



LOS RETOS DE LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN AMERICA LATINA

Fernando Carrillo Flórez

El gran consenso acerca del fortalecimiento del Estado de Derecho en América Latina como espina dorsal de la consolidación democrática y de la eficiencia económica es hoy por hoy uno de los grandes puntos de convergencia en el ámbito de su agenda de desarrollo. Se ha replanteado así el debate del rol del Estado frente al desarrollo. No en los frágiles términos de su tamaño sino en la fértil área de su capacidad institucional para responder a la problemática propia de las sociedades modernas.

A. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO

El regreso del péndulo en la controversia alrededor del rol del Estado se adelantó a todos los pronósticos, aunque ello en sí aparezca como un hecho marginal. El énfasis que ha venido adquiriendo la temática del desarrollo de las instituciones ha llevado a cambios que en épocas recientes se concebían como totalmente ajenos a la teoría del desarrollo. Las voces más radicales de algunos han sido mitigadas en los nuevos escenarios del fortalecimiento de las instituciones. Hablar de gobernabilidad, buen gobierno o del resurgimiento de la sociedad civil, hoy ya hace parte de un evangelio cuyas consecuencias empiezan a verse en la cuna misma de la retórica que se había olvidado de las instituciones. Cumbres de jefes de Estado, declaraciones, tratados internacionales, programas de gobierno y estrategias locales son sólo una muestra de la proyección que ha adquirido esta problemática.

Entre otros, la publicación del Informe de Desarrollo del Banco Mundial - "El Estado en un mundo cambiante"- no es sólo el sugestivo título del Informe anual de un Banco de Desarrollo que marca rumbos en la teoría, sino un claro mensaje a quienes bajo la prematura proclama del fin de la historia dieron por terminada una controversia cuyos costos han sido considerables en términos de la capacidad institucional de los Estados para satisfacer las necesidades públicas.

Recuperar para el Estado su capacidad de acción y respuesta en áreas como el ámbito del Estado de derecho y los poderes judiciales, las legislaturas, los gobiernos municipales, el ejercicio de la función regulatoria y la promoción de la competencia, la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la transparencia, es un axioma incorporado muy recientemente a la agenda de desarrollo latinoamericana.

Se ha descubierto que la reforma económica no traía debajo del brazo la reforma política ni mucho menos la desaparición de los vacíos institucionales generados por un Estado, en muchos países en desarrollo, al servicio de unos pocos . Que un Estado casi privatizado por intereses de grupo tuviera que desaparecer, no fue precisamente el aporte del modelo de desarrollo de los 80s transplantado al Tercer Mundo. Pero que la renuncia a sus responsabilidades esenciales - en términos de su capacidad de respuesta- fuera la fórmula mágica para el desarrollo, fue exactamente lo que quedó en entredicho en los últimos años .

En términos del desempeño de ciertos Estados debe responderse por qué y cómo algunos Estados son más capaces que otros para servir de facilitadores en los procesos de desarrollo y en la erradicación de la pobreza y cómo los cambios recientes -desde la globalización hasta el despertar de la acción cívica- exigen nuevos criterios de aproximación a la problemática del sector público y su responsabilidad en los procesos de desarrollo.

Las consideraciones sobre el tamaño del Estado han sido relegadas a un segundo plano. Un Estado demasiado grande puede paralizar una economía, pero un Estado débil puede llevar a la anarquía. Por ende, el papel del sector público difiere de un país a otro dependiendo de su estado de desarrollo, paridad de su nivel de ingreso, geografía, fortaleza de su sociedad civil, diversidad étnica, etc. La oportunidad y sabiduría de las generalizaciones se derrumba con múltiples evidencias. Sin embargo, de anunciar la exterminación del sector público a sostener la necesidad de racionalizar su acción frente a los problemas sociales, sólo media la conclusión de lo inevitables que son las responsabilidades básicas del Estado. Esa es, en últimas, la nuez del problema.

En América Latina, el paso del Leviatán macrocefálico a la desaparición del Estado, olvidó el hilo conductor del clientelismo y la corrupción que minó la legitimidad y eficacia de las instituciones, queriendo pulverizar su presencia en la vida ciudadana. Hoy por hoy, el desmonte del Estado de Bienestar propone ser reemplazado por una sociedad de oportunidades compuesta de soldados ciudadanos de los que hablara Luther King. Ciudadanos más educados, más informados y críticos frente a la cuestión pública configuran una tendencia a mejorar la calidad de la política para hacerla más transparente y participativa. Comenzar a medir índices de participación ciudadana, por ejemplo, como factor de éxito de las políticas públicas, constituye un avance indiscutible dentro de la hoy ya revaluada dinámica del "Consenso de Washington".

El Presidente Reagan había afirmado en los años ochenta que el Gobierno no era la solución sino el problema. El Presidente Clinton, en su discurso inaugural del 20 de enero de 1997, declaró que el Gobierno no era el problema ni la solución, y que las alternativas de la participación comunitaria -de la democracia participativa en el nuevo lenguaje constitucional de Europa del Este y de América Latina- reclaman mayor presencia. De esa manera, el falso dilema de "Estado versus Mercado" ha terminado, entre otras, por cuenta del resurgimiento de la participación ciudadana y del llamado "capital social" como complemento de sectores públicos incompetentes y de mercados imperfectos.

Los asuntos sociales que no han sido resueltos ni por el Estado ni por el mercado, son el verdadero problema, particularmente de América Latina y el mundo en desarrollo. El sector público no los ha causado la mayoría de las veces y probablemente puede contribuir a resolver algunos de ellos. En consecuencia, el punto clave consiste en determinar qué puede hacer bien el Estado, qué hace deficientemente, qué tiene que hacer y qué no debe hacer definitivamente. Se trata de construir instituciones que fortalezcan el aparato del Estado para hacer lo que le corresponde mientras le impiden hacer lo que no le corresponde.

Un mejor Estado, más inteligente, estratégico, eficiente y catalítico que apunte más a la micropolítica de las relaciones con la comunidad y al fortalecimiento de la sociedad civil que a la nutrición de burocracias ineficientes. Es obvio que llegar a esa conclusión después de haber catequizado durante casi dos décadas desde la ortodoxia de un modelo económico, es una conquista de quienes han creído que lo que hoy se vive es la consolidación de la "tercera ola" de la democratización en América Latina .

Desde la otra cara de la moneda, bien ha rectificado Fukuyama que el futuro de la política y de sus grandes batallas en el siglo XXI no estará en el campo de las ideologías - ni siquiera en el terreno de la reingeniería de los procesos -, sino en el nivel de la sociedad civil y de la cultura política. El problema de hoy es medir el desempeño del actuar democrático y su capacidad de respuesta institucional de cara a esos nuevos desafíos. La sociedad civil y la cultura política muestran su condición de piezas mejor aceitadas para responder a esas nuevas demandas. No se puede continuar pensando con ligereza alrededor de un menor y no de un mejor Estado.

B. EL BID Y LA REFORMA INSTITUCIONAL

El Estado se ha transformado en su dimensión, el carácter de sus intervenciones y sus relaciones con el mercado y los agentes económicos y sociales. Sin embargo, a pesar de una innegable

mejoría en el ambiente macroeconómico, se percibe la permanencia de problemas que, de no ser atendidos, podrían afectar negativamente la sustentabilidad de la nueva estrategia de desarrollo y la consolidación de los sistemas democráticos. La alentadora vigencia de un panorama democrático en América Latina no oculta la debilidad de las instituciones democráticas y las dificultades existentes para su consolidación.

El centro del debate sobre la reforma del Estado ha dejado de ser un asunto cuantitativo para detenerse en la calidad de su accionar que debe estar al servicio de la consolidación de la gobernabilidad democrática. El Banco ha destacado con claridad que hay una relación directa entre el desarrollo y la calidad del proceso de gobierno. Sin duda, la construcción de escenarios para elevar la "calidad de la política" es cada vez más apetecible. Si el péndulo se está devolviendo, lo está haciendo en función de reconstruir para el sector público un rol que seguirá siendo crítico y medular para los países en vías de desarrollo, como es el cumplimiento de sus responsabilidades básicas y hacerlo con eficiencia, eficacia y equidad. El debilitamiento del Estado de Derecho y el mal funcionamiento de las instituciones públicas han impuesto un costo muy alto a las políticas económicas que las sociedades no están dispuestas a seguir pagando.

Bien se ha dicho que cada paradigma de desarrollo plantea sus particulares exigencias respecto del modelo de Estado que se ajusta a los tiempos. El nuevo modelo de desarrollo requiere de un nuevo tipo de Estado en América Latina, cuya construcción no puede esperarse de la mera adaptación incremental del aparato público tradicional por generación espontánea. La dimensión del nuevo Estado sólo surgirá de un largo, complejo y profundo proceso de alcance estructural que tomará un buen tiempo para su decantación y que planteará a los Gobiernos difíciles problemas de definición de prioridades, selectividad y secuencia de las políticas públicas. Y para que cualquier reforma sea sustentable deberá partir de una variable cada vez más incontrovertible: Que los procesos de reforma política son referentes obligatorios para la modernización del Estado en nuestra región. Son punto de partida, tránsito y punto de llegada de la Reforma del Estado.

La reforma del Estado aparece en la mayoría de los países de la región como un prerrequisito para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad. En ese mismo contexto y de manera coetánea, la reforma de los sistemas de justicia ha venido consolidándose como parte del conjunto de actividades prioritarias para garantizar tanto la vigencia del Estado de Derecho como la sostenibilidad democrática. Pese a que en la práctica se haya pasado por alto su trascendencia, jamás se ha podido desconocer la prestación de la justicia como la más básica de las responsabilidades del Estado.

El Estado de derecho, o en otras palabras un Estado sujeto al derecho, así como la existencia de un grado de seguridad jurídica mínimo y un sistema de justicia eficiente, son requisitos sustanciales para la consolidación del sistema democrático de gobierno y para el desarrollo económico. En los últimos años, los países de la región de América Latina y el Caribe han llevado a cabo un proceso de cambios estructurales políticos, económicos y sociales, en los cuales los sistemas judiciales han tenido un creciente protagonismo. La consolidación de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de las fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no sólo asegure un ambiente de inversión y crecimiento sino también sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dicha legitimidad va asociada con la capacidad del sistema judicial de hacer respetar la ley y ejercer su papel de contralor frente los otros órganos del Estado.

La relación entre justicia y economía ha sido objeto de muy reciente y escasa investigación y también de frecuente especulación. Existe amplio consenso entre economistas y juristas respecto de que el desarrollo económico y social de un país depende tanto o más de sus políticas e instituciones que incluso de sus recursos naturales. Una de las estructuras más importantes para la institucionalización de las políticas es la estructura legal. Los sistemas legales a su vez deben ser un reflejo de la realidad social de cada país para poder ejercer su autoridad efectivamente. Es decir

que las reglas que afectan tanto la vida económica como social no pueden estar divorciadas de los hechos diarios de las sociedades que gobiernan.

En este marco debe decirse que, dadas las características y la velocidad de los cambios que se están produciendo, es imperativo implementar un conjunto de reformas que complementen los esfuerzos de aproximaciones clásicas a estos procesos de cambio, algunas de ellas ya superadas por la fuerza de acontecimientos recientes. Las nuevas reformas deben afrontar cuestiones aun más sutiles y complejas como el desarrollo de la capacidad institucional, la modernización del derecho, la reforma del sistema judicial, la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción, la reforma de los sistemas de justicia penal, el acceso a la justicia y las formas de controlar la violencia y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

C. ESTADO DE DERECHO, GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO

El ambiente institucional y normativo manifiesta precariedades y deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación ciudadana y deterioran la credibilidad de las instituciones democráticas. En consecuencia, el funcionamiento de la economía ha tropezado con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de la gestión gubernamental, la inadecuación de las políticas públicas, la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos y, en consecuencia, la erosión del Estado de derecho. Por esa razón, en los últimos años se ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad para impulsar una sólida política de desarrollo sostenido y equitativo. Se trata de edificar un modelo político consistente con el modelo económico pues sin un Estado de Derecho democrático, que incluya sistemas de justicia robustecidos y eficaces no se tendrá una economía de mercado eficiente.

La gobernabilidad democrática supone condiciones de cohesión socioeconómica, de libertades políticas y de garantía de derechos fundamentales que hacen parte de la vida cotidiana de cada ciudadano y que, en el largo plazo, determinan la vigencia o no del sistema democrático y de economía de mercado. Ya se ha dicho que a estas alturas nadie hoy desconoce la relación directa e indisoluble que debe existir entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad del proceso de gobierno, aplicado este último concepto no sólo a la reforma del Poder Ejecutivo, sino cubriendo la modernización de las legislaturas, la reforma de los sistemas de justicia y los nuevos escenarios de la participación ciudadana.

Por todo ello, no ha constituido una casualidad que los organismos internacionales de desarrollo, incluyendo la banca multilateral de desarrollo, se estén planteando los temas de la gobernabilidad y el fortalecimiento del Estado de derecho como parte de su quehacer operativo. Hoy resulta evidente que la acción del mercado por sí sola no produce competencia, que es en últimas la esencia de su eficacia, ni tampoco produce equidad, que es el fundamento de la legitimidad del mercado y del sistema democrático. El rol de las instituciones y de los sistemas normativos en el cumplimiento de las responsabilidades básicas por parte del Estado hacia la búsqueda de un verdadero Estado de justicia aparece evidente. La construcción y consolidación de unas instituciones adecuadas para el mercado y la democracia son un mandato inaplazable por su potencialidad para promover la competencia, amparar la equidad y propiciar la seguridad, confianza y previsibilidad jurídica y política.

En ese orden de ideas, la gobernabilidad implica, en primer término, estabilidad política asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, la gobernabilidad requiere condiciones de confianza, seguridad y previsibilidad que incluye, entre otros, la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo; la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, el derecho de propiedad; un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, que respete la libertad contractual; una eficiente asignación de los recursos públicos; y responsabilidad del gobierno, probidad y transparencia en la administración del Estado en todos sus niveles.

La relación intrínseca entre desarrollo y gobernabilidad, en los términos ya señalados, es particularmente relevante en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos, ya que sin un clima de estabilidad y seguridad jurídica, es casi imposible un esfuerzo sostenido de ahorro, inversión e innovación que descansa en las expectativas de los agentes económicos privados. La definición de unas claras reglas de juego, con escenarios transparentes que reduzcan los costos de transacción - como lo ha destacado la escuela de la "Economía Institucional" - son la base para cualquier intento de instauración de metas que apunten a la democracia y a la economía de mercado.

Es claro que un esfuerzo de esta naturaleza debe hacerse mas sistemáticamente, por la vía de una reflexión estratégica capaz de traducirse en un plan de acciones y en mayores niveles de compromiso y coordinación con los esfuerzos de reforma a nivel regional y nacional. Todo evidencia que la reforma del Estado y, en particular, de la Justicia, ha pasado a tener una prioridad estratégica y todo indica que continuará teniendo una importancia capital durante mucho tiempo, por tratarse de un proceso difícilmente ejecutable con metas de corto plazo.

D. ROL DE LAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA Y SU REFORMA

El desarrollo de mercados competitivos y eficientes plantea como condición necesaria aunque no suficiente la construcción progresiva de un marco institucional que proclame y garantice la libertad de empresa en un entorno de competencia efectiva; defina con precisión y garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; impida la intervención arbitraria del Estado en la vida económica, obstaculizando la competencia de mercado; garantice la autonomía básica del sector público impidiendo su captura por grupos de interés particular; y racionalice los marcos regulatorios del sector privado a la garantía de bienes públicos inequívocos y al establecimiento de sistemas generales de incentivos.

Para la progresiva construcción de ese marco institucional para el desarrollo, es necesario poner en marcha programas y acciones de reforma tanto en los ámbitos legislativo como judicial y ejecutivo. Pero ninguno de los poderes públicos puede caer en la trampa de las reformas administrativas puramente instrumentales o responder de manera simplista a apremios macroeconómicos y/o fiscales, desconociendo la necesidad de trabajar en el incremento de la capacidad gerencial del sector público. Cumplir con esa nueva estrategia, exige modificar en forma oportuna las líneas fundamentales del modelo de administración de los poderes públicos, hacia uno más gerencial, centrado en los resultados de la gestión pública, que tenga como objetivo satisfacer las expectativas crecientemente insatisfechas de los ciudadanos.

En la reforma de los sistemas de justicia, debe apuntarse a aquellos procesos y jurisdicciones con impacto directo sobre la seguridad jurídico-económica, es decir, en la disminución de los costos de transacción y en la creación de un adecuado sistema de incentivos. Y aún mas: el desarrollo de mecanismos que logren vincular la vigencia del Estado de derecho a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos así como su capacidad de acceso a los sistemas de justicia. Durante muchas décadas el servicio público de la justicia fue subvalorado, tanto por la vía del desconocimiento de la independencia judicial como por el camino de la inaccesibilidad de los ciudadanos a esa elemental responsabilidad pública.

El Banco Interamericano de Desarrollo inició la reflexión acerca de estos temas en la década de los 90. Desde ese momento, se fijaron algunas pautas para la acción futura en estas áreas, entre otras: la necesidad de profundizar la labor de estudio y reflexión sobre el nuevo campo de trabajo; la urgencia de poner en marcha un proceso de evaluación de experiencias a través de talleres regionales y nacionales; el objetivo de incorporar estas metas en la Octava reposición de recursos de capital del Banco; la tarea de iniciar en la programación del Banco el análisis de la administración de justicia; y finalmente, la prioridad de poner en marcha operaciones de préstamo y cooperación técnica en estas nuevas áreas. El balance ha sido bastante alentador pues no sólo se han cumplido

las pautas señaladas, sino que se ha avanzado bastante en la conceptualización y el quehacer operativo de estos programas.

El tema de la modernización y fortalecimiento de los sistemas de justicia entró por la puerta grande en las actividades del Banco. Quedó incorporado en la Octava reposición de recursos de capital, profundizándose el trabajo de campo, el estudio y la reflexión mediante la puesta en marcha de instancias específicas al interior de la institución. Se han realizado talleres y actividades de creación de consensos a nivel nacional y subregional, en países como Colombia, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Venezuela y Perú, en diálogo directo no sólo con las instancias estatales sino con la sociedad civil, promocionando su activa participación.

A nivel regional también se han auspiciado talleres de evaluación de experiencias de reforma judicial en Washington D.C y en Williamsburg, Virginia. En Montevideo se celebró una Conferencia sobre justicia y desarrollo y en Río de Janeiro se realizó una reunión sobre acceso a la justicia. En 1997 y 1998 se realizaron actividades de capacitación de jueces en mecanismos de protección de derechos fundamentales y evaluaciones de las estrategias de reforma en América Central y en Sudamérica. El Banco se encuentra también conduciendo un trabajo de investigación sobre mejores prácticas, a fin de identificar experiencias extrarregionales útiles para orientar el contenido de la reforma en ciertos aspectos de la administración de los despachos judiciales y el proceso judicial.

Por otra parte, se ha incorporado la temática de la administración de justicia en los ejercicios de programación que el Banco realiza con los países. Ha aumentado cuantitativa y cualitativamente la cooperación internacional en estas materias y se ha propiciado mayor intercambio de experiencias con otros organismos y agencias de cooperación, como la OEA, la AID, el PNUD, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, en la búsqueda de mayor coordinación. Cada día aparecen mayores esfuerzos de coordinación de programas en los niveles bilateral y multilateral.

Han crecido las operaciones de asistencia técnica orientadas a la identificación de problemas y soluciones a través de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas. Desde 1994, el Banco ha aprobado dieciséis (16) préstamos y operaciones de cooperación técnica en apoyo a los procesos de reforma de los sistemas de justicia, así como donaciones del Fondo Multilateral de Inversiones para proyectos en el área de solución alternativa de conflictos comerciales en siete países. Se encuentran en diferentes estados de preparación, diseño o ejecución, proyectos en México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. Como condición sine qua non, los programas se han venido adaptando a la especificidad de las realidades de los sistemas judiciales respondiendo a los requerimientos y solicitudes de cada uno de los países. En el campo nuevo de la búsqueda de la seguridad ciudadana y el control de la violencia se han aprobado operaciones en Uruguay y Colombia y se están preparando en El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras.

E. INDEPENDENCIA JUDICIAL, COLABORACION ARMONICA Y GOBERNABILIDAD

La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional constituye la base de la arquitectura constitucional del Poder Judicial. Sin embargo, ha sufrido algunas distorsiones que han llevado en no pocos casos a desnaturalizarla. Su condición de principio capital del ejercicio de la democracia y de cimiento del Estado de derecho la coloca simultáneamente como mecanismo de defensa y como puntal de ataque en la dinámica de la práctica de los "frenos y contrapesos" .

Los embates persistentes de quienes, atrincherados desde el poder político, desean continuar una tradición de sujeción de la instancia judicial a los otros poderes del Estado, ha llevado a "blindar" a los poderes judiciales frente a la acción de las otras funciones públicas. Desde ese ángulo, para el caso de las democracias en transición como es la situación de buena parte de los países de la América Latina, la independencia del Poder Judicial puede llegar a ser malentendida y peor utilizada. Por una parte puede significar una patente de corso para sumir en el aislamiento a la

función judicial y, por otra, puede levantar obstáculos a la armonía en las relaciones entre los poderes públicos.

La independencia debe concebirse más como una relación de doble vía frente a las otras funciones públicas: de respeto de los otros poderes al ejercicio de una función subordinada a la ley para la preservación del equilibrio entre ellos pero, a la vez, de apertura a la colaboración armónica entre los poderes públicos para cumplir con las demandas ciudadanas que cada día son mayores. Desde otro ángulo, no puede llegar a convertirse en un obstáculo para la eficacia y la transparencia de las actuaciones judiciales. Un enfoque de esta naturaleza permitirá superar las múltiples barreras que han surgido en las relaciones ejecutivo-legislativo-judicial y abrirá las posibilidades de explorar un campo nuevo en la ciencia y en la práctica del ejercicio del Gobierno. Porque la gran ausencia en el tratamiento del tema tanto a nivel teórico como práctico, sólo es proporcional a la falta de comunicación existente entre sus protagonistas: burócratas, legisladores y jueces. Todo ello repercute claramente sobre la independencia misma de los poderes, la consecución de los fines del Estado y la consistencia de las políticas públicas.

Los regímenes autoritarios que asolaron nuestra región durante las últimas décadas lograron marginalizar las acciones de los poderes judiciales. La condición de convidado de piedra de este poder del Estado implicó en muchos casos no el desmonte del mismo sino su ocupación y mediatización por los otros poderes. Por ello, buena parte del debate constitucional reciente se ha centrado en la forma como la Constitución ha "refundado" el Poder Judicial. Un Estado de Derecho que se levanta después de los restos del totalitarismo reclama instituciones vigorosas y poderes judiciales independientes.

La noción de independencia judicial implica, entre otras cosas, que el juez no ha de tener más subordinación que a la ley y ello engloba la referencia a múltiples aspectos: independencia política frente al Poder Ejecutivo; independencia funcional frente a otros órganos judiciales; independencia económica frente a otros poderes, etc. La relación del juez frente a la ley señala un ámbito de acción del ejercicio de la función judicial que obliga a referir el cumplimiento de su deber al objeto mismo de la función legislativa.

La relación intrínseca entre la actividad del juez y la acción del legislador margina en principio aún a la misma función ejecutiva. Por ello, su fuente natural será la ley con todo lo que ello conlleva. En la clásica carta de Jefferson a Madison del 15 de marzo de 1789, se levantaban los riesgos de una relación que ya se vislumbraba como indisoluble y presidida por la facultad legislativa. Decía Jefferson que " el Poder Ejecutivo en nuestro Gobierno no es el único ni quizás el principal objeto de mi solicitud. La tiranía de los legisladores es, actualmente, y esto durante muchos años todavía, el peligro más temible. La del Poder Ejecutivo vendrá a su vez, pero en un período más remoto". Esto último se predicaría no sólo del abuso posterior del Ejecutivo al usurpar funciones legislativas sino de la indebida intromisión de los otros poderes en el ejercicio de la función de los jueces.

Sin perjuicio de lo dicho, y en el contexto histórico, se puede afirmar que el siglo pasado fue el de la expansión de los Parlamentos como organizaciones que incrementaron sus mandatos en forma desmesurada, ratificando el temor de Jefferson. El siglo XX ha correspondido a la expansión del Poder Ejecutivo y a la forma de controlar su predominancia. Y ya hay quienes anuncian - y es difícil refutarlo- que tanto por la necesidad del equilibrio entre poderes, como por las prioridades señaladas al Estado de Derecho, el siglo venidero será el siglo de los jueces. En efecto, la simple ley de la compensación indicaría que ese debe ser el curso de las cosas. De convidado de piedra en el proceso público a apéndice del Ejecutivo y correa de transmisión del poder legislativo, otros escenarios mejores le tienen que esperar a un poder cuya rehabilitación se está experimentando en los más diversos sistemas. Para mencionar sólo el contemporáneo principio de "autogobierno" de la rama judicial, basta examinar cómo las funciones de gobierno del Poder Judicial salieron del Poder Ejecutivo en una escalada paulatina que arranca de las Constituciones Italiana (1946) y Francesa (1947) e invade la Griega (1952), Portuguesa (1976) y Española (1978), y ya en los noventa ha impregnado la mayoría de las Constituciones de la región latinoamericana.

El poder judicial se convirtió durante muchas décadas - por duro que suene- en un orden sometido a los otros poderes. Aún hoy a escasos días de un nuevo siglo, el mayor desafío para América Latina consiste en continuar soportando en algunos casos intervenciones directas de los otros poderes públicos mediante la destitución de magistrados, presiones políticas y clientelares, recortes presupuestales y desconocimiento de decisiones judiciales, mientras continúa en la batalla nunca terminada de proclamar la independencia de su justicia y liberarse del yugo de la subordinación. Por fortuna, las aspiraciones de las democracias apuntan a sistemas constitucionales que pasen de la impotencia del poder judicial, la prepotencia del poder legislativo y la omnipotencia del poder ejecutivo a sistemas de gobierno más equilibrados con poderes judiciales robustecidos, legislaturas modernizadas y ejecutivos controlados y eficientes. Un nuevo balance de poderes en América Latina es sin duda alguna uno de los más importantes rasgos de su democratización.

Dentro de los espacios de fortalecimiento institucional que hoy reclama el sector público, es muy reciente la tendencia de incorporar a legislativos y judiciales en el corazón de los procesos de reforma. De un análisis de la presencia de una y otra función en términos del gasto público, puede concluirse que ha crecido más el judicial que el legislativo pero ambos han multiplicado sus funciones. Cada día son mayores las demandas ciudadanas y tanto el ejercicio de la función judicial como legislativa han experimentado drásticos cambios a la hora de buscar responder a las demandas ciudadanas. No es pues tampoco una coincidencia que fenómenos como la denominada "inflación legislativa" y la simultánea "devaluación de la ley" hayan abierto el espacio a decisiones de los jueces en campos antes vedados al poder judicial y del exclusivo resorte de los parlamentos .

La debilidad institucional es un problema común de los dos poderes y en muchos países se ensayan diversas herramientas que permitan trabajar al servicio de la gobernabilidad democrática. Pero si algo ha quedado en evidencia después de diversos intentos y algunas lecciones aprendidas, es la prioridad que adquieren la búsqueda y creación de consensos para diseñar, preparar y ejecutar las políticas públicas. En últimas, la garantía de la independencia judicial vendrá de la mano de un mayor entendimiento de las actividades del Poder Judicial por parte del Ejecutivo y el Legislativo. Una interacción de esa naturaleza va a permitir unos arreglos institucionales innovadores que, como puede demostrarse, no son necesariamente un problema de ingeniería constitucional . Las violaciones del principio de independencia son más comunes en situaciones de desconocimiento y falta de comprensión mutua de las actividades del otro poder.

Las relaciones son susceptibles de mejorar y ello es posible conseguirlo en las sociedades políticas modernas sin violar el principio de separación de poderes ni mucho menos el de independencia del poder judicial. Sin embargo, separación de poderes con interacción y diálogo para la eficiencia de las políticas públicas, no es un asunto que pueda conseguirse de un día para otro en una región, como la latinoamericana, con una gran carga de un pasado autoritario, con facultades legislativas excepcionales casi permanentes y asunción de funciones jurisdiccionales por el Ejecutivo en muchos capítulos de su historia reciente.

Por todo lo anterior, tanto la defensa del principio de independencia judicial como las posibilidades de colaboración entre los poderes son temas que deben remitirse a los mecanismos propios de interacción entre las ramas del poder. Ello comprende categorías que comienzan con el diseño mismo de la Política Judicial como un esfuerzo compartido de los poderes; el nombramiento de los jueces o la confirmación por el Legislativo en sistemas como el estadounidense; sistemas de colegislación mediante categorías especiales de ley -orgánicas o estatutarias según el sistema constitucional respectivo- para regular el estatuto jurídico de jueces y magistrados; regímenes especiales de ascensos, inspección, régimen disciplinario y derecho a la inamovilidad; duración, salarios y remuneración de funcionarios, etc.

Uno de los espacios de interacción que resulta crítico, por las sensibilidades que despierta y por las dificultades que genera en la relación ejecutivo- legislativo- judicial, es el tratamiento del presupuesto de la justicia. El sistema mismo de elaboración del presupuesto del sector justicia

marca una primera pauta que ordinariamente se concibe como la real consagración de la autonomía del poder judicial. Muchas veces el presupuesto se presenta formalmente al Congreso por la propia judicatura, o el proyecto se presenta a una comisión especializada del legislativo o a través del Poder Ejecutivo para que sea incluido en el proyecto que presentará posteriormente al Legislativo.

En esa misma dirección, muchas de las controversias que hoy se suscitan en relación con la prioridad o no de la reforma judicial para un gobierno tienen que ver con el monto y composición del gasto público en justicia, con su incremento a través del tiempo o con la asignación de porcentajes señalados en la Constitución como rentas atadas a este sector. La tozudez de los hechos ha demostrado que dichos indicadores no son auténticamente representativos ni de la voluntad política de un Estado para avanzar en una reforma del sector ni menos del éxito de la estrategia. Por el contrario, en el caso concreto de las rentas con destinación específica a la justicia o se vuelven irrealizables para el Ejecutivo o se convierten en la gran excusa para demostrar que quien incumple es la judicatura misma, por la ineficiencia del gasto o por la imposibilidad de ejecutar un considerable volumen de recursos. Bajo ninguna de estas últimas circunstancias se consolida por sí la independencia del poder judicial.

En el fondo existe un problema mucho más estructural que afecta la casi totalidad de judicaturas de nuestra región: la crítica falta de información de lo que pasa al interior de los poderes judiciales, en términos tanto cuantitativos como cualitativos. La colaboración entre los poderes públicos se ve así notoriamente afectada. Ese es tal vez uno de los más grandes obstáculos para el diálogo con el Poder Legislativo y Ejecutivo. Resulta evidente que la ausencia de información empírica imposibilita cualquier esfuerzo de planeación estratégica y convierte la reforma de la justicia en un catálogo de buenos propósitos sin respaldo analítico de alguna naturaleza y de paso impide la comunicación con los funcionarios de otros poderes especialistas en el tema.

Uno de los espacios comunes más privilegiados para la búsqueda de la armonía en las relaciones es el ejercicio de la misma función legislativa. Allí son grandes los matices que abren los sistemas constitucionales para prohiar esa colaboración. La función de consulta ejercida en algunos países por algunos órganos jurisdiccionales tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo; la iniciativa legislativa que se le otorga a los entes de la justicia en el proceso de preparación de la ley; las audiencias públicas como mecanismo para escuchar a los voceros de las corporaciones judiciales y tener en cuenta sus opiniones; la medición del impacto de la aprobación de leyes e instituciones sobre la carga de trabajo de los jueces; y el trabajo a nivel de comisiones parlamentarias especializadas, etc. .

El diseño de una herramienta que permita dividir responsabilidades desde el punto de vista de la complementación del ejercicio de la función legislativa y reglamentaria es también trascendental. Categorías especiales de ley como leyes cuadro, marco o estatutarias representan en muchos casos no sólo el reconocimiento de una jerarquía especial de normas jurídicas sino la necesidad de entregar a los poderes judiciales la facultad de legislación delegada o reglamentaria en asuntos de su única incumbencia. Finalmente es necesario destacar el importante papel que juegan los nuevos roles que ha asumido la Sociedad Civil de cara a la acción del sector público. Ello puede traducirse, por ejemplo, en mayor democratización de las estructuras del Poder Judicial, mayor participación ciudadana para la vigilancia de la función representativa ejercida por las legislaturas, sistemas electorales más abiertos y equitativos, jueces electos por la voluntad popular, juicios de jurados, acción permanente de veedurías ciudadanas y criticismo mediante la extensión de la publicidad de las decisiones judiciales, todo lo cual contribuye a la transparencia que requiere la independencia judicial.

F. EL CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE REFORMA JUDICIAL

El examen de los proyectos aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo hasta la fecha permite identificar seis áreas básicas en las cuales ha concentrado su asistencia. Estas categorías, en alguna medida se yuxtaponen pues, por ejemplo, el fortalecimiento institucional está incluido en

las actividades -recientes- de la reforma de la justicia penal.

1. Fortalecimiento institucional.

Esta categoría comprende la asistencia en esferas como la creación de capacidad para la planificación estratégica, incluido el establecimiento de mecanismos para reunir y crear bases de datos; la modernización de estructuras, procedimientos y procesos administrativos como la creación de sistemas modernos de planificación física, financiera y de personal; la instalación de sistemas de informática; la capacitación; y el apoyo de infraestructura.

La mayor parte de los proyectos del BID contienen componentes de fortalecimiento institucional y tienen por objeto modernizar la administración de justicia, los órganos de la justicia del poder ejecutivo y organismos autónomos que participan en el sector . También comprenden la asistencia a las dependencias que se ocupan de los registros de la propiedad y de resolver los litigios sobre la propiedad de la tierra . La capacitación ofrecida abarca no sólo la formación en esferas administrativas, sino también la sustantiva de jueces, fiscales, defensores y otros funcionarios de la justicia en aspectos tales como las modalidades de aplicación del derecho internacional sobre derechos humanos en casos de alcance nacional .

2. Acceso a la justicia.

Este campo de acción incluye actividades encaminadas a asegurar que todos los ciudadanos puedan obtener la solución de sus litigios ante una instancia facultada para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, a un precio costeable y en un lugar y mediante un proceso que se encuentre a su alcance. Se refiere también a la necesidad de que los ciudadanos puedan valerse de asistencia jurídica en las causas penales o civiles. Comprende actividades como el apoyo a los juzgados de paz y de primera instancia ; la publicación de informes sobre despachos judiciales y manejo de expedientes; el establecimiento de regímenes de defensores públicos y servicios de asistencia jurídica gratuita, especialmente en beneficio de litigantes indígenas ; la creación de oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje o mediación -incluyendo tanto los proyectos financiados con recursos del FOMIN respecto del arbitraje y la mediación comerciales, como los financiados en apoyo a la mediación en la administración de justicia, los centros comunitarios y las escuelas -; y la educación cívica respecto de las instituciones de la justicia, el proceso judicial y los derechos de los ciudadanos.

3. Reforma de la justicia penal.

En esta categoría figuran las actividades encaminadas a mejorar las instituciones de la justicia penal. Las actividades comprenden el fortalecimiento de las Fiscalías y Procuradurías del Ministerio Público, la formulación de políticas de prevención del delito y la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penitenciaria. Esta categoría también comprende las actividades de reforma de la justicia de menores, desde el establecimiento de juzgados y procedimientos de menores hasta formación técnica y profesional a adolescentes que purgan condenas penales . Este último aspecto se aborda también en los proyectos recientes sobre convivencia y seguridad ciudadana.

4. Reforma legislativa.

Comprende actividades destinadas a mejorar el proceso de preparación, presentación, sanción y aplicación de las leyes. Por tanto, comprende la asistencia para la reforma o formulación de leyes, la asistencia técnica a los poderes legislativos para mejorar su capacidad de formulación de leyes y la capacitación de los funcionarios de la administración de justicia en la aplicación de los nuevos instrumentos normativos . Entre las leyes que se han revisado se cuentan los códigos de procedimiento civil y penal, las leyes sobre violencia doméstica, los códigos contencioso administrativos, la legislación sobre menores y las normas constitucionales.

5. Formación de consensos.

Esta categoría abarca actividades encaminadas a crear los consensos necesarios entre los funcionarios del sector de la justicia, los legisladores y la opinión pública respecto de la importancia de la reforma del sector, con el propósito de definir prioridades de acción. Incluye operaciones de carácter regional - ya referidas - sobre temas concretos de la reforma, así como proyectos en cada país que financian y reuniones técnicas para definir estrategias de reforma. En 1998 se ha aprobado una cooperación regional para evaluar las estrategias de acceso a la justicia en la región.

En general, el contenido de los proyectos de justicia ha evolucionado desde 1994, pues se ha tratado de ajustar sus acciones a las realidades locales concretas de cada país prestatario. Las primeras operaciones se destinaron solamente al proceso de la justicia civil; en cambio, el alcance de los proyectos más recientes se ha extendido a las instituciones de los poderes ejecutivo, judicial, organismos autónomos y a los problemas de la justicia penal, procesal penal y penitenciaria. Los proyectos han incorporado siempre un componente participativo tanto en su diseño como en su ejecución. Se ha puesto en evidencia la importancia de incorporar las ideas de los usuarios en el diseño y la ejecución de los proyectos, lo que a su vez ha demostrado que no existe un modelo único de participación. La presencia de la sociedad civil tiene consecuencias importantes en términos de la transparencia y la rendición de cuentas ante los usuarios de la administración, que si bien puede aumentar el tiempo invertido en el diseño del proyecto, consigue definir las prioridades de "abajo hacia arriba".

En suma, los objetivos de los proyectos de reforma del sector se han concentrado en establecer la previsibilidad y certidumbre de las leyes y de su aplicación; crear una administración de justicia más eficiente y confiable; mejorar el acceso a la justicia; fortalecer la independencia judicial; acrecentar la transparencia e imparcialidad del proceso judicial; garantizar la seguridad ciudadana y la eficacia de las instituciones del sector; facilitar las operaciones comerciales mediante una resolución acelerada de los litigios; y mejorar la calidad de las decisiones judiciales.

G. LAS LECCIONES APRENDIDAS

Las estrategias de reforma judicial deben ya enmarcarse en el ámbito de las evaluaciones sobre experiencias disímiles que los diversos procesos han venido arrojando. Se necesita saber qué hemos aprendido, cuáles son las lecciones exitosas y cuáles las malas lecciones para retroalimentar la ejecución de proyectos y nutrir los nuevos programas tanto nacionales como de los organismos involucrados en el sector.

1. Integralidad de la estrategia

Los procesos de reforma de los sistemas de justicia deben concebirse integralmente aunque no siempre sea posible y conveniente formular operaciones muy ambiciosas y complejas. Dentro de una concepción integral, comprensiva y de largo plazo, deben aplicarse criterios de selectividad, gradualidad y fijación de prioridades. Una característica esencial de los proyectos es la naturaleza interdisciplinaria que vincula y exige conocimientos especializados de diferentes profesionales y ramas del derecho. Las nuevas tendencias de los programas de reforma de la justicia hoy apuntan por ejemplo a la necesidad de contar con visiones integrales aunque graduales y selectivas que no excluyan los sectores de la justicia con los más graves problemas - como son los relacionados con la justicia penal y penitenciaria y los menores infractores -, o los sectores de la población más afectados por la falta de acceso, como las mujeres, los pobres y los indígenas.

2. Independencia del Poder Judicial

El punto medular de una reforma del sector tiene que ver con el diseño mismo de la normativa institucional en el marco de las reglas de juego del ejercicio de los poderes públicos. Por consiguiente, la piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia es la efectiva independencia del poder judicial. El diseño de la estrategia en el marco amplio del contexto

institucional implica acudir incluso al recurso de la reforma legislativa y constitucional si ella es indispensable, por ejemplo, para la independencia del Poder Judicial. Sin independencia no hay técnica gerencial, organizacional, o informática que resuelva la necesidad de un sistema judicial imparcial, eficiente, ágil y confiable. Sin independencia del poder judicial no hay Estado de derecho y sin Estado de Derecho no hay condiciones para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado, que aseguren condiciones de seguridad y previsibilidad jurídica y política. El contexto de la reforma tiene pues unas implicaciones políticas que resultan no sólo innegables sino de gran importancia estratégica a la hora de vincular a los diferentes actores sociales, políticos y económicos al proceso.

3. Participación de otras autoridades

Por lo dicho, y a pesar de la búsqueda de la necesaria independencia del poder judicial, la reforma del sistema de justicia no puede quedar limitada a las autoridades judiciales. Debe involucrar no sólo a otras instituciones del sistema de justicia, distintos del Poder Judicial, sino al órgano legislativo para procesar la legislación que la reforma judicial requiere. También debe comprometer a las autoridades ejecutivas como contraparte del Banco para dar el apoyo financiero y administrativo necesario para sacar adelante este proceso. La reforma es imposible sin contar con sólidos consensos nacionales y por ello la cooperación internacional apunta siempre hacia ellos.

4. Especificidad de la estrategia

Si bien puede haber paradigmas generales en cuanto a lo que se desea - en cuanto a modernización de las normas, acceso a la justicia, formas de gestión de la rama, métodos alternativos de resolución de conflictos, combate al retraso judicial, nuevas formas procesales, sistemas modernos de información, etc.- las operaciones deben ser "hechas a la medida", con estricto apego a las específicas circunstancias nacionales. Las percepciones de la ciudadanía frente a la problemática de la justicia señalan por regla general un camino correcto frente a las distintas prioridades de los programas de reforma. Un ejemplo concreto es la preocupación cada vez más creciente de los obstáculos para el acceso al sistema, la magnitud y complejidad de las dificultades de la justicia penal y la necesidad de abordar los proyectos en una dimensión descentralizada y en estrecha cooperación con la sociedad civil.

5. El liderazgo de la sociedad civil

Respecto de este último punto, el papel de la sociedad civil en el liderazgo y la consolidación de los programas de reforma judicial constituye una alternativa única e irrenunciable que comienza a ser parte central de estos procesos. Sin amplios consensos nacionales y sin la apropiación del tema por los líderes políticos y empresariales, por los partidos políticos, por las organizaciones de la sociedad civil y por los medios de comunicación social, es difícil enfrentar una tarea tan compleja y esperar resultados favorables.

6. Una reforma cultural gigantesca

Los proyectos de reforma del sector justicia requieren mucho tiempo y paciencia, y sus resultados van apareciendo en el camino de manera progresiva. Implican importantes cambios culturales e institucionales que no son fáciles y podría afirmarse que al menos en nuestra región se está frente a un proceso de aprendizaje. La reforma además toma tiempo y las expectativas creadas por su puesta en marcha no se compadecen con la percepción pública respecto de sus resultados. Aquí radica principalmente la importancia y urgencia de enfrentar el desafío.

7. Sentido de apropiación y compromiso político

Se requiere en esa misma dirección y como condición fundamental un gran compromiso de los países. La debilidad del consenso alrededor de un proyecto de reforma de justicia es el mejor camino al fracaso. Sin sentido de pertenencia y de "apropiación" por los interlocutores locales no es posible avanzar. Las múltiples actividades y esfuerzos del Banco en ese sentido en diferentes países así lo siguen corroborando.

8. La defensa de los derechos fundamentales

La defensa y protección de los derechos fundamentales no es un asunto que tampoco pueda ser olvidado por la reforma de los sistemas de justicia. Su clara conexión con la inserción en el sistema político y económico hace que la concepción de ciudadanía dependa en últimas de dichas garantías. Desconocer la repercusión de la problemática de los derechos fundamentales en América Latina y el Caribe atenta contra la integridad, consistencia e integralidad de cualquier proyecto en este campo. Y si existe un área en la cual se reconozca ya la efectividad de la acción de la ola de reforma judicial es precisamente en materia de la sanción de las violaciones de los derechos humanos en la región .

9. La batalla institucional

La inversión más cuantiosa de los proyectos de las diferentes agencias y organismos bilaterales y multilaterales se destina ahora al fortalecimiento institucional. La batalla de la reforma judicial se ganará o perderá en la arena institucional. La experiencia acumulada de algunos organismos en materia de análisis, fortalecimiento institucional, y gestión del sector público debe ponerse al servicio de la administración de justicia.

Un dimensionamiento adecuado de los componentes de infraestructura y de tecnología de la información debe evaluarse, ya que muchas veces han contribuido a preocupantes desequilibrios en los objetivos de los proyectos. La tecnología al servicio de la reforma judicial no puede concebirse como un fin en sí mismo, sino tan solo como una herramienta que involucra la participación de los usuarios en los diagnósticos y en el diseño del sistema de información que se requiere. Así mismo, la informatización de procesos ineficientes o la ausencia de una estrategia de información sectorial basada en la compatibilidad de sistemas de varias agencias gubernamentales, limita la eficacia de las políticas públicas.

10. Visión sectorial

La presencia de diversas autoridades del sector pertenecientes a poderes públicos independientes y a organismos autónomos obliga a apartarse de las visiones tradicionales de los proyectos de desarrollo. Un enfoque sectorial implica respetar ese conjunto de competencias y simultáneamente concebir mecanismos de diálogo, cooperación y coordinación en la puesta en marcha de las políticas públicas. En muchos casos, se trata de nuevos actores no acostumbrados a la cooperación internacional ni mucho menos a ejecutar programas de reforma de las instituciones .

11. Coordinación de la cooperación internacional

Finalmente, se requiere estrechar la coordinación entre las diversas agencias bilaterales y multilaterales de financiamiento para evitar duplicaciones, contradicciones y derroche de recursos que en muchos casos llevan a la fragmentación de los proyectos.

H. REFLEXIONES ADICIONALES

La reforma judicial comprende una redefinición del papel del sistema mismo de justicia. En este nuevo entorno no sólo es necesario reformar las normas y códigos sino también el entorno político en el cual se halla y su sistema de administración y gestión con criterios gerenciales, para así poder responder más adecuadamente a las necesidades de un nuevo consenso político económico y social. Se puede afirmar entonces que la importancia y necesidad de la reforma de los sistemas judiciales coincide con la búsqueda de oportunidades que reafirmen los procesos de cambio económico y político por los que está atravesando la región desde hace más de una década.

Frente a fenómenos como la globalización y la internacionalización de la economía, las normas jurídicas y el sistema de justicia deben mostrar su capacidad para asimilar y afrontar esas nuevas realidades . Resulta incuestionable que los diferentes procesos de reforma institucional en curso en la región latinoamericana ya comienzan a resaltar la importancia del vínculo entre el fortalecimiento de los sistemas de justicia y la promoción de la inversión y el crecimiento en la región; impulsan una incorporación mas activa en el diálogo sobre la reforma judicial a las autoridades económicas y líderes del sector privado; introducen las variables del análisis económico a las estrategias de reforma judicial; demuestran las relaciones existentes y susceptibles de ser cuantificables entre el

fortalecimiento del Estado de Derecho y la eficiencia en las economías de mercado; e incentivan el inicio de un enfoque interdisciplinario para ser aplicado a los temas judiciales que facilite el acceso de quienes desde la sociedad civil y el sector privado buscan aproximarse a las nuevas realidades de la justicia en América Latina.

Mucho hay para asimilar también en el campo de experiencias institucionales particulares, en especial, sobre los resultados disímiles que en la región han dejado sobre el camino; por ejemplo, la creación de los consejos de la judicatura o la magistratura, las escuelas judiciales y la puesta en marcha de sistemas de carrera judicial, en principio inmunes al clientelismo de cualquier naturaleza. En algunos países, el inicio de sistemas de mérito basados en el desempeño individual ha llevado a la necesidad de refinar instrumentos que permitan hacer compatible la cantidad y agilidad del trabajo con la calidad de las decisiones proferidas por los jueces. Sin embargo, estudios sobre el sistema de incentivos del sistema judicial apenas comienzan a realizarse.

De la misma forma, mucho hay para aprender de los éxitos que en la lucha contra el crimen organizado y la batalla contra la corrupción cobran las diversas fiscalías que se han puesto en marcha en varios países de la región. La reforma de la justicia penal aparece como una necesidad inaplazable pues la impunidad ha alcanzado niveles muy altos en América Latina y la modernización de los sistemas penales y procesales penales debe apuntar a reducir ese flagelo. No es una casualidad que 19 países de América Latina y el Caribe estén experimentando el tránsito de sistemas inquisitivos a sistemas acusatorios o mixtos como resultado de profundas transformaciones que vienen ocurriendo en el ámbito de la justicia penal. En ese campo, debe avanzarse en una estrategia que permita conciliar dos objetivos que se han presentado como opuestos en virtud de la creciente criminalidad y violencia en la región: de una parte, la eficacia del sistema en la persecución del delito, y de otra, la garantía de la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente en lo referente al abuso de la figura de la detención preventiva.

Como ya se ha señalado, grande ha sido también el rol de los sistemas judiciales en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, e instituciones como el Defensor del Pueblo o el Ombudsman penetran cada día con mayor legitimidad en las controversias sobre los derechos frente al Estado. El reto más importante que se le ha planteado a la justicia es ratificar la más importante razón del Estado, como es la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

También es hora de fundamentar el balance de la estrategia sobre análisis de economía política y de indicadores de gestión y de resultados que otorguen bases sólidas para los nuevos proyectos. Bien se ha dicho que aquello que no se puede medir tampoco se puede manejar. Pero si es cierto que existen dificultades para avanzar rápidamente en esa dirección, ello no puede convertirse en un argumento para ignorar la prioridad y urgencia de la reforma de los sistemas de justicia. Hay que trabajar mucho más en la determinación de las características y los indicadores de una administración de justicia eficaz. La formulación de indicadores, por ejemplo, de la independencia del poder judicial, podría estimular los esfuerzos encaminados a lograr las metas definidas por el indicador correspondiente. Indicadores integrales de una justicia eficaz, como de desempeño institucional, ayudarían también a los administradores de la justicia a diseñar sistemas de recopilación de datos para determinar la calidad de su gestión y las prioridades de reforma.

Resulta igualmente incontrovertible que una reforma de la justicia vincula también de manera imperante a los otros órganos del Estado y reclama liderazgos para coordinar acciones, tender puentes hacia el diálogo y solidificar los consensos. Máxime cuando la reforma de la justicia en América Latina debe tramitarse en el poder legislativo y define allí el inicio de su destino. Cada día menos, la función judicial se mantiene en la situación de vulnerabilidad que la convirtieron durante varias décadas en la "rama seca" del Estado. Las alianzas de los poderes públicos han demostrado su fuerza para imponerse en situaciones difíciles. La sumatoria de acciones conjuntas de los poderes públicos, en muchos casos en la región latinoamericana, ha exhibido una gran efectividad para luchar contra la corrupción y el crimen organizado. Tanto a nivel de la acusación y el

juzgamiento de altas autoridades en casos de corrupción , como frente a las amenazas que hoy se ciernen sobre la vida en comunidad como producto de la epidemia de la violencia y el crimen, acciones conjuntas y coordinadas de los poderes redundan siempre en mayor eficacia. Dichas alianzas en la lucha contra la violencia urbana, por ejemplo, ha permitido crear verdaderos equipos de prevención, investigación y represión del delito a nivel local y descentralizado.

Es evidente que los diversos poderes del Estado no operan en un vacío en las relaciones de tipo intraestatal, sino que se desenvuelven también en interacción con la sociedad civil. Fórmulas audaces de participación ciudadana en la justicia incluyen no sólo alternativas de desjudicialización sino experimentos que vinculan abiertamente a la academia, las asociaciones de abogados y los usuarios del sistema a la selección de los jueces . La composición mixta de las instancias de nombramiento y control de magistrados se traduce además en mayor transparencia de su gestión.

Mecanismos innovadores de cooperación entre los poderes incluyen, por ejemplo, informes anuales rendidos al legislativo por el judicial, como en España cuando se debate anualmente el Estado de la justicia, presentado en la memoria anual del Poder Judicial por parte del presidente del Consejo General del Poder Judicial a las cortes generales. No son ajenos a nuestra tradición ni tampoco lesionan la independencia del Poder Judicial, experiencias como los Consejos Nacionales de Justicia o de las tres ramas. En ese campo, el liderazgo que antes se le reconocía al Ministro de Justicia o al representante de la Justicia en el Ejecutivo hoy se desplaza claramente hacia la cabeza de los organismos jurisdiccionales. Reformas judiciales que ignoren estos hechos no serán el resultado de verdaderas políticas judiciales y su impacto será muy modesto.

Es importante también tener en cuenta que hoy una decisión judicial de un país puede afectar a la comunidad internacional violando por ejemplo los estándares mínimos consagrados para el desenvolvimiento de las relaciones externas. De esa manera, el monopolio en el manejo de los asuntos internacionales por parte del Ejecutivo abre el paso a nuevas instancias de dialogo, interacción y creación de consensos. Y así, la globalización de los poderes judiciales lleva necesariamente hacia la ampliación del espacio judicial internacional. Se ha hecho evidente que los jueces están construyendo una comunidad global legal que trasciende las esferas del Estado tradicional y hoy enlazan propósitos comunes que derriban a su manera las fronteras imaginarias que el Estado-Nación ha dejado como legado. Son expresiones del Nuevo Orden Mundial con potencialidad para crear jurisdicciones y metas supranacionales. Los poderes judiciales deben prepararse para cumplir ese tipo de nuevos roles y la reciente creación de una Corte Penal Internacional es un buen ejemplo de la senda que se sigue.

Estas son las verdaderas coordenadas donde debe replantearse el tema de la independencia del poder judicial y no por ejemplo en el terreno parroquial y discutible de los derechos corporativos de la magistratura. Parte de la crisis del Poder Judicial, es cierto, ha sido su especial adicción a procedimientos inadecuados y obsoletos pero también resulta inobjetable que su gran pasivo ha sido la falta de una concepción global de su misión en los escenarios de las políticas públicas.

Un escritor del siglo pasado afirmaba, no sin razón, que era preferible que hubiera malas leyes y jueces buenos, que no leyes buenas y jueces malos. En el marco del proceso de reformismo constitucional de América Latina debe destacarse cada vez mas que un Poder de la naturaleza del Judicial tiene que convertirse en el eje más trascendente del constitucionalismo democrático del próximo milenio. Bien decía Laboulaye que "Si me preguntais que es lo que distingue los pueblos libres maduros para la libertad de aquellos que no lo son, lo que distingue los pueblos maduros para la libertad de aquellos que no lo están, os responderé, sin vacilar, que no debeis fijaros en si tienen tal o cual Constitución, una o dos Cámaras, prensa libre, etc., No; todo eso puede llegar a ser instrumento de la pasión o de la tiranía mas o menos disfrazada. La verdadera distinción estriba en si hay o no hay justicia; consiste en que impere o no la ley. Decidme lo que son los Tribunales y yo os diré lo que es el pueblo".

Para superar el autismo característico de los poderes judiciales en nuestra América Latina, los

líderes de los procesos reformistas de la justicia, necesitan dosis ilimitadas de voluntad política hoy ausentes o intermitentes en la fase reciente de reforma. Por supuesto, no es posible creer en soluciones mágicas o fórmulas perfectas aplicables a todos los países de la región. Los diferentes contextos socioeconómicos y políticos determinan el tipo de contenido y estrategia de implementación de la reforma de la justicia más apropiada para cada país. Lo más importante, sin embargo, es mirar el futuro con una visión clara de cual es la contribución que se espera de las instituciones judiciales para el desarrollo de nuestros países y actuar de conformidad con esa convicción. El camino se ha abierto y el tránsito hacia sistemas de justicia más eficientes y equitativos se ha despojado de la indiferencia que castigó la provisión del servicio de la justicia durante muchas décadas.

[Página Principal](#) | [Carta de la OEA](#) | [Tratados Interamericanos](#) | [Resoluciones y Declaraciones](#) | [Anticorrupción](#) | [Programas y Planes de Acción](#) | [Instrumentos Jurídicos Nacionales](#) | [Leyes Modelo](#) | [Agenda Jurídica Interamericana](#) | [Proyectos y Actividades](#) | [Publicaciones](#) | [Redes Interamericanas](#) | [Subsecretaría de Asuntos Jurídicos](#) | [Comité Jurídico Interamericano](#) | [Eventos](#) | [Bases de Datos](#) |

[Búsqueda](#) | [English](#) | [Français](#) | [Português](#) |

[descargo](#)
preguntas o comentarios a: SLADLCIWebMaster@oas.org
© 2002 Organización de los Estados Americanos