

La mediación comunitaria en Chile

Por Tania Macuer y Patricia Arias

Serie Documentos Electrónicos N° 4, julio 2009
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

La mediación comunitaria en Chile*

■ Por Tania Macuer y Patricia Arias, julio 2009

La buena convivencia en las ciudades y su relación con la calidad de vida de sus habitantes es fuente de preocupación para diversos organismos encargados de la seguridad pública y la justicia, tanto en Chile como en otros países de América Latina. La experiencia ha demostrado que las múltiples estrategias implementadas para la contención de la violencia y la delincuencia tienen grandes limitaciones, debido a su incapacidad de aprehender la complejidad de factores involucrados y la multiplicidad y heterogeneidad de conductas que buscan contener. Un primer problema es la tendencia a reducir el tema del conflicto en los barrios a la ocurrencia de delitos; error que distorsiona los factores que inciden en el temor y afectan la calidad de vida de los ciudadanos/as, limitando así los posibles efectos de las intervenciones en materia de seguridad y justicia.

Se debe tener presente que el conflicto es inherente a la vida en sociedad y su manifestación a nivel local-barrial, en una primera aproximación, se puede comprender por la cantidad de factores y variables interrelacionadas presentes en cada barrio (pobreza, cesantía, nivel de segregación espacial, nivel de educación, emigración, hacinamiento, etc.). En segundo lugar, por la intensidad y nivel de importancia que le brindan los actores involucrados y, tercero, por la oferta de recursos institucionales y comunitarios disponibles para su contención. En otras palabras, el nivel de vulnerabilidad social en un barrio, sumado a la percepción que tengan los vecinos sobre las problemáticas sociales que los afectan y los recursos institucionales disponibles para su solución, van configurando el nivel de conflictividad en una determinada comunidad.

En este escenario, la mediación en el ámbito comunitario se presenta como una importante herramienta para la contención de los conflictos surgidos en el nivel microsociedad, con múltiples beneficios para la participación, el empoderamiento y el desarrollo social, que la convierten en una valiosa herramienta en materia de política pública. Siguiendo a Wieviorka (2002), la "mediación social" cubre realidades diversas y puede construirse sobre lógicas muy distintas. En algunas experiencias la mediación crea relaciones –vínculo social– ahí donde no las hay o se han deteriorado, y gestiona las diferencias para que aquellos que son distintos no sean excluidos. Los mediadores, en esta lógica, promueven y facilitan que individuos o grupos sociales o culturales no vivan aislados o replegados en sí mismos, ignorados o rechazados.

I. La mediación en el ámbito comunitario

Hay diversos intentos por definir la mediación. La definición que interesa está en el contexto de las ciencias sociales y políticas, y su aplicación en la ciudad; ésta es, a la vez, una forma particular de traducción y de construcción de la realidad

social y un campo de conflicto de interpretaciones¹. Un elemento esencial es la existencia de un intermediario que opera entre dos posturas contrapuestas. Guillaume-Hofnung², se refiere a la mediación destinada a crear o recrear un vínculo, y la destinada a resolver un conflicto. De esta forma, distingue la *mediación*

*. El presente documento se basa en el estudio "Diagnóstico y sistematización de la experiencia. Proyecto Salud Jurídica y Mediación comunitaria", realizado para el Ministerio de Justicia (2008).

1. Wieviorka, M. (2002). *La Médiation une comparaison européenne*. Ministère du logement et de la ville. Francia: Les éditions de la DIV. Traducción propia. Disponible en: <http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/mediation.pdf>. Accesado el 14 de julio de 2008.

2. *Ibid.* Pág. 23.

de las diferencias –la alteridad a la base de toda construcción social–, y la mediación de los diferendos, o sea la gestión de los conflictos. En esta perspectiva, la mediación es definida como “un modo de construcción y de gestión de la vida social gracias a la intervención de un tercero neutro, independiente, sin más poder que la autoridad que le reconocen los *mediados* que lo han escogido o reconocido libremente”³.

Los temas de la ciudad, de lo local y del territorio ocupan un lugar prioritario y transversal en las preocupaciones políticas actuales; es en este contexto que la mediación adquiere relevancia a nivel mundial. En Europa, el surgimiento de la temática de la *mediación social* se ha dado en el marco de las reflexiones acerca de los procesos de participación de los habitantes y sobre los nuevos modelos de desarrollo de la colaboración. En este escenario, hay dos ideas que se desprenden de los debates producidos en los últimos años; la primera se refiere a los obstáculos con los que choca la gobernanza urbana en un contexto de fragmentación de las políticas públicas y de especialización de los servicios. En este punto, la Comisión Europea ha promovido la noción de *colaboración*, para aportar respuestas a este problema. La segunda idea surge del debate sobre la vaguedad de la definición de la participación; así, un estudio indicaba que los poderes públicos –con frecuencia– tenían una vaga idea sobre el significado concreto del compromiso de la ciudadanía y poca voluntad política para apoyarlo. Esta ausencia general de reconocimiento a la participación estaría claramente ligada a la débil y dispersa movilización en el terreno⁴.

Aún cuando la mediación gana terreno en las sociedades de Europa, ésta no se presenta de la misma forma ni corresponde a la misma lógica en uno y otro país. Existen en ellos diferencias que dicen relación, esencialmente, con la historia y la cultura política de cada sociedad, con sus concepciones sobre las diferencias culturales y

sus vínculos con las desigualdades sociales, con sus capacidades de inventar nuevas formas de democracia participativa. La mediación, en algunos casos, evita lo peor –que personas y grupos estén a la deriva, vivan el aislamiento, o permanezcan atrapados en lógicas de violencia destructiva o autodestructiva–, lo que puede tener el aspecto de un lazo social más real, de un modo de intervención pública eficaz y más abierta. Sin embargo, no es la panacea.

En Chile, los objetivos detrás de la incorporación de este tipo de herramientas en el ámbito comunitario son diversos, y se encuentran relacionados con los lineamientos de los organismos ejecutores y las necesidades de las localidades; siendo éstas últimas el factor central de toda iniciativa de mediación. En el ámbito de la seguridad ciudadana, los objetivos responden principalmente a la prevención del delito. Desde el sistema de justicia, el objetivo central es el acceso universal a ella; mientras que a nivel de gobierno local, el propósito es la incorporación de nuevas ofertas/capacidades para la resolución de los conflictos y problemáticas que surgen a nivel local.

2. Experiencias comparadas

Se han llevado a cabo experiencias de mediación en el ámbito comunitario tanto en comunidades europeas, africanas y latinoamericanas, lo que permite dar cuenta de la aplicabilidad de la mediación con ciertas particularidades.

La Unión Europea

En los países de la Unión Europea se aplican diversos modelos de mediación, destacando aquellos que son claramente comunitarios y buscan un cambio en la cultura de las relaciones sociales, promoviendo la responsabilización y la participación en la gestión de los conflictos, para el ejercicio de una ciudadanía democrática. Se

3. *Ibíd.* Pág. 24.

4. *Ibíd.* Pág. 25.

trata de modelos que van más allá de la simple resolución de conflictos comunitarios o vecinales y se insertan en la lógica de promoción de una cultura de mediación⁵. Así, se avanza en la construcción de un modelo en base a tres estrategias de acción: la acción social, la resolución de conflictos y la democracia participativa; para aplicar en las relaciones interculturales, intergeneracionales, de vecindad, entre ciudadanos y administración, y entre colectividades. Se trata de lograr una real transformación social, en que las palabras claves son: mediación, responsabilización y autodeterminación. La mediación local/comunitaria se presenta como una nueva forma de hacer política social.

En Europa, diversas experiencias de mediación se encuentran muy ligadas al tema de los inmigrantes. Esto, debido a que la convivencia ciudadana de diversas culturas, costumbres y creencias comienza a afectar las prácticas cotidianas de sus habitantes poniendo en jaque la tolerancia y el respeto por el otro. Múltiples gobiernos locales han llevado adelante experiencias de mediación "social- intercultural" para abordar este fenómeno. Por ejemplo, las *Femmes Relais*⁶ en Francia son mediadoras sociales y culturales, iniciativa que surge de mujeres inmigrantes a fines de los años ochenta. Éstas realizan su trabajo en aquellos barrios donde existe mayor población inmigrante desarrollando, además de servicios de mediación, estrategias para facilitar la relación de ellos con el Estado, el acceso a servicios, así como promover la inserción social y laboral.

África

En países africanos el tema central es la falta de oferta estatal en la solución de problemáticas comunitarias, que van desde la resolución de conflictos entre vecinos, hasta la falta de equipamiento comunitario.

En la comunidad rural de Zwelethemba en Sudáfrica⁷, el 2000 se inició un proyecto piloto de mediación como una manera de desarrollar alternativas de respuesta a la comunidad en problemáticas que el gobierno no intervendría debido a la carencia de recursos. La iniciativa se encuentra asociada a los Centros de Paz Comunitaria; en los cuales, residentes locales, en forma colectiva, colaboran en la búsqueda de soluciones que las partes involucradas darán a un determinado conflicto, de la misma manera que ejecutan proyectos de desarrollo comunitario atinentes a las necesidades locales. El modelo fue considerado exitoso debido al impacto obtenido a nivel de percepción de la comunidad, ya que a solo dos años de su implementación era evaluado positivamente y había logrado reducir la cantidad de conflictos surgidos en las comunidades.

Chile

En Chile se pueden destacar dos experiencias que se encuentran en desarrollo en materia de mediación comunitaria, implementadas desde el Estado. La primera, es la experiencia desarrollada desde la División de Seguridad Pública en el marco del Plan Comunal de Seguridad Pública. La segunda, a través del Ministerio de Justicia en el marco de un proyecto de colaboración con la Unión Europea.

El Ministerio del Interior, a través del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), ha promovido la prevención de la violencia en el ámbito vecinal o comunitario a través de la implementación de sistemas de justicia local asociados al Plan Comunal de Seguridad Pública, ya que se reconoce la estrecha relación entre ésta y el conflicto vecinal/comunitario. Las disputas en el barrio son comprendidas como hechos cotidianos, producto de las diferencias entre las personas, que al no ser resueltas adecuadamente, pueden escalar hasta adquirir una intensidad que

5. Miguel, S. y Francois, G. (2004). La Médiation communautaire en tant que mode novateur de résolution des conflits, d'action sociale et de participation citoyenne dans un contexte multicultural. Adaptación y traducción propias http://www.gencat.net/interior/dialegs2004/ponencias/Geoffrey_Francois.pdf. Accesado el 14 de julio de 2008.

6. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). "Compendio Internacional de prácticas, sobre prevención de la comunidad", CIPC editores, pag. 27.

7. *Ibid.* Pág. 25.

afecta la calidad de vida y la percepción de seguridad de sus habitantes. "El objetivo del trabajo preventivo en mediación no se focaliza en evitar o reprimir los conflictos, busca contribuir a manejarlos adecuadamente, a fin de resolver las diferencias de intereses sin afectar los derechos de las partes involucradas o de otros miembros de la comunidad"⁸, asegurando su contribución al mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de la vida comunitaria. En este eje de intervención se implementaron aproximadamente 15 proyectos a lo largo del país durante 2008.

El Ministerio de Justicia, en colaboración con la Unión Europea, implementó en el año 2006 el Proyecto Salud Jurídica y Mediación Comunitaria, que consiste en el desarrollo de instancias de participación mediante la reorientación de cinco centros de mediación de la Corporación de

Asistencia Judicial (CAJ) desde el ámbito familiar al comunitario/vecinal, a raíz de la creación de los Tribunales de Familia que consideran un sistema propio de mediación. La experiencia deja de manifiesto el interés del gobierno por insertar métodos participativos y alternativos de resolución de conflictos que van más allá del sistema tradicional, que permitan la cooperación y la responsabilización de la comunidad. Una característica distintiva de esta experiencia es la profesionalización y el carácter institucional de ella, ya que todos los mediadores de la CAJ son profesionales acreditados en el sistema nacional y dependientes del Ministerio de Justicia. Esta situación difiere de otro tipo de experiencias donde se privilegia la formación de mediadores que son parte de la comunidad y líderes en éstas, como es el caso de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y la formación de pre-mediadores comunitarios.

T 01 Países con experiencia en mediación comunitaria		
Países	Presencia de mediación comunitaria	Organismos que implementan prácticas de mediación comunitaria
Argentina	√	Experiencias a nivel local. Ejemplo: Municipio de Morón.
Chile	√	Experiencias a nivel local desde los municipios. Ejemplo: El Bosque Experiencias a nivel local desde los municipios con financiamiento del Ministerio de Interior. Ejemplo: Santiago, Pudahuel, Peñalolén, Pedro Aguirre Cerda, La Pintana, La Florida, La Cisterna, etc. Experiencias desde la CAJ: Iquique, Santiago, Valparaíso, Concepción, Puerto Montt.
Colombia	√	Unidades de Mediación y Conciliación, Programa de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (Alcaldía Mayor) y Sistema Distrital de Justicia.
Brasil	√	La Procuraduría General de Justicia a través del Ministerio Público. Ejemplo: "As escolas em Diadema", en São Paulo do Sul y Puerto Alegre, Municipio de São Paulo, "Balcão de directos" desarrollado en Río por Viva Río.
Costa Rica	√	La Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.
Salvador	√	Procuraduría General de la República.
Canadá	√	Los Servicios Federales, Sistema de Justicia.
España	√	A través de los estados y los gobiernos locales.
Francia	√	Desde el Sistema de Justicia y desde los gobiernos locales.
Bélgica	√	Desde el Sistema de Justicia y desde los gobiernos locales.

Fuente: Estudio Salud Jurídica y Mediación Comunitaria, FLACSO-Chile / Ministerio de Justicia (2008).

8. Ministerio del Interior (2008). Estrategias Comunitarias de Prevención para la Seguridad Pública, Boletín N°1, primera edición, diciembre.

En Chile, si bien en una escala reducida, la inmigración es fuente de conflicto en aquellos barrios que concentran la mayor cantidad de inmigrantes. La comuna de Independencia representa un caso interesante en la materia. Las crecientes demandas de los vecinos hacia el municipio y carabineros respecto a prácticas cotidianas de los nuevos vecinos y los conflictos de convivencia generados por ellas, dan lugar a la creación de un sistema de resolución alternativa de conflictos vecinales al alero del FAGM. Esto deja en evidencia la detección de altos niveles de intolerancia, así como también dificultades de los inmigrantes en el proceso de resocialización. En estos dos años de implementación del proyecto se han tenido grandes avances en materia de convivencia, ya que se han establecido canales de comunicación entre residentes e inmigrantes que han demostrado que muchas de las disputas barriales se generan debido a la falta de comunicación y al desconocimiento de los inmigrantes respecto a ciertas normas y valores que son parte del saber social de los chilenos.

Las experiencias en Chile son aún de carácter piloto, y su impacto es desconocido debido al corto tiempo de implementación, a la ausencia de sistemas de seguimiento y a la cobertura aún limitada. Sin embargo, las características de la mediación hacen de ella un instrumento con múltiples beneficios para los objetivos propuestos, así como también con externalidades positivas a favor del fortalecimiento comunitario y la profundización de los valores democráticos en el largo plazo. Si bien los programas de mediación han tenido un crecimiento constante en muchos países, la forma en que se han desarrollado es muy disímil, sobre todo en lo que respecta al marco jurídico y el compromiso de los gobiernos para implementarlos como una política pública.

3. Consideraciones finales

La incorporación de la mediación como resolución alternativa de conflictos comunitarios/vecinales es una práctica replicable en diversos contextos y sociedades, ya que se encuentra basada en el fortalecimiento de la comunicación como herramienta movilizadora para el cambio cultural. Es una apuesta por el mejoramiento de las relaciones interpersonales mediante el desarrollo de la comprensión, la empatía, la apertura, la reflexión,

el empoderamiento, el reconocimiento del otro, etc. todas habilidades a favor tanto del desarrollo personal como social. Sin embargo, para lograr una intervención exitosa, es fundamental la elaboración de un diagnóstico que permita identificar los principales conflictos, problemáticas, necesidades y recursos de la comunidad en que se inserta, donde la discusión respecto a las condiciones óptimas necesarias para la instalación del sistema de mediación encuentra respuesta en las particularidades del contexto local.

A lo anterior, se debe agregar la necesaria comprensión y conocimiento de la comunidad, su historia, los códigos, los tipos de liderazgos, el universo simbólico, los medios de comunicación legitimados, etc.; factores que van dando forma a los conflictos interpersonales y a las subjetividades que colisionan en ellos.

De la misma manera, el grado de legitimidad de los mediadores es fundamental en el acercamiento y calidad de la comunicación entre las partes que se encuentran en conflicto, por tanto el trabajo de difusión, promoción y sensibilización en la primera etapa de instalación del sistema de mediación a nivel local es necesario para lograr resultados favorables, tanto en la resolución de éstos como en la sustentabilidad del proyecto.

La incorporación de iniciativas que apuntan a los espacios microsociales en materia de políticas públicas para la prevención de la violencia, el delito y otras problemáticas sociales, es comprender que la cotidianidad en los barrios produce y reproduce problemáticas que pueden ser abordadas en etapas anteriores a convertirse en grandes problemáticas de carácter social y hasta delictivo. Los objetivos centrales detrás de la iniciativa —ya sea la descongestión del sistema de justicia, mejorar el acceso a ésta, la educación de la comunidad en conductas cívicas, entregar nuevas formas de participación, fortalecer el empoderamiento de la comunidad, mejorar la convivencia a favor de la calidad de vida, o bien la prevención del delito— siempre deben considerar las implicancias del trabajo con la comunidad, sus metodologías y el tiempo de inserción necesario para lograr intervenciones efectivas, adecuadas y sustentables en el tiempo.

Bibliografía

Wieviorka, M. (2002). *La Médiation une comparaison européenne*. Ministère du logement et de la ville. Francia: Les éditions de la DIV. Traducción propia. Disponible en: <http://www.ville.gouv.fr/pdf/editions/mediation.pdf>. Accesado el 14 de julio de 2008.

Miguel, S. y Francois, G. (2004). *La Médiation communautaire en tant que mode novateur de résolution des conflits, d'action sociale et de participation citoyenne dans un contexte multicultural*. Adaptación y traducción propias http://www.gencat.net/interior/dialegs2004/ponencias/Geoffrey_Franaois.pdf. Accesado el 12 de abril de 2008.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008). "Compendio Internacional de prácticas, sobre prevención de la comunidad", CIPC editores, pág. 27.

Ministerio del Interior (2008). Estrategias Comunitarias de Prevención para la Seguridad Pública, Boletín N°1, primera edición, diciembre.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones Programa Seguridad y Ciudadanía



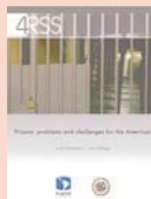
¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina
FLACSO-Chile



Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina
FLACSO-Chile



¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina
FLACSO-Chile



La Cárcel: problemas y desafíos para las Américas
FLACSO-Chile



Armas nucleares: la incertidumbre de la no-proliferación y el desarme
FLACSO-Chile