

# **COOPERACION SUR-SUR PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA Construir una agenda con base en la experiencia**

Alejandro E. Alvarez\*

## **Abstract**

The article presents two successful experiences of South-South cooperation in the field of justice sector reform; confers a positive balance to the fact that these experiences have been built collectively and because a different relationship has been settled between democracy and justice. From these experiences and this analyze, the article proposes a minimal agenda for the cooperation among South countries in the field of justice sector reform; which objectives are the reduction of exclusion, the pacific resolution of conflicts and the strengthening of the democratic way a life.

## **INTRODUCCION**

Una racionalidad binaria es la que parece gobernar el análisis del mundo desde hace muchos años. En efecto, mientras en los años '70 y '80 la principal división era aquella entre los países del Este y los del hemisferio Occidental, se encontraran o no geográficamente en uno u otro lado del mundo, el planeta está actualmente partido entre el Norte y el Sur, pertenencia que, una vez más, no hace referencia necesariamente a su posición geográfica.

Los países del Sur son, conforme a estas convenciones, los países en los cuales una importante proporción de su población es, digamos, pobre. No obstante, el Sur no es homogéneo y cualquier análisis simplificador puede conducir al error.

En efecto, existe, por un lado, una marcada diferencia de población y de producción de riqueza entre esos países. No es lo mismo pensar en India, México o Sudáfrica, considerados siempre países del Sur, que hablar de Laos, Nicaragua o Burkina Faso.

Por otro lado, también se percibe una diversidad cultural entre las diferentes regiones del Sur y, según el caso, dentro de cada subregión. En efecto, no puede ocultarse que la historia, la religión o el idioma responde a orígenes muy distintos. Dentro de cada subregión se puede percibir, asimismo, que el sentido de identidad o sentimiento de pertenencia regional es un tanto más marcada en América Latina que en Africa, incluso que dentro de la misma Africa subsahariana, y seguramente mucho más desarrollada que en el Caribe, en el Pacífico o en Asia, donde no existe -en esta última- ningún tipo de identidad continental, sino antes bien, agrupamientos subregionales (Asia Central, la región del mar Caspio o el mundo árabe, por ejemplo).

Pero estas diferencias, que pueden constituir un obstáculo mayor para el diseño de una agenda económica, pierden peso tratándose de la problemática de las instituciones y, entre ellas, del sistema judicial.

En efecto, los países del Sur vuelven a encontrar similitudes cuando se trata de analizar sus sistemas institucionales, puesto que, en la medida en que la gran mayoría de los países del Sur

---

\* Director General de Programas del INECIP.

han sido objeto de procesos de colonización, sus organizaciones judiciales y su derecho, expresión siempre visible del esquema general del Estado, han sido permeados por las grandes tradiciones jurídicas europeas, es decir, la romano-germánica y la anglosajona.

En efecto, la tradición napoleónica se mantiene presente en los países que fueron colonizados por Francia (sobre todo Africa Central, Occidental, buena parte de los países del Mahgreb, la península Indochina o Haití), Bélgica (la región de los grandes lagos africanos), España (América Latina, Filipinas, Guinea Ecuatorial), Portugal (Africa lusoparlante, Brasil) y los Países Bajos (Surinam, Namibia). Por otra parte, la tradición anglosajona se ha implantado en el Caribe angloparlante, en Africa del Este y Austral, en el subcontinente indio, el Sudeste Asiático y en buena parte del Pacífico<sup>1</sup>.

Debe aclararse que un número considerable de estos países tiene en práctica actualmente sistemas de orígenes diversos, a veces yuxtapuestos, ya sea porque han sufrido la influencia sucesiva de colonizadores distintos (por ejemplo, Sudáfrica) o porque, junto con el derecho del colonizador han sobrevivido o han sido oficializados posteriormente derechos autóctonos (como en buena parte de Africa subsahariana<sup>2</sup>) o derechos de inspiración religiosa, como el derecho musulmán (Arabia Saudita, Senegal, Irán, Nigeria, entre otros, aunque entre ellos también hay diferencias).

En este contexto diverso, ¿tiene sentido preguntarse sobre la pertinencia de la cooperación Sur-Sur en materia de la reforma de la justicia?

Existe una primera respuesta, ideológica, que se podría intentar en el sentido de la necesidad de fortalecer los lazos de solidaridad entre los países que forman la parte mayoritariamente pobre del mundo. Esta respuesta de principio, válida por esa misma razón, cuenta con la desventaja de su voluntarismo, es decir, de pretender crear una realidad a partir de su formulación, sin constatar si ésta puede ser posible en los hechos.

Una segunda respuesta puede intentarse en el plano de la experiencia, es decir, preguntarse si la cooperación Sur-Sur tiene perspectivas a partir de la observación de procesos del pasado o del presente que nos puedan informar sobre las condiciones en las que éstas han acontecido -o acontecen-, análisis que nos debería permitir pensar en una agenda futura.

Abordaré el problema desde esta última perspectiva, la de la experiencia (I), para después preguntar sobre las razones que han permitido el éxito de tales experiencias (II) y, con base en estos elementos, sugerir las líneas de una agenda posible de cooperación Sur-Sur en materia de reforma del sector justicia (III).

## **I. LA EXPERIENCIA o la elaboración colectiva de soluciones**

La cooperación Sur-Sur cuenta con muchos ejemplos de su desarrollo. Debo, sin embargo, hacer una selección de entre todos ellos con el objeto de mostrar tendencias, de sugerir líneas de avance.

---

<sup>1</sup> Para un panorama rápido y general, cf. Conseil d'Etat, L'Influence Internationale du Droit Français, Rapport, París, 2001, La documentación française, page 147 et ss.

<sup>2</sup> El ejemplo más reciente es la jurisdicción *gachacha*, suerte de tribunales populares de inspiración tradicional que han comenzado a funcionar en Ruanda desde junio del 2002.

## A. La reforma de la justicia penal en América Latina

Una experiencia exitosa que creo se debe mencionar es aquella relativa a **la reforma de la justicia penal en América Latina y en ciertos países del Caribe**.

En efecto, desde 1987, fecha en la cual se presenta un proyecto de Código Procesal Penal para la justicia federal argentina, así como una Ley Orgánica Federal, prácticamente toda la región se introdujo en un proceso de reforma de su justicia penal, desde Guatemala, primer país en haber adoptado un Código Procesal Penal de esta "generación", hasta República Dominicana, por el momento, el último<sup>3</sup>.

El proceso de reforma al que hacemos mención tiene dos componentes principales, uno concierne a la organización del procedimiento para la aplicación de la pena, mientras que el otro componente se ha abocado a crear, reorganizar o modificar la ubicación institucional de los actores del sistema judicial, en especial del Ministerio Público y la Defensa Pública.

En cuanto a la reforma del proceso penal, un verdadero movimiento fue puesto en marcha, al punto que, en casi siete años, al menos trece países hicieron una transformación completa de su enjuiciamiento penal<sup>4</sup>. Como es bastante conocido, las líneas generales de la reforma del proceso penal en la región latinoamericana se fundaron en la puesta en práctica de un juicio oral y público (cambio de la mayor importancia si se tiene en cuenta que los juicios eran, generalmente, por escrito desde el principio hasta la sentencia final); la investigación preparatoria a cargo de los fiscales (y la eliminación consecuente del juez de instrucción); un conjunto de medidas tendientes a resolver tanto la sobrecarga de trabajo como la solución no punitiva de los conflictos (suspensión condicional, oportunidad, conciliación); nuevos y más amplios derechos para el imputado (en particular su derecho a permanecer en libertad durante el proceso) y también una capacidad más amplia de participación para la víctima.

En materia de reforma de las instituciones que participan en el proceso penal, cabe remarcar también una tendencia continental en cuanto, por un lado, la creación o el fortalecimiento de sistemas de defensa penal para aquellos que no pueden pagarse un abogado particular y, por el otro, una nueva ubicación institucional para el Ministerio Público, con el objeto de poner a los fiscales al abrigo de cualquier presión del sistema político y, a la vez, de situarlo en condiciones de conducir a la policía de investigación<sup>5</sup>.

Más allá del contenido de estas reformas, hay dos elementos que es importante retener, y que hacen a la originalidad del proceso.

En primer lugar, es interesante destacar que este proceso en el cual la mayor parte del continente se embarcó no puede ser comprendido en su verdadera dimensión sino como un proceso interactivo. En efecto, cualquier observador exterior puede fácilmente pensar que cada uno de los países, teniendo en cuenta los proyectos de sus países vecinos, formó un equipo técnico y redactó el proyecto de código que le parecía adecuado. Sin embargo, este

---

<sup>3</sup> El 2 de julio del 2002 el Senado de República Dominicana convirtió en ley un nuevo Código Procesal Penal.

<sup>4</sup> Se trata de Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y algunas de las provincias de Argentina (Córdoba, Tucumán, Buenos Aires y otras).

<sup>5</sup> En algunos países, como en Chile y en Honduras, el Ministerio Público debió ser creado *ex nihilo*.

proceso continental no tuvo esa característica. Asumió, en cambio, la forma de un proceso dialogado y dinámico.

La característica principal de este proceso continental fue que, en los hechos, todos los equipos nacionales se conocían entre sí, tenían contactos entre sí, y existieron siempre espacios formales o informales de discusión entre ellos. De tal forma, cuando el equipo hondureño redactó su Código Procesal Penal, contaba no sólo con los consejos de sus colegas guatemaltecos o costarricenses, sino también conocía la experiencia de -a la época- dos años de aplicación del mismo tipo de norma en su país vecino. Lo mismo puede decirse respecto de los dominicanos que contaron con la experiencia de los bolivianos o de los venezolanos; de los chilenos que contaron con los antecedentes argentinos; de los bolivianos del trabajo de los costarricenses; y los ejemplos siguen. Hoy en día, donde las reformas se encuentran en el estadio de la evaluación y ajuste, el intercambio continúa y el debate es enriquecido por la experiencia.

La prueba más concluyente de cómo el debate y la experiencia enriquecieron la creación normativa la da el hecho de que, desde el código procesal modelo para Iberoamérica y el código guatemalteco u hondureño -a los que se podría llamar la primera generación-, pasando por los códigos de Ecuador, de Chile, de Paraguay -la segunda generación que innova con mayores espacios para el contradictorio pero permanecen tímidos respecto de otros (la etapa de investigación sigue siendo muy rígida)-, pasando por Bolivia, El Salvador y Venezuela -la tercera generación, que avanza introduciendo la participación ciudadana y flexibilizando el régimen de la acción-, hasta llegar a los códigos de República Dominicana y de las provincias argentinas de Neuquén y Chubut -los más evolucionados de esta serie ya que desformalizan la etapa de investigación sin perjuicio para los derechos del imputado-; en fin, todos ellos tienen marcas que sólo pueden leerse y comprenderse si se toma en cuenta el debate que existió y que existe en América Latina respecto de la justicia penal entre los grupos protagonistas de las reformas en cada uno de estos países.

Quizás ésa sea la marca más importante de ese proceso de reforma, el hecho de que se trate de una obra colectiva<sup>6</sup>.

#### B. La ayuda jurídica en el Africa subsahariana

Quiero hacer mención, como un primer ejemplo, del **sistema de ayuda jurídica que se ha desarrollado en el Africa subsahariana de habla francesa**<sup>7</sup>, porque este caso podrá ilustrarnos sobre algunos de los aspectos relevantes de una agenda de cooperación para el Sur.

En un contexto de pobreza extrema, de raro acceso a la educación formal y de alto porcentaje de población rural, no debe sorprender que el sistema judicial en estos países está lejos de formar parte de la realidad cotidiana<sup>8</sup>. No obstante, estos países han heredado el sistema

---

<sup>6</sup> Es interesante observar como los catedráticos o funcionarios de países europeos o del mundo anglosajón tienen con asiduidad cierta dificultad para definir el "modelo" al cual las reformas latinoamericanas supuestamente responden. Hasta el momento, hay que reconocer que esta forma de analizar el fenómeno no ha aportado ningún elemento interesante.

<sup>7</sup> Cf., por todos, D'Almeida, Grâce; *Le Droit à la Portée de Tous, L'Aide Juridique et Judiciaire en Afrique Francophone au Sud du Sahara*; Lomé, Togo, 2001.

<sup>8</sup> Sólo a título de ejemplo, en Níger, uno de los países a los que se hace referencia, el 61% de la población vive con menos de 1 dólar US por día, el 84 % de los adultos son analfabetos, un 50 % de los niños mueren antes de cumplir 5 años y un 80 % de la población vive en zonas rurales. Cf. Informe 2001 de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

napoleónico que convive con un sistema de derecho tradicional, cuyo grado de oficialización varía según el país de que se trate.

El sistema judicial está organizado de forma tal que sólo una pequeña parte de su población urbana, los más favorecidos, puede acceder al servicio judicial. El resto de la población se encuentra excluida del sistema formal, ya sea porque no puede pagar un abogado, no comprende el idioma oficial del Estado, o, en fin, porque el sistema de derecho le es culturalmente ajeno<sup>9</sup>. Como en muchos países en desarrollo, no existe sistema oficial de ayuda para presentar su caso ante el sistema judicial.

En ese estado de cosas, la Asociación de Mujeres Juristas de Camerún (ACAFEJ) inicia, en 1991, una experiencia pequeña para brindar asistencia jurídica, en principio a las mujeres (doblemente excluidas, por pobres y por mujeres). Como era de prever, este centro de ayuda jurídica tenía, como primera misión, la de colmar ese vacío existente para plantear su caso ante el sistema judicial.

No obstante, según la estrategia de trabajo elegida, la clínica no duda en recurrir, llegado el caso, a las autoridades tradicionales, reconocidas o no por el sistema oficial. En consecuencia, se da en los hechos el fenómeno de una técnica de litigio en dos espacios jurídicos distintos (el oficial y el tradicional) y que privilegia uno u otro en función del tipo de caso, y según el interés del representado. De esta forma, más allá de aquello que establece la ley de los Estados, la práctica jurídica de esta clínica tiene en cuenta el carácter plural del sistema jurídico de su país para defender los derechos de quien viene a consultarlo.

A esta práctica de litigio en espacios jurídicos distintos se suma una fuerte actividad de formación de no juristas en los mismos principios en los que se basa esta estrategia, es decir, se brindan elementos del sistema jurídico formal, se los compara con el orden jurídico tradicional y se preparan para comprender y facilitar el uso de ambos sistemas.

En la medida en que las necesidades en los demás países eran semejantes y que algunas iniciativas comenzaban a perfilarse, la experiencia exitosa de Camerún fue discutida y adaptada. El vehículo que hizo posible la réplica fueron las distintas organizaciones de mujeres de profesión jurídica que fueron conformándose, también contemporáneamente, en los países de la región. Luego, organizaciones de otro perfil, ligadas a la defensa de los derechos humanos, fueron sumándose a esta experiencia.

Hoy en día, 40 de esas experiencias existen en Senegal, Malí, Togo, Benín, Costa de Marfil, Burkina Faso, Guinea (Konakry) y Níger, creadas entre 1991 y 2000<sup>10</sup> que guardan esa particularidad. Otras experiencias más recientes se desarrollan también en Marruecos y en Mauritania, también ex colonias francesas.

---

<sup>9</sup> No debe sorprender la semejanza con lo que acontece en América Central y del Sur en cuanto a las comunidades indígenas. Cf. Revista Pena y Estado N° 4, Justicia Penal y Comunidades Indígenas, así como lo que ocurre en Haití, cf. CPRDJ, Document de Politique Générale, Port-au-Prince, 1998.

<sup>10</sup> D'Almeida, Grâce; cit. Las organizaciones involucradas son: l'Association des Femmes Juristes du Bénin (Benín), le Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (Burkina Faso), l'Association Camerounaise des Femmes Juristes (Camerún), l'Association de Femmes Juristes de la Côte d'Ivoire (Costa de Marfil), la RIDD Fitala y la Association de Femmes Juristes du Niger (Níger), le Réseau Africain pour le Développement Intégré -RADI- (Senegal) y el Centre de Recherche d'Information et de Formation pour la Femme (Togo).

Con el objeto de evaluar de conjunto los resultados y de establecer un espacio de intercambio, las organizaciones involucradas crearon una Red de Clínicas Jurídicas o Centros de Ayuda Jurídica, cuya reunión anual se realiza, en forma rotativa, en cada uno de los países donde la experiencia se ha puesto en marcha. Al método original de encarar el problema de la ayuda jurídica se agrega, entonces, el espacio colectivo de intercambio.

Luego de la descripción de estas dos experiencias que pueden considerarse exitosas, una de ellas en África subsahariana, la otra en América Latina, corresponde ahora tratar de analizar las razones de ese balance positivo.

## **II. LAS RAZONES de un balance positivo**

Las razones a las cuales pueden atribuirse el éxito de estas experiencias revelan dos cuestiones principales: la primera hace tanto referencia a la proximidad cultural como al elemento colectivo de la experiencia; mientras que la segunda al vínculo estrecho tejido entre la reforma de la justicia y el juego democrático.

### **A. La proximidad cultural y la construcción colectiva**

En la primera experiencia señalada se trata de actores africanos quienes, habiendo experimentado en su propio país o región, apoyan y contribuyen a desarrollar la misma experiencia con sus colegas de la misma región. El mismo escenario se reproduce en América Latina.

En ambos casos, uno y otro actor comparten, por un lado, la perspectiva que da el mirar el mundo y los problemas propios desde un lugar geográfico común. No se trata de hacer valer un determinismo "geográfico" atávico sino simplemente de la conciencia de ser ciudadanos de un país que cuenta menos que otros en el concierto mundial de las naciones (mirada interna) y de las expectativas que los ciudadanos de otros países tienen a su respecto (mirada externa).

Pero la proximidad cultural no está dada principalmente por hablar el mismo idioma, tener el mismo color de piel o ser devotos de la misma religión. El dato más importante tiene que ver con la visión compartida sobre el lugar que ocupa el derecho y el sistema judicial en el conjunto institucional. En efecto, si una característica común existe en los países del Sur que es difícil encontrar en los países desarrollados, es el quiebre que existe entre aquello que está previsto en la ley y aquello que ocurre en la vida cotidiana<sup>11</sup>, hecho que no tiene mayor diferencia entre, por ejemplo, África y América Latina.

Este divorcio entre el programa normativo y la praxis se convierte, para aquellos no iniciados o, digamos, para el observador externo desprevenido, en una suerte de anomia. Es difícil comprender que no se trata de tal cosa y que todos los sistemas judiciales, incluso los más deficientes, tienen su forma de funcionar, sus códigos tácitos, sus ritos, sus reglas no escritas. Reglas no escritas que, por cierto, son más fuertes en la medida en que lo escrito pierde su significado material y simbólico.

La experiencia exitosa concebida y puesta en marcha en un país que vive cotidianamente esta diferencia es, en realidad, más que una experiencia exitosa, una muestra de que ciertos comportamientos pueden ser revertidos como producto del trabajo de los mismos que lo sufren.

---

<sup>11</sup> Cf. Badie, Bertrand; L'Etat Importé, Fayard, París, 1992; en particular, páginas 197 y ss.

Esta proximidad cultural permite establecer relaciones de intercambio entre los actores de distintos países. Se trata de una relación horizontal donde uno de ellos puede, en un primer momento, contribuir a que el otro identifique una solución a su problema, pero puede ser, en un segundo momento, que aquél sea quien recibe la ayuda de éste sobre otro aspecto del problema.

Esta proximidad cultural, en fin, propia de las experiencias como las que hemos descrito, rompe con el modelo de asistente/asistido, propia de la ayuda internacional clásica, especialmente de la ayuda bilateral de los países europeos (salvo el caso de los países nórdicos) y de la Comisión Europea, que contienen duras reglas de contratación de expertos extranjeros, que deben ser nacionales de esos países. Este método de trabajo establece relaciones desiguales entre uno y otro actor, entre el que sabe y el que necesita ser informado; entre quien habla desde su experiencia en un sistema que funciona y aquel que debe hacer esfuerzos para lograr adaptar su práctica al modelo propuesto. Todo debate es anulado en este modelo de cooperación y, de hecho, el país o el bloque asistente tiene escasa capacidad de aprender de quien está asistiendo. El intercambio es imposible y la transmisión de conocimientos se da sólo en un sentido.

En ambas experiencias presentadas, nuevamente, es interesante resaltar que el producto inicial (la experiencia camerunesa y el código modelo para iberoamérica) se transforma en la medida en que los demás actores intervienen. Es este carácter colectivo lo que hoy permite decir que la experiencia no pertenece a ninguno de los grupos involucrados sino a todos ellos. Es ese carácter también el que le da un aspecto evolutivo que ha hecho que las experiencias en cuestión hayan superado la etapa de la concepción y de la puesta en funcionamiento, para situarse en la etapa de la evaluación y ajuste.

El presente colectivo de estas experiencias es también el reflejo de un diálogo distinto entre lo técnico y lo político, lo que nos lleva a preguntarnos por la justicia y la democracia.

#### B. El vínculo creado entre la justicia y el sistema democrático

Las dos experiencias en cuestión son innovadoras desde la perspectiva técnica, pero sobre todo lo son si se las analiza desde una perspectiva política. En efecto, se trata de perspectivas innovadoras en tres sentidos: respecto de la relación Derecho-Estado, de la creación de nuevos equilibrios institucionales y de la aparición de nuevos actores sociales.

En cuanto a la primera cuestión, la experiencia africana es contundente en el sentido de mostrar que la praxis social en materia de regulación es más vasta y diversa que la propuesta por el orden jurídico oficial, que es absurdo aferrarse a la idea de que a un Estado corresponde un solo orden jurídico. En efecto, mientras que el orden jurídico de un Estado cualquiera, por principio, niega la existencia de todo otro orden jurídico concurrente, las clínicas jurídicas se hacen eco de la práctica social que recurre a ambos órdenes jurídicos, según la situación dada.

El reconocimiento de la práctica social y, por tanto, de ese orden jurídico no oficial es, entonces, la forma elegida para reducir la distancia entre el modelo normativo y la praxis. Esta experiencia demuestra que es posible y que, cuando la práctica social lo impone, es deseable que un mismo Estado cuente con más de un orden jurídico.

En cuanto a lo segundo, un nuevo equilibrio institucional es aquel instaurado por la reforma de la justicia penal en América Latina. En efecto, la reforma del proceso penal operó, tal como señalé, una apertura hacia el público de los juicios y, además, una separación de funciones entre los actores, funciones que antes estaban concentradas en un solo actor (el juez instructor) y ocultas en un expediente judicial. Esta doble ruptura, cultural y funcional, dio un nuevo sentido al rol de cada uno de los actores, y los responsabiliza parcialmente del resultado final de un proceso. Junto con la reforma del proceso penal, se puso en marcha una reforma orgánica que, en general, otorga mayor independencia a los actores judiciales, en especial al Ministerio Público, respecto del poder político.

Redistribución de roles en el proceso y una nueva situación institucional, estos dos factores otorgaron un dinamismo distinto a las instituciones ligadas al sector justicia. En efecto, mientras anteriormente la proactividad para llevar adelante un juicio era esperada del juez instructor, actualmente dos nuevos actores, el Ministerio Público y la policía de investigación salen de su ostracismo para ocupar un lugar nuevo. De ahora en más, la responsabilidad de dar dinamismo a la justicia recae sobre el sistema de investigación, tarea que se realiza bajo el control de un juez.

La presión social de investigar los delitos y determinar los responsables, reclamo que, durante este tiempo ha aumentado, no se diluye más en varios y anónimos jueces de instrucción, sino que esta responsabilidad tiene ahora nombre y apellido y esa autoridad, el jefe del Ministerio Público, responde ante la autoridad política y ante la opinión pública sobre los resultados de su trabajo.

El juego democrático también se ha visto modificado en los países latinoamericanos, por el hecho de que estas reformas han abierto mayores posibilidades de participación de las víctimas en los procesos penales. En efecto, la víctima tiene, en algunos casos, facultades autónomas de persecución o tiene herramientas más fuertes para provocar la actuación del sistema de justicia. Un crecimiento notable de la actividad judicial de las víctimas ha convertido al sistema judicial en una arena política más, la cual, lejos de falsear el juego democrático, le ha dado un mayor dinamismo.

La separación de funciones dentro del sistema de justicia y la mayor cuota de participación de las víctimas terminan por configurar un nuevo sistema de controles y de contrapesos entre las instituciones y entre las instituciones y los particulares.

Por último, las experiencias en cuestión se apoyan, ambas, en la aparición de nuevos actores en el debate sobre el sistema judicial.

En efecto, durante mucho tiempo reservado al campo de lo técnico-jurídico, la reforma del derecho y de la justicia es testigo de la aparición de nuevos actores tanto fuera como dentro del sistema judicial.

En cuanto a los nuevos actores fuera del sistema judicial, la experiencia africana muestra como las clínicas jurídicas establecen una doble dinámica nueva: por un lado, brindan la posibilidad de que aquellos tradicionalmente excluidos de una solución judicial puedan acceder en condiciones razonables y, por el otro, incorporan a la estrategia de litigio a las autoridades tradicionales de las comunidades, provocando que se pronuncien sobre ciertos asuntos y obligando al sistema tradicional a plantearse nuevos problemas y soluciones.



La experiencia latinoamericana, en especial en cuanto a las nuevas y mayores posibilidades de las víctimas, demuestra que el activismo de las agrupaciones de derechos humanos, de defensa de los derechos de las mujeres, del medio ambiente, y otros, tienen una gran capacidad de poner en crisis el sistema de derecho vigente y de provocar decisiones favorables al reconocimiento de derechos sociales o de grupo.

En cuanto al surgimiento de actores dentro del sector judicial -tradicionalmente más resistentes a cualquier cambio- es dable destacar que mientras los abogados y las universidades tardaron en participar en los procesos de reforma, los jueces y magistrados se involucraron más de fondo y de una manera particular: a través de asociaciones o sindicatos que entrelazan la reivindicación sectorial con la custodia de las reglas que aseguran la independencia de la justicia<sup>12</sup>.

Todos los procesos de reforma en América Latina se han apoyado en mayor o menor medida en la fuerte participación de una o varias organizaciones sociales, quienes han acompañado las reformas con distintos grados de involucramiento. Esto ha permitido darle al proceso mayor legitimidad y el consenso social necesario para brindarle continuidad<sup>13</sup>.

Es evidente, entonces, que el contenido técnico de estas experiencias no basta para comprenderlo en toda su dimensión. Es su perfil político, traducido en un nuevo equilibrio institucional y el surgimiento de nuevos actores en el debate lo que explica la originalidad y el balance positivo de tales experiencias.

Tomando en cuenta el relato de las experiencias positivas así como el análisis de las razones de tal balance, sólo resta preguntarse sobre la agenda futura de la cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia.

### **III. ¿Cuál es la agenda futura para la cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia?**

La propuesta de una agenda futura para la cooperación Sur-Sur debe responder a dos requisitos previos. En primer lugar, debe estar al servicio de la profundización de los resultados obtenidos hasta el presente, es decir, debe ser una agenda que surja de la experiencia compartida. En segundo lugar, debe reflejar el contenido mínimo aplicable para, al menos, las dos regiones del mundo a las que se hizo referencia hasta el momento, es decir, América Latina y África subsahariana. Es preciso limitarse a un contenido mínimo común para que cada región y cada país introduzcan sus propias agendas, adaptadas al medio local.

Ambos requisitos deben, además, intentar promover el intercambio entre una y otra región del Sur, contactos que, hasta el momento, han sido prácticamente inexistentes, a pesar de una mayor proximidad cultural entre ambos continentes que entre ellos y los países desarrollados.

---

<sup>12</sup> Si bien los jueces y magistrados se han organizado, en algunos países, desde hace tiempo como asociaciones profesionales, éstas asumen un carácter nuevo en estos últimos tiempos: el de defender la independencia judicial contra los abusos del poder político. Este es el caso, por ejemplo, de la Red Centroamericana de Jueces para la Democratización de la Justicia, creada en el 2001 en Guatemala.

<sup>13</sup> Hay varios ejemplos de organizaciones sociales que han acompañado procesos de reforma en América Latina, tales como el INECIP de Paraguay, el ICCPG de Guatemala, FINJUS en República Dominicana, FESPAD en El Salvador, entre otros, o lo que está ocurriendo actualmente con el *Forum Citoyen pour la Réforme de la Justice* en Haití.

La proximidad cultural se verifica, no ya en el compartir una misma historia, sino antes bien en el de compartir un mismo presente, es decir, en la muy parecida relación de estas sociedades respecto del derecho y la justicia, en particular, y en la distancia existente entre el programa normativo y la praxis.

De la experiencia anterior pueden desprenderse los objetivos de esta agenda mínima: reducir la exclusión, contribuir a la solución pacífica de conflictos y contribuir al fortalecimiento del modo de vida democrático.

#### A. Reducir la exclusión

Tanto en el continente más pobre del planeta -África- como en aquél donde la diferencia entre los más ricos y los más pobres es la mayor del planeta -América Latina-, no cabe duda alguna de que es prioritario que toda la población pueda acceder a los bienes mínimos para asegurar una vida digna. Además, por cierto, ningún plan de crecimiento en los países en desarrollo es sustentable si no puede contar con la participación de la mayoría de su población.

Por cierto, la pobreza es una de las más graves fuentes de exclusión. Un programa de cooperación Sur-Sur en materia de reforma de la justicia puede contribuir a establecer prácticas comunes para superar las barreras económicas para, por ejemplo, permitir un adecuado acceso de la población a la justicia, mejorar la distribución geográfica del sistema judicial con iniciativas creativas o avanzar sobre el reconocimiento de sistemas tradicionales, generalmente menos costosos y más eficaces.

Pero la pobreza no es la única fuente de exclusión en nuestros países. Existen muchas formas de exclusión cultural que, por cierto, han motivado, sobre todo a partir de los años '80, una serie de movimientos identitarios, de los cuales algunos han tomado características violentas<sup>14</sup>. El derecho y el orden institucional son, claro está, un producto cultural y la forma en que la justicia se imparte responde también a cánones propios de un ámbito cultural. Desde sistemas basados en la responsabilidad individual y en la respuesta punitiva en medio de culturas que privilegian la solución colectiva y reparadora, pasando por sistemas judiciales que se empeñan en utilizar el idioma del colonizador (o del grupo étnico dominante) donde los usuarios del sistema judicial hablan otro idioma; no creo que los sistemas de derecho de los países del Sur hayan dado muestras suficientes de imaginación para incorporar la realidad cultural plural que existe en esos países.

En el mismo sentido, una política de reforma del sector justicia debe transformar toda práctica que agrave las condiciones de marginación, esta vez social, por una de integración. Por ejemplo, ciertas prácticas policiales en áreas urbanas están dirigidas a reducir el impacto del comportamiento criminal a ciertos barrios o colonias, creando así ciertos *ghettos* urbanos, zonas sin ley donde la policía no entra. Este tipo de políticas profundiza la estigmatización y la marginación de toda la población que vive en esas zonas y la falta de protección de sus habitantes.

---

<sup>14</sup> Piénsese, por ejemplo, en el conflicto entre *tutsis* y *hutus* en la región de los grandes lagos africanos, o en el desmembramiento de la ex Yugoslavia. Con otras características, pero siempre ligado a la reivindicación cultural o identitaria están los movimientos indigenistas en América Latina, incluyendo, dentro de éstos, al Movimiento Zapatista.

En fin, la reforma de la justicia tiene la posibilidad y el deber de contribuir a reducir todo nivel de exclusión (económico, cultural, social). La reflexión entre los actores del Sur y su práctica pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

### B. Contribuir a la solución pacífica de conflictos

Mientras que la discusión de los juristas de los países del Sur ha dado suficientes muestras de estar al tanto de la última jurisprudencia de los tribunales franceses o alemanes o al corriente de las discusiones dogmáticas más acabadas, poco existe en materia de estudios sobre la conflictividad. En síntesis, el sistema de regulación de conflictos se elabora, en los países del Sur, sin un verdadero conocimiento del tipo de conflictos que existen en esas naciones. O peor aún, a veces se conoce la fuente de la mayor parte de los conflictos pero, al no encontrar en algún modelo externo una respuesta para copiar, se deja sin solución el problema o las soluciones elegidas forman posteriormente parte de un problema nuevo<sup>15</sup>.

En este sentido, los países del Sur deben avanzar sobre la identificación de los tipos de conflictos, de su frecuencia, de las razones que los favorecen o que impiden un arreglo no violento, para luego intentar una solución imaginativa y eficaz.

Una política para contribuir a solucionar conflictos, debe, a mi juicio, tener presente dos elementos. En primer lugar, toda discusión relativa a la ventaja de un modelo u otro de administrar justicia (en general la discusión se limita a los modelos anglosajón y al romano-germánico) es superflua y no hace más que oscurecer el verdadero debate sobre cómo solucionar problemas. Los países del Sur (sus juristas y responsables políticos) deben reemplazar el debate sobre qué modelo seguir, por el de cómo solucionar el problema.

En segundo lugar, la política que busca contribuir a solucionar conflictos debe saber echar mano de los distintos sistemas de regulación social. Así como la experiencia africana que se ha mencionado lo demuestra, no hay razón para que un solo orden jurídico sea exclusivo respecto de otros en un Estado. Un sistema socialmente aceptado tiene más condiciones de arribar a soluciones posibles para reducir los niveles de conflictividad. Una política judicial para los países del Sur dirigida a solucionar conflictos puede ser desplegada desde varios espacios jurídicos simultáneamente.

### C. El fortalecimiento del modo de vida democrático

Ambas experiencias señaladas muestran, por un lado, el carácter colectivo de la reflexión y de su puesta en marcha y, por otro lado, la importancia que reviste la participación de varios actores, tanto profesionales como sociales, en los procesos reformistas.

Lo que es importante destacar, en ambos casos, es que en los países del Sur, donde no existen sistemas judiciales que sean el resultado de un consenso elaborado y validado a lo largo de muchos años de vida institucional, la construcción de un nuevo sistema judicial se realiza en paralelo y simultáneamente con la construcción de la democracia misma. En efecto, en los

---

<sup>15</sup> No puedo dejar de mencionar como ejemplo de esto, a los conflictos ligados a la propiedad de la tierra. En efecto, en algunas regiones los crímenes contra las personas son particularmente intensos (homicidios y lesiones). Claro está, se sabe que esos problemas son la consecuencia de problemas de tierras que no encuentran ningún espacio para solucionarlos: tiene más sentido, en estos casos, intentar una solución para el problema de tierras que invertir en el fortalecimiento de la justicia penal.

países del Sur, el proceso de concepción, de diseño y de la puesta en marcha de un nuevo sistema judicial es tan importante como el resultado final que se obtendrá.

En consecuencia, todo proceso de reforma judicial en los países del Sur debe, por un lado, tener plena conciencia del diálogo necesario entre los aspectos técnicos y políticos del proceso, esto es, no es ni posible ni deseable que un proceso reformista se reduzca a un grupo de excelentes juristas. Es esencial hacer todos los esfuerzos necesarios para construir, alrededor de la agenda de la reforma judicial, una agenda de discusión social, poner en marcha un debate de terreno sobre estos temas, accesible a todos los actores sociales interesados.

La agenda de cooperación Sur-Sur necesita, para ser exitosa, ser portadora de una visión conciliadora entre lo técnico y lo social, entre lo técnico y lo político; debe compartir las herramientas para que este debate se lleve a cabo y crear las condiciones de un diálogo amplio sobre la justicia.

\* \* \*

Creo que hay suficientes elementos para concluir que las relaciones horizontales que se establecen en los contactos entre actores del Sur son mucho más eficaces y ricas que las que se ponen en marcha en la cooperación tradicional, en la medida en que, en principio, no existe entre ellos una relación que podamos llamar de asistente/asistido. Este cuadro de situación se da, incluso, cuando los contactos entre los actores del Sur se realizan en el marco de un programa de cooperación de una agencia multilateral o, incluso pero más raramente, bilateral.

No obstante, los ejemplos que se han desarrollado en este texto son experiencias de cooperación Sur-Sur pero intrarregionales. En efecto, las experiencias de cooperación entre distintas regiones del Sur, en particular en materia de reforma de la justicia, son prácticamente inexistentes, más allá de la esporádica visita de un actor de una región a otra.

A pesar de ello, existen razones que abogan a favor de un intercambio de este tipo y que se vinculan, justamente, con los ejemplos que han sido presentados.

En efecto, América Latina tiene una experiencia reciente importante en cuanto a la reforma de su justicia, especialmente la justicia penal, que se ha fundado en una amplia participación de actores del sistema judicial pero también de otros actores sociales. En cambio, la región continúa negando su carácter culturalmente plural y los órdenes jurídicos indígenas no tienen todavía espacio de reconocimiento.

En Africa subsahariana, el proceso es, de alguna manera, inverso. Mientras los países han experimentado y siguen haciéndolo sobre las distintas soluciones posibles para relacionar y hacer convivir los órdenes jurídicos estatales y tradicionales, los africanos buscan dar estabilidad a sus sistemas democráticos, en los cuales el sistema judicial cumple una importancia mayor.

Nuevamente, más allá de las diferentes historias y culturas, la estrecha relación entre la construcción de la democracia y la esperanza de que el sistema judicial acompañe esta urgencia, estimulan la idea de la necesidad de crear espacios comunes de reflexión y de acción entre los actores del Sur, aunque sean de distintas regiones de la parte pobre del planeta.

