al proceso de reformas judiciales.

Uno de los principales obstáculos que deben enfrentar los procesos de reforma judicial en América Latina emana de la debilidad de las comunidades profesionales que los llevan adelante. Estas debilidades se vinculan a características tradicionales de la profesión y la educación legales en nuestros países. Entre estas destacan, en primer lugar, una muy baja o nula práctica de dialogo interdisciplinario, el que resulta indispensable dado que el aspecto legal es sólo uno de los componentes que debe involucrar un proceso de reformas, entre los que cabe destacar los conocimientos de economía y



gestión, la capacidad de indagación empírica, los aspectos comunicacionales, etcétera. En segundo lugar, una orientación de la profesión legal hacia lo abstracto, con poca capacidad de hacerse cargo de problemas concretos y sobre todo poco orientada a la innovación en la búsqueda de soluciones, como las que necesariamente se requieren cuando se enfrentan procesos tan complejos como los que nos ocupan.

Para enfrentar estas carencias, hemos ideado un curso con especial énfasis en aspectos instrumentales, esto es, se pondrá a disposición de los asistentes un conjunto de experiencias que en las áreas de diseño, planificación, capacitación e implementación de las reformas se hayan llevado a efecto en algunos países de la región o fuera de ella.



RED CENTROAMERICANA DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES POR LA DEMOCRATIZACION DE LA JUSTICIA

Entre el 25 y el 26 de Octubre se realizó en la ciudad de Guatemala el I CONGRESO DE LA RED CENTROAMERICANA DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES POR LA DEMOCRATIZACION DE LA JUSTICIA, cuya tarea primordial será la puesta en marcha de un *sistema de acción* a nivel centroamericano e internacional para intervenir ante las situaciones individuales o institucionales de violaciones a la independencia judicial. Más de 130 personas participaron de los dos días de conferencias, debates, reuniones y talleres, en su mayoría jueces, fiscales y defensores de Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, líderes de institutos jurídicos, representantes de la sociedad civil, académicos, y representantes de ongs que trabajan por la construcción de una justicia democrática en Centroamérica.

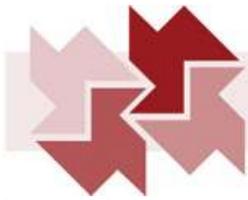
El Congreso - y con él la formación de la Red - fue la culminación de un año de trabajo iniciado por INECIP, a través de sus oficinas para Centroamérica, gracias al aporte del Programa pro Derechos Humanos para Centroamérica (PRODECA), que confió en la ejecución de un trabajo a largo plazo al interior de los sistemas de justicia con miras a fortalecer su democratización. Asimismo, Inecip contó con el aporte de ICCO Organización Intereclesiastica para Cooperación al desarrollo, para la realización del evento.

Durante un año, asimismo, cinco instituciones asociadas trabajaron intensamente en investigaciones nacionales que reflejaron la situación del asociacionismo y la independencia judicial en cada país de la región.

Cada investigación fue, además, enriquecida por los debates que se produjeron en sendos seminarios nacionales, organizadas por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), la Fundación para el Estudio y la Aplicación del Derecho (Fespad) de El Salvador, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Honduras, la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica y la Universidad Centroamericana de Nicaragua.

El resultado de esas investigaciones, realizadas en algunos casos con un gran esfuerzo por las dificultades de acceso a la información, se plasmaron en la publicación que fue presentada durante el congreso: "ASOCIACIONISMO E INDEPENDENCIA JUDICIAL EN CENTROAMÉRICA". El texto fue comentado por el Dr. Fernando Cruz, quien ofreció una mirada crítica sobre la verticalidad de los sistemas judiciales en la región.

Posteriormente, dio su conferencia magistral Perfecto Andrés Ibáñez, Magistrado de la Sala Segunda (de lo Penal) del Tribunal Supremo de España y Director de la revista *Jueces para la Democracia. Información y debate*. El jurista se refirió a la constitución de asociaciones judiciales y la necesidad de trabajar desde el asociacionismo de cara a la sociedad civil y la lucha por la disolución de los privilegios corporativos al interior de los sistemas de justicia.



La mañana cerró con la presentación de las “Iniciativas para mejorar la Independencia Judicial en América Latina: una perspectiva comparativa”, a cargo de Margaret Popkin, (Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) en Washington, D.C. USA) quien brindó un detallado informe sobre la situación centroamericana.

Por la tarde, entretanto, expusieron sus experiencias comparadas en Asociacionismo los/as especialistas Yolanda Perez (Asociación de Jueces y Magistrados de Guatemala), Víctor Velez (Asociación de Jueces y Magistrados de Córdoba, Argentina), Luciano Lovatos (Asociación de Jueces de San Miguel, El Salvador) y Antonia Saquicuray (Asociación de Jueces por la Democracia del Perú). Moderó el debate y realizó los comentarios sobre las exposiciones Luis Ramírez, director del ICCPG de Guatemala.

Finalmente, el día viernes 26 los participantes se reunieron en talleres de trabajo sobre el rol de las Asociaciones de Jueces, Fiscales y Defensores en la consolidación de una Justicia Democrática (se adjuntan conclusiones en archivo aparte). Luego de la deliberación de la mañana, por la tarde fueron presentados los integrantes de la mesa ejecutiva de la RED CENTROAMERICANA DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES POR LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA: Yolanda Pérez Ruiz y Flor de María García Villatoro (Guatemala); Nelson Flores, Luciano Lovatos, Carlos Solórzano y Aura Sofía Cañas (El Salvador); Ana Pineda, René Adán Tome Rosales, Ronés Rodil Vázquez y Mayra Mejía del Cid (Honduras); Rosario Altamirano López, Sabino Hernández Medina, y Manuel Arauz Ulloa (Nicaragua); y Francisco Dall’Anese, Horacio González Quiroga, Adrián Cascante y Sandra Zúñiga (Costa Rica).

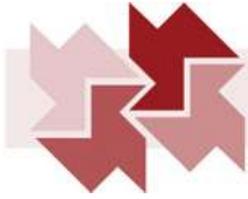
La Red conformada definió los siguientes objetivos, plasmados en el documento “Declaración de Guatemala”:

- Crear y poner en marcha un *sistema de acción* a nivel centroamericano e internacional para intervenir ante las situaciones individuales o institucionales de violaciones a la independencia judicial. En otras palabras: toda acción que vulnere la independencia judicial podrá ser denunciada ante nuestra Red la cual, luego de un exhaustivo análisis, actuará de acuerdo a una guía de procedimientos pre establecida para intentar modificar la situación.
- Impulsar, mediante el debate académico y político, sistemas transparentes de selección, evaluación y desempeño de jueces, fiscales y defensores, única manera de garantizar el derecho ciudadano de una justicia independiente.
- Promover la comunicación con asociaciones de jueces, fiscales y defensores y redes de toda Latinoamérica para quebrar el aislamiento de las acciones por la democratización de la justicia.
- Trabajar por la consolidación y/o creación de Consejos de las carreras judiciales, del MP y de defensores públicos.



- Promover mecanismos de investigación objetivos y transparentes ante los casos de intimidaciones y amenazas a los jueces, fiscales y defensores que se producen en la región centroamericana, como también acciones urgentes en caso de encontrarse en riesgo la vida o la integridad de los operadores de justicia.
- Impulsar mecanismos de participación ciudadana en los sistemas de administración de justicia

Finalmente, el Dr. Alberto Binder, director ejecutivo del INECIP, cerró el Congreso con una conferencia sobre la construcción de sistemas judiciales democráticos.



INTEGRACIÓN Y POLÍTICA CRIMINAL EN EL CONO SUR
INFORME ACERCA DEL CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICA CRIMINAL E INTEGRACIÓN
REGIONAL

Otero, Juan Manuel *

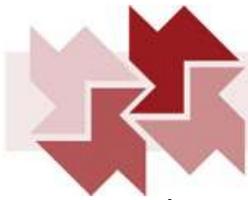
El afirmar que el surgimiento del MERCOSUR está asociado a una finalidad eminentemente comercial en modo alguno implica que dicho esfuerzo comunitario no haya ocasionado importantes transformaciones en diversos campos, en principio extraños, a la original esfera comercial en la cual había sido enmarcado el proyecto comunitario. El derecho penal puede, sin duda, ser incluido dentro de las materias que, quizás todavía tangencialmente, son influidas por las pautas establecidas en el MERCOSUR. La cooperación implica la existencia de determinadas reglas comunes, y el derecho penal se presenta como uno de los más relevantes instrumentos destinados a procurar un campo normativo común y previsible para todos los participantes del proyecto de integración que implica el MERCOSUR. Así, ya sea a través de instrumentos dedicados a la cooperación judicial, policial o aduanera, ya sea a través de mecanismos destinados a la armonización de la legislación penal, las políticas criminales que cada Estado miembro del bloque regional adopta, son, en parte, definidas por las normativas comunitarias.

Con la finalidad de analizar precisamente dicha interrelación entre los proyectos de integración regional y la política criminal, procurando generar pautas de análisis compartidas por los actores que en dicho proceso intervienen, se realizó el Congreso Internacional sobre Política Criminal e Integración Regional en la ciudad de Curitiba, Brasil.

La organización del evento estuvo a cargo de la prestigiosa Universidad Federal do Estado de Paraná, en cuyas instalaciones se realizó el encuentro internacional, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Argentina (INECIP- Argentina) y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Paraguay (INECIP- Paraguay). El encuentro contó con el auspicio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-OEA), así como con el apoyo financiero parcial de la cooperación científica y técnica del gobierno de Francia.

El día 4 de octubre del 2001 se dio apertura al seminario con las exposiciones del Prof. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, coordinador del Programa de Postgrado en Derecho de la UFPR, y de Juan Enrique Vargas, director ejecutivo de CEJA-OEA. La apertura del encuentro fue también motivo para la presentación de la publicación *Sistema Judiciales*.

Con posterioridad a la apertura, se realizó la primera mesa redonda del encuentro. En ella, la discusión se focalizó en la temática referida a “El Estado actual de la política criminal en el control de la criminalidad económica en los países del MERCOSUR.” Los destacados expositores invitados, Dres. René Ariel Dotti, David Baigún y José Cañas Levy, contaron



con una más que cálida recepción de los numerosos asistentes, estudiantes, letrados y académicos, que acudieron a las instalaciones de la UFPR.

La problemática acerca de cómo el MERCOSUR influye en los criterios de política criminal de cada uno de los Estados parte fue el tópico discutido por los profesores Carlos Roberto Bacila, Gustavo Gorostiaga y por el Dr. Raúl Cervini. A partir de una detallada reflexión acerca del estado de la intervención del MERCOSUR en la política criminal, se analizaron específicamente los casos de la cooperación de carácter judicial y policial.

Los siguientes expositores procuraron complementar y enriquecer la anterior discusión. Así, tanto el Prof. Luiz Alberto Machado como el Prof. Alejandro Álvarez ahondaron el análisis de las formas en cómo se produce la intervención del MERCOSUR en lo que se refiere a las pautas de política criminal, el estado actual de dicha interrelación y los puntos de armonización y unificación de la legislación en materia penal.

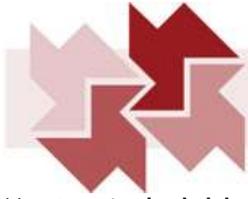
Como cierre del primer día de discusión, la conferencia del Prof. Stefano Manacorda (Italia) logró, a partir de un enfoque relacionado fundamentalmente con el derecho penal económico, explicitar las nuevas tendencias y el proceso de mundialización que el derecho penal, se encuentra atravesando en nuestros días.

El segundo día de discusiones comenzó con la conferencia brindada por el Prof. Fauzi Hassan Choukr. El prestigioso procesalista brasileño expuso su visión acerca de la “Armonización del Proceso Penal en el ámbito del MERCOSUR: tendencias y límites.” Dicha conferencia fue seguida por la presentación efectuada por el Prof. Juárez Cirino Dos Santos titulada “¿El orden jurídico del MERCOSUR favorece el desenvolvimiento del bloque?”

La mañana de intenso trabajo finalizó con la realización de una nueva mesa redonda, esta vez destinada al análisis de la forma que adoptan la integración económica y el control de la criminalidad. El encuentro contó con la coordinación de los profesores Joao Gualberto Garcez Ramos, Enrique Kronawetter y de la Dra. Karyna Sposato.

La tarde del 5 de octubre fue el momento seleccionado para presentar ante los asistentes al evento internacional la revista de Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente-ILANUD. Una vez finalizada dicha presentación, se generó un panel libre en el cual se reflexionó acerca de qué tipo de política criminal era la deseable y cuál era la probable para el bloque regional MERCOSUR.

El cierre del evento estuvo marcado por la presentación de la Prof. Mireille Delma-Marty, de la Universidad de Paris I, Panthéon-Sorbonne, intitulada “El Derecho y la mundialización.” Sin dudas que no podría haber existido un mejor cierre para el encuentro que la ponencia desarrollada por Delma-

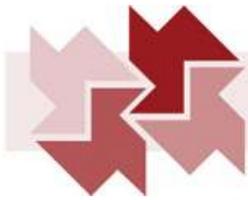


Marty, indudable referente internacional en todo lo que respecta al derecho comunitario y su relación con las políticas criminales nacionales.

Una vez finalizadas las actividades formales del Congreso, los invitados y participantes del mismo contaron con el honor de haber podido participar de la programación conmemorativa por los veinte años del Programa de Postgrado en Derecho de la Universidad Federal de Paraná (UFPR), uno de los más prestigiosos de Brasil.

El 6 de octubre fue dedicado exclusivamente a la realización de un seminario cerrado coordinado por la Prof. Mireille Delma-Marty y por el Prof. Alejandro Álvarez. El encuentro de los equipos de trabajo de las tres instituciones organizadoras, (Universidad Federal do Estado de Paraná, INECIP-Argentina e INECIP-Paraguay) interrelacionando con los invitados europeos, procuró establecer el objeto y las modalidades que las líneas de investigación sobre las temáticas tratadas en el congreso habrían de seguir en el futuro. Se estableció como prioridad emprender un análisis, en forma comprensiva e interrelacionada, de los dos ámbitos en los cuales opera con mayor intensidad la denominada internacionalización del derecho penal, a saber: el campo de los derechos humanos y el del derecho penal económico. Buscando analizar los dos campos de estudio seleccionados, los equipos de investigación han de desarrollar su investigación sobre dos específicos ejes temáticos: la tortura y la corrupción.

El encuentro, habiendo logrado imponer en la agenda de discusión, académica y gubernamental, la problemática que se relaciona con la cada vez más evidente relación entre los esfuerzos comunitarios y las pautas de política criminal vigentes en los diferentes Estados, ha significado un relevante primer paso en la búsqueda de generar un estudio profundo sobre la materia.



MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN ARGENTINA

El 6 de septiembre del 2001, en la sede del Ministerio de Justicia, se firmaron los Convenios Interjurisdiccionales sobre Comunicación Electrónica y Sistema de Información para la Justicia Argentina, con la presencia del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Dr. Jorge De la Rúa, el Jefe de Gabinete de Ministros, Dr. Chrystian Colombo, el Sr. Secretario de Justicia y Asuntos Legislativos, Dr. Melchor Cruchaga y la asistencia de representantes de todos los poderes judiciales del país.

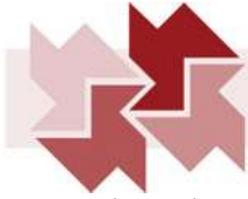
Ambos documentos son avances concretos en la tarea de modernización de la Justicia Argentina, y fueron posibles mediante la elaboración conjunta del Programa Integral de Reforma Judicial en el que participaron el Ministerio de Justicia, los representantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de la Nación, el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Poderes Judiciales de las Provincias Argentinas representadas en la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas (JUFEJUS).

Una Nueva Forma de Comunicación entre los Tribunales

El Convenio de Comunicación Electrónica Interjurisdiccional establece el uso del correo electrónico para la solicitud y envío de información entre los jueces y tribunales de todo el país. Actualmente, las comunicaciones interjurisdiccionales se realizan según lo dispuesto por la Ley 22.172 en materia de oficios, lo cual representa un considerable atraso en los tiempos de tramitación de los procesos, y un elevado gasto en correo y comunicaciones telefónicas interurbanas entre los poderes judiciales. El Convenio viene así a complementar lo dispuesto por dicha ley, permitiendo que las costosas e incontables comunicaciones internas entre jueces y tribunales, y entre ellos y diversas oficinas, se realicen a través de un medio de enorme eficacia y muy reducido costo. De este modo, podrá ponerse fin al ingente y esforzado trabajo de los empleados y ordenanzas que, actualmente, hacen posible esas comunicaciones llevando de un lugar a otro notas y oficios durante todo el día, reduciendo además substancialmente los gastos en correo y comunicaciones telefónicas que todos los poderes judiciales realizan con este objeto.

El flujo de dicha información, que actualmente se realiza en soporte papel con un alto costo en horas-hombre y mediante el servicio de correo, sumado a la gran lentitud y onerosidad de ambos medios, será reemplazado progresivamente por la comunicación electrónica. Para lograr su completa aplicación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que aglutina a los más importantes registros públicos nacionales, es impulsor y parte del Convenio.

Las mejoras en las comunicaciones internas e interjurisdiccionales permitirán una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de nuestra Justicia. Será posible



una mejor asignación de los recursos del sistema, estimándose que, a mediano plazo, se logrará un ahorro del orden de los \$ 50 millones en el Presupuesto Consolidado de toda la Justicia Argentina. Además, se reducirán substancialmente los tiempos de demora en los juicios, especialmente en aquellos en que sea necesaria la comunicación con registros públicos -la gran mayoría-, así como los que requieran la remisión y envío de información respecto de tribunales de la misma jurisdicción judicial, y también de otras jurisdicciones.

Además de impactar en las comunicaciones entre distintos poderes judiciales del país, la iniciativa procura que se generalicen las comunicaciones por intermedio del correo electrónico entre jueces, tribunales y funcionarios de una misma jurisdicción.

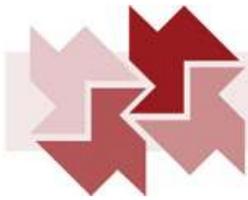
El Convenio también tiene como objetivo sentar las bases para la cooperación jurídica internacional, lo cual será posible en el orden regional, mediante un proyecto de Protocolo para el Mercosur, a fin de que las comunicaciones entre jueces y tribunales de los Estados Partes, puedan realizarse mediante correo electrónico.

Este Convenio prevé la utilización de la firma digital para darle autenticidad y seguridad a las comunicaciones. Actualmente está en trámite parlamentario la Ley de Firma Digital que equipararía este mecanismo con la firma ológrafa, otorgándole los mismos efectos. No obstante, ya se han comenzado a realizar experiencias piloto utilizando la firma digital en preparación para cambios futuros.

Uno de los cambios fundamentales que también posibilitó el Convenio de Comunicación Electrónica Interjurisdiccional fue la unificación de los nombres de dominio de los sitios web de todos los poderes judiciales y ministerios públicos del país. Antes de la firma del Convenio, cada uno de estos sitios tenía nombres difíciles de memorizar, lo cual dificultaba su acceso. La situación pudo ser revertida, construyendo los nombres de dominio con el prefijo “jus” y el nombre de la jurisdicción, por ejemplo el sitio web del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba es ahora www.juscordoba.gov.ar . Este procedimiento de estandarización también fue aplicado a las direcciones de correo electrónico, utilizando un procedimiento similar para los nombres de los usuarios. El Convenio establece que cada tribunal o unidad jurisdiccional tendrá su dirección de correo electrónico, lo que luego se extenderá a los distintos empleados y funcionarios que allí desempeñan su labor.

Mejor Información sobre nuestra Justicia

El Convenio sobre Sistema de Información para la Justicia Argentina tiene por objeto que cada jurisdicción pueda contar con datos precisos y actualizados



acerca de su propio sistema de justicia, para así contribuir a un mejor funcionamiento mediante el diseño y ejecución de una Política Judicial adecuada a cada realidad.

Las partes firmantes han acordado compartir la información que se obtenga como consecuencia de su implementación, así como colaborar en las tareas de capacitación del personal encargado de su obtención y análisis.

Dicha información será de gran utilidad para los jueces, fiscales, defensores y funcionarios en su trabajo cotidiano, requiriendo su capacitación para el mejor análisis y uso de la misma. Permitirá además la confección, sobre sólidas bases, de la Estadística General sobre Criminalidad y Funcionamiento del Sistema de Justicia, que realiza la Dirección Nacional de Política Criminal de este Ministerio de acuerdo a lo establecido por la Ley 25.266.

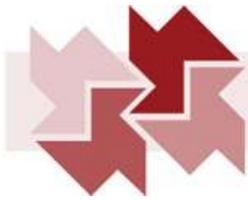
Entre los principales rubros de la información a reunir, se destacan la formulación de un Mapa de toda la Justicia, y de una Guía Judicial que contendrá el listado completo de Tribunales, Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, Consejos de la Magistratura, Centros de Resolución de Conflictos, Organos de Apoyo del Sistema, y Registros Públicos.

El Sistema de Información permitirá contar con datos completos y actualizados respecto de la planta de personal de todos los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos. Precisaré además la conformación tipo de cada juzgado, fiscalía o defensoría por fuero, el porcentaje de abogados, otros profesionales y estudiantes en el total de la planta de personal, la cantidad de horas/hombre trabajadas, y de días laborables de cada año.

Podrá disponerse de información relativa al Presupuesto de cada Poder Judicial o Ministerio Público, discriminada según el gasto en personal, bienes, servicios, áreas administrativa e informática, capital, obras públicas, y origen de los recursos propios (tasas justicia, aranceles, certificados, multas), y externos (incluyendo la asistencia de organismos internacionales).

En materia de gestión, el Convenio prevé la obtención de datos respecto de la cantidad de causas ingresadas, discriminadas por fuero y por tipo de proceso y, en el fuero penal, por tipo de delito, y delito cometido por autor desconocido (N.N.). Deberá también contarse con información sobre la cantidad de causas resueltas (por sentencia y otros medios), discriminando en materia penal, las elevaciones a juicio y/o las sentencias (según el tipo de proceso), y los sobreseimientos, así como las causas en trámite que se encuentren latentes o activas, y las confirmaciones, revocaciones y nulidades en segunda instancia.

El Convenio permitirá un mejor análisis de los diversos componentes de la administración de justicia: además de conocer la cantidad de causas que hayan ingresado, podrá estudiarse su evolución en los tiempos de tramitación, modos de resolución, recursos humanos, materiales y financieros utilizados para su gestión, etc.



Será imprescindible auscultar el impacto de los cambios a introducirse mediante encuestas de opinión, imagen, y relevamiento de quejas a los usuarios del sistema.

Con el objeto de facilitar la remisión, soporte y consulta de la información, será conveniente el uso de la Red de Comunicación Electrónica Interjurisdiccional que instrumenta el Convenio respectivo.

PORTAL DE LA JUSTICIA ARGENTINA

El 6 de septiembre del 2001 también se inauguró el Portal de la Justicia Argentina (www.justiciaargentina.gov.ar) Este Portal permite acceder en forma rápida y fácil a todas las páginas web de los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos del país. Este portal concentrará información acerca de los concursos para cubrir puestos vacantes en todo el sistema de justicia argentino, así como también las licitaciones y actividades de interés que se desarrollen que tengan vinculación con el quehacer judicial. Será también un lugar de acceso y consulta a las estadísticas de carga de trabajo de los distintos integrantes, cantidad de recursos humanos, presupuesto y varios otros indicadores relevantes. Otra herramienta de gran utilidad para toda la ciudadanía es el acceso a todas las guías judiciales del país, puesto que a menudo se vuelve dificultoso conocer con exactitud quien es el titular de un juzgado, defensoría o fiscalía determinada como también su número de teléfono y localización precisa.

El Portal de la Justicia Argentina es una iniciativa en la que participaron todos los poderes judiciales y ministerios públicos del país, a través de sucesivos encuentros de los responsables de las áreas de informática o similares. Existe un gran consenso entre todas las partes del rumbo a seguir con este proyecto, lo que a su vez le otorga mayor fuerza y presencia para crecer con éxito.

Listado de Nombres de dominio de las páginas de los poderes judiciales y ministerios públicos

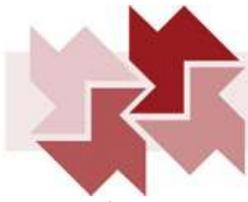
www.justiciaargentina.gov.ar	Portal de la Justicia Argentina
www.reformajudicial.jus.gov.ar	Programa Integral de Reforma Judicial



Se recomienda acceder a las siguientes páginas a través de los dos sitios mencionados en el recuadro puesto que algunos todavía no están en funcionamiento

Nombre de dominio

Jurisdicción



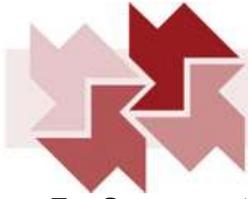
www.pjn.gov.ar
www.csjn.gov.ar
www.mpf.gov.ar
www.dgn.gov.ar
www.jusbuenosaires.gov.ar
www.juscatamarca.gov.ar
www.justiciachaco.gov.ar
www.juschubut.gov.ar
www.justiciacordoba.gov.ar
www.juscorrientes.gov.ar
www.jusentrerios.gov.ar
www.jusformosa.gov.ar
www.justiciajujuy.gov.ar
www.juslapampa.gov.ar
www.juslarioja.gov.ar
www.jusmendoza.gov.ar
www.justiciamisiones.gov.ar
www.jusneuquen.gov.ar
www.jusrionegro.gov.ar
www.justiciasalta.gov.ar
www.jussanjuan.gov.ar
www.justiciasanluis.gov.ar
www.jussantacruz.gov.ar
www.justiciasantafe.gov.ar
www.jussantiago.gov.ar
www.justierradelfuego.gov.ar
www.justucuman.gov.ar
www.jusbaires.gov.ar

Consejo de la Magistratura de la Nación
Corte Suprema de Justicia de la Nación
Ministerio Público Fiscal de la Nación
Defensoría General de la Nación
Provincia de Buenos Aires
Provincia de Catamarca
Provincia de Chaco
Provincia de Chubut
Provincia de Córdoba
Provincia de Corrientes
Provincia de Entre Ríos
Provincia de Formosa
Provincia de Jujuy
Provincia de La Pampa
Provincia de La Rioja
Provincia de Mendoza
Provincia de Misiones
Provincia de Neuquén
Provincia de Río Negro
Provincia de Salta
Provincia de San Juan
Provincia de San Luis
Provincia de Santa Cruz
Provincia de Santa Fe
Provincia de Santiago del Estero
Provincia de Tierra del Fuego
Provincia de Tucumán
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

WEBSITE DEL PROGRAMA INTEGRAL DE REFORMA JUDICIAL

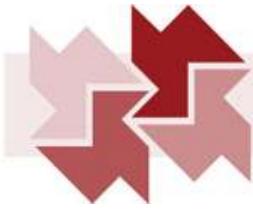
La página del Programa Integral de Reforma Judicial (www.reformajudicial.jus.gov.ar) comenzó en noviembre del 2000. Desde esa fecha se ha convertido en una de las páginas de internet más visitadas en el tema de reforma judicial. Esta página contiene una completa descripción de todos los proyectos e iniciativas de fortalecimiento, mejora y modernización del sistema de justicia argentino. Este Programa depende de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus componentes principales o líneas de acción para realizar las reformas se concentran en los siguientes elementos:

1. Acceso a la Justicia
2. Gestión
3. Reformas Administrativas
4. Infraestructura Tecnológica
5. Infraestructura Edilicia
6. Reformas Legislativas



7. Construcción de Consenso

La Página del Programa Integral de Reforma Judicial contiene una amplia sección bibliográfica con gran material acerca de iniciativas de reforma judicial en Argentina y el mundo. Cuenta también con una sección de indicadores, donde los usuarios pueden acceder a estadísticas completas de la carga de trabajo, recursos humanos y presupuesto de la justicia. Estas estadísticas jamás fueron publicadas en internet antes de esta página. Cuenta también con enlaces con las instituciones más importantes vinculadas a la reforma judicial y temas de justicia, como así también muchos recursos y herramientas más para establecer lazos más estrechos con los ciudadanos e impulsar la tan necesitada reforma de la justicia argentina.



Páginas web

www.ilanud.com

Esta página pertenece al Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Su objetivo es colaborar con los gobiernos en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos mediante la formulación e incorporación de políticas e instrumentos de acción adecuados en el campo de la prevención del delito y la justicia penal.

El sitio responde a ese propósito y se constituye en un enlace efectivo para obtener recursos e información útiles para la investigación en política criminal.

Cuenta con programas de capacitación y pasantías, investigación, información y difusión. A su vez, proporciona servicios de asesoramiento y asistencia técnica a los gobiernos de la región. También tiene un servicio de biblioteca digital.

El contenido de la página se encuentra en español e inglés.

www.hrw.org

Es la página de “Human Rights Watch”, entidad que se dedica a la protección de los derechos humanos en todo el mundo.

Dentro de sus temáticas se encuentran: la libertad de expresión, las condiciones carcelarias, los problemas relacionados con la droga (tanto el tráfico como el consumo), los derechos de la mujer, el armamentismo y los derechos humanos en general. Reúne, también, información especial por regiones.

Además, contiene secciones sobre oportunidades laborales, documentos de cada país, librería, novedades y publicaciones varias.

El sitio se encuentra en español, inglés, francés, ruso, chino y árabe.

www.derechos.org/cejil/

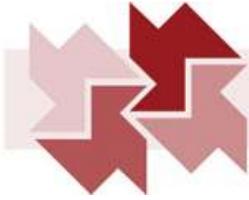
Se trata de la página del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). El objetivo de dicho centro es la defensa y promoción de los derechos humanos en el continente americano.

Contiene programas sobre la defensa de la democracia en los países latinoamericanos, sobre capacitación y difusión de los derechos humanos y de fortalecimiento del sistema interamericano.

Posee una sección de documentos, comunicados de prensa, enlaces con otras páginas y oportunidades de empleo.

Además, el sitio incluye una gaceta actualizada periódicamente que está relacionada con la temática de los derechos humanos.

Su contenido se encuentra en español, inglés y portugués.



CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

PROYECTO DE RESOLUCIÓN - rev. 7

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la III Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Quebec;

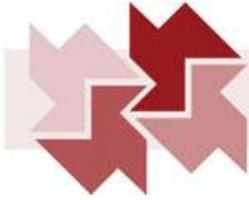
TENIENDO PRESENTE que en dicha oportunidad los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron a los Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA reunida en San José, Costa Rica, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa;

CONSIDERANDO que conforme a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto del principio de no intervención;

REAFIRMANDO que el carácter participativo que conlleva el ejercicio de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a consolidar los valores de aquella, así como la libertad y la solidaridad en el hemisferio;

CONSIDERANDO que, la solidaridad y la cooperación de los Estados Americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y que el desarrollo, el crecimiento económico con equidad y la democracia son condiciones interdependientes que se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos;



TENIENDO PRESENTE el valioso aporte que ha significado el desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio;

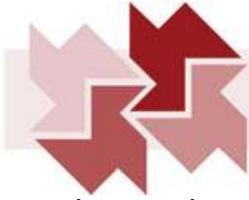
TENIENDO EN CUENTA que en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa; y que la Resolución 1080 (XXI-0/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en el caso que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización;

RECORDANDO que en la Declaración de Nassau [AG/DEC. 1 (XXII-O/92)] los Estados Miembros acordaron desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080;

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/RES.4 (XXIII-0/93)) los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana y que la puesta en marcha de estos valores dependerá de la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción que la misión de la Organización no se agota en la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como de un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas que afectan al sistema democrático de gobierno; y

TENIENDO EN CUENTA que es conveniente consolidar y fortalecer con esta Carta las diferentes disposiciones en materia de promoción, preservación y defensa de la democracia, para proporcionar a los Estados Miembros y a la Organización un conjunto de normas y procedimientos de actuación en casos de



cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado Miembro,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente:

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

I

La democracia y el sistema interamericano

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia.

Artículo 2

La democracia representativa es el sistema político de los Estados de la Organización de los Estados Americanos, en el que se sustentan sus regímenes constitucionales y el estado de derecho.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa la celebración de elecciones libres y justas como expresión de la soberanía popular, el acceso al poder por medios constitucionales, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 4

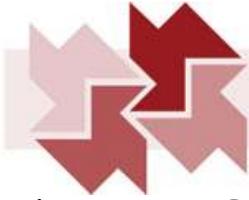
El fortalecimiento de la democracia requiere de transparencia, probidad, responsabilidad y eficacia en el ejercicio del poder público, respeto por los derechos sociales, libertad de prensa, así como del desarrollo económico y social.

Artículo 5

La solidaridad y el fortalecimiento de la cooperación interamericana para el desarrollo integral, y especialmente la lucha contra la pobreza crítica son partes fundamentales de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituyen una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.

Artículo 6

La participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo, constituye una condición fundamental para un ejercicio eficaz y legítimo de la



democracia. Promover y perfeccionar diversas formas de participación fortalece la democracia.

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

La democracia es condición para el goce pleno y efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 8

El ejercicio de la democracia debe asegurar a todas las personas el goce de sus libertades fundamentales y los derechos humanos tal como aquellos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales y los demás instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos.

Artículo 9

Las mujeres y los hombres cuyos derechos civiles y políticos sean violados están habilitados para interponer denuncias o peticiones ante el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

III

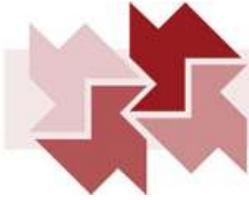
Mecanismo de fortalecimiento y defensa de la democracia

Artículo 10

Cuando el Gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir a la Organización a fin de solicitar la asistencia oportuna y necesaria para la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 11

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y este realizará una apreciación colectiva de la situación y, en



caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Cláusula Democrática

Artículo 12

En concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de Quebec, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado Miembro de la OEA constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado dentro de la OEA, con sujeción a lo establecido en la Carta de la OEA [,así como del proceso de las Cumbres de las Américas].

Artículo 13

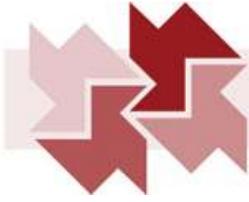
En caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un gobierno democrático, el Estado afectado, un Estado Miembro o el Secretario General solicitarán la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación. El Consejo Permanente convocará, según la situación, una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en un plazo de diez días, para adoptar las decisiones que estime apropiadas, conforme a la Carta de la Organización, al derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Artículo 14

Cuando la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General determinen que se ha producido una ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado Miembro, conforme a la Carta de la OEA, lo harán por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Estados Miembros. Esta determinación conlleva la suspensión de dicho Estado en el ejercicio de su derecho de participación en la OEA. [Esta situación conlleva la suspensión de la participación del proceso de Cumbres de las Américas.] La suspensión entrará en vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización, en particular sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Artículo 15

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.



Artículo 16

Cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de la OEA.

IV

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 17

La OEA enviará misiones de observación electoral con el alcance y la cobertura que se determine en el Convenio que para ese efecto se suscriba con el Estado Miembro interesado y si en el país se den las condiciones de seguridad y de acceso libre a la información. Las misiones de observación electoral se realizarán siempre y cuando el Estado Miembro que las soliciten garantice el carácter libre y justo del proceso electoral y el correcto funcionamiento de las instituciones electorales. El Secretario General podrá enviar misiones preliminares con el objetivo de evaluar la existencia de dichas condiciones.

Artículo 18

Si no existiesen garantías mínimas para la realización de elecciones libres y justas, con el consentimiento o a solicitud del gobierno interesado, la OEA podrá enviar misiones técnicas previas a fin de presentar sugerencias para crear o mejorar dichas condiciones.

V

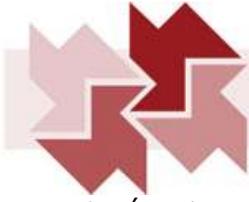
La promoción de la democracia

Artículo 19

La OEA continuara desarrollando diversas actividades y programas dirigidos a la promoción de la democracia y sus valores.

Artículo 20

Los programas y acciones tendrán por objetivo promover la gobernabilidad, estabilidad, buena gestión y calidad de la democracia dando una atención preferencial al fortalecimiento de la institucionalidad política y la amplia gama de organizaciones sociales que componen la sociedad civil. Al mismo tiempo, y atento a que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político sino un sistema de vida fundado en la libertad y el constante mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos, dichos programas



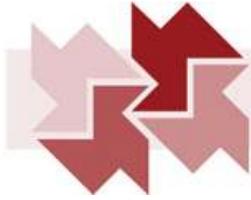
prestarán atención igualmente prioritaria a fortalecer la cultura democrática y fomentar principios y prácticas democráticas y los valores de la libertad y la justicia social en la educación de la niñez y la juventud.

Artículo 21

La creación de una cultura democrática y la educación de los niños y de los jóvenes en los principios y prácticas de una sociedad basada en la libertad y la justicia social, requiere programas y recursos para fortalecer las instituciones democráticas y promover valores democráticos. Es una prioridad promover el vínculo entre cuerpos políticos elegidos y la sociedad civil.

Artículo 22

Los partidos y otras organizaciones políticas son componentes esenciales de la democracia. Es un interés prioritario de la comunidad democrática interamericana promover la participación creciente y representativa del pueblo en los partidos políticos para el fortalecimiento de la vida democrática, prestando especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales [y la influencia inapropiada que puede ser ejercida por los grandes donantes].



DECLARACION DE CANARIAS DECLARACION FINAL DE LA VI CUMBRE IBEROAMERICANA DE PRESIDENTES DE CORTES Y TRIBUNALES SUPREMOS DE JUSTICIA DECLARACION PRINCIPAL

Los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de la República Argentina, República de Bolivia, República de Colombia, República de Costa Rica, República de Cuba, República de Chile, República Dominicana, República del Ecuador, República de El Salvador, Reino de España, República de Guatemala, República de Honduras, Estados Unidos Mexicanos, República de Nicaragua, República de Panamá, República del Paraguay, República Portuguesa, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, República Oriental del Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, los días 23 a 25 de mayo, en la VI Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, hemos acordado emitir la siguiente declaración:

TOMANDO EN CUENTA que, una vez refundidas, a partir de esta VI Cumbre, las dos estructuras de Cumbres de Justicia existentes hasta la fecha y que se corresponden con las celebradas en Madrid, los años 1990, 1993 y 1997 y las que tuvieron lugar en Caracas los años 1998 y 1999, es preciso dotarla de un mínimo bagaje normativo que institucionalice y formalice de la forma más adecuada las reglas y pautas que han de regir en lo sucesivo su estructura, organización y normas de funcionamiento.

CONSIDERANDO que la Cooperación Iberoamericana constituye el marco genérico en el que se ubica la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y en el que se integran multitud de iniciativas, organizaciones, conferencias, encuentros y proyectos de ámbito global, regional o sectorial que, para lograr sus objetivos, han de ser coordinadas.

CONSIDERANDO que, en particular, es preciso establecer mecanismos de coordinación y, en su caso, colaboración, con la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno y con otras conferencias cuyo ámbito geográfico o contenido coincidan total o parcialmente con los de esta Cumbre o cuyas decisiones puedan condicionar los objetivos asumidos en sus proyectos, programas o declaraciones.

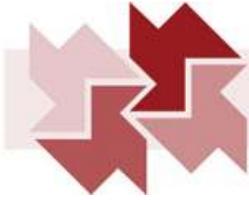
CONSIDERANDO que la vocación de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia es alcanzar la efectividad de sus acuerdos, lo que determina la necesidad de un seguimiento de los mismos.

CONSIDERANDO que la coordinación y seguimiento que se proponen reclaman la creación de un órgano dotado de cierta estabilidad, distinto a la Secretaría Pro Tempore que asuma la organización de cada Cumbre y distinto también de las reuniones de los representantes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos que garantizan el carácter participativo de la preparación y seguimiento de cada una:

Aprobamos y promulgamos las Normas de Funcionamiento de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia que en Anexo se incorporan.

2.1 RED IBEROAMERICANA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION JUDICIAL «IBERIUS».

MANIFESTAMOS nuestra convicción, ya expresada en las conclusiones adoptadas en los Seminarios Preparatorios para la creación de la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial, Iberlus, acerca de la trascendencia que tiene, para la mejora de la calidad de las resoluciones judiciales y la mejor formación de los titulares del Poder Judicial, disponer de un



acceso eficiente a la información jurídica, como instrumento de apoyo documental a la decisión judicial, y la repercusión de todo ello en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Este servicio debe ser facilitado por Unidades o Centros de Documentación existentes en cada Poder Judicial, los cuales, en el contexto de un mundo globalizado, deben integrarse en una Red que constituya una verdadera comunidad de cooperación, concertación y apoyo mutuo.

En consecuencia, **ACORDAMOS:**

1. Ratificar los Acuerdos adoptados en los Seminarios Preparatorios de la VI Cumbre de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrados en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2000 y marzo de 2.001.

2. Ratificar el Plan de acciones aprobado en San Sebastián, España, en el Seminario Preparatorio para la creación de la Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial IBERIUS.

3. Asumir y hacer propios, además, los trabajos técnicos que se han ido desarrollando hasta la fecha por los expertos iberoamericanos que están trabajando en la ejecución del anterior plan de acciones y, en particular:

- Validar las normas de funcionamiento de la Red, que en anexo se incorporan.

- Vincular el contenido de los servicios iniciales de la Red IBERIUS a los planes de acción de los acuerdos temáticos de esta cumbre y que estén vinculados con intercambio de información, experiencias y su difusión.

- Ratificar la creación y composición de las unidades técnicas constituidas, que pretenden avanzar en el establecimiento de lineamientos generales y estándares metodológicos:

- Unidad Técnica de Información y Documentación, que será coordinada por los responsables de República Dominicana, El Salvador y Uruguay.

- Unidad Técnica sobre tecnología, que será coordinada por Guatemala, México y Venezuela.

- Aprobar el Proyecto de Red Iberoamericana de Información y Documentación Judicial (Iberlus) en sus dos componentes, Proyecto de desarrollo de la red Iberlus y proyectos nacionales de creación o fortalecimiento de los Centros de Documentación.

4. Designar una comisión encargada de evaluar y proponer los mecanismos de integración de la red IUDICIS al proyecto de la red IBERIUS.

5. Trasladar el proyecto a los respectivos Gobiernos y a la Secretaría de la Cumbre de Jefes de Estado, a fin de que sea incluido para su apoyo y financiamiento en el orden del día de la próxima Cumbre.

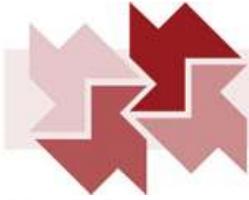
6. Designar una Comisión que presente el proyecto a los Organismos Internacionales de cooperación.

2.2 ESTATUTO DEL JUEZ IBEROAMERICANO

TOMANDO EN CUENTA que la evolución de nuestras sociedades ha llevado a un mayor protagonismo del juez, lo cual exige que el Poder Judicial responda a la demanda de apertura y sensibilidad en relación con las necesidades expresadas por diversos sectores y agentes sociales y adapte sus tradicionales métodos de trabajo y actitudes a esas nuevas necesidades.

CONSIDERANDO que el Poder Judicial debe evolucionar hacia la consecución o consolidación de su independencia, no como privilegio de los jueces, sino como derecho de los ciudadanos y garantía del correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de Derecho que asegure una justicia accesible, eficiente y previsible.

CONSIDERANDO, además, que, a la par de los esfuerzos que se realizan en lo que se ha denominado “Reforma Judicial”, con la diversidad que en el ámbito iberoamericano se observa, es indispensable dar respuesta a la exigencia de nuestros pueblos de poner la justicia en manos de jueces de clara idoneidad técnica, profesional y ética, de quienes depende, en último término, la calidad de la justicia.



CONVENCIDOS de que para el mejor desempeño de la función jurisdiccional, y junto a las disposiciones constitucionales y legales de cada uno de los Estados que componen la comunidad iberoamericana, es necesario que los jueces, independientemente de su orden jerárquico, dispongan de un instrumento que condense, lo más precisamente posible, los deberes, derechos, condiciones y requisitos que han de acompañarlos y orientarlos en el ejercicio de sus delicadas tareas.

DESEANDO, por último, ofrecer un referente que identifique los valores, principios, instituciones, procesos y recursos mínimos necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente, defina el papel del juez en el contexto de una sociedad democrática y estimule los esfuerzos que en ese sentido desarrollan los Poderes Judiciales de la región: Aprobamos y promulgamos el Estatuto del Juez Iberoamericano que en anexo se incorpora.

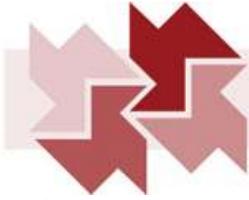
2.3 ESPACIO JUDICIAL IBEROAMERICANO

CONSCIENTES de la importancia que la cooperación jurisdiccional reviste frente a las nuevas formas de delincuencia transnacional, los retos que en el tráfico comercial suscita el fenómeno de la globalización y la incidencia que en la esfera del individuo tiene una sociedad interrelacionada como la actual:

1. Subrayamos la importancia de la consecución de un espacio judicial iberoamericano, entendido como escenario específico donde la actividad de cooperación judicial sea objeto de mecanismos reforzados, dinámicas e instrumentos de simplificación y agilización que, sin menoscabo del ámbito de competencia de los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados representados, permitan una actividad de ese tipo adecuada y conforme a las exigencias del proceso que la motiva, como condición indispensable para la obtención de una tutela judicial efectiva.
2. En este marco, con absoluto respeto a la iniciativa y libertad de acción de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados representados, constatamos la conveniencia de adoptar iniciativas precisas para que la cooperación judicial internacional en el área iberoamericana alcance un nivel adecuado.
3. Afirmamos la necesidad de lograr en los países de Iberoamérica un mejor conocimiento sobre los mecanismos de cooperación judicial establecidos en los tratados internacionales y las formalidades que deben cumplir las solicitudes que al efecto se requieran.
4. Reafirmamos que debe continuar el proceso de esfuerzo presupuestario y de reformas legales para dotar a todos los países del área de poderes judiciales fuertes e independientes, provistos de los suficientes medios humanos y materiales y de los instrumentos procesales adecuados, por su especial incidencia en este ámbito de actividad jurisdiccional.

Para ejecutar esta declaración, **RATIFICAMOS** nuestra voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Realizar un estudio de ámbito iberoamericano por parte de equipos de expertos plurinacionales que, previa identificación de parámetros comunes, permita conocer las necesidades y formular propuestas de mejora a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los diferentes Estados a fin de ayudar en la promoción de instrumentos internacionales y las reformas legales precisas en el ámbito interior, al objeto de establecer procedimientos más simples, coherentes entre sí y con pleno respeto al derecho al debido proceso de las partes, así como mecanismos adecuados de control, seguimiento y asesoramiento en esta área.
2. Potenciar la formación específica en materia de cooperación judicial internacional, tanto en los programas de formación inicial como en los planes de capacitación continuada, aprovechando los recursos que ofrecen las redes de documentación y capacitación iberoamericanas.



3. Crear instrumentos fácilmente accesibles que procuren la información normativa y práctica precisa para el adecuado desarrollo de la actividad de cooperación judicial internacional.
4. Propiciar reuniones y encuentros conjuntos de las autoridades judiciales de los diferentes Estados con responsabilidades en esta área a fin de intercambiar experiencias, como medio para mejorar la actividad de auxilio que recíprocamente se presten.
5. Procurar que las oficinas judiciales estén dotadas de medios técnicos adecuados y disponibles para las comunicaciones internacionales, como líneas de fax y teléfonos abiertos al tráfico internacional e Internet.
6. Crear una “Red Iberoamericana de Asistencia Judicial”, a fin de intercambiar información y que facilite y agilice el trámite del auxilio requerido.

2.4 CENTRO IBEROAMERICANO DE CAPACITACION JUDICIAL VIRTUAL

TOMANDO EN CUENTA que la progresiva implantación de las nuevas tecnologías permite la utilización de metodologías docentes no presenciales, a través, singularmente, de los entornos virtuales de capacitación.

CONSIDERANDO que dicha tecnología de vanguardia hace viable la constitución de un Centro Iberoamericano de Capacitación Judicial Virtual configurado como instrumento para el fortalecimiento de la carrera judicial, apto para proporcionar una capacitación efectiva, uniforme y accesible a jueces y fiscales iberoamericanos.

CONSIDERANDO que la capacitación a distancia en un entorno virtual supera los límites de espacio y tiempo inherentes a la capacitación presencial, potencia la interactividad, es compatible con el desempeño del servicio y tiene un coste económico inferior al de la enseñanza presencial, pudiendo llegar a mayor número de destinatarios.

CONSIDERANDO, además, que la capacitación en un entorno virtual no sustituye sino que complementa las metodologías presenciales clásicas y supone una ampliación de los medios a disposición de las Escuelas Judiciales.

CONVENCIDOS de que el desarrollo de la capacitación virtual ha de producirse al nivel regional con programas transnacionales de interés común pero también dentro de cada uno de los países iberoamericanos con programas nacionales, aprovechando uno y otros los servicios comunes, como las bibliotecas y la documentación proporcionadas por la Red Iberius.

DESEANDO hacer viable el Centro Iberoamericano de Capacitación Virtual, lo que exige dotarle de una mínima estructura orgánica y de los correspondientes estudios de sostenibilidad económica que prevén un plan a cinco años transcurridos los cuales cada una de las Escuelas Judiciales de Iberoamérica han de poder desarrollar por sí solas su propio campus virtual.

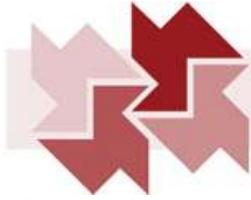
ACORDAMOS crear, bajo la responsabilidad de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales y de la Secretaría Permanente de la Cumbre, que asume la tarea de buscar financiación, el Centro Iberoamericano de Capacitación Judicial Virtual, que funcionará con arreglo a lo establecido en el proyecto que por anexo se acompaña.

2.5 RED IBEROAMERICANA DE ESCUELAS JUDICIALES

TOMANDO EN CUENTA que la capacitación judicial es esencial para mejorar la eficacia de los sistemas y judiciales y, por lo tanto, para el funcionamiento del Estado de Derecho.

CONSIDERANDO que la independencia e imparcialidad del juez exigen su pertenencia a una carrera judicial en la que rijan criterios de acceso y ascenso basados en los principios de mérito y capacidad.

CONSIDERANDO, además, que el incremento de vínculos políticos, económicos y de toda índole entre los países iberoamericanos produce la correlativa implantación de un espacio judicial común en el que ha de funcionar con fluidez la cooperación judicial internacional para cuya



efectividad se requiere que la capacitación del juez nacional se extienda al conocimiento de los sistemas judiciales y legales de los demás estados facilitado, en el caso de la comunidad iberoamericana de naciones, por la pervivencia de una tradición jurídica común.

CONVENCIDOS de que para las instituciones nacionales de capacitación judicial resultan especialmente enriquecedoras la permanente intercomunicación con los restantes centros iberoamericanos, la cooperación y la coordinación de esfuerzos dotándose así las Escuelas Judiciales de un instrumento de excelencia que suponga su fortalecimiento interno en cada uno de los países.

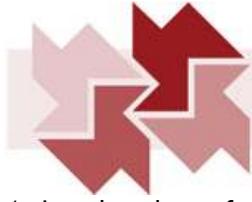
ACORDAMOS crear la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales como comunidad de enlace entre las escuelas judiciales y centros públicos de capacitación judicial de Iberoamérica que funcionará con arreglo a las normas que por anexo se acompañan.

3.1 ACCESO A LA JUSTICIA

1. El acceso a la justicia es un derecho fundamental de todas las personas y una garantía instrumental esencial que supone la posibilidad de obtener una justicia pronta y efectiva.
2. El acceso a la justicia implica la existencia de una gama de instrumentos jurídicos, administrativos y culturales y de una organización político institucional que brinde alternativas formales e informales para hacer efectivos los derechos de todas las personas.
3. La promoción de las condiciones de acceso a la justicia eleva los niveles de legitimidad democrática de los sistemas políticos de la región y su fortalecimiento propicia la vigencia del Estado de Derecho, como una condición esencial para el desarrollo social, armónico y la plena vigencia de la democracia.
4. El Estado y todos los estamentos de la sociedad, y no sólo los órganos encargados de impartir justicia, tienen la obligación y responsabilidad de remover los obstáculos y las complejidades técnicas, socioeconómicas, culturales y normativas que limitan el acceso a la justicia.
5. Las barreras que limitan el acceso a la justicia, afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para garantizar sus derechos, como son los grupos más pobres, desprotegidos y discriminados.
6. Se deben establecer instituciones públicas o privadas que permitan la atención y defensa judicial efectiva y gratuita de las personas que no se encuentran en la posibilidad de atenderla con recursos propios, así como la defensa de los derechos o intereses difusos, de clase y de grupo.
7. Se deben preservar y desarrollar las instituciones que garantizan la promoción del acceso a la justicia, como son los instrumentos procesales de la justicia constitucional, los mecanismos para la solución alternativa de conflictos y la defensoría pública.

Para realizar el seguimiento de esta declaración, **RATIFICAMOS** nuestra voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

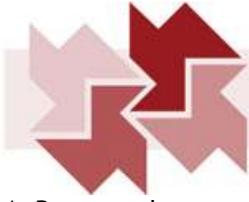
1. Establecer mecanismos flexibles de definición y reforma de la planta judicial y de adecuación de la división territorial para efectos de la mejor prestación del servicio público de justicia.
2. Promover la superación de las barreras que afectan el acceso a la justicia, con el establecimiento de procedimientos sencillos, ágiles y carentes de formalismos, que permitan incluso que las personas puedan, en los casos en que legalmente no sea necesaria la asistencia técnica, hacer gestiones directamente sin intervención de abogado.
3. Favorecer la eliminación de los trámites innecesarios y superación de las interpretaciones formalistas que impidan el acceso debido a la justicia.



4. Impulsar las reformas constitucionales y legales que atribuyan a los órganos superiores de justicia la competencia para establecer disposiciones que permitan agilizar los trámites administrativos y judiciales para tribunales y juzgados.
5. Propiciar los intercambios de experiencias, la identificación de obstáculos que se oponen al acceso a la justicia y de propuestas de solución en los distintos países aprovechando al efecto las redes virtuales.
6. Favorecer la difusión permanente de los derechos y las formas de hacerlos efectivos, especialmente a favor de los grupos discriminados, marginados y más pobres de la sociedad.
7. Impulsar investigaciones socio jurídicas que permitan conocer las exactas demandas en torno a los servicios de justicia.
8. Promover la creación de oficinas de información y atención al ciudadano en la sede de los órganos judiciales, que serán gratuitas.

3.2 RESOLUCION ALTERNA DE CONFLICTOS

1. En el Estado de Derecho, la paz social constituye uno de los anhelos de todas las comunidades. Conscientes de esa responsabilidad, los Poderes Judiciales deben asumir el compromiso de propiciar -además de la justicia formal, otorgada por el juez natural, que en principio no es otro que aquel que integra la jurisdicción permanente de los diferentes Estados- la implementación del sistema de resolución alternativa de conflictos, de manera de satisfacer en término razonable, las demandas ciudadanas de justicia.
 2. Los poderes judiciales deben asumir el compromiso de concientizar en la comunidad los beneficios de que en su ámbito sea resuelta la mayor cantidad de conflictos en aras del logro y la consolidación de la paz social. Difundir para ello el conocimiento en la población de que en ciertas oportunidades y, en relación con materias determinadas, la resolución alternativa de conflictos puede ser positiva para las partes involucradas en el diferendo y, por ende, proyectar los beneficios del sistema a la comunidad en que conviven, como mecanismo de descongestión judicial, instrumento para ampliar el acceso a la justicia.
 3. Combinar los esfuerzos nacionales e internacionales en la aplicación de los métodos alternativos de resolución de conflictos que permitan generar directrices y políticas integrativas con esfuerzos compartidos y de clara atención a todos los sectores de la sociedad, a fin de que la justicia se convierta en un servicio de alcance directo, fácil y accesible que la comunidad valore por su efectividad.
 4. Todo diseño de medios alternativos debe responder a parámetros de necesidad, idoneidad y preparación adecuada. En razón de ello, los casos, los procedimientos, los sujetos intervinientes y sus funciones, deben encontrarse reglamentados mediante normas claras, expresas y previas.
 5. A fin de contar con herramientas de investigación adecuadas y que den sustento a las resoluciones generales, cada Estado debe preocuparse por recopilar, procesar y evaluar datos estadísticos, cuantitativos y cualitativos, en torno a los métodos alternativos de resolución de conflictos realizados, el servicio prestado y la respuesta de los usuarios.
- Para realizar el seguimiento de esta declaración, **RATIFICAMOS** nuestra voluntad de llevar a cabo, en el ámbito de nuestras competencias, las siguientes acciones:
1. Propiciar programas de sensibilización, concientización y ejecución de la práctica de la resolución alterna de conflictos, en todos los niveles educativos.
 2. Asumir el compromiso de implementar exigentes programas de capacitación y formación de expertos en medios alternos de solución de conflictos, lo que contribuirá sin duda a que su desempeño sea más eficiente.
 3. Exhortar a los abogados y a los bufetes jurídicos gratuitos a fin de que acudan a métodos de resolución alterna de conflictos.



4. Recomendar que en los programas de capacitación y formación continua de los magistrados y funcionarios judiciales se contemple necesariamente el conocimiento de los métodos alternativos de resolución de conflictos, así como el desarrollo de los criterios de derivación de asuntos judiciales cuando sean susceptibles de solución en instancias diversas de la judicial.
5. Propiciar la resolución alternativa de conflictos en temas de interculturalidad, puesto que la mediación, y también la negociación directa, configuran medios positivos de reconocer y respetar las diferencias culturales para solucionar controversias, representando diversos modos de ver el mundo, como sucede en poblaciones indígenas que tienen una visión propia del mundo.
6. Promover la comunicación e intercambio sistemático de información entre las Unidades de Resolución Alternativa de Conflictos a fin de compartir estrategias que beneficien a todos los países y se aproveche los resultados para mejorar los sistemas de este tipo en Iberoamérica.

3.3 PREVISION CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIA DESTINADA AL PODER JUDICIAL

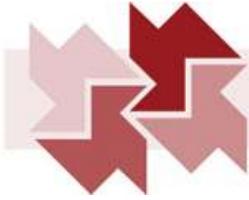
1. La autonomía e independencia efectiva (funcional y financiera) del Poder Judicial, aconseja que todos los países tengan previsto en la Constitución un porcentaje mínimo del Presupuesto General del Estado que se fijará según las particularidades de cada país.
2. El porcentaje presupuestario será siempre considerado como el mínimo constitucional que concede suficiencia para el sostenimiento de la función que naturalmente corresponde al Poder Judicial y que garantice el acceso de las personas a la justicia. La incorporación de nuevos órganos, jurisdiccionales o auxiliares, estará condicionada a que previamente en el presupuesto general se aumente el porcentaje mínimo, en proporción a lo que se requiera para su adecuado funcionamiento.
3. Corresponde exclusivamente a los órganos competentes del Poder Judicial la elaboración de su proyecto de Presupuesto, el cual será remitido a los Poderes previstos por la Constitución para su aprobación, sin que el Poder Ejecutivo pueda modificarlo. Sólo podrán ser rechazadas o modificadas las partidas cuando no afecten los programas esenciales y los criterios propios de los principios constitucionales en materia presupuestaria.
4. La aprobación del Presupuesto del Poder Judicial implica el deber de transferencia efectiva y oportuna de los recursos correspondientes a dicho Poder, para su ejecución por el mismo.
5. Cuando razones extraordinarias y graves justifiquen la disminución del Presupuesto General de la Nación, corresponderá al Poder Judicial, en el ejercicio de su autonomía, determinar el monto y las partidas en que se reducirá su propio Presupuesto.
6. La gestión del presupuesto del Poder Judicial, debe ser eficiente y transparente con lo que se legitima su autonomía presupuestaria. La ejecución y el resultado de la gestión de los recursos económicos del Poder Judicial se verificarán y fiscalizarán por los órganos correspondientes, de acuerdo con la Constitución y las leyes de cada país.

Para realizar el seguimiento de esta declaración, **RATIFICAMOS** nuestra voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Promover, en el marco del respectivo derecho interno, la adopción de las modificaciones constitucionales y legales necesarias para concretar los objetivos señalados,
2. Integrar una comisión que dé seguimiento a lo acordado y mantenga un intercambio permanente de experiencias relacionadas con el avance del tema presupuestario.

3.4 EL PODER JUDICIAL Y LA PRESERVACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Reiteramos nuestro compromiso con la existencia de una administración de justicia que garantice la preservación de los derechos humanos y, en consecuencia, reafirmamos nuestro propósito de:



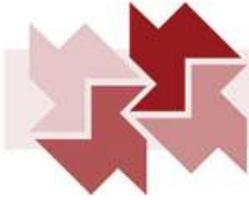
1. Aplicar los principios y normas preceptuados en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, con especial énfasis en las reglas del debido proceso, particularmente en lo atinente a: i) el respeto de los plazos procesales; ii) la estricta sujeción a las normas relativas a detención o privación de libertad; iii) la tramitación oportuna de los recursos judiciales; y, iv) el fortalecimiento de sistemas de defensa pública.
2. Proporcionar o procurar, según el caso, la capacitación para actores judiciales en derechos humanos, para lo cual promoverán el establecimiento de mecanismos de cooperación con otras instituciones y organizaciones especializadas.
3. Declarar que las Cortes y Tribunales nacionales, en su carácter de intérpretes de las leyes y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, considerarán la jurisprudencia de los respectivos órganos nacionales e internacionales con competencia en el tema.
4. Constituir en tema de atención la búsqueda de un adecuado tratamiento de los casos sobre violaciones a los derechos humanos.

Para realizar el seguimiento de esta declaración, **RATIFICAMOS** nuestra voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Facilitar el acceso a la jurisprudencia nacional y a la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos, a través de las redes iberoamericanas de documentación jurídica y jurisprudencial.
2. Proporcionar capacitación para actores judiciales en derechos humanos, para lo cual procurarán establecer mecanismos de cooperación con otras instituciones y organizaciones.
3. Promover o apoyar las reformas normativas o institucionales necesarias para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a través de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en un marco de pluralismo, debido proceso y acceso a la justicia.

3.5 EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACION Y LA PERSECUCION DE LA SEGURIDAD JURIDICA

1. El afianzamiento de la seguridad jurídica es un objetivo fundamental en el proceso de consolidación del Estado de Derecho, así como una condición básica para el desarrollo social y económico.
2. Todos los poderes públicos, cada uno en sus respectivos ámbitos competenciales de creación y aplicación del Derecho, han de comprometerse en la ordenación del tráfico jurídico conforme a las exigencias de este principio, básicamente: (I) facilitando el conocimiento del derecho positivo, (II) estableciendo las condiciones necesarias que permitan en cada caso prever de manera razonable las consecuencias jurídicas anudadas a una acción, (III) proveyendo de estabilidad al ordenamiento, y (IV) asegurando el funcionamiento regular de las instituciones, en particular suministrando certeza sobre la existencia de respuesta adecuada ante toda infracción de la ley.
3. La seguridad jurídica sólo es compatible con un ordenamiento que busque la justicia y que esté legitimado democráticamente. Los procedimientos de creación del Derecho deben ajustarse, por tanto, a requisitos adecuados para la libre formación de la voluntad popular, y seguir métodos que aseguren la participación de los sectores ciudadanos afectados en la elaboración de las normas.
4. La utilización de una técnica normativa adecuada, que asegure la unidad del ordenamiento y la coherencia del mismo en torno a sus principios informadores, que reafirme la supremacía de los derechos y principios recogidos en las normas constitucionales y el respeto al sistema de fuentes, y que responda a criterios de calidad, claridad, publicidad y viabilidad, constituye un instrumento esencial para la seguridad jurídica.



5. En consonancia con lo anterior, se reitera que la seguridad jurídica ha de ser uno de los parámetros con arreglo al cual la jurisdicción constitucional debe desempeñar su función de control de la actividad legislativa.

6. La acción administrativa en la gestión de los intereses públicos ha de acomodarse a los principios de eficacia y objetividad. Seguridad jurídica implica en este ámbito prohibición de la arbitrariedad, lo que comporta la existencia de específicas garantías en los procedimientos administrativos y la creación de un servicio público concebido a partir de los principios de mérito y capacidad.

7. El control jurisdiccional de la actividad administrativa, constituye una garantía básica de la sujeción a Derecho.

8. Sólo la existencia de un Poder Judicial fortalecido institucionalmente, integrado por jueces independientes y profesionales y dotado de todos los medios necesarios, puede actuar como garante efectivo y proporcionar remedios adecuados frente a las eventuales arbitrariedades de los poderes y organismos públicos y la vulneración del Derecho por los particulares.

9. Los procedimientos judiciales han de configurarse de forma que se eviten situaciones de indefensión y se asegure un acceso a la jurisdicción que tenga como resultado resoluciones congruentes y motivadas, debiéndose subrayar el compromiso directo de los partícipes de la actividad judicial, y en particular del juez en cuanto director del proceso, en la consecución de tales fines.

10. En un contexto actual determinado por los procesos de globalización a los que se asiste, el principio de seguridad jurídica, conserva plena vigencia y aún cobra nuevo realce, como instrumento que propicia un escenario de estabilidad favorecedor de un desarrollo social y económico generalizado, por una parte, y, por otra, como garantía de que los condicionantes inherentes a dichos procesos en determinados ámbitos no redunden en perjuicio del individuo.

A la vista de cuanto antecede, y constatando la falta de análisis e información precisos en relación con el tratamiento jurídico de los nuevos retos que plantea el fenómeno de la globalización, así como su incidencia sobre las estructuras y sistemas jurídicos de nuestros países, se propone la realización de las siguientes acciones:

1. Estudiar y examinar, por expertos y juristas especializados, de las implicaciones que los fenómenos globalizadores en curso comportan en relación con los rasgos definidores del Estado de Derecho y, en particular, con el principio de seguridad jurídica como postulado esencial del mismo, así como con los principios de equidad y reciprocidad que deben regir las inversiones.

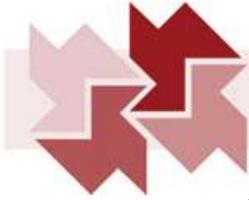
2. Instar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a realizar nuevos estudios y profundizar los existentes en relación con el impacto de la globalización y la persecución de la seguridad jurídica en el ámbito iberoamericano o subregional.

3. Incluir en los planes de capacitación programas centrados en el estudio de aquellos ámbitos, en los que las estructuras e instrumentos jurídicos tradicionales han registrado mayores cambios como consecuencia de los fenómenos globalizadores.

4. Realizar estudios comparados con el objeto de identificar principios y criterios en materia de efectividad, agilidad y acceso a la justicia que permitan orientar las legislaciones nacionales hacia la obtención de una Justicia expedita y confiable, en particular para los sectores que resulten socialmente más desfavorecidos.

3.6 AREA TEMATICA: SISTEMAS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

Conscientes de la importancia y necesidad de que la administración de justicia garantice la independencia, capacidad y ética de los Jueces, dentro de la constitución y la ley, así como la calidad, imparcialidad y probidad de la justicia, reafirman:



1. Que la organización del Poder Judicial debe ser orientada a satisfacer la prestación eficiente del servicio público continuado de la justicia, lo cual exige la creación y mantenimiento de una estructura integrada por medios materiales y personales.
2. Que en la medida que esa organización evite la influencia de los otros poderes del Estado o ajenos a la recta aplicación de la ley, producirá mayor confiabilidad y acceso igualitario a los Tribunales de Justicia, lo cual se constituye como un factor esencial no sólo para la protección de los derechos de los ciudadanos sino también para el desarrollo económico y social.
3. Que se debe fortalecer la independencia del Poder Judicial respecto de los demás Poderes del Estado, a efectos de que goce de suficiente autonomía, tanto en lo económico como en la forma de seleccionar sus jueces y magistrados.
4. Que por ser la función jurisdiccional la tarea esencial de los jueces es recomendable que las tareas administrativas se encomienden a órganos especializados.
5. Que el Poder Judicial ejercido por las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia no debe ser dividido ni fragmentado, por lo que el Consejo de la Judicatura en aquellos países en que exista como organismo encargado de administrar los recursos humanos y materiales debe actuar facilitando el cumplimiento de la labor jurisdiccional.
6. Que los Consejos de la Judicatura deben estar integrados, preferentemente por juristas, en su mayoría provenientes de la carrera judicial, y presididos, como regla general, por el Presidente de la Corte Suprema. Así mismo debe preverse los mecanismos de comunicación y coordinación entre éstos y los demás órganos del Poder Judicial.

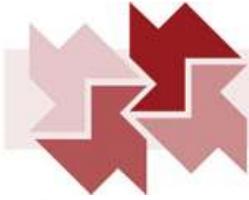
Para ejecutar esta declaración, ratificamos nuestra voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Estrechar la cooperación y comunicación entre las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia; así como, en su caso, con los órganos de gobierno del Poder Judicial de cada País, con el objeto de identificar, analizar y evaluar conjuntamente los sistemas y modelos más eficientes para la administración de los recursos del Poder Judicial, desconcentrando esa función en órganos especializados, a fin de que aquellos dediquen su mayor quehacer a la función jurisdiccional y se brinde un mejor servicio a los ciudadanos.
2. Proporcionar capacitación en esta materia, estableciendo los mecanismos de cooperación con otras instituciones y organizaciones.
3. Impulsar y propiciar las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para privilegiar la mayor independencia y autonomía del Poder Judicial, y de los mecanismos de selección, inspección y disciplina de los Jueces y Magistrados.
4. Propiciar el desarrollo de estudios e investigaciones tendentes a analizar los sistemas de administración y gerencia, al efecto de obtener nuevas fórmulas que faciliten y hagan más eficaz la función jurisdiccional.

3.7 EVALUACION DEL DESEMPEÑO DE JUECES Y MAGISTRADOS

Ratificamos que la credibilidad y confianza de los pueblos hacia sus respectivos sistemas judiciales, depende en gran medida, del altísimo y profundo respeto por sus juzgadores, y manifestamos:

1. Que el acceso a la judicatura y la permanencia en ella, deben ser consecuencia de la observancia de principios inquebrantables que garanticen la participación de juristas de extraordinaria valía intelectual y moral, que gocen de méritos profesionales y académicos y despojados de compromisos e influencias de cualquier naturaleza, lo que permitirá potenciar firme y decididamente la independencia judicial en aras de fortalecer la prevalencia del Estado de Derecho en Iberoamérica.



2. Que para la consecución de lo anterior, se hace imperativo el posicionamiento de todos los mecanismos tendentes a permitir el acceso a la judicatura únicamente a los aspirantes mejor calificados integralmente. Asimismo, es tarea de todos los países comprometidos con el fortalecimiento de la justicia y del estado de derecho, el promover la aplicación de sistemas de evaluación que permitan, de una manera objetiva y transparente, contar con las herramientas necesarias para medir y detectar todos los elementos que puedan incidir en el satisfactorio desempeño de la judicatura, tal y como se expresa en los artículos 24 y 25 de la propuesta de Estatuto del Juez Iberoamericano y, como consecuencia, aplicar medidas correctivas en tiempo y propender a:

- El mejoramiento del desempeño de cada juez y del ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, en su conjunto.

- Estimular la capacitación profesional de los jueces.

- Afirmar la independencia y demás valores éticos e intelectuales de los jueces.

3. Que los principios orientadores de la evaluación deberán garantizar la objetividad y transparencia del proceso evaluatorio, dejando de lado toda discrecionalidad por parte de los calificadores, permitiendo que el calificado tome cabal conocimiento del modo en que es apreciado su quehacer, los correspondientes fundamentos y la indicación de los aspectos que debe corregir o aquellos que puede persistir, como medio para mejorar su desempeño.

4. Deberá procurarse que el sistema evaluatorio no debilite la independencia de los jueces, con motivo de la calificación que les efectúan sus superiores, ni tampoco acentúen un verticalismo que conduzca a un exceso de conductas imitativas.

Conscientes de los múltiples obstáculos que la implementación de una eficiente Carrera Judicial implica, las Cortes Supremas y los Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica confirmamos nuestra voluntad de impulsar las siguientes acciones:

1. Estrechar la cooperación y comunicación entre los países iberoamericanos para abordar en forma prioritaria, los temas relacionados con la búsqueda de nuevos y mejores instrumentos de evaluación de desempeño de jueces, tendentes a lograr una más efectiva administración de Justicia, mediante el intercambio de información utilizando para el efecto las redes informáticas existentes y por desarrollar.

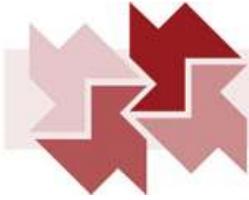
2. Redactar un documento que contenga los principios orientadores para la evaluación del desempeño de jueces, con el fin de que sirva como instrumento guía a los países iberoamericanos para el desarrollo y mejoramiento de su sistema.

3.8 AREA TEMATICA: RELACIONES ENTRE MEDIOS DE COMUNICACION Y PODER JUDICIAL

1. Que el principio de publicidad de la justicia desde el punto de vista del justiciable se vincula con la función garantista del proceso. Desde el punto de vista de las personas en general la publicidad de la justicia constituye una garantía esencial del funcionamiento del Poder Judicial en una sociedad democrática, no sólo porque fortalece la confianza pública en la justicia sino también porque fomenta la responsabilidad de los órganos de la administración de justicia.

2. Ante las nuevas y más exigentes demandas de tutela judicial efectiva que se dirigen a los órganos del Poder Judicial, es imprescindible asegurar que la Justicia ofrezca una imagen adecuada a las elevadas responsabilidades que ejerce y refuerce el prestigio entre la comunidad de los Tribunales de Justicia.

3. Reconocemos como legítimas las demandas de los medios de comunicación, en el proceso de formación de una opinión libre e informada, todo ello con independencia de los requerimientos de reserva o sigilo en la tramitación y deliberación de los juicios y en la protección de los derechos fundamentales de las partes y demás sujetos procesales, en particular de los niños, niñas y adolescentes, y demás personas requeridas de una especial protección.



4. Los medios de información y opinión constituyen un cauce necesario para el conocimiento de la sociedad de los hechos relevantes y para la participación de todos en los asuntos públicos. Tal y como se expresa en el art. 3 del Estatuto del Juez Iberoamericano, la utilización de los medios de comunicación social con el objeto de suplantar funciones jurisdiccionales, imponer o influir el contenido de las resoluciones judiciales, en condiciones que excedan el legítimo derecho a la libertad de expresión e información, se considera lesiva para la independencia judicial. Para ejecutar esta declaración, los Presidentes de Tribunales y Cortes Supremas de Iberoamérica ratifican su voluntad de llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Procurar que sus resoluciones, sin perder su rigor jurídico, sean comprensibles para la mayoría de las personas, asumiendo las críticas legítimas que la opinión y los medios informativos puedan dirigir contra ellos.

2. Promover actividades de difusión sobre el funcionamiento de la administración de justicia, y definir estrategias comunicacionales propias, tomando en cuenta la conveniencia de contar con publicaciones propias y la utilización de los medios modernos de comunicación social e información colectiva a fin de asegurar el conocimiento fidedigno de su actuación y de sus resoluciones, especialmente cuando la naturaleza de los casos lo ameriten, lo que deberá considerarse en la determinación sobre suficiencia presupuestal.

3. Exhortar a los profesionales de los medios de comunicación a que establezcan procedimientos y regulaciones, preferentemente a través de la previsión de buenas prácticas y mediante fórmulas de consenso, a fin de hacer compatible la debida información con la preservación de independencia judicial.

4. Promover y fomentar la ilustración acerca de los derechos y responsabilidades que específicamente reclaman la fisonomía propia de las tareas que cumplen periodistas y jueces, a fin de eliminar lo más posible la problemática que suscita el desconocimiento mutuo en esos aspectos. A tal fin, el Poder Judicial facilitará, en su caso, programas de capacitación conjuntos que permitan alcanzar los anteriores objetivos.

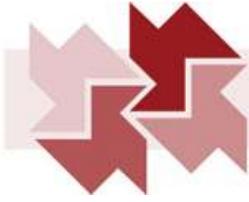
5. Convenir que el juzgamiento de las controversias legales que se plantean ante los tribunales de derecho no admite válidamente alguna modalidad de substanciación paralela por parte de los medios masivos de comunicación, dada la confusión que produce aquella entre la opinión pública por el pronunciamiento de criterios divergentes a los fallos de órganos estrictamente legales, y a que pone en predicamento la confiabilidad en las conclusiones de los propios tribunales de derecho.

Designamos como sede de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia a los Estados Unidos Mexicanos. Designamos como sede de la Secretaría Permanente de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia al Reino de España.

Designamos como sede de la Secretaría pro tempore de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales a la República Dominicana, a fin de realizar la implementación de la misma y su desarrollo, sin perjuicio de su ratificación por parte de la Asamblea General, una vez constituida. Designamos como miembros de la Comisión de seguimiento mencionada en la declaración relativa al área temática "Previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial", a México, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Designamos como miembros de la comisión que realizará la evaluación y al análisis encargada de evaluar y proponer los mecanismos de integración de la red IUDICIS al proyecto de la red IBERIUS a España y Venezuela.

Designamos como miembros de la Comisión que realizará la presentación de los proyectos derivados de la Cumbre ante los organismos internacionales en colaboración con la Secretaría Permanente, a Argentina, Ecuador, México, Puerto Rico, Guatemala y Costa Rica.



La anterior declaración final fue aprobada con la abstención del delegado representante del Supremo Tribunal de Justicia de la República Portuguesa.

En relación con el área temática “Cortes Supremas de Justicia y sistemas de gobierno del Poder Judicial”, se ha formulado reserva por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador. También se ha formulado reserva por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, con arreglo al siguiente tenor: Por instrucciones de la Corte Suprema de mi país, he pedido esta intervención para hacer una reserva de fondo en el tema del Gobierno del Poder Judicial relacionada con condiciones históricas y culturales del Paraguay. No tenemos objeciones al proyecto de declaración, por cuanto lo consideramos respetuoso de las distintas posiciones e ideales de los países de Iberoamérica.

Tampoco creemos que un jurista puede ni debe transformarse en intérprete definitivo de materias que hacen a la estructura política de rango constitucional en nuestros países y que pueden ser definidas y cambiadas por el Poder Constituyente, pero sí creemos, conforme a nuestra historia y cultura, que esa independencia no sólo no será asegurada, sino que será destruida por la intervención de órganos externos en el gobierno y la administración del poder judicial.

Al argumento de que los miembros de la Corte deben dedicarse sólo a su labor jurisdiccional, queremos dejar constancia de que ninguno de los temas tratados en esta importante Cumbre de Presidentes de Cortes es propiamente jurisdiccional, y que todos se refieren y orientan a escoger y dictar políticas públicas que afectan al poder judicial, para lo cual, por tanto, se nos considera aptos y competentes.

1. MOCIONES

1.1 MOCION APROBADA A PROPUESTA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

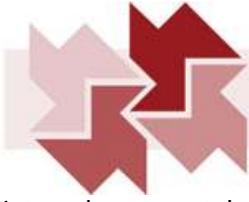
NOSOTROS, participantes en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Superiores de Justicia, conscientes de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948 proclama que su contenido se aplica a todos los seres humanos incondicionalmente “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma o cualquier otra condición” ;

TENIENDO PRESENTE que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966 vienen a constituir instrumentos internacionales importantes en la implementación más efectiva de esos derechos;

RECONOCIENDO que, con posterioridad a la Declaración Universal y a los Pactos Internacionales, se adoptó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1979, en la cual se enfatiza la protección de los y las ciudadanas de ciertos tipos de coerción del Estado que persisten en todas las regiones del mundo;

PREOCUPADOS por la persistente discriminación en la región en el goce de los derechos humanos universales, indivisibles, inalienables e interdependientes;

RECONOCIENDO TAMBIEN, que existe un consenso global sobre la pertinencia y necesidad impostergable de cumplir con todos los compromisos asumidos en las distintas reuniones



intergubernamentales, regionales y mundiales, particularmente la Segunda Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993; la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo: Programa de Acción de las Naciones Unidas (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 que vinieron a fortalecer la integración de los derechos humanos de las mujeres a los principales instrumentos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas;

DESTACANDO que la Plataforma de Acción de Beijing señaló tres principios fundamentales para la igualdad de la mujer: i) habilitación de la mujer; ii) promoción de los derechos humanos de la mujer y iii) promoción de la igualdad de la mujer;

CONSIDERANDO la necesidad de incrementar e impulsar los esfuerzos de los Estados para institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas que desaliente la actual situación de marginalidad de la mujer y crear mecanismos encargados de formular políticas de equidad e igualdad, labores en las cuales deben participar los Poderes Judiciales;

ADOPTAMOS la siguiente resolución

1. Promover la incorporación e institucionalización de la perspectiva de género en la administración de justicia, y en los programas curriculares de capacitación judicial, que desarrollan las Escuelas y Unidades de Capacitación de los Poderes Judiciales.
2. Hacer conciencia sobre la situación de la mujer como usuaria, víctima, delincuente, y como administradora y operadora del sistema de justicia, iniciando esta acción con un diagnóstico sobre discriminación por razón de género en la administración de justicia.
3. Incluir en las próximas cumbres de Presidentes de Cortes y Tribunales Superiores de Justicia el tema de incorporación transversal en la administración de justicia de la perspectiva de género y presentar el resultado del diagnóstico sobre discriminación por razón de género en los Poderes Judiciales de Iberoamérica.

1.2 MOCION A PROPUESTA DE COSTA RICA Y EL SALVADOR

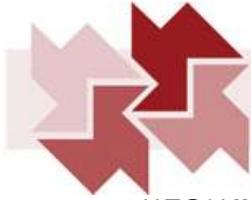
Reconocemos que uno de los problemas más graves que enfrentan los sistemas judiciales iberoamericanos es la denominada mora judicial. Al efecto, en el entendido de que la justicia, para ser real, debe ser pronta, nos comprometemos a realizar todos los esfuerzos y a emplear los recursos para modificar esa situación lamentable, incluidas reformas legales, dotación de mayores y mejores recursos humanos, equipos, tecnologías e instalaciones adecuadas, así como a emprender las acciones necesarias en las áreas de la capacitación del elemento humano, a su evaluación y a la modernización del régimen que regula carreras judiciales y administrativas y, por último, a llevar adelante un vigoroso e imparcial proceso de depuración.

2. ABSTENCION DE PORTUGAL

Las anteriores declaraciones y mociones fueron aprobadas con la abstención del delegado representante del Supremo Tribunal de Justicia de la República Portuguesa.

3. CONVOCATORIA DE LA VII CUMBRE IBEROAMERICANA

Convocamos a todos los Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica a la VII Cumbre Iberoamericana en los Estados Unidos Mexicanos en 2002.



MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

(Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2001; sujeta a revisión por la Comisión de Estilo)

LA ASAMBLEA GENERAL,

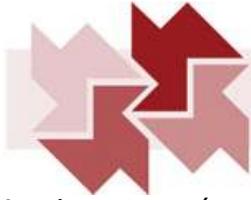
VISTO el informe del Consejo Permanente sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CP/doc.3481/01);

TENIENDO PRESENTE que los propósitos de la Convención Interamericana contra la Corrupción son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para combatir los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y aquéllos específicamente vinculados con tal ejercicio;

RECORDANDO que, mediante la resolución AG/RES. 1723 (XXX-O/00), "Fortalecimiento de la probidad en el Hemisferio y seguimiento del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción", se solicitó al Consejo Permanente que analizara los mecanismos de seguimiento existentes, a nivel regional e internacional, con miras a formular una recomendación, antes del fin del año 2000, sobre el modelo más apropiado que podría ser utilizado por los Estados Parte, si lo consideraran pertinente, para el seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. También se acordó que dicha recomendación sería transmitida a los Estados Parte en la Convención, los cuales determinarán el curso de acción que consideren más apropiado;

RECONOCIENDO CON SATISFACCIÓN las labores del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica, en cuyo seno se llevaron a cabo los trabajos que condujeron a la Recomendación sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, proceso en el cual se alentó una amplia participación de todos los Estados Miembros de la Organización;

HABIENDO TOMADO CONOCIMIENTO de la Recomendación del Consejo Permanente a los Estados Parte sobre el Mecanismo de Seguimiento de la



Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción [CP/RES. 783 (1260/01)];

CONSIDERANDO que el Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica convocó la Reunión de Expertos Gubernamentales Preparatoria de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual se llevó a cabo en Washington, D.C., del 21 al 23 de marzo de 2001 y que, como resultado de sus labores, emitió un conjunto de recomendaciones para ser consideradas en la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción, sobre la base de la Recomendación del Consejo Permanente;

AGRADECIENDO a la República Argentina por haber sido sede de la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de dicha Convención;

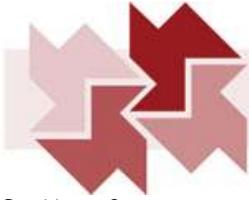
CONSIDERANDO ASIMISMO que la Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido suscripta por 26 Estados Miembros de la OEA y ratificada por 22 de ellos , lo cual representa un incremento de cuatro nuevos Estados ratificantes en el último año;

RECONOCIENDO que el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas afirma la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de apoyar "en el menor plazo posible y tomando en consideración la recomendación de la OEA, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, por los Estados Parte de dicho instrumento"; y

TENIENDO EN CUENTA que del 2 al 4 de mayo pasado se celebró en Buenos Aires, Argentina, la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción con el objeto de establecer un mecanismo de seguimiento de la implementación de esta Convención y que, durante sus sesiones, se arribó al consenso que queda registrado en el "Documento de Buenos Aires sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", que se anexa a la presente,

RESUELVE:

1. Expresar su reconocimiento al Consejo Permanente por la oportuna adopción de la Recomendación a los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre el Mecanismo de Seguimiento de su implementación.



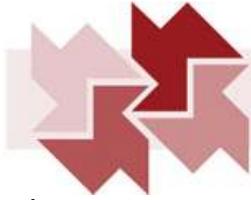
2. Manifiestar su agradecimiento al Gobierno de la República Argentina por haber sido la sede de la Primera Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción sobre el Mecanismo de Seguimiento de su implementación.
3. Tomar nota con beneplácito por el "Documento de Buenos Aires sobre el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción" que refleja el consenso al que arribaron los Estados Parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción en relación con el Mecanismo de seguimiento de la implementación de este instrumento interamericano.
4. Exhortar a los Estados Miembros de la Organización que aún no lo han hecho que suscriban y ratifiquen, según sea el caso, la Convención Interamericana contra la Corrupción y participen activamente en el Mecanismo de seguimiento de su implementación.
5. Invitar a los Estados que no son miembros de la Organización, en particular a los Estados Observadores Permanentes ante la OEA, a que adhieran a la Convención Interamericana contra la Corrupción, de acuerdo con lo establecido en el artículo XXIII de la misma.
6. Solicitar a la Secretaría General que, de acuerdo con los recursos que se asignen en el programa-presupuesto y otros recursos, adopte las medidas necesarias para brindar los servicios de secretaría al Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y ponga en práctica los encargos que reciba en esa materia.

ANEXO

ACTA DE BUENOS AIRES

Entre los días 2 y 4 del mes de mayo del año 2001, se reunieron los Estados Parte en la Convención Interamericana Contra la Corrupción a fin de establecer un Mecanismo de Seguimiento para la implementación de dicha Convención.

Participaron las delegaciones de los siguientes Estados Parte: Argentina, Bahamas, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Estados Unidos de América, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República - Dominicana, República Oriental del Uruguay y Venezuela. Estuvieron presentes los representantes de los siguientes Estados no Parte: Brasil, Guatemala y Haití,



y los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos proveyó las funciones de secretaría de la Primera Reunión de la Conferencia.

Esta Primera Reunión de la Conferencia es el resultado de las labores desarrolladas en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica de la OEA, a partir de la Resolución de la Asamblea General 1723 (XXX-0/00). Asimismo, las Recomendaciones elaboradas por el Grupo de Expertos en Washington entre los días 21 al 23 -del mes de marzo, a partir de la Resolución del Consejo Permanente de la OEA 783 (1260/01), constituyeron los términos de referencia que fueron considerados en esta Conferencia.

Como resultado de los debates desarrollados en Buenos Aires, la Primera Reunión de la Conferencia de los Estados Parte alcanzó el consenso que queda registrado en el documento que se anexa a la presente acta con el título "Documento de Buenos Aires sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", el cual será sometido a la consideración y adopción de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención Interamericana a celebrarse con ocasión del XXXI período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, a celebrarse en San José de Costa Rica del 3 al 5 de junio de 2001.

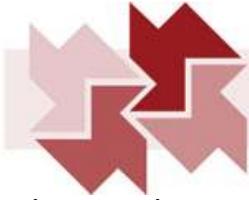
Hecho en Buenos Aires, a los 4 días del mes de mayo de 2001.

**DOCUMENTO DE BUENOS AIRES
SOBRE EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

PREÁMBULO

Teniendo en cuenta que la Convención Interamericana contra la Corrupción tiene el propósito de promover y fortalecer la cooperación entre los Estados Parte y el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

Reconociendo que hasta la fecha se han logrado avances importantes en la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el ámbito nacional, así como desarrollos sustantivos a nivel



subregional e internacional, en particular a través del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción.

Destacando que la existencia de un mecanismo que permita dar seguimiento y analizar la forma en que están siendo implementados esos avances y que facilite la cooperación entre los Estados Parte entre sí y el conjunto de los Estados Miembros de la OEA contribuirá a la consecución de los propósitos de la Convención. Este mecanismo debe reconocer la necesidad de avanzar progresivamente en el logro de sus objetivos, así como apoyar los programas que los Estados Parte realicen para la implementación de la Convención.

Dando cumplimiento al Plan de Acción suscrito en la Tercera Cumbre de las Américas, en la ciudad de Quebec, Canadá, en cuyo capítulo contra la corrupción los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a apoyar, en el menor plazo posible y tomando en consideración la recomendación de la OEA, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

1. Propósitos

Los propósitos del mecanismo serán:

- a) Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en su artículo II;
- b) Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados; y
- c) Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

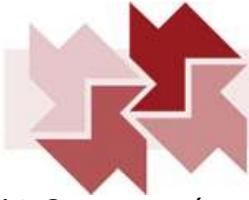
2. Principios fundamentales

El mecanismo de seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados Parte en la Convención se desarrollará en el marco de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En tal sentido, las atribuciones de este mecanismo y los procedimientos que emplee deberán tener en cuenta los principios de soberanía, de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados, así como la necesidad de respetar la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte.

3. Características

El mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención es de carácter intergubernamental y tiene las siguientes características:

- a) Será imparcial y objetivo en su operación y en las conclusiones a las que arribe.



- b) Garantizará una aplicación justa y un tratamiento igualitario entre los Estados Parte.
- c) No implicará la adopción de sanciones.
- d) Establecerá un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia de sus actividades.
- e) Será un ejercicio desarrollado sobre una base consensual y sobre la base del principio de cooperación entre los Estados Parte.

4. Miembros del mecanismo de seguimiento

Los Estados Parte en la Convención son miembros del mecanismo de seguimiento.

5. Estructura y responsabilidades

El mecanismo de seguimiento constará de dos órganos: la Conferencia de los Estados Parte y el Comité de Expertos.

La Conferencia estará integrada por representantes de todos los Estados Parte, tendrá la autoridad y responsabilidad general de instrumentar el mecanismo y se reunirá al menos una vez al año.

El Comité estará integrado por expertos designados por cada Estado Parte. Será responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención por los Estados Parte, entre otras tareas relacionadas con este cometido principal. El Comité podrá solicitar la asistencia y lineamientos de la Conferencia, en cuyo caso, ésta se reunirá para considerar tales cuestiones.

Las funciones de secretaría serán ejercidas por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

6. Sede

El Mecanismo de Seguimiento tendrá su sede en la Organización de los Estados Americanos.

7. Actividades

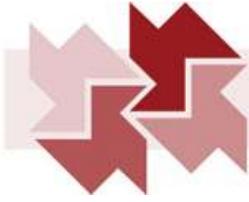
a) El Comité adoptará y difundirá su Reglamento y normas de procedimiento.

b) Informes por países

i) Selección de disposiciones y metodología:

El Comité seleccionará las disposiciones incluidas en la Convención cuya aplicación por los Estados Parte podrá ser objeto de análisis, procurando mantener en general un equilibrio en el tratamiento de las disposiciones de diversa naturaleza incorporadas a la Convención, y decidirá cuál será la duración del período que dedicará a ese trabajo, el que se denominará ronda.

El Comité formulará una metodología para cada disposición la cual será diseñada para asegurar que obtendrá información suficiente y confiable. El Comité hará pública la información a que se refiere este párrafo.



En cada ronda, el Comité preparará un cuestionario sobre las disposiciones que se hayan seleccionado, tomando en consideración el documento GT/PEC/DOC-68/00 rev.3, "Cuestionario sobre la Ratificación e Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", a ser remitido a los Estados Parte que serán objeto de análisis, quienes se comprometen a darle respuesta dentro del plazo fijado por el propio Comité.

Las respuestas al cuestionario deben ser circuladas entre todos los integrantes del Comité.

ii) Selección de los países:

El Comité utilizará un método imparcial para fijar las fechas para analizar la información correspondiente a cada Estado Parte tales como su presentación voluntaria, el orden cronológico de ratificación de la Convención o el sorteo.

El Comité anunciará con adecuada antelación las fechas en que se realizará el análisis de cada Estado Parte en cada ronda.

iii) Análisis de la información e informe preliminar:

Con el objeto de agilizar sus trabajos, el Comité conformará en cada caso un subgrupo integrado por expertos de dos Estados Parte que, con el apoyo de la Secretaría, analizará la información referida a cada Estado Parte.

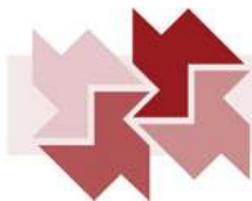
Sobre la base de dicho análisis cada subgrupo, con el apoyo de la Secretaría, elaborará un informe preliminar y confidencial que será puesto en conocimiento del Estado analizado a fin de recabar sus observaciones.

Cada subgrupo elaborará una versión revisada del informe preliminar teniendo en cuenta las observaciones del Estado Parte y lo presentará a consideración del pleno del Comité.

El pleno del Comité formulará las conclusiones y, cuando sea el caso, las recomendaciones que considere apropiadas.

iv) Informe final:

Al terminar la revisión de los informes preliminares de todos los Estados Parte en cada ronda, el Comité emitirá un informe final correspondiente a cada Estado, que incluya las observaciones de cada Estado Parte que haya sido analizado, el cual será remitido a la Conferencia y posteriormente se hará público.



c) Cooperación

El Comité, considerando los propósitos del mecanismo de seguimiento y en el marco del Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, procurará cooperar con todos los Estados Miembros de la OEA, teniendo en cuenta las actividades en curso en la Organización e informará al respecto a la Conferencia.

El Comité iniciará la consideración sistemática de los asuntos involucrados en la cooperación y asistencia entre Estados Parte a fin de identificar tanto las áreas en las cuales se necesita desarrollar la cooperación técnica como los métodos más adecuados para recolectar información útil para el análisis de la cooperación y asistencia. Esta labor incluirá la referencia a las disposiciones de los artículos XIII a XVI y XVIII de la Convención.

d) Observadores

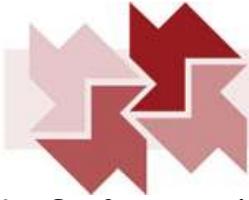
Los Estados que no son parte en la Convención Interamericana contra la Corrupción podrán ser invitados a observar las sesiones plenarias del Comité de Expertos si así lo solicitan.

8. Participación de la sociedad civil

El Comité, a fin de obtener mayores elementos de análisis, incluirá en sus normas de procedimiento un papel adecuado para las organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CP/RES. 759 (1217/99)) y la definición de sociedad civil contenida en la resolución AG/RES 1661 (XXIX-O/99), en concordancia con la legislación interna del Estado Parte que es objeto de análisis. El Comité podrá solicitar información a las organizaciones de la sociedad civil para lo cual elaborará la metodología que considere más apropiada.

9. Recursos

Las actividades del Mecanismo de Seguimiento serán financiadas por las contribuciones que realicen los Estados Parte en la Convención, por los Estados que no son Parte en la Convención, los organismos financieros internacionales y toda otra contribución que pueda recibirse de acuerdo con las Normas Generales para el Funcionamiento de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, incluyendo la posibilidad del establecimiento de un fondo específico. Dichas contribuciones podrán incluir ofrecimientos de los Estados Parte para organizar y ser sede de las reuniones de los órganos del Mecanismo.



La Conferencia de los Estados Parte podrá determinar criterios para determinar contribuciones regulares.

10. Revisión periódica del mecanismo

La Conferencia examinará periódicamente el funcionamiento del mecanismo, teniendo en cuenta las observaciones del Comité de Expertos, y podrá introducir las modificaciones que estime convenientes.

11. Disposiciones transitorias

A fin de facilitar las labores de la primera reunión del Comité, la Conferencia considera que los temas que podrían ser objeto de análisis durante la primera ronda, entre otros, por parte del Comité de Expertos son los siguientes:

- a) Artículo III, seleccionando tantas medidas como el Comité considere apropiado;
- b) Artículo XIV; y
- c) Artículo XVIII.

En caso que el Comité de Expertos encontrara dificultades para llevar a la práctica el análisis de la totalidad de los temas indicados, el Comité de Expertos informará de esas circunstancias a la Conferencia para que ella adopte las decisiones que estime del caso en su próxima reunión.

La Conferencia sugiere, asimismo, que el Comité de Expertos debería celebrar al menos dos sesiones en su primer año de funcionamiento.