



LESSONS LEARNED: EXPERIENCES WITH ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

By

William E. Davis and Madeleine Crohn

A Discussion Paper Prepared for the

JUDICIAL REFORM ROUNDTABLE II

MAY 19 - 22, 1996

KG
525
.A6
D38
1996

*With support from
The United States Agency for International Development and
The Inter-American Development Bank in coordination
with the National Center for State Courts*

Library
National Center for State Courts
300 Newport Ave.
Williamsburg, VA 23185

1KG
525
A6
D38
1996

Lessons Learned: Experiences with Alternative Dispute Resolution

by
William E. Davis
Senior Advisor
National Center for State Courts

and
Madeleine E. Crohn
Project Director
National Center for State Courts

May 1996

I. ADR AND THE RULE OF LAW	1
A. Formal and Informal Justice	1
B. Formal System in Crisis	2
II. COMPARATIVE EXPERIENCES IN LATIN AMERICA AND THE UNITED STATES	3
A. What Research Shows	3
B. Experiences in Latin America	4
C. Experiences in the United States	8
D. Comparative Analysis	11
III. LESSONS LEARNED	12
A. Design Strategies	12
B. Assistance Models	14
C. Statistics and Other Points	15
IV. CONCLUSION	16

rec'd 7-7-04

This monograph was prepared by William E. Davis and Madeleine Crohn for Judicial Roundtable II, held May 19-22, 1996 in Williamsburg, VA, at the National Center for State Courts (NCSC) with support from the US Agency for International Development (USAID) and the Inter-American Development Bank (IDB). It may be reproduced and distributed for non profit educational purposes. Points of view expressed herein do not necessarily represent the official position or policies of the NCSC, USAID, or IDB.

I. ADR AND THE RULE OF LAW

Social conflict is the defining characteristic of modern society. If left unresolved, it becomes a significant obstacle to peaceful interaction among individuals, the state and individual organizations and, thus, to sustainable development.

Worldwide, the primary emphasis on methods for resolving conflict in recent times has been to strengthen the institutions of justice and the formal systems of the state¹. Such an approach is being re-assessed, however, because of the recognition that the formal systems are not always those best suited for resolving all complaints. In the 1980s, the United States and, to a lesser extent, Great Britain, Australia and New Zealand, have witnessed a proliferation of dispute resolution programs as alternatives to courts and other institutional processes. In Latin America, for the past ten years, justice reformers have advocated the use of ADR to help increase access to justice, as means toward reducing court delays, or both. ADR, and more broadly conflict resolution, are being tested to address regional unrest (South Africa, Middle East for example), create alternate fora (Western and Eastern Europe), or streamline dispute resolution processes (within international treaties, such as GATT). These trends are not without their critics, however, who challenge the net accomplishments of ADR, or raise such questions as the possible development of second class justice to the detriment of rights acquired over the years.

A. Formal and Informal Justice

Legal systems are created to provide for the application of law to a set of circumstances and give force to the values embodied in constitutions and statutes. In an attempt to identify all nuances and possible variations in a problem area, prescriptive procedures are developed to help implement statutory provisions, and deal with every imagined circumstance covered by law. Further, during the past 40-50 years, there has been a marked growth in the number of new laws to address the perceived needs of a modern society.

Increased expectations that the state should resolve ever expanding numbers of cases coincide with a decline in status, if not in real capacity, of informal means of conflict resolution. In most societies, these processes preceded the establishment of formal justice. For example, the traditional figure in Central America of the "amigable componedor" (friendly arranger) was relied upon to settle neighbor dissensions and intra-family disputes; in some cases the local clergy has similar functions. In Valencia (Spain), water disputes are still handled through ADR processes that date back to 500 years.

While the loss of prestige of traditional, informal mechanisms stemmed from a belief in the superior value of formal institutions, the shift from the informal to the formal arena contributes, ironically, to a crisis in justice systems throughout the hemisphere.

The movement towards more regulation, greater formality and, often, towards an ever increasing role for the state has resulted in severe stress on all the legal institutions charged with providing timely and costs effective responses to all types of disputes and conflicts. Judicial officials are presented with novel questions, and with volumes of cases that would stagger their predecessors who lived and worked in more contemplative times. These judges must address thousands of conflicts legitimated by a regulatory society.

¹ Néstor Humberto Martínez, then Assessor of the Inter-American Development Bank, at the 1993 First Inter-American Conference on Alternative Dispute Resolution, cited these reasons as justifying the need to look for alternatives to the legal system: 1) failures of constitutional reforms; 2) limitations on availability of funds; 3) increased litigation; 4) inadequate response to the demand for resolution of conflicts; 5) a more rational use of resources.

Also, the Rule of Law strategies developed by USAID in 1994 contemplate the use of ADR mechanisms to promote greater access to justice including increased access to justice systems (*Weighing in on the Scales of Justice, Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Reform Program*, USAID Program and Operations Assessment Report No 7, Office of Evaluation, Center for Development Information and Evaluation, February, 1994).

In the US, for example, the federal and state justice systems are under constant pressure to respond to increasing volumes of case filings, and to provide timely justice. In an attempt to understand what happens to cases, research shows² that nearly 50% of cases are settled and do not progress past the initial filing stage. And, in the US, less than 10% of all cases proceed to trial.

More research is needed to understand the reasons and consequences of these numbers. Yet, such findings raise these questions: should an ever increasing number of judges be appointed to deal with an ever increasing number of cases? Are there limits on financial support to formal justice in a fiscal environment that says we must do more with less, or in countries that are resource poor?

B. Formal System in Crisis

The historic role of the state as the omnipotent provider of all services in Latin America and, to some extent in the US, is changing. The state is shrinking its size and attempting to restructure itself into a less dominating influence in the lives of its citizens. In turn, citizenry is asked to be more self sufficient, less dependent on state services, particularly in capital cities that are growing exponentially.

Throughout the hemisphere, legal systems are confronting unprecedented levels of challenges, a situation exacerbated by the low level of citizen confidence in their justice system.

In Latin America, the eradication of dictatorial regimes followed by a return to democracy in the late 1980's led to efforts at restructuring economies, rapid promotion of free trade between and among neighboring countries, and down-sizing of the state apparatus. Simultaneously, throughout the hemisphere, the public has begun to look more critically at the justice sector. Contributing factors include:

- media scrutiny that chronicles the flaws and inadequacies of the system and stories about corruption of justice officials;
- ineffective law enforcement and prosecution, coupled with judicial systems that take years to process even the simplest of causes; and,
- the physical insecurity (physical threat) surrounding the life of every urban dweller which has become a principal concern and a topic of public discourse.

The impact of ineffective law enforcement cannot be underestimated. Three public opinion surveys³ regarding the justice system indicated that most people base their perceptions of the justice system in their contact with the police - a powerful argument in support of community based justice strategies, including citizens' access to justice.

² *Justice Delayed - The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, National Center for State Courts, 1978; *Managing to Reduce Delay*, National Center for State Courts, 1980. These percentages coincide with those found in court systems in Argentina (*La Demora Judicial en Argentina*, CEJURA, Fundación la Ley, 1993), Costa Rica (*Estadísticas Judiciales*, Poder Judicial de Costa Rica, 1995) and El Salvador (*Encuestas Nacional de Estadísticas Judiciales*, Poder Judicial, 1993).

³ *Dispute Resolution: Quantitative Benchmark Study*, prepared by the Wirthlin Group for the National Institute for Dispute Resolution, June 1992 - *Estudio de Opinión Acerca de la Justicia en Argentina*, Instituto Gallup, Marzo 1994 - *Encuesta Popular - CID Gallup*, San Jose, Costa Rica, 1994 (Contrato con la Suprema Corte de Justicia)

These problems have existed for a long time. What is new is the public demand for better performance of the system, and a growing recognition of the link between sustained democratic development and strong systems of justice.

II. COMPARATIVE EXPERIENCES IN LATIN AMERICA AND THE UNITED STATES

Conflict resolution, taken broadly, covers actions and procedures that range from avoiding conflicts, to negotiation, conciliation, mediation, arbitration, judgment, violence, and many other hybrids. Settings within which these processes are used, and subject matters that they cover occur at all levels of human interactions and their ensuing possibility for differences and disputes. For purpose of this discussion paper, experiences below review principally community based and court related initiatives - grouped as "Alternatives to Dispute Resolution" (ADR)

A. What Research Shows

In Latin America, as well as in the United States, research findings tend to be inconclusive on the merits or weaknesses of ADR. The reasons are many and, while they vary from one country to the next, some general trends can be identified:

- There is a lack of common terminology for there various ADR processes, and of uniform understanding of their purposes and goals. For example, in the US, a process presumed to be mediation in a particular study might actually be another ADR process such as case evaluation, or some mix of mediation and arbitration.
- Databases for evaluative purposes, and research that studies ADR programs through rigorous methodology, are wanting. Few studies have used randomly assigned experimental and control groups to examine differences in cases using ADR and those that follow traditional formal processes. As a contributing factor, most courts do not wish to withhold promising new processes for litigants, nor do they want to limit potentially positive effects on the courts workload by holding some cases out of the program.
- Rules, procedures, and jurisdictional contexts vary, leading to discrepancies in finding and masking possible benefits or drawbacks of a particular ADR technique.

Nonetheless, research tends to show some saving (time and money) to litigants and, to a lesser extent, to the courts if ADR is tightly integrated within a well run system. In Latin America and in the US, ADR can help improve access to justice for minorities and poor defendants who otherwise would have nowhere to turn for solution of their disputes.

Further, opinion surveys in the US, Argentina, Bolivia and Costa Rica⁴ point to similar findings. Such surveys clarify the level of awareness about ADR, and highlight areas where the introduction of ADR would be most responsive to interests expressed by the public. In Argentina, these surveys were instrumental in the design of public information programs sponsored by Fundación Libra and the Ministry of Justice; in Costa Rica, they helped identify family dispute as a priority concern area which the Costa Rica Supreme Court responded to by initiating family ADR pilot programs; in Bolivia, public response was instrumental in shaping program initiatives in La Paz. And, in the US, the 1992 survey commissioned by the National Institute of Dispute Resolution provided a comprehensive understanding of how litigation and ADR are viewed by the

⁴ *supra* at 3

public, and where or why the citizenry supports ADR initiatives (family/child custody or divorce predominated, and preference was expressed for mediation over arbitration, along with concerns about time and delays).

While they differ on specifics, these surveys can help guide decision makers as they formulate programs responsive to public perceptions and needs. They reveal a generally uniform, negative response to the formal system of justice. Concerns exist about impartiality, bureaucracy, costs and delays. ADR *per se* is not familiar nor well understood but, when it is explained, respondents tend to favor ADR- to save money and time, or to participate actively in a fair and just conclusion of their dispute. Many of those interviewed show preferences for conciliation mediation over arbitration (because it is more judgmental).

B. Experiences in Latin America

Initiatives described below have been supported variously by Supreme Courts and Governments within the country, the Agency for International Development (AID), the Inter-American Development Bank (IDB), the World Bank (WB), or the Inter-American Bar Foundation (IABF).

1. Argentina

a. *Community mediation*: begun in 1988 through the office of the Secretary of Justice (later the Ministry of Justice), it sponsored initiatives in Buenos Aires (4 centers) and eventually integrated legal services and ADR -- to promote democratic values through larger civil participation and emphasis on human rights, and to increase access to justice. Buenos Aires now counts 7 neighborhood centers. Reviews/research are mixed regarding the number of cases reaching successful resolution, project management and follow through.

b. *Court System*: in 1991, a group of judges, lawyers and social workers/psychologists established Fundación Libra, an NGO designed to promote ADR through training, with special emphasis on mediation. Libra also developed a project annexed to civil courts in Buenos Aires, which helped create an environment in support of ADR initiatives and access to justice. In 1994 the Ministry of Justice sponsored pilot programs annexed to civil courts, using 10 of 100 judges to refer cases (Buenos Aires). These new programs showed that the ADR process could be integrated within the court system, and that participant satisfaction was high. These efforts have led to a new law (adopted late '95, effective April '96) that requires mediation for certain legal conflicts prior to civil lawsuits. Also, provincial courts have requested ADR training (2/3 of 23 provinces, with assistance from Libra and the Ministry of Justice).

c. *other*: projects are underway in the business community, with assistance from some US firms (American Arbitration Association, Conflict Management Group); at the community level, Libra, in collaboration with the US Community Boards and the Archdiocese of Buenos Aires is developing comprehensive community based programs in the city's most populous sections. Similar initiatives are taking place in schools, churches and neighborhood centers, with attendant consequences on legal culture.

In brief, the legal framework has been altered by the ADR initiatives described above.

2. Bolivia

a. *Community*: a study of 4 neighborhoods in El Alto helped identify informal ADR mechanisms being used by citizens -- 90% of whom had relocated in search of employment. The study showed that most were receptive to ADR in light of allegations of corruption in the judiciary, delays and other

operational problems. Disputes of most concern included: family, housing, property encroachment and robbery/fraud. A pilot program surfaced positive results (low cost, swifter disposition, confidence and respect), some concerns (enforceability, "morality" aspect, need to coordinate with neighborhood association), and suggested that the Ministry of Justice should incorporate informal systems into its operations.

b. *Legal system:* a new Bolivian constitutional provision requires that the government validate and incorporate traditional justice systems, and make them compatible with the formal system. This was echoed in parallel workshops in Cochabamba. As a result, the MOJ is financing a multi-disciplinary communal justice system, to identify indigenous conflict resolution initiatives in rural and marginalized urban areas, and toward establishing pilot programs.

c. *Chambers of Commerce:* Centers have been created to provide conciliation and other ADR forums to the business community, with technical assistance from the Inter-American Bar Foundation.

3. Brazil

a. *Courts of Small Claim:* drawing on positive results in a pilot program in Rio Grande do Sur, the Brazilian Congress approved a law requiring courts to develop and implement a new system of processing civil and certain limited criminal cases, using volunteer lawyers as conciliators. Judges are to review agreements to ensure fairness and compliance with the law. Pilot programs have begun in Brasilia and Sao Paulo, and planning is underway in other states. Results from Rio Grande do Sur indicate that 150,000 cases per year are resolved using this process.

b. *Other:* a March 1996 seminar in the Tribunal Superior in Brasilia demonstrated that high ranking justice officials are committed to pursuing ADR strategies within the legal system; notably this endorsement was based on an acknowledgment that early roman law supported ADR concept). Other initiatives include: Casa de Justicia in Sao Paulo, to facilitate early resolution of cases, with favorable results; Cámara de Arbitración and Mediación, for ADR in civil cases, just beginning; and Instituto Nacional de Mediación and Arbitración (INAMA) that promotes and trains individuals in ADR, with special focus on labor cases.

4. Chile

a. *Community:* legal assistance offices, sponsored by the Ministry of Justice in low income areas of Santiago, offered first level contact for citizens in the area. Initially, the goal was to increase access to justice locally, with assistance from social workers (first line), and legal counsel to help resolve disputes. More recently, the MOJ-with assistance from the Corporación de Promoción Universitaria (CPU) and from Fundación Libra (Argentina) has offered training toward developing a nucleus of support services, adapted to the Chilean environment, and toward inclusion of ADR in law school curriculum. The neighborhood mediations Centers will open in May 1996.

b. *Other:* the Chamber of Commerce in Santiago has created an ADR center, involving lawyers and business leaders, modeled on other similar efforts in the region. The project is just starting.

5. Colombia

The first country to adopt ADR as part of a national strategy to make justice more accessible, Colombia's Ministry of Justice created conciliation centers nationwide in the early 90's. At that time, the first fully active center for conciliation and arbitration. Thus, Colombia has the longest, and most informative, ADR history in the region.

a. *Community*: the MOJ launched Casas de Justicia in 1994, beginning with pilots in Ciudad Bolivar and Aguablanca. The objectives were to increase access, with particular focus on densely populated areas, decentralize use of resources, address lack of confidence in justice system, promote use of ADR along with dialogue between state and needs of citizenry, and offer alternatives to violence—the most common form of handling conflicts. The effort, an ambitious one, had to confront issues of institutional culture and staff resistance (including resistance to training), inter-organizational conflicts, community distrust, and operational issues (ability to gather statistics and follow up on implementation of agreements). The projects are “a work in progress”, and draw upon the results of the first two centers (Ciudad Bolivar and Aguablanca), which show a 2 to 3 fold expansion of cases and a 70-80% resolution rate.

b. *Other*: i) There are 103 Centers of Conciliation and Arbitration, which vary widely in terms of operational levels. The most active are sponsored by the Chamber of Commerce (Bogota - with 600 + cases/month), followed by the North and Atlantic areas. Most were developed in the mid 1990's, but remain somewhat marginal, due to lack of research, and community acceptance or support up. ii) Colombia has created the only program in the region for conciliation of administrative conflicts. During its first year, the center helped settle conflicts for a demand value of \$50M.

6. Costa Rica

Costa Rica has used a distinct approach. Beginning with a public opinion survey, commissioned by the Supreme Court, the court identified court delay as a principal problem facing the justice system, and found that changes in civil code had NOT achieved desired results (accelerating resolution of cases). As a result, the Supreme Court adopted 3 strategies: 1) identify public opinion concerning ADR; 2) determine legal framework for possible use of ADR in family, labor, civil and criminal cases; 3) assesses experience from other countries. The study helped highlight these concerns:

- the citizenry believed that the court system was in crisis due to excessive volume of work--therefore too slow—, limited capacity of judges, bureaucracy, and corruption;
- less than 6% knew what ADR meant (such as mediation, conciliation and arbitration) but many thought that family disputes were suitable to mediation; however, less than 50% were comfortable in having their case handles by someone other than a judge;
- conciliation (or mediation) inspired more confidence than arbitration.

The Supreme Court decided to support for 18 months a nationwide program to increase awareness of ADR through articles, seminars, and regional plans throughout the country, 10 regional conferences considered how ADR concepts should be applied to community and justice systems. A national conference helped identify a broad consensus on the issues; and the President of Costa Rica announced that ADR was of national interest, and that it must be promoted in all aspects of Costa Rica society. Since then, a national committee has been appointed to pursue application of ADR in all sectors of society.

7. Ecuador

a. *Community Mediation:* the project was designed to improve the capacity of community based groups (including low income urban and rural areas, with emphasis on indigenous communities) to manage disputes using their own notions of fairness and justice, and with a focus on improving access to justice. 53 leaders from 40 communities were trained as mediators, to serve neighbors and members of their community.

An evaluation by the National Endowment of Democracy (NED) showed that older mediators were preferred over younger ones, and that few women were called upon, particularly young women. Also, expressed preferences were influenced by the level of education and experience of mediators. A decision was made to educate future generations of leaders and to reinforce latent, traditional conflict resolution skills.

b. *Urban projects:* centers in Quito, Guayaquil, Ibarra are to help resolve issues of access to justice for marginal urban populations. Community groups nominated mediator candidates who were trained by community leaders. The Centro de Investigaciones Sobre Derecho y Sociedad (CIDES) sponsored public education efforts (such as posters and community meetings), and assumed responsibility for management and follow up training. Typically, disputes brought to the centers in Guayaquil, Quito and Ibarra, involved family and community conflict or fights in addition to labor/thievery (Quito), or drugs/assaults (Ibarra). Inadequate comparative statistical studies exist on the effectiveness of the programs, but anecdotal reports show that the community views the projects positively, and sees them as means toward the unification of neighborhoods; on the other hand some criticisms are leveled at the availability of mediators.

A climate now exists in support of expansion of ADR with support from AID, along with the emergence of new pilots annexed to the Court (World Bank), or Chambers of Commerce (IDB).

8. El Salvador

a. *Community mediation:* Conflict resolution processes were used to help return and integrate citizens from the village of Tenancingo who had been displaced during the civil war. The program included attempts at creating a "model" community, and established a Community Council representing all interest groups with the village. The council did not replace existing political bodies, but acted as a parallel institution charged with the resolution of community conflicts. While has gone through several iterations and difficulties, the Council offer a viable approach by segmenting conflicts into manageable dimensions and providing a neutral forum that helps recreate a civil framework of coexistence.

b. *Legal system:* following the regional 1993 ADR conference (AID/NCSC), a Minister of the Supreme Court helped draft ADR legislation for El Salvador. This effort was supported and expanded by another member of the Supreme Court after the 1995 ADR conference (AID/NCSC). The draft legislation is designed to provide alternatives to the formal system given the system's inability to handle all conflicts brought to the court, and to keep pace with scientific, technological and social changes in society. Goals of the draft legislation are to increase access to justice for people with low income, help re-establish confidence in the justice and legal system, speed resolution of disputes, and provide for dialogue and familiarity with new methods. A week long ADR training conference was held in Spring 1996 in El Salvador.

9. Peru

The commission on Alternative Systems of Administration of Justice, Conciliation, Mediation and Arbitration (Ministerio de Justicia, United Nations Development Program, Lima, Peru 1994) has issued a report and concluded that a traditional, centralized and rigid system is unable to respond to the needs of modern society (social and economic changes). Other criticisms include delays in processing or preparing for cases of those charged, inflexibility of procedures, and lawyers' abusive practices. Further, state institutions do not reflect the multiethnic diversity of Peru.

The report notes the historic use of ADR by indigenous communities, its re-introduction in some neighborhoods and small commercial establishments, and its inclusion in procedures used by justices of the peace, juvenile justice judges or the Ministry of Labor. Further, the report recommends expanded use of ADR in the justice system (civil and criminal procedures and programs, JPs, juveniles and labor courts), and in the private sector (to provide a more responsive and fluid environment for dealing with conflict, and to encourage pilot demonstrations).

A number of ADR activities are currently underway, managed by APENAC, an IDB sponsored program. Separately, USAID is pursuing a training program, involving NGOs, who provide legal services to a variety of groups and populations.

10. Uruguay

The Uruguayan Constitution mandates that conciliation be a first step, prior to litigation, for all civil cases. The new civil code calls for the use of oral procedures, and incorporates a conciliation phase. These reforms are supported by the creation of 100 additional judgeships, and aim at swifter case disposition and delay reduction.

Other related reforms include the integration of ADR training by the judicial school (CEJU), collaboration between the Supreme Court and the National University toward the training of law and other students in conciliation, and a well received pilot project in greater Montevideo.

C. Experiences in the United States

Tools of negotiation and dispute resolution, such as mediation and arbitration, have long been known in the fields of international diplomacy and labor relations. Historically, US courts in some states favored a conciliation step for certain cases (divorce, for example); judges or justices of the peace acted informally as mediators to encourage settlement; and voluntary, binding arbitration is often incorporated in contracts.

A systematic introduction of alternatives to courts and within other institutions or settings is a relatively recent phenomenon, however. In the 1970s, community activists with support from private foundations advocated the direct involvement of the community in resolving local disputes (grassroots mediation or conciliation centers). Separately, judicial leaders including Warren E. Burger, then Chief Justice of the United States, looked to ADR as a way to divert a substantial number of cases ("minor disputes") from the court docket and, thus, reduce delay. The Dispute Resolution Act of 1979 was voted by the US Congress to provide financial support and accelerate the development of pilot ADR programs and research, but funds were never appropriated. Instead, a consortium of private foundations created the National Institute for Dispute Resolution (NIDR), which seeded over a ten year period (early 80s - early 90s) the development and expansion of ADR within and outside the US courts.

By the mid 1990s, some form of dispute resolution program existed in each of the 50 US states, and more than half of the states had adopted or were exploring comprehensive court annexed ADR programs using a variety of procedures (facilitation, early neutral evaluation, mediation, conciliation, arbitration, mediation-arbitration or mini-trials). Developments in state courts were echoed at the federal level. Further, federal agencies have been using collaborative and inclusive processes to craft regulations; local and state agencies routinely turn to statewide mediation centers to solve complex, multiparty disputes; a number of individuals, and private, local or national centers offer "private judging" for cases that often involve commercial or corporate interests; ADR is taught in most law schools, and schools of business and planning/public policy, and mediation is used and taught in elementary and secondary schools. Experimental programs as varied as dealing with homeless persons, providing alternatives to placement hearings for foster care, facilitating the development of medical ethics guidelines, or handling disputes in nursing home facilities, are underway. ADR and conflict resolution are a part of virtually every facet of the private and public sectors in the US.

In the US, two of the better known, and most widely used programs function as complements to the justice system: court-annexed arbitration and community mediation. While research and evaluation findings remain somewhat tentative⁵, the literature does provide information helpful to policy makers and administrators in charge of ADR programs. As a key finding concerning state courts, "... in most ADR processes, litigants believe they are treated fairly and they are satisfied with the manner in which their disputes were resolved. In the face of open questions such as whether ADR saves time and money for courts and litigants, this seemingly modest conclusion is perhaps the most significant to date. If people like ADR even though it may not save them time and money, then why should courts not try ADR?"⁶

Separately, in the US federal system, following adoption of the federal administrative Dispute Resolution Act of 1990, 56% of federal judges indicated that ADR produces fairer outcomes than litigation; and 86% thought federal courts should assist parties to resolve disputes through whatever procedure is best suited to the case.⁷

1. Court-Annexed Arbitration

A quasi adjudicatory process, court annexed arbitration is used for routine civil cases, typically up to \$50,000, to speed up their resolution through a process that is fair and satisfactory to litigants and their attorneys. Program design and procedures vary⁸, but all provide for the possibility of a trial *de novo* if one of the parties rejects or wishes to appeal the arbitrator's decision (award).

Courts play an important role through oversight and control of the program, to ensure against delay of arbitration hearings and final decision. Further, less than half of the cases referred to arbitration proceed to a hearing - a finding which affects program design (number of arbitrators and caseload projections). Program effectiveness is not affected by the number of arbitrators assigned (one or three), nor by arbitrators' payment (by the court or the parties).

⁵ Reasons include: lack of common terminology for ADR processes and uniform understanding of their purposes and goals; differences in rules, procedures and jurisdictional contexts; difficulty in applying rigorous research methodologies, such as random assignment - for more information, refer to *National Symposium on Court Connected Dispute Resolution Research, A Report on Current Research Findings - Implications for Courts and Future Research Needs*, National Center for State Courts and State Justice Institute, 1994

⁶ *Síntesis de los Resultados de la Investigación sobre Programas de Resolución de Disputas Anexos a tribunales en Los Estados Unidos*, Presentation by Susan Keilitz at the Second Interamerican Conference on ADR in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, March 1995

⁷ *Survey of Federal Judges*, Federal Judicial Center, cited in FJC Directory, Issue No 7, December 1994, p. 2

⁸ For example, number of arbitrators (1-3), their selection, qualification and compensation; jurisdictional limits; nature and timing of the hearings

Integration of the arbitration program into the case management system helps ensure that all cases targeted for arbitration actually are referred to the program. And, when resources are limited, referrals should take place after a decision has been filed, to avoid expending resources on cases that will result in default judgments anyway. Either way, arbitration has little or no impact on the processing time of the remaining court caseload.

Its principal value lies in participant satisfaction by providing them with a third party review of a dispute that otherwise would settle without intervention. Programs that show a greater proportion of cases actually handled through an arbitration hearing tend to have greater support from litigants and attorneys.

The key to program success lies, then, in establishing a proper balance between “.. encouraging settlement before an arbitration hearing is held, and promising an expeditious forum in which the litigants can air their disputes.”⁹

2. Civil Case Mediation

In mediation, parties reach a binding, or non binding, agreement to settle their dispute, through a consensual process and assisted by a neutral mediation. The mediator might help frame issues in new ways, and make suggestions, but the ultimate agreement is reached by the parties themselves.

The use of mediation in civil litigation has grown rapidly in the past few years, with varying results: for instance, settlement rates for medical malpractice and product liability is low (less than one in ten), higher for automobile injury and breach of contract cases, and viewed as particularly suitable for family and child custody cases. Concerns specific to civil mediation include whether the parties have equivalent bargaining power, how mediation -- an intensive process -- compares with others such as early neutral evaluation, and whether subtle pressures are placed to encourage parties to settle and thus detract from a truly consensual process.

Features associated with successful programs are: program and process rules are well described to the disputants, and are applied uniformly and consistently; deadlines are enforced; a balance is established between reducing extensive discovery, and providing some limited, informal discovery useful to resolution; the program has a capacity for training, supervision and monitoring of the mediators, who are often community volunteers. It is desirable also to integrate the program within the court's case management system, for purposes of tracking, while letting the mediation program handle screening of cases and scheduling of appointments.

Of these, the selection, training and retention of neutrals (mediators) is perhaps the most crucial feature to ensure program success and quality. The mediation model, by providing a forum where disputants attempt to reach an agreement, differs considerably from an adjudicatory model. The parties have to assess their respective needs, interests and options, rather than accept or reject someone else's proposal. The mediator must be skilled, strive for uniformity of the process and rules, be familiar with legal and ethical considerations that may surface in the mediation, and maintain flexibility for the particular needs of individual cases.

⁹ *Supra*, Keilitz

Mediation's greatest asset, or potential, is to produce lasting agreements, likely to be respected and implemented by the parties, for they crafted such agreement themselves. The process can be time and labor intensive; its results are questionable when parties are urged to settle through what may appear, in their view, "assembly line" justice.

In summary, dispute resolution has become an integral part of the system of justice in the US¹⁰ but it requires further documentation and research. In a special edition of the Federal Judicial Center (FJC) publication on ADR, former FJC Director William Schwarzer summarizes these policy questions:

- Does ADR lead to a speedier, more satisfactory and less expensive outcome, or does it create another layer of litigation?
- Does ADR improve access to justice for those who are not well off and cannot afford the cost of litigation, or is it second class justice?
- What are the trade offs between advantages of ADR, such as privacy, speed, and reduced adversarial process, and the advantages of traditional litigation? and,
- Does ADR lighten the burden on the courts or does it divert judicial court staff resources?

D. Comparative Analysis

Historically, and throughout the hemisphere, communities have turned to various options (individuals or organizational structures) for resolution of their conflicts. Such options often are flexible and responsive to the unique features of the community, in contrast with formal structures that process legal conflicts through a series of linear steps.

It is not surprising, then, that court and formal systems of justice tend to favor ADR techniques, such as arbitration and similar hybrid processes, that incorporate some degree of formality, or function under control of courts and related institutions, or both.

By contrast, community based mediation often operates outside the institutional mainstream. Its processes are fluid and client based, and its results are less easily controlled by formal institutions. Community based mediation strategies offer access to persons who, otherwise, would find no forum for resolution of their conflicts-- for reasons of cost, fees, time, and difficulty for the lay person to understand the complexities and language of the formal process. They help respond to the public's demand for alternative to the existing system, as documented in opinion surveys (US, Argentina, Chile, Cost Rica - cite above). And they are consistent with modern organizational development practice that promotes user-based design and provision of services.

Notwithstanding these positive features, the use of mediation raises a parallel set of concerns. These were discussed at two ADR conferences (1993 in Argentina and 1995 in Bolivia, sponsored by the AID in collaboration with the NCSC), which seeded the development of country specific initiatives described above. They also helped sharpen the analysis of ADR and mediation, and their potential and constraints. Attendees at the 1995 conference reached conclusions, echoing similar analyses made in the United States:

¹⁰ As stated by current Chief Justice of the US, William H. Rehnquist "... the future may require dramatic changes in the way disputes are resolved.... (many litigants) may have a greater need for an inexpensive and prompt resolution of their disputes, however rough and ready, than an unaffordable tardy one, however close to perfection."

Advantages of ADR:

- Helps reduce pressures on the formal system
- Increases and eases access to justice
- Saves cost and time
- Preserves confidentiality
- Fosters an open, non-adversarial, dialogue between the parties and the development of realistic solutions
- Is a voluntary process
- Promotes, because it is informal, flexibility and allows for more freedom than that provided by traditional methods
- Enables the parties to participate actively and decide the outcome
- Allows the parties to continue relationships

Disadvantages of ADR:

Lack of:

- Legal formality
- Norms -- ADR does not yield norms
- Objective power
- Disbursement of information/knowledge
- Qualified ADR professional and training
- Centralized control/corrective measures over ADR processes
- Sanction of mediation by justice system (as opposed to conciliation and arbitration)
- Danger of privatization of justice
- Uncertainty about qualifications of neutrals (mediators)
- Lawyers' opposition to privatization of justice
- No recourse to mandated system

III. LESSONS LEARNED

Experimentation with ADR throughout the hemisphere provides a lore of information -- through some rigorous studies and, more often, anecdotal evidence. It also surfaces questions that should be addressed to inform and nurture future reforms, and their likelihood of success.

A. Design Strategies

In a legal environment where there is very limited exposure to concept of ADR, considerable effort should be invested in **orientation and training**, to create the environment needed for this kind of reform. The legal community is traditionally skeptical about new ideas, such as ADR, particularly if it is perceived as a threat to the law by legal scholars¹¹. Others see ADR as a way for people to negotiate away their rights, if

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

ADR closes off the court as an independent forum¹². Further, skeptics tend to overlook ADR as integral to concepts of creating greater access to justice and to justice systems.

In Argentina, initial orientation and training was directed at the neighborhood centers. In Bolivia, this approach was used by the Chambers of Commerce in La Paz, Cochabamba and Santa Cruz de la Sierra; in Santa Fe de Bogota, Colombia, it was applied by both the Chamber of Commerce and community centers and, in San Jose, Cost Rica, by the family mediation center. The key ingredients here were common responses to two factors: 1) a need was identified, and 2) there was political support for the initiative.

Since then, each of the project listed above has reached a second phase of its activities, diversified, and responded to new clients and types of conflicts. All have done so, in large part, by broadening their base of support, and by eliciting information and tailoring conflict resolution systems to other constituencies through orientation and training.

A number of steps should be considered when ADR systems are presented to a new environment:

1. Build a base of Support

Each new program needs to build a foundation of understanding among a number of individuals and organizations that, in turn, become principal supporters of ADR, and crucial, if it is to avoid the wholesale importation of foreign experiences unsuited to local circumstances. The availability of a well trained core of individual provides for a capacity to evaluate experience in other jurisdictions, and to make the needed adjustments in the design of the new program.

2. Identify the area or clientele with the greatest needs

The introduction of new ADR techniques needs to overcome a) the lack of familiarity with conflict resolution alternatives, and b) opposition from those invested in maintaining the *status quo*. Eliciting support from individuals and organizations with the greatest need can help reduce objections, and increase prospects for success. Increased access to justice is one of the most commonly identified need. By focusing on community based activity, there is no question of need and less likelihood of opposition.¹³

3. Develop in Stages

The design strategy should contemplate a series of steps that build on incremental understanding of, and initiative using ADR. The rapid expansion goal¹⁴ pursued in Colombia helps explain some of the difficulties encountered by this comprehensive program. Reformers are in a better position to succeed, if they promote ADR services in areas that combine the factors of greatest receptivity and lowest risks of failure.

4. Account for Leadership Role

Any strategy should include and identify institutional leaders willing to champion ADR programs. These leaders help open doors and overcome a natural resistance to change - whether the program is

¹² *The Disputing Process - Law in Ten Societies*, Laura Nader, New York, Columbia Press, 1979

¹³ *Evaluation of Mediation Center*, DPK Consulting, San Jose, Costa Rica, Dec. 1995

¹⁴ *Evaluation of Conciliation Centers*, Ministry of Justice, Colombia, 1995

institutional or community based. In Argentina, Colombia and Chile¹⁵, the Minister of Justice played a key role in promoting ADR related reforms. In Cost Rica¹⁶ and El Salvador, such leadership came from the Supreme Court.

B. Assistance Models¹⁷

In addition to strategic designs, tactical ones help inform the development of ADR. Who are the potential leaders, and what functions do they hold currently? How much time is available, including that needed to forge consensus?

1. Consciousness raising initiatives

They include speeches, conferences, discussion groups -- all toward educating the public about concepts and ideas. The focus is on changing attitudes (though it rarely leads to changes in behavior).

2. Skill based workshops

Through these workshops, a core group develops skills in negotiations and conflict management, with an average from a few hours to a week. Attendees become agents of change, i.e. responsible for implementing and applying the information to their organization or institution.

3. Institution focused workshops

These workshops involve individuals who are members of existing organizations or groups. Most have a particular substantive and institutional interest. Such workshops seek change in attitudes, and development of skills and procedures. Examples include Chile and Peru.

4. Issue focused workshops

Substantive areas of concerns are at the core of these workshops. While participants come from a variety of organizations, they share a common focus, for instance environmental or educational concerns.

5. University based initiatives

This tactical element focuses on creating a capacity within local universities or academic circles for teaching or developing ADR programs. A number of universities in Latin America (University of Buenos Aires in Argentina, Los Andes in Colombia, Catolica in Peru, ITAM in Mexico, and other universities in Santa Fe de Bogota and in La Paz) are all pursuing this avenue. Abilities to advocate for and educate, as well as assess implementation of ADR are built in as a result.

¹⁵ *Evaluation of Neighborhood Centers for Ministry of Justice, Argentina*, Hilda Baldaquin, Convenio DPK and Community Board Program of San Francisco, 1995 - *Evaluation of Conciliation Centers*, Ministry of Justice, Colombia

¹⁶ *supra* at 13

¹⁷ *Developing Democratic Decision Making Procedures Abroad*, Wildau, Moore and Mayor, *Mediation Quarterly*, Vol. 10, No 3, Spring 1993, pp 303-320.

6. Issue specific interventions

In this case, the issue(s) has been defined, and a constituency already exists. Experience build upon intervention and , when successful, resolution of the dispute. This approach can be helpful in fostering training and advocacy/public education.

7. Dispute systems design interventions

This is the most comprehensive approach, for it includes planning, training, and implementation of new systems. It calls for the development of an infrastructure to handle recurring conflicts, rather than addressing each dispute in isolation. Good examples are the Casas de Justicia in Colombia, and the national law of mediation in Argentina.

8. Capacity building in existing institutions

This tactic calls for an outreach to institutions and organizations, helping them develop an internal capacity to anticipate or handle differences and conflicts, and teach democratic and collaborative decision making. In Argentina, Poder Ciudadano has used conflict resolution skills development to train young people with leadership potential; and Conciencia has developed a similar program to train women political leaders.

9. Free standing institutional building

Training and information sharing can be helpful to individuals or groups who initiate independent centers, in such matters as democratic decision making, conflict management intervention, and toward creating or informing constituencies. Examples include initiatives with indigenous communities in Ecuador, and provincial judiciaries in Argentina.

The decision to adopt one or several approaches, such as those listed above, should be tailored to specifics and the local context. Key variables include the level and awareness of ADR, likely opposition to such initiative (and its source), existence of supportive leadership or constituencies, windows of opportunities, legal contexts that favor or discourage alternative programs, and the availability of financial or other resources.

C. Statistics and Other Points

There has been a paucity of investment in building the statistical foundation to evaluate ADR initiatives and programs -- with the exception of the Costa Rican project, the pilot court annexed project in Argentina, and a few individual and national studies in the US. As further impediments, comparative data on the operation of justice systems are seldom reliable, and ADR terms are often used interchangeably so that comparisons cannot be made.

It is clear that ADR is promoted throughout the hemisphere as an alternative to the court system, and that it responds to perceived and real needs in legal systems. Too often, however, justice systems are not held accountable systematically: few publish statistics on the performance of judges and justice system institutions or groups; or, when the will exists, resources and capacity are insufficient to the task. While AID sponsored projects have encouraged the development of statistical information bases -- a practice pursued by others donors --, reliable data remain scant.

This argues for support of small incremental projects encouraging them to build a sound foundation of information. In turn, this data will be helpful to future reforms.

IV. CONCLUSION

A monopoly by the formal judicial system of all enforceable remedies has weakened informal processes used historically to resolve conflicts. This, coupled with public expressions of discontent (about delays, excessively expensive processes, and inadequate procedures to solve disputes), explains why ADR has come full circle. ADR methodologies can serve the purpose of integrating a balanced approach to the provision of access to justice.

The issue is not **WHETHER** to reinforce the legal system, or to create ADR mechanisms, but rather **HOW** to design strategies that are complementary. Two concerns – how to increase access to justice, and how to improve access to justice systems -- should inform such strategies and draw upon experiences in North, Central and South America.

Neighborhood mediation centers and the training of mediators in indigenous communities in Ecuador, a dozen neighborhood centers in cities such as Buenos Aires, Quito, La Paz, the training of lawyers and social worker in Chile's legal assistance program, the family mediation center in Cost Rica -- all are activities that respond to the need for building stable democracies by improving access to justice. Court annexed ADR programs in Argentina and Colombia serve to demonstrate the viability of this strategy inside the legal system. Independent, private sector ADR efforts through chambers of Commerce, for instance, help open private centers for dispute resolution in a variety of areas, such as the commercial arena.

While it may be too soon to pronounce success with these efforts, likewise it is too early to reach negative conclusions.

In brief, Rule of Law strategies should integrate ADR as means toward access to justice and structural reforms, and should include systematic assessments. Strategies should foster local mediator programs, school initiatives, associations, the private sector, and be placed within the justice system --all multiple avenues that complement the formal legal system.

A combination of broad vision, courageous experiments, patient and sustained suppose, and rigorous evaluations are needed, if we are to understand where and how ADR can improve access to justice, systems of justice, and institutions that provide justice in our societies.

LECCIONES APRENDIDAS: EXPERIENCIAS CON RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE DISPUTAS

Por

William E. Davis y Madeleine Crohn

Trabajo Preparado para la

2^{da} MESA REDONDA SOBRE REFORMA JUDICIAL

MAYO 19 - 22, 1996

Con el apoyo de

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

Lecciones Aprendidas: Experiencias con Resolución Alternativa de Disputas

por
William E. Davis
Consejero
National Center for State Courts

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

Mayo 1996

I. Resolución Alternativa de Disputas (RAD) y el Estado de Derecho	1
A. Justicia Formal e Informal	1
B. Crisis del Sistema Formal	2
II. Experiencias Comparativas en America Latina y en Los Estados Unidos	3
A. Lo que Muestra la Investigación	3
B. Experiencias en América Latina	4
C. Experiencias en los Estados Unidos	8
D. Análisis Comparativo	11
III. Lecciones Aprendidas	12
A. Estrategias de Diseño	13
B. Modelos de Asesoría	14
C. Estadísticas y Otros Puntos	15
IV. Conclusión	16

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

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

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

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

A. Justicia Formal e Informal

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

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

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

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

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

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

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

En los Estados Unidos, por ejemplo, el sistema de justicia federal y estatal se encuentra bajo la constante presión de responder a los volúmenes de casos que se hacen cada vez mayores y poder proporcionar una justicia oportuna. Intentando el comprender lo que ocurre con los casos, la investigación muestra² que aproximadamente el 50% de ellos son resueltos y no avanzan más allá de la etapa inicial de presentar una demanda. En Estados Unidos menos del 10% de todos los casos van a juicio.

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

B. Crisis del Sistema Formal

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

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

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

- escrutinio por parte de los medios de comunicación los cuales informan sobre los defectos y las imperfecciones del sistema, así como también sobre casos de corrupción cometidos por los oficiales de justicia.
- esfuerzos ineficientes para hacer cumplir la ley y procesamiento, en conjunto con un sistema judicial al cual le toma años para procesar aún las causas más simples; y
- la inseguridad física (amenaza física) que rodea la vida de cada habitante urbano, lo cual se ha transformado en la principal preocupación y tema de debate público.

El impacto de la ineficiencia para poner en vigor la ley no debería ser subestimada. Tres encuestas de opinión pública³ relacionadas con el sistema judicial, indicaron que la mayoría de las personas forman sus

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

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

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

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

II. EXPERIENCIAS COMPARATIVAS EN AMERICA LATINA Y EN LOS ESTADOS UNIDOS

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

A. Lo que Muestra la Investigación

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

- Existe una carencia de terminología común para los distintos procesos de RAD y de un entendimiento uniforme de sus propósitos y objetivos. Por ejemplo, en Estados Unidos, un proceso que se presume que es mediación en un estudio en particular, podría de hecho ser otro proceso de RAD tal como evaluación de caso o alguna mezcla de mediación y arbitraje.
- Se desean bases de datos a fin de evaluar propósitos así como investigaciones que estudien programas de RAD a través de metodologías rigurosas. Son pocos los estudios que han utilizado grupos experimentales y de control al azar a fin de examinar las diferencias en casos que usan RAD y aquéllos que siguen los procesos formales tradicionales. Como factor contribuyente, la mayoría de las cortes no desean negar la promesa de nuevos procesos para los litigantes, ni tampoco desean limitar los efectos positivos que podrían tener en la carga de trabajo de las cortes si algunos de los casos fueran solucionados fuera del programa.
- Reglas, procedimientos y contextos jurisdiccionales varían, llevando a discrepancias en descubrir y enmascarar los posibles beneficios y desventajas de una técnica de RAD en particular.

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

Además, las encuestas de opinión pública en Estados Unidos, Argentina, Bolivia y Costa Rica⁴ indican resultados similares. Tales encuestas aclaran el nivel de conciencia relacionada con RAD y destacan áreas en donde la introducción de RAD respondería mejor a los intereses expresados por el público. En Argentina, tales encuestas fueron instrumentales en el diseño de programas de información pública auspiciados por Fundación Libra y el Ministerio de Justicia; en Costa Rica, contribuyeron a identificar

⁴ Véase nota de pie de página #.3

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

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

B. Experiencias en América Latina

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

1. Argentina

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

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

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

en la cultura legal.

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

2. Bolivia

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

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

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

3. Brasil

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

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

4. Chile

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

mayo de 1996.

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

5. Colombia

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

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

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

6. Costa Rica

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

- la ciudadanía pensaba que el sistema judicial estaba en crisis debido al excesivo volumen de trabajo – por lo tanto demasiado lento –, a la capacidad limitada de los jueces, la burocracia y la corrupción.
- menos del 6% sabía lo que RAD significaba (tales como mediación, conciliación y arbitraje), pero muchos pensaban que los conflictos familiares estaban relacionados con mediación; sin embargo, menos del 50% se sentía a gusto si sus casos eran manejados por otra persona que no fuera un juez.
- la conciliación (o mediación) inspiraba más confianza que el arbitraje.

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

7. Ecuador

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

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

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

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

8. El Salvador

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

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

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

9. Perú

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

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

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

10. Uruguay

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

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

C. Experiencias en los Estados Unidos

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

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

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

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

En los Estados Unidos, dos de los programas más conocidos y empleados que funcionan como complemento al sistema de justicia son: el arbitraje anexado a la corte y la mediación comunitaria. A pesar de que los resultados de investigaciones y evaluaciones permanecen algo tentativos⁵, la literatura proporciona información válida para aquellos encargados de desarrollar las políticas y para los administradores a cargo de los programas de RAD. Un hallazgo clave relacionado con las cortes del estado es que ".....en la mayoría de los procesos de RAD, los litigantes creen que están siendo tratados en forma justa y se sienten satisfechos con la forma en la cual se resuelven sus litigios." La conclusión, aparentemente modesta, ante preguntas tales como si RAD ahorra tiempo y dinero a los tribunales y litigantes, parece ser la más significativa. Además, si a las personas les gusta RAD a pesar que tal vez no les ahorre ni tiempo ni dinero, entonces ¿por qué razón las cortes no deberían probar RAD?⁶

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

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

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

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

1. Arbitraje Anexo a las Cortes

Para los casos civiles rutinarios se utiliza un proceso de arbitraje anexo a la corte, cuasi adjudicatorio, generalmente hasta US\$50.000, a fin de acelerar su resolución a través de un proceso que sea equitativo y satisfactorio para los litigantes y los abogados. El diseño de los programas y los procedimientos varían⁸, pero todos proporcionan la posibilidad de un *nuevo juicio* si una de las partes rechaza o desea apelar contra la decisión del arbitro (adjudicación).

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

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

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

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

2. Mediación de Caso Civil

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

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

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

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

⁹ Véase, Keilitz

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

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

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

En resumen, la resolución de disputa se ha transformado en una parte integral del sistema de justicia de los Estados Unidos¹⁰, pero requiere mayor documentación e investigación. En una edición especial de una publicación sobre RAD, del Centro Judicial Federal (FJC), el ex Director del FJC Sr. William Schwarzer resume estas preguntas relacionadas con las políticas:

- ¿Lleva RAD a un resultado más rápido, más satisfactorio y más económico, o crea otra capa de litigación?
- ¿RAD mejora el acceso a la justicia para aquéllos que no tienen una buena situación económica y no pueden financiar el costo de una litigación, o es un tipo de justicia de segunda clase?
- ¿A qué se tiene que renunciar para disfrutar de las ventajas de RAD, tal como la privacidad, velocidad y la reducción del proceso adversario y las ventajas de una litigación tradicional? y
- ¿RAD aliviana la carga de las cortes o desvían sus recursos humanos?

D. Análisis Comparativo

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

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

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

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

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

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

Ventajas de RAD:

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

Desventajas de RAD

Carencia de:

- Formalidad legal
- Normas – RAD no produce normas
- Poder objetivo
- Diseminación de información/conocimiento
- Profesionales de RAD calificados y capacitados
- Control centralizado/medidas correctivas sobre los procesos de RAD
- Sanción de mediación por el sistema judicial (a diferencia de conciliación y arbitraje)
- Peligro de privatización de la justicia
- Incertidumbre con relación a las calificaciones de los neutrales (mediadores)
- Oposición de los abogados a la privatización de la justicia
- Sin recurso a sistema obligatorio

III. LECCIONES APRENDIDAS

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

A. Estrategias de Diseño

En un ambiente legal en donde existe muy poca exposición al concepto de RAD, se debería efectuar un esfuerzo considerable para la orientación y capacitación a fin de crear el ambiente propicio para este tipo de reforma. La comunidad legal tradicionalmente es escéptica frente a nuevas ideas, tales como RAD, especialmente si es que éstas son percibidas por los eruditos legales¹¹ como una amenaza a la ley. Otros ven a RAD como un medio a través del cual las personas renuncian a sus derechos, si es que RAD cierra las cortes como un foro independiente¹². Luego, los escépticos suelen pasar por alto a RAD como parte esencial de los conceptos que crean mayor acceso a la justicia y a los sistemas judiciales.

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

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

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

1. Construir una base de apoyo

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

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

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

3. Desarrollar en etapas

La estrategia de diseño debería contemplar una serie de etapas que den una comprensión incremental de las iniciativas utilizando RAD. La rápida expansión de los objetivos¹⁴ conseguidos en Colombia ayudan a explicar algunas de las dificultades encontradas a través de este extenso programa. Los reformadores se

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

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

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

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

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

4. Responsabilidad para el Rol de Líder

Cualquier estrategia debería incluir e identificar líderes institucionales deseosos de defender los programas de RAD. Estos líderes ayudan a abrir puertas y a superar una resistencia natural al cambio sin importar si el programa es institucional o basado en la comunidad. En Argentina, Colombia y Chile¹⁵, el Ministerio de Justicia jugó un papel crucial en la promoción de reformas relacionadas con RAD. En Costa Rica¹⁶ y el Salvador, tal liderazgo vino de la Corte Suprema.

B. Modelos de Asesoría¹⁷

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

1. Iniciativas para concienciación

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

2. Talleres para el desarrollo de habilidades

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

3. Talleres centrados en instituciones

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

4. Talleres centrados en un tema

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

5. Iniciativas basadas en universidades

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

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

¹⁶ Véase nota de pie de página #13

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

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

6. Intervenciones en temas específicos

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

7. Intervenciones para el diseño de sistemas de litigio

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

8. Capacitación en las instituciones existentes

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

9. Desarrollo de instituciones autónomas

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

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

C. Estadísticas y Otros Puntos

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

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

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

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

IV. CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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

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