

Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil

LUIS PÁSARA

Introducción

El proyecto al cual se refiere este informe tuvo como propósito central efectuar un ejercicio de aprendizaje acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil en torno a los cambios en el sistema de justicia, ocurridos recientemente en Argentina, Colombia, Chile y Perú. El estudio no intentó principalmente una evaluación de ese papel sino establecer en qué ha consistido, en atención al interés de la Fundación Ford por contar con elementos objetivos para definir su futuro trabajo en esta área.

Tanto la justicia como las organizaciones de la sociedad civil, factores que el proyecto intentó examinar en la dinámica de sus relaciones, han sido objeto de preocupación para la Fundación Ford, no solamente en el ámbito de los cuatro países comprendidos sino en todo el mundo. Puede preguntarse ¿por qué la sociedad civil, en el caso de la justicia? A lo largo de los últimos años, se ha producido diversos intentos de transformación del sistema de justicia, con resultados diversos y logros variados en cada uno de los cuatro países. A la vista de las insuficiencias de los cambios ocurridos en materia de justicia, se ha sostenido que una verdadera transformación no es posible sin determinado grado de impulso externo al aparato institucional que es responsable del tema. En varios procesos de reforma iniciados se ha comprobado que, aunque haya jueces y funcionarios judiciales bien orientados, rara vez llegan a constituirse en la masa crítica necesaria para el cambio. Incluso ese sector orientado al cambio retrocede con el tiempo: la decepción los gana y sus integrantes se retiran, o dejan de luchar y arriesgarse en ello.

Por otro lado, las elites políticas no han empujado suficientemente el cambio y los abogados se han opuesto frecuentemente a ellos, debido a que unos y otros saben desempeñarse con provecho en el estado actual de cosas. Finalmente, los académicos han prestado una atención marginal al asunto. En este cuadro, sólo quedan los ciudadanos

como aquéllos que pueden demandar el cambio de la justicia, en el terreno que resulte necesario y posible, dado que son los perjudicados por su funcionamiento. Se ha reclamado entonces, como indispensable, cierto protagonismo de la sociedad civil en la cuestión de transformar el sistema de justicia (entre otros, Davis, William, La sociedad civil frente a las reformas judiciales, en Fernando Carrillo, ed., *La economía política de la reforma judicial*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, Washington).

Se propuso, pues, a través de un trabajo exploratorio, examinar las conexiones ya establecidas entre los actores sociales y los cambios en la justicia. En cada caso nacional, el trabajo del proyecto tuvo que formular una síntesis de esos cambios, a fin de situar luego el papel desempeñado por la sociedad civil en ellos. Se requirió, entonces, examinar aquellos cambios deliberadamente producidos, fueran o no de origen oficial, durante el periodo estudiado en cada país. Se buscó identificar las principales etapas en que dichos cambios fueron formalizados, con atención a momentos de importancia que pudieran haberse expresado en cambios legales u organizativos.

Desde el punto de vista metodológico, como instituciones del sistema de justicia quedaron comprendidas aquellas instancias que, integrando o no el aparato del poder judicial, participan en la resolución de conflictos. Así, de una parte, se incluyó tribunales y juzgados, fiscalías, policía y servicios penitenciarios, en cuanto actores estatales integrantes del sistema de justicia. Pero, también, debieron ser incluidas la defensa pública y privada, y las instancias existentes para resolver conflictos a través de medios alternativos. Sin embargo, los cambios constatados a lo largo del estudio giraron fundamentalmente en torno a cortes y fiscalías.

De otro lado, hubo de enfrentarse la cuestión de qué debía entenderse como organizaciones de la sociedad civil. Los criterios fueron de negación: se puso fuera tanto las entidades del Estado como aquéllas privadas que se orientan por propósitos de lucro. Como punto de partida, se estableció que la exploración acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil no debía ser circunscrita a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que, especializadas o no en este asunto, hubieran realizado o

realicen acciones sobre el sistema de justicia. Se puso atención en incluir también a todas aquellas organizaciones o grupos sociales que, cual fuere su nivel de representatividad, hubieran intervenido de una manera u otra en los cambios, para impulsarlos o para frenarlos. Entre esas organizaciones de agregación de intereses, los gremios profesionales, laborales y empresariales, las universidades y las iglesias debieron ser vistos con atención con el objeto de comprobar, incluso, los silencios en los que hubieren incurrido. Se excluyó a los medios de comunicación y se puso especial cuidado en aquellas alianzas generadas estratégicamente por entidades de la sociedad civil para actuar en este terreno. En el Anexo I se transcribe la guía utilizada para la preparación de los informes nacionales.

En cada estudio nacional se buscó clasificar a las entidades que el trabajo de campo encontró a cargo de acciones en el tema. Luego de los resultados ofrecidos por los informes nacionales, en este texto se propone una diferenciación entre aquellas organizaciones de la sociedad civil con capacidad de agregar intereses sociales y que reclaman determinado nivel de representación del sector, de aquéllas otras constituidas como ONGs, que pueden representar una perspectiva o una preocupación específica por determinado asunto, en torno al cual se reúne un grupo de personas.

Dado que “El grueso del apoyo de la Fundación al trabajo vinculado al derecho se dirige a organizaciones no gubernamentales” (Golub y McClymont, Introducción: una guía para este volumen, en Mary McClymont y Stephen Golub, *Caminando hacia la justicia*, Fundación Ford, 2001, Santiago de Chile, p. 1), el estudio trató de entender las características de la actuación de estas entidades en el área de los cambios en el sistema de justicia, sus aportes, potencialidades y límites.

El presente texto no intenta formular una síntesis de los hallazgos generados en cada uno de los estudios nacionales, materia que corresponde a cada uno de los informes producidos. Tampoco se discute aquí las interpretaciones propuestas por los estudios nacionales, no siempre concordantes. Aquí sólo se destaca algunos elementos que comparten los países examinados y otros que los diferencian, y se formula ciertas

reflexiones destinadas a proseguir el avance en el conocimiento sobre el tema, según las necesidades de la Fundación Ford. Además de la lectura de los informes nacionales, el presente texto se apoya en las entrevistas realizadas por el autor en los cuatro países, en mayo de 2002, a 40 informantes calificados sobre el tema de justicia, cuyos nombres se lista en el Anexo II.

Luego de un breve panorama de los cambios ocurridos y de examinar la ausencia de las organizaciones representativas de la sociedad civil en ellos, el texto centra su atención en el trabajo desempeñado por las ONGs que trabajan en derecho en los cuatro países. Respecto de ellas, se examina dónde y cómo hacen su trabajo, qué opciones han tomado respecto de su agenda, el tema de su legitimidad y los factores que la afectan, las relaciones institucionales y las áreas donde estas organizaciones han alcanzado mayor impacto en materia de justicia. Se esboza entonces un cuadro de carencias y limitaciones, junto a posibilidades existentes. Finalmente, se ofrece un resumen de conclusiones y se formula algunas recomendaciones.

La justicia ha cambiado pero...

En los cuatro países en los que se realizó el estudio, diversos cambios han tenido lugar en el sistema de justicia durante los últimos años. Las varias reformas producidas en cada país han sido acompañadas de un aumento de la demanda social sobre la justicia, un incremento del gasto público y de ciertos cambios en el perfil público de jueces y justicia, en dirección hacia un mayor protagonismo social.

Ese último aspecto guarda relación con algunas muestras de control judicial sobre el ámbito de la política que corresponden a la aparición de lo que podría llamarse “jueces disidentes”, en alusión a magistrados cuyos criterios de actuación no corresponden al patrón del juez tradicional, aún predominante en la región. Ese cambio, limitado pero importante, en el perfil público de la justicia puede ejemplificarse con el trabajo jurisprudencial de la Corte Constitucional en Colombia, los jueces anticorrupción en

Perú, la reconsideración de la vigencia de la ley de amnistía en Chile y las decisiones sobre algunos casos testigo en Argentina¹. En estos y otros casos han aparecido jueces, con una visión distinta de la justicia y de su tarea, y en el caso de los magistrados de instancias inferiores, con menor sujeción a las jerarquías y menos temor de que su decisión pueda ser revocada.

Si se lleva el examen al nivel de cada país, además de los elementos compartidos con los otros países, en el caso chileno sobresalen los cambios introducidos a la carrera judicial y la creación de la Academia Judicial, la reforma de la justicia procesal penal y la creación del Ministerio Público, los incrementos de remuneraciones y las mejoras en el acceso a la justicia a través de la Corporación de Asistencia Judicial².

En el caso de Argentina llaman la atención las mejoras introducidas en materia de informatización, gestión y gerenciamiento, el establecimiento de la mediación obligatoria como fase previa al ingreso del proceso en sede judicial y las varias reformas constitucionales que modificaron el sistema de nombramientos judiciales mediante la creación de los consejos de la magistratura que, sin embargo, padece de severas limitaciones³.

En Perú, el elemento más significativo de la última década es el proyecto del gobierno de Alberto Fujimori, de someter el aparato de justicia a voluntad y exigencias del poder ejecutivo⁴. No obstante este proyecto, que derivó en la quiebra del principio de legalidad, el proceso de reforma ha generado una modernización en diversos ámbitos⁵. La informatización de la administración, la separación de funciones jurisdiccionales y

¹ Véase: informe de Colombia, primera parte, I; informe de Chile, apéndice 3.1; informe de Perú, tercera parte, “Logros durante la transición democrática”; informe de Argentina, III, 2.b. “Acceso a la justicia”.

² Véase informe de Chile, cap. 2.4.

³ Véase informe de Argentina, nota a pie 73.

⁴ Véase informe de Perú, primera parte.

⁵ Véase: informe de Perú, segunda parte, 1, “Algunas medidas ‘modernizadoras’”, 2.

administrativas, la organización del despacho judicial y la especialización de los jueces, las salas de segunda instancia descentralizadas y los juzgados itinerantes han sido cambios de cierta importancia, más allá de los propósitos de control político con los cuales fueron diseñados y manejados. Tales cambios, una vez introducidos en el aparato judicial, probablemente estén destinados a permanecer, una vez concluida la dictadura fujimorista.

En Colombia, los cambios ocurridos en el sistema de justicia se derivan básicamente de la reforma constitucional de 1991. A través de la reforma se produjo una ampliación del acceso mediante las acciones de tutela y la jurisdicción constitucional; un fortalecimiento de la autonomía administrativa mediante el establecimiento del Consejo Superior de la Judicatura; y un incremento de productividad, propiciado por la carrera judicial, la introducción de mecanismos de evaluación y de nuevos sistemas de gestión de despachos. Al lado de estos elementos, la creación de la Fiscalía, con funciones importantes, ha modificado la organización funcional del sistema de justicia pero, en la lucha contra el delito, este rediseño institucional ha encontrado limitaciones en un contexto de alta conflictividad. Acaso uno de los cambios más significativos han ocurrido en materia de acceso a la justicia, mediante la introducción de las denominadas acciones constitucionales. En particular, la acción de tutela ha alcanzado impacto debido a que permite a los ciudadanos reclamar judicialmente, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales cuando sean afectados por acción u omisión de una autoridad pública. Ha sido ampliamente utilizada, principalmente respecto de la falta de respuesta a peticiones de ciudadanos a las entidades públicas y los jueces la han tratado con cierto nivel de eficiencia.

Si se toma como punto de referencia la justicia existente con anterioridad a los periodos elegidos para efectuar cada estudio nacional –que, según los casos, variaron entre diez y veinte años–, debe reconocerse que los cambios ocurridos no son sólo normativos sino que tienen vigencia y efectos significativos sobre el producto generado por el sistema de justicia. Entre otros ejemplos posibles, estas modificaciones han abierto una vía expedita para que la justicia colombiana ampare mediante la tutela a ciudadanos cuyos derechos

fundamentales han sido violados; han hecho lugar a una vigilancia social sin precedentes sobre el nombramiento de jueces en Argentina; han introducido ciertos niveles de eficiencia en el manejo administrativo de la institucionalidad de la justicia peruana; y han producido un nuevo modelo de justicia penal en Chile⁶.

Pese a todas estas alteraciones de la justicia tradicionalmente dispensada en los cuatro países –algunas de las cuales son claramente beneficiosas y revisten importancia–, la mayoría de los especialistas entrevistados para este informe, coincidieron en que no se ha producido una transformación en el sistema de justicia. Algunos de ellos apuntaron a la ausencia de un cambio en la operación del derecho y otros lamentaron la falta de un cambio cultural en el funcionamiento de derecho y justicia.

Al mismo tiempo, puede asegurarse que, desde una perspectiva lega como la del ciudadano promedio, la percepción social no incorpora un cambio en el sistema de justicia. No obstante la visibilidad de algunos de los cambios ocurridos, las encuestas dan cuenta de un subsistente malestar mayoritario respecto del desempeño de la justicia en los cuatro países. En todos los casos, varios sondeos de opinión pública no registran mejoras en los niveles de aprobación social del sistema de justicia.

En ese marco, donde destacan las modificaciones introducidas sobre los mecanismos de operación de la justicia pero sus resultados parecen ser manifiestamente insuficientes, es preciso examinar el papel desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil.

La intervención de la sociedad civil

En los cuatro países, reformas y cambios producidos no han contado con una presencia significativa de la sociedad civil. Esto es, si se examina las posiciones adoptadas y las actividades realizadas por aquellas organizaciones de la sociedad civil que son representativas de determinado sector de actores cuyos intereses agregan, el tema de la

⁶ Véase: informe de Colombia, primera parte, III, C.2; informe de Chile, cap. 2.1.

justicia no aparece. Estas organizaciones sociales parecen centrarse en sus necesidades y problemas sectoriales; aún así, determinados problemas, concernientes a salud y educación públicas, por ejemplo, interesan y comprometen esfuerzos en una medida mayor a la de la justicia.

En estos países –como en toda América Latina–, pese al enorme malestar social respecto del sistema de justicia, su mejora o reforma carece de “constituency”, en el sentido de un sector social relativamente organizado que persiga producir cambios en ella. Esta carencia probablemente proviene de la naturaleza inevitablemente individualizadora del tratamiento judicial, mediante casos. Miles, e incluso millones, de personas viven el mismo problema, o uno muy similar, como si fueran experiencias personales. Es *su* caso el que “anda mal” y les resulta difícil empujarse por encima de él para descubrir que la justicia como sistema es lo que debe ser cambiado, a fin de resolver mejor su caso y los de muchos otros. Aun en aquellos casos en los que aparece este segundo nivel de percepción y conciencia, la individualidad del caso mantiene al actor en la impotencia.

Además del factor objetivo de la individualización del caso que comparece ante el sistema de justicia, existe un segundo factor contribuyente a la parálisis social frente al tema: el espeso velo de lo jurídico. Preservado por fórmulas y claves de manejo accesibles sólo a iniciados, el funcionamiento del derecho evita cuidadosamente la comprensión popular. Sin un entendimiento claro acerca de cómo operan procedimientos y trámites, resulta muy difícil que pueda aventurarse planteamientos de cambio, ante la posibilidad de que cualquier planteamiento lego pueda ser descartado por desconocimiento. Esta atmósfera cerrada es cultivada, precisamente, por los profesionales del derecho, que postulan que el asunto de la justicia –y su posible reforma– debe ser confiado íntegra y exclusivamente a ellos; postura cuya principal función ha sido contribuir a que no se modifique el sistema de justicia.

Acaso pueda esbozarse la existencia de un tercer factor, que explique la ausencia en la materia de determinados sectores sociales que, a través del actual funcionamiento del sistema institucional de justicia, se aseguran ciertos beneficios. Se ha mencionado antes

el caso de los gremios de abogados y podría aventurarse que, cuando menos, una parte del empresariado tal vez prefiera que se mantenga un ámbito deficiente pero en el cual saben cómo manejar sus asuntos, que arriesgarse a un cambio sustancial en el que intereses hoy predominantes podrían resultar afectados. Esto explicaría por qué en Argentina y Perú la ausencia empresarial en materia de reforma de la justicia es completa.

Como resultado de la ausencia en esta materia de las organizaciones sociales representativas, las reformas normativas del sistema de justicia adoptadas en los cuatro países durante los últimos años han sido producto del trabajo de técnicos y/o de políticos, sin participación social relevante. En Perú fueron generadas desde instancias insertadas en el propio aparato judicial, que se apoyó al efecto en unos cuantos académicos⁷. En Chile y Argentina surgieron mediante el trabajo conjugado de académicos y políticos⁸. En Colombia surgieron también de las elites políticas. En los casos argentino y chileno, durante el curso de adopción de algunas de las reformas se echó mano al recurso de “la opinión pública”, mediante la movilización de los medios de comunicación, pero más bien en el sentido de orquestarse el respaldo necesario para la adopción de las medidas previamente elaboradas por determinados actores.

Las organizaciones representativas de la sociedad civil han carecido de propuestas de cambio del sistema de justicia y han permanecido más o menos al margen tanto del curso seguido por las propuestas existentes, hasta su adopción o descarte, como de la fase correspondiente a la ejecución de las reformas. Ciertamente, estos silencios son producto de los factores ya anotados, que operan en el marco de una sociedad débil, con organizaciones insuficientemente representativas. Incluso en el caso peruano, donde se generó, bajo el manto de la reforma judicial, un sistema de control político de las

⁷ Como parte de la intervención gubernamental del poder judicial, se creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, constituida por magistrados supremos que en los hechos dejaron en manos de un secretario ejecutivo la amplísima gama de funciones que les habían sido encomendadas. Este funcionario operó como el ejecutor de las reformas dispuestas por la dictadura fujimorista en el aparato judicial; véase informe de Perú, primera parte, “Las Comisiones Ejecutivas todopoderosas”.

⁸ Véase: informe de Chile, cap. 1, cap. 3.2; e informe de Argentina, III, 2.

decisiones judiciales, no hubo respecto a éstas impugnaciones provenientes de las organizaciones representativas de la sociedad civil⁹. Sólo en Colombia se registra actividad de algunas pocas organizaciones representativas de la sociedad civil en dirección a impedir contra reformas del sistema de justicia, destinadas a limitar o eliminar los contenidos introducidos por la constitución de 1991. Debe subrayarse que la falta de participación ha afectado también a las organizaciones de los propios actores del sistema, como asociaciones de jueces y colegios de abogados.

Quienes sí se han constituido en actores del proceso de cambio de la justicia son algunas ONGs, cuyo perfil institucional no es el de organizaciones representativas de sectores e intereses sociales sino el de agrupaciones de profesionales, dedicadas a promover socialmente determinados objetivos y valores mediante proyectos que a menudo cuentan, inicial o establemente, con financiación externa. Aún así, es preciso distinguir, entre estas organizaciones, a aquellas pocas que se han planteado el tema como objeto central de trabajo de las que, más bien, a lo largo del desarrollo de otros temas, se han encontrado con el sistema de justicia y han considerado instrumentalmente necesario desafiarlo, de algún modo, al cambio.

En el segundo de los casos, la capacidad de propuesta se mantiene baja y la actuación sobre el tema adopta a menudo las formas reactivas de campañas en contra de determinado aspecto del sistema de justicia o de vetos ejercidos contra ciertas reformas. Incluso en ONGs que trabajan algunas líneas de actividad referidas al sistema de justicia, es frecuente que no se halle una visión integradora en la cual la justicia sea un componente importante; de esto es ejemplo la ausencia de la justicia como problema en muchos proyectos de educación popular que, en cambio, privilegian temas económicos y sociales.

Este cuadro revela, en términos generales, una escasez de presencia social organizada en torno al cambio del sistema de justicia. En consecuencia, quienes frecuentemente aparecen como protagonistas de los procesos de reforma son personas cuya afiliación

⁹ Véase informe de Perú, primera parte, "Papel de la sociedad civil".

institucional, al ir cambiando, compromete transitoriamente en el tema a diversas entidades. La observación es particularmente pertinente para los casos de Chile y Argentina, donde es posible constatar que el paso de ciertos líderes en esta temática, de una entidad a otra, produce efectos sobre cada una de ellas, tanto de incorporación como de abandono del asunto.

La ausencia de la sociedad civil organizada y la presencia limitada de la ONGs en el tema se corresponden con una falta de compromiso social con políticas públicas sobre el tema de justicia. Si se pone aparte el caso de las ONGs, la sociedad civil, de un lado, no demanda cambios concretos en dirección a un nuevo sistema de justicia; de otro, carece de interés y criterios para seguir el desarrollo de los cambios en curso. De modo que no sólo no se exige el cambio sino que, allí donde ocurre limitadamente, no se lo aprecia.

¿Qué ONGs, en qué ambitos y cómo?

Dada la ausencia de las organizaciones representativas de la sociedad civil, en general, en el tema, el trabajo del proyecto tuvo que ser dirigido primordialmente a identificar el papel de las ONGs en los cambios ocurridos en el sistema de administración de justicia de los cuatro países. En éstos, como en muchos otros, las ONGs que han emprendido líneas de trabajo en asuntos de derecho realizan diversos tipos de proyectos:

“Las organizaciones no gubernamentales (ONG) desarrollan la conciencia legal de los individuos y capacitan a asistentes legales para utilizar el derecho en forma individual y colectiva. Ofrecen asesoría legal y expanden las oportunidades de quienes tienen una menor representación para utilizar su sistema de justicia. Los grupos presentan litigios de casos experimentales o de “impacto” dirigidos a cambiar la doctrina legal o las actitudes públicas y a beneficiar a grandes poblaciones. Emprenden investigación y actividades de defensa relacionadas con el derecho para promover iniciativas de reformas legales, perseguir cambios administrativos y buscar el cumplimiento de las leyes. A menudo su labor se ve complementada por movilizaciones de la comunidad y esfuerzos de los medios de comunicación” (Golub y McClymont, en Mary McClymont y Stephen Golub, *ob.cit.* p. 2).

El estudio realizado en Argentina, Colombia, Chile y Perú encontró varios tipos de organizaciones. Si se las agrupa por el objeto de trabajo, puede distinguirse entre (i) las vinculadas a la temática de los derechos humanos, que son las más antiguas en la preocupación por la justicia, (ii) las corporaciones, fundaciones y otras entidades no gubernamentales que se hallan orientadas a una temática más general, en medio de la cual algunas cuestiones correspondientes a la justicia aparecen como componentes del trabajo, y (iii) aquéllas que tienen el tema de la justicia como su objeto principal de atención. De otra parte, si se toma la forma institucional, puede diferenciarse aquéllas que se hallan organizadas propiamente como ONGs, de los lugares de carácter preponderantemente académico, usualmente adscritos a instituciones universitarias, y de las entidades gremiales, entre las que se cuentan colegios de abogados y asociaciones de jueces y magistrados.

Las ONGs que han desarrollado especialización en el tema de justicia –aún cuando éste sea un tema entre otros– son más bien escasas. Entidades de este tipo –como son Corporación Excelencia en la Justicia, en Colombia, FORES e INECIP, en Argentina, y el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales, en Chile–, atienden al tema en conjunto y generan diagnósticos globales, propuestas de reforma, y actividades de seguimiento de reformas en curso. Como puede constatarse con detalle en los informes nacionales, la mayoría de ONGs encontradas a lo largo del estudio desarrollan, en cambio, una o dos de las líneas de trabajo más frecuentes en materia de justicia: derechos humanos, acceso a la justicia, casos litigiosos de interés público y enfoques temáticos, principalmente referidos a justicia y género, asuntos indígenas, o medio ambiente.

En cuanto al tipo de intervención desarrollada por estas ONGs, en el estudio se determinó que había distintos de énfasis. Tales énfasis corresponden a: (i) cambios normativos, (ii) reingeniería institucional o de gestión, (iii) seguimiento de proyectos de reforma, (iv) litigio estratégico, (v) educación ciudadana, y (vi) formación de opinión pública. Sin embargo, algunas de las instituciones estudiadas atendían simultáneamente a varios de estos énfasis.

Es interesante notar que la combinación de las diferentes categorías institucionales, el grado de especialización desarrollada y los tipos de intervención utilizada ofrece un mosaico bastante variado, para abarcar el cual difícilmente podría desarrollarse una clasificación precisa. Corporación Excelencia en la Justicia es una fundación, dedicada al conjunto del tema de justicia en Colombia, que pone énfasis en diversos tipos de intervención. En Chile, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales es una institución universitaria, que trabaja el tema de justicia entre otros y cuyos énfasis principales se hallan en cambios normativos, seguimiento de proyectos de reforma y litigio estratégico. En Argentina, el FORES es una fundación dedicada exclusivamente al tema de justicia, que pone énfasis en cambios normativos y reingeniería de gestión. En Perú, la Comisión Andina de Juristas es una asociación sin fines de lucro que atiende, entre otros, el tema de justicia y que desarrolla varios de los énfasis listados.

Pese a esa diversidad institucional, hay ciertas funciones que son desarrolladas por muchas ONGs que trabajan en materia de justicia. Entre ellas destaca la función de *asesoría técnica* que en el caso de INECIP, en Argentina, tiene una orientación marcada a las reformas normativas y, en el caso colombiano, atiende más al desenvolvimiento institucional, estudiado por varias ONGs, contratadas al efecto por el Consejo Superior de la Judicatura. Es importante también la función de *movilización de opinión pública*, cuyos mejores ejemplos pueden ser: Paz Ciudadana, dedicada a la promoción de la reforma procesal penal en Chile, Poder Ciudadano, centrado en la cuestión de nombramientos judiciales en Argentina, e IDL, enfocado hacia la toma de conciencia ciudadana acerca de la manipulación política de la judicatura, en Perú.

Una función muy importante, aunque generalmente no explícita, desarrollada por las ONGs que trabajan en materia de justicia es la *formación de profesionales especializados* en ella y orientados hacia el cambio. Dado que la universidad no realiza –o realiza de manera muy limitada– esta función formativa, las ONGs, al reclutar personal profesional joven y dedicarlo a desarrollar proyectos bajo la conducción de profesionales con cierta

experiencia, preparan especialistas en justicia, no sólo en términos técnicos sino también con una carga valorativa, crítica del régimen tradicional de la justicia y partidaria de la incorporación de reformas sustanciales a él. En el caso chileno, es especialmente evidente que las ONGs han sido un lugar institucional muy importante en la formación de quienes luego han desempeñado funciones públicas en cargos clave para la reforma de la justicia.

Opciones de agenda y legitimidad

En cada institución, la definición de funciones y la prioridad otorgada a ellas depende de una opción que, al ser adoptada, no siempre se acompaña de una conciencia clara acerca de sus efectos pero que resulta fundamental en el perfil del trabajo a ser realizado. La alternativa institucional se plantea entre una preferencia por la labor destinada a la constitución de *la agenda pública* y la inclinación por el trabajo con *agendas grupales o sectoriales*¹⁰.

En la segunda opción se sitúan los grupos que escogen determinados grupos de población –mujeres, indígenas, niños– a los cuales buscan prestar servicios, algunos de los cuales pueden guardar cierta relación con la justicia. Sin duda, el trabajo de estos grupos alcanza, en ciertas circunstancias, la esfera de lo público, pero ésta no es su finalidad sino que el paso por ella resulta inevitable y mantiene un carácter meramente instrumental en relación con el cumplimiento de objetivos que persiguen el beneficio directo de un grupo dado. Ése es el caso de los proyectos referidos a formación de promotores legales, capacitación jurídica de líderes sociales o asesoría profesional a organizaciones de base.

En la primera opción, por el contrario –sea que, en el trabajo de la ONG, la justicia constituya el tema central de trabajo o sólo uno de varios temas–, se trata de abordar el asunto de modo de impactar directamente en la agenda pública referida a justicia. Puede que se elija un asunto específico –como, por ejemplo, el de derechos humanos o el de

medio ambiente– para alcanzar ese efecto, o que se prefiera tomar la justicia en conjunto como objetivo, pero lo que caracteriza esta opción institucional es una vocación de modificar la agenda pública sobre justicia. Las modalidades de hacerlo son diversas – desde la asesoría legislativa hasta el litigio sobre casos testigo, pasando por la movilización pública– y, a menudo, se combinan en una misma institución con propósitos de complementariedad.

Los efectos que sobre el sistema de justicia tienen una y otra opción están destinados a ser muy distintos. La primera vía cuestiona, discreta o radicalmente, el estado de cosas prevaleciente en la justicia y utiliza diversos instrumentos para transformarlo. La segunda vía prefiere mejorar las condiciones en las que un grupo social dado accede a la justicia y, en consecuencia, su impacto sobre el conjunto del tema en el país es indirecto y limitado. En este proyecto se ha centrado el interés del análisis en las organizaciones ubicadas en la primera de las opciones señaladas, dado que por definición está dirigida, precisamente, a propiciar cambios en el sistema de justicia como tal y, en consecuencia, la determinación de su eficacia está atada al logro de tales cambios.

En dirección a lograr la mayor eficacia, en el impacto sobre la agenda pública, concurre un factor central: la *legitimidad*; esto es, el nivel de reconocimiento y aceptación que, entre los actores de la escena pública, alcanza la institución. En el estudio realizado en los cuatro países surgieron varios factores como elementos integradores de la legitimidad de una ONG que trabaja el tema. Es pertinente detenerse en tres de ellos: la solidez técnico profesional, la pluralidad política y el origen de la financiación. Antes de examinarlos, debe subrayarse que la legitimidad de las organizaciones que trabajan con una agenda sectorial o grupal, dado que fundamentalmente se define en el grupo poblacional beneficiario, se compone de elementos distintos a éstos.

La *solidez técnico profesional* es un factor que ha sido alcanzado por la mayoría de las ONGs que trabajan sobre la agenda pública del tema de justicia en los países estudiados.

¹⁰ Si se toma, por ejemplo, el caso chileno, en el informe correspondiente puede distinguirse claramente la presencia de Paz Ciudadana en la primera opción y la de varias asociaciones de

Sin el reconocimiento de calidad profesional, del que gozan IDL en Perú, el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales, en Chile, INECIP en Argentina, o la Comisión Colombiana de Juristas, el trabajo que realizan sobre la agenda pública referida a justicia no sería posible. Aunque, en una etapa inicial, algunas de estas instituciones probablemente no contaran con un alto nivel profesional, el curso de su desempeño –y las exigencias de rigor planteadas por los demás actores de la escena pública– las ha obligado a adquirirlo y, a un tiempo, se los ha hecho posible.

La *pluralidad política* es un rasgo menos generalizado pero que aparece claramente como distintivo de dos de las instituciones con mayor impacto en los países estudiados: Paz Ciudadana en Chile y Corporación Excelencia en la Justicia, en Colombia. Comprender a cabalidad la gravitación de este factor requiere mirar hacia atrás en el tiempo para identificar, en el origen de las organizaciones dedicadas a la temática de derechos humanos –las primeras que enfrentaron el tema de justicia–, la influencia del factor político. Vinculados sus líderes, formal o informalmente, a sectores situados a la izquierda del espectro político, muchas de estas organizaciones realizaron un trabajo que, si bien se sustentaba en valores universales y derechos esencialmente correspondientes a todo ciudadano, en los hechos denunciaba las violaciones de los mismos en el curso de la represión política impuesta por regímenes de derecha. Esta vinculación hizo que en América Latina, durante un largo periodo, se asociara el trabajo por los derechos humanos con la defensa de presos políticos de izquierda y se impugnara la preocupación por derechos humanos y justicia como un trabajo de motivación y orientación políticas.

En la actualidad, esa asociación y la correspondiente impugnación subsisten en una medida recortada pero es claro que, desde otra experiencia, aquellas instituciones que integran a diversos sectores del espectro político, incluidos sectores conservadores o de derecha, han logrado un mayor nivel de impacto público. De allí que, en términos prospectivos, este rasgo pueda ser ubicado como un factor de legitimidad importante que podría ser asumido por aquellas instituciones que se propongan una mayor eficacia en el trabajo sobre la agenda pública.

extensionistas legales en la segunda (Véase informe de Chile, apéndice 2).

El tercer componente de la legitimidad que importa distinguir es *el origen de la financiación*. Entre las organizaciones comprendidas por el estudio aparecieron, cuando menos, cuatro fuentes de financiamiento institucional: (i) donaciones de fuentes externas, (ii) contratos de fuente externa, con o sin mediación gubernamental del país donde se realiza el trabajo, (iii) contratos de fuente gubernamental, y (iv) donaciones y asignaciones de fuentes privadas nacionales. Tratándose de un estudio exploratorio, no se ha producido elementos suficientes para asignar pesos relativos a esas cuatro fuentes, pero puede hipotetizarse que la primera tiene una gravitación significativa, la segunda y la tercera han cobrado importancia recientemente y la cuarta opera sólo en Chile y Colombia.

Las diversas fuentes de financiación plantean al trabajo institucional ventajas y desventajas, cuyo análisis pormenorizado rebasa los marcos de este proyecto. Sin embargo, importa referirse a algunos elementos surgidos en el estudio. Las fuentes externas sin mediación gubernamental del país donde se realiza el trabajo –que, en el inicio del trabajo sobre justicia, fueron prevalecientes– parecen haber otorgado a éste una mayor libertad respecto de presiones de grupos de poder internamente dominantes pero, al mismo tiempo, han sometido a las organizaciones a las preferencias cambiantes de las fuentes de financiación.

Resulta revelador que en el libro publicado por la Fundación Ford sobre el trabajo de las ONGs en torno a temas de justicia, de un lado, se advierta el peligro de efectuar “Un apoyo más restringido, dirigido a proyectos generados por los donantes”, en tanto “puede ocasionalmente imponer en los donatarios una serie de orientaciones contraproducentes y de alta demanda de tiempo” (Golub y McClymont, en Mary McClymont y Stephen Golub, *ob.cit.* p. 9) y, de otro, se admita la conveniencia de que una agencia sea “proactiva en sus donaciones”, mediante el establecimiento de ciertos criterios que los donatarios deben cumplir para obtener el financiamiento (Ibidem).

Evidentemente, la institución donante tiene que fijar criterios con base en los cuales se pueda adjudicar los fondos a ciertas organizaciones y no a otras. ¿Hasta qué punto esos criterios pueden y deben inducir, en la organización potencialmente donataria, ciertos comportamientos y opciones, incluida la referida a selección de temas u objetivos? La pregunta probablemente no tiene respuesta sencilla pero lo que interesa destacar es que este dilema, propio de la dinámica planteada por la financiación externa, corresponde a una legitimidad distinta a aquélla requerida por la ONG para llevar a cabo eficazmente su trabajo. Más aún, debe agregarse que la “legitimidad” ante la fuente de financiamiento puede llevar a la institución por caminos que la alejen de la “legitimidad” requerida para su trabajo, en la cual los fondos venidos de fuera confieren, en la percepción de muchos, cierta ajenez a la institución. En el caso de la financiación de fuentes externas, a tales dificultades debe añadirse la amenaza de languidecimiento institucional cuando esa financiación concluye.

De otra parte, algunos de los entrevistados destacaron las dificultades provenientes de las fuentes de financiación internas y las externas con mediación gubernamental. En ambos casos, el margen de libertad de la institución parece estrecharse y la capacidad crítica reducirse. En el caso de regímenes autoritarios –como fue el caso del gobierno de Alberto Fujimori en Perú– convenios y contratos que contaban con el financiamiento de una institución internacional como el Banco Mundial, pero que eran mediados por instancias de gobierno, dieron lugar a condiciones de legitimidad peculiares, cuyas consecuencias serán abordadas más adelante.

Como caso de autofinanciamiento destaca, entre las instituciones estudiadas en el proyecto, el caso de la Fundación Libra, en Argentina, que sostiene haber recibido de fuente extranjera una pequeña donación inicial y haber financiado su importante labor en el tema de mediación con base en los ingresos propios generados, primero, con actividades formativas y, posteriormente, con consultorías internacionales.

Relaciones institucionales

De cara a la eficacia, otros dos ámbitos aparecen con enorme gravitación. Uno de ellos es el tipo de relaciones entre las propias organizaciones que trabajan el tema y el otro corresponde al de relaciones entre ellas y las entidades públicas.

En lo que se refiere al ámbito de las *relaciones entre las organizaciones* que trabajan el tema de justicia, una primera mirada encuentra entre ellas multiplicidad y dispersión¹¹. En efecto, este cuadro proviene de las numerosas ONGs que tocan el tema desde un ángulo u otro y de su ubicación, poco organizada, en diferentes aspectos y niveles de él. Una mirada más cuidadosa conduce a la distinción, antes sugerida, entre las entidades que incluyen tangencialmente o rozan el tema y aquéllas pocas que lo abordan de un modo más sistemático. Pero, incluso entre éstas, no parece existir una coordinación con entidad suficiente como para que funciones, tareas y responsabilidades sean asumidas también en el marco de esa coordinación. Aunque en todos los casos nacionales existen canales o lugares de encuentro, discusión e incluso cooperación en actividades comunes, el ámbito donde se discuten y adoptan las decisiones referidas al trabajo a realizar es el propio de cada institución.

En muchos casos, la financiación externa alienta la competencia por obtener sus recursos. Es usual, entonces, que una nueva perspectiva de trabajo no sea compartida con otra institución mientras se halle en estado de proyecto. Una modalidad más grave aparece en el caso de Colombia donde, de acuerdo a la información dada por varios entrevistados, una entidad externa subcontrata diagnósticos y otros informes con profesionales de las ONGs que trabajan en el área, bajo la condición expresa de que no establezcan comunicación o relación con sus colegas, respecto del tema.

¹¹ Los anexos de los informes nacionales, en los que se ofrece información detallada sobre las organizaciones identificadas en cada país, sugieren la existencia de un crecido número de entidades, la mayoría de las cuales toca parcialmente algún aspecto del tema justicia. Una lectura atenta encuentra que, en algunos países, existe concentración de esfuerzos en ciertas caras del problema y descuido de otras.

Dada esa problemática, resulta de especial interés el caso de ARGENJUS, creada en 2000 como organización “de segundo piso” y lugar de encuentro y coordinación entre las entidades argentinas que trabajan el tema de justicia. Reunidas a iniciativa del gobierno nacional, para un propósito específico que pronto perdió vigencia, la creación estable de la organización que las congrega empieza a hacer posible llevar a término iniciativas comunes, mucho más allá que la simple “coordinación” –que a menudo no conduce a compartir contenidos y responsabilidades–. En 2002 personalidades y entidades participantes en ARGENJUS, junto a otras, promovieron la preparación y publicación de una importante propuesta sobre la Corte Suprema de la nación.

Las relaciones entre las ONGs y las entidades del sector público conocen, en los cuatro países incluidos en el estudio, diversas experiencias. En el caso argentino, estas relaciones han sido bastante débiles en lo que se refiere al gobierno nacional y algo más fructíferas en el ámbito de algunos gobiernos provinciales¹². En el caso chileno, en cambio, las relaciones de las entidades especializadas en materia de justicia y las del sector público han sido de una cooperación fluida desde la vuelta al régimen democrático, aunque la vinculación con la Corte Suprema ha sido algo más difícil¹³. En Colombia y en Perú se han dado cuadros algo más complejos.

En el caso colombiano, el trabajo llevado a cabo por el Consejo Superior de la Judicatura se ha valido de la contratación de ONGs para rendir informes o efectuar evaluaciones. Paralelamente, dado que el tema de acceso a la justicia es aquél donde suelen concentrarse las ONGs en Colombia, el principal interlocutor durante el periodo estudiado fue el Ministerio de Justicia, que ha sido una institución carente de solidez en la estructuración de políticas que permitan al Estado articularse con diversos sectores de la sociedad civil en asuntos de justicia. Ello no obstante, algunas de las entidades que trabajan el tema parecen mantener una vieja actitud de confrontación y una postura alternativa frente a todo aquello que proviene del ámbito estatal, desde las cuales las

¹² Véase informe de Argentina, I, B.

¹³ Véase informe de Chile, cap. 4.2.

relaciones de encuentro y cooperación con el sector público son situadas fuera de su perspectiva institucional, salvo los trabajos realizados con la Defensoría del Pueblo.

El caso peruano, bajo el régimen autoritario del presidente Fujimori –entre 1992 y 2000–, ofrece un cuadro de mayor dificultad. A diferencia de Colombia, en las ONGs que trabajan en justicia casi no parece haber subsistido un viejo resabio antigubernamental. No obstante, producido el golpe institucional de abril de 1992 –en cuyo programa la reforma del sistema de justicia ocupaba un lugar destacado–, algunas ONGs adoptaron una actitud de colaboración con el Estado y otras se distanciaron críticamente de él. La posibilidad de obtener financiación –estatal o de entidades externas a través del Estado– pudo ser suficientemente convincente para organizaciones como la Comisión Andina de Juristas y el Movimiento (feminista) Manuela Ramos, que aceptaron esos recursos para la ejecución de proyectos programados por el sector público. Otras organizaciones prefirieron mantener independencia, lo que les permitió formular señalamientos y denuncias sobre los mecanismos antidemocráticos puestos en marcha por el gobierno. En suma, el caso peruano muestra que las relaciones con el sector público no pueden ser discutidas sin referencia a los contenidos de la política gubernamental que éste ejecuta.

La percepción acerca del trabajo de las ONGs, que se tiene desde el aparato de la justicia estatal, con frecuencia no contribuye a facilitar las relaciones entre unas y otra. A menudo, y no sin razón, se ve en las posturas de ONGs hostilidad y agresión, y se responde entonces a ellas desde una afirmación autosuficiente, en la cual no hay lugar para la discusión pública de las políticas institucionales. En algunas ocasiones, esto ha significado que los aportes y propuestas de reforma formuladas desde ONGs se hayan encontrado con la falta de interlocutores permanentes en el sector público y con la carencia de una agenda de justicia en las prioridades del desarrollo nacional.

Sin embargo, parece haber una evolución importante, en las percepciones desde el lado estatal, hacia el reconocimiento de un papel para quienes, hallándose fuera del aparato institucional del Estado, contribuyen a su reforma alcanzando críticas y propuestas. En la medida en que las propias ONGs adoptan un perfil más propositivo y dejan atrás el

modelo denunciativo, que desde el aparato estatal es leído como amenazante, esta comunicación tiende a robustecerse. En Chile, el Instituto de Estudios Judiciales, dependiente de la Asociación de Magistrados, constituye un lugar de encuentro estable entre académicos, líderes de ONGs y jueces¹⁴.

Las áreas de mayor impacto en justicia

A partir de los resultados ofrecidos por los informes nacionales, puede sostenerse que las áreas en las que el trabajo realizado por ONGs ha logrado un mayor impacto en políticas públicas atinentes a justicia son tres: derechos humanos, reforma procesal penal, y litigios de interés público; en un segundo nivel de importancia puede situarse el trabajo sobre medios alternativos de resolución de conflictos (MARC). Si bien tres de estas categorías corresponden a temas y una a la vía utilizada, para diferentes temas, aquí se las agrupa de ese modo debido a que el trabajo mismo ha otorgado a cada cual una unidad de sentido.

Organizaciones y movimientos referidos a la temática de los *derechos humanos*, en los cuatro países estudiados, mantuvieron viva durante algunas décadas la aspiración por la justicia alrededor de los casos de violaciones ocurridas, principalmente, en casos de naturaleza política. Al mismo tiempo, estas organizaciones alcanzaron ciertos objetivos importantes, más allá de los casos defendidos. La impugnación de determinadas leyes e interpretaciones judiciales –incluso ante las instancias interamericanas de derechos humanos–, que recortaban garantías ciudadanas fundamentales, alcanzó un impacto de efectos generales. El trabajo de litigio de estas organizaciones contribuyó significativamente a la sensibilización de algunos operadores judiciales que, a través de la lucha desarrollada por estos grupos, entendieron mejor el rol central de los derechos humanos en el quehacer del aparato de justicia. En el nivel normativo, su contribución a la modificación de leyes y a la ratificación de normas internacionales conoce efectos importantes. Finalmente, en el caso de Perú, este tipo de trabajo obtuvo la liberación de

¹⁴ Véase informe de Chile, apéndice 2.3.c.

centenares de condenados por terrorismo cuya inocencia hubo de ser públicamente reconocida¹⁵.

Al lado de ello, como se ha anotado antes, la actuación de estas entidades no logró despejar del todo la sospecha existente, particularmente en los sectores de elite de Chile y Colombia, de que muchas de ellas respondían principalmente a motivaciones políticas. A esa sospecha concurrió, en cierta medida, el señalamiento de que en algunas de estas ONGs predominó el enfoque y abordaje político de los problemas materia de trabajo, en desmedro de su consideración técnica. De otra parte, en varios de los países estudiados, la atención dada por las organizaciones a los casos defendidos a menudo las llevó a minimizar su atención por las transformaciones institucionales llevadas a cabo en ellos. Una actitud distante y desconfiada, respecto de los procesos de reforma, situó a este sector de ONGs como un actor reticente en tales procesos, más atento a ejercer capacidades de denuncia y de veto que a formular propuestas encaminadas a hacer posible el avance y desarrollo de las reformas. Sin embargo, varias de las organizaciones de este tipo han realizado una evolución hacia posturas más abiertas hacia los procesos de reforma.

Además de las organizaciones que mantienen atención sobre la temática de las violaciones de derechos humanos, en esta área deben ser situadas aquellas otras que han hecho suyos aspectos sectoriales del tema, como la infancia, la vejez o la atención a los enfermos de Sida. Esta sectorialización creciente llevó a un entrevistado a sostener que la defensa en conjunto del ciudadano frente al Estado en el régimen democrático no ha sido asumida suficientemente. El juicio no puede ser generalizado a los cuatro países puesto que, cuando menos, IDL en Perú y CELS en Argentina desarrollan precisamente esa orientación.

La segunda área en la que puede resaltarse el impacto de las ONGs en materia de justicia corresponde a la *reforma procesal penal*, introducida en diversas formas y modalidades en los cuatro países bajo estudio. En ella se han superpuesto dos perspectivas que no

¹⁵ Véase informe de Perú, segunda parte, 6, “En nombre de los inocentes”.

resultan fáciles de conjugar: búsqueda de eficacia en el enfrentamiento de la delincuencia y actuación garantista del sistema de justicia, en defensa de los derechos del procesado. Los avances producidos son diversos. En el caso argentino, los logros se han dado en el nivel provincial. El caso chileno es el que, pese a una aplicación progresiva de la reforma, muestra los mayores alcances, con una absorción anual de uno por ciento del presupuesto nacional. El caso colombiano, que exhibe una concentración de funciones en el fiscal, se halla sometido a críticas muy intensas y extendidas. El caso peruano no parece haber importado una transformación sustancial del proceso penal.

En tales experiencias, el rol de las ONGs es variado. En los casos argentino y chileno, su participación ha sido importante, si bien ha alcanzado logros desiguales¹⁶. En Chile, el papel desempeñado por la Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Investigaciones Judiciales de la Universidad Diego Portales, y la Corporación de Promoción Universitaria, es ampliamente reconocido, tanto en relación con los aspectos técnicos como en lo referido a la formación de una opinión pública favorable y la persuasión de operadores políticos clave. En Argentina, principalmente INECIP ha jugado un rol de apoyo técnico que, sin otros elementos concurrentes, no ha sido suficiente para impulsar la reforma. En Perú, el papel de ONGs no ha sido significativo y, como en otras reformas producidas en el país, debe reconocerse a funcionarios del Estado como principales autores e impulsores de la reforma procesal penal. En Colombia, la reforma ha sido objeto de análisis y críticas sostenidas por ONGs que trabajan el tema, contribuyéndose así a su evaluación y cuestionamiento.

Pese a esa diversidad, el caso de la reforma procesal penal es uno de intervención exitosa de ONGs, en conjunción con otros actores. El caso de la Fundación Paz Ciudadana en Chile merece atención especial, dado que su papel –como encargada de “vender el producto” reformista– resultó central. Detrás de ella, la Corporación de Promoción Universitaria, que inició el trabajo sobre el tema con fondos de USAID, y los académicos de la Universidad Diego Portales dieron solidez a la propuesta de reforma. En este caso, la apertura de las autoridades y la elite política a la reforma, y el efecto alcanzado a través

¹⁶ Véase: informe de Argentina, III, 2.a, e informe de Chile, cap. 3.3.

de los medios de comunicación sobre la propuesta, lograron instalar el tema en la agenda pública.

El carácter exitoso de la intervención, sin embargo, depende en definitiva de los resultados que alcance la reforma. En el caso chileno, como en otros de la región, aparecen interrogantes derivadas de la alta inversión de recursos en ella –que, en términos prácticos, torna muy difícil emprender simultáneamente otras reformas importantes del sistema de justicia– y del crecimiento del sentimiento de inseguridad que, al tiempo que se pone en marcha la reforma, acompaña el aumento de los índices delictivos. En el caso colombiano¹⁷, el registro de delitos continúa incrementándose anualmente, mientras el Ministerio Público carece de capacidad para procesar la mayoría de los casos que le son sometidos y se concentra en aquéllos, usualmente correspondientes al crimen organizado, donde la posibilidad de obtener una resolución condenatoria es mayor. Como la descomposición social se alimenta no sólo ni básicamente de aquellos delitos cometidos por el crimen organizado sino de la multiplicidad cotidiana de pequeños actos delictivos, que no resultan suficientemente atendidos por el sistema penal reformado, dado el contexto de incremento del delito, la reforma puede ser evaluada socialmente como poco exitosa.

En cualquier caso, la experiencia de intervención exitosa chilena parece difícil de repetir en otras áreas del sistema de justicia y en otros países. De una parte, en lo referido a la reforma procesal penal misma, en toda la región el crecimiento del delito produce, cada vez más, una simpatía social con el incremento de penas y otras modificaciones que constituyen retrocesos en materia de garantías del proceso penal y tornan difícil la posibilidad de que la reforma se robustezca o amplíe. De otro lado, en cuanto a la intervención de ONGs, el papel potenciador desempeñado por Paz Ciudadana en la reforma no puede ser desligado del hecho de que en ella participan activamente empresarios del sector privado que se han comprometido con la temática de la reforma de la justicia. Sólo en Colombia –donde alrededor de 120 empresas privadas contribuyen regularmente a Corporación Excelencia en la Justicia– se cuenta con un recurso similar.

¹⁷ Véase informe de Colombia, primera parte, II.A, III.B.

Una tercera área de impacto de las ONGs que trabajan en derecho corresponde a la acción a través de *litigios de interés público*. Esta herramienta ha sido crecientemente utilizada en los últimos años y sigue un modelo adoptado en EE.UU., que se concibe como un recurso clave para el trabajo jurídico:

“El litigio de interés público se constituye en un importante instrumento para dar a conocer los abusos a los derechos humanos y para contribuir a la protección de los grupos desfavorecidos. Incluso si un fallo no puede modificar una ley injusta, el acto de presentarse ante una corte puede influir o incluso modificar actitudes sobre el derecho y fomentar un clima propicio a las reformas. Los argumentos no ortodoxos pueden servir para sugerir usos innovadores del derecho (...) la relación entre el litigio y el cambio es compleja y progresiva (...) el litigio de interés público es una estrategia incompleta pero, sin embargo, esencial” (Hershkoff y McCutcheon, Los derechos en acción: litigios de interés público en los Estados Unidos, en Mary McClymont y Stephen Golub, *ob.cit.* p. 333-334)

Algunos de los entrevistados para este trabajo, que trabajan en litigio estratégico, propusieron distinguir entre dos tipos de él. De una parte, el litigio de interés público que se propone modificar políticas públicas sobre asuntos de interés colectivo, distinguibles por el actor que lleva el caso a la justicia o la representatividad del caso respecto de un universo mayor. De otra, el de “casos-testigo”, que buscan crear o modificar criterios jurisprudenciales respecto de cierto asunto de importancia pública. En uno y en otro caso, el litigio estratégico requiere escoger unos cuantos casos –que son los que pueden ser llevados ante los tribunales con los recursos de una ONG–, de modo que su procesamiento judicial produzca resultados más allá de la decisión concreta que sea pronunciada sobre él.

Entre quienes trabajan en los cuatro países en este tipo de litigio, se considera que el impacto del caso no depende exclusivamente de que la decisión judicial definitiva acoja o no la demanda o denuncia planteada. En rigor, se concibe que, además de ganarse el caso y lograrse impacto en las políticas públicas referidas al tema, puede: (i) ganarse el caso y perderse el tema, debido a no haberse alcanzado repercusiones públicas importantes; (ii) perderse el caso y ganarse en el ámbito de las políticas públicas, tanto en términos de vigilancia social como en generación de nuevas decisiones no judiciales; y (iii) perderse tanto el caso como el tema de las políticas públicas y, sin embargo situar la actuación judicial bajo atención, escrutinio y exigencia, de un modo tal que se logre una mayor atención social a este terreno de decisiones estatales.

En Argentina, Colombia y Perú se ha ganado casos de este tipo, mientras en Chile los tribunales no los han acogido favorablemente. En cada país, sin embargo, los efectos alcanzados por los casos de litigio estratégico parecen ser distintos. En Argentina, casos propuestos por CELS y casos defendidos por la clínica jurídica de la Universidad de Palermo han obtenido tanto logros en el terreno judicial como en términos de la opinión pública. En Perú, DEMUS ha logrado victorias judiciales en varios casos correspondientes a la problemática de mujer, pero se reconoce que el impacto real de esas decisiones ha sido muy limitado. En Colombia, las acciones de tutela, las acciones públicas y los recursos de inconstitucionalidad, en los que trabajan principalmente la Comisión Colombiana de Juristas y la clínica de la Universidad del Rosario, son aún pocos como para evaluar el impacto global producido; sin embargo, las decisiones judiciales favorables en materia de inconstitucionalidad han logrado efectos amplios en el ámbito de derechos humanos, como es el caso de la resolución adoptada por la Corte de Constitucionalidad, en abril de 2002, declarando inconstitucional la Ley de Defensa y Seguridad Nacional. En Chile, finalmente, a través de los casos litigados por la clínica de la Universidad Diego Portales, se ha logrado alguna repercusión en términos del debate público, pese a que los casos no obtuvieron decisiones favorables.

Un asunto pendiente de discusión sobre este tema se refiere al significado de la creciente judicialización de conflictos sociales que, en cierta medida, la táctica del litigio de interés público alienta. En efecto, la simple multiplicación de demandas –como ha ocurrido en Argentina con los procedimientos sobre jubilaciones– no constituye en sí un logro que pueda ser valorado positivamente cuando se examina el impacto sobre la transformación del sistema de justicia. Entre quienes trabajan en este ámbito resulta claro que la significación del caso depende de aquello que se logre más allá del caso mismo y, en este terreno, los resultados no permiten aún llegar a conclusiones.

Por último, y a los efectos de la preocupación central del estudio, debe notarse que la multiplicación de demandas que judicializan conflictos no está destinada necesariamente a reformar la justicia. Si bien es cierto que el tratamiento judicial de un asunto de interés

público puede facilitar una solución política, aunque se frustre la judicial, el impacto del caso en el cambio de la justicia puede ser nulo. En los casos en que no se produce una decisión judicial favorable, es verdad que la atención pública se concentra sobre la actuación de los jueces, pero si éstos no realizan un aprendizaje innovador a través del caso, el resultado final puede consistir, simplemente, en el aumento del malestar social ya existente respecto del funcionamiento de la justicia.

En un nivel diferente a las tres áreas anteriores, en razón de un impacto menor, debe examinarse el correspondiente al trabajo de ONGs referido a *mecanismos alternativos de resolución de conflictos* (MARC). Esta vía de actuación ha sido planteada como una propia del objetivo de ampliar el acceso a la justicia y abarca los instrumentos de arbitraje, mediación, conciliación y las instancias no formales de solución de conflictos.

La participación en este asunto, de las ONGs que trabajan en derecho, ha sido diversa. El caso más importante es el de la mediación promovida exitosamente en Argentina por la Fundación Libra¹⁸, hasta haber sido instaurada legalmente con carácter obligatorio. En Perú no parecen haber participado las ONGs en el establecimiento de la conciliación con carácter obligatorio. Los resultados en uno y otro país son distintos. En el caso argentino, las estadísticas disponibles sugieren una descarga importante del aparato judicial, aunque no pueden medir la calidad de las decisiones así obtenidas. En el caso peruano, los resultados son insatisfactorios, tanto en términos cuantitativos como cualitativos¹⁹. De otra parte, en el caso colombiano, la creación de centros de conciliación, por diversas instituciones de la sociedad civil, ha adoptado un ritmo decreciente²⁰.

Además de promover la adopción de MARCs como política pública, algunas ONGs han puesto en funcionamiento directamente algunos de esos mecanismos, sobre todo en el nivel local. En esa línea de trabajo aparece la promoción de instancias informales de resolución de conflictos, que se halla en curso en Chile, Colombia y Perú,

¹⁸ Véase informe de Argentina, III, 2.b.

¹⁹ Véase informe de Perú, segunda parte, 7.

principalmente. En esa dirección están presentes los riesgos de una justicia privatizada por determinados grupos sociales, en la que no resulten garantizados derechos fundamentales. Esta tendencia aparece nítidamente en el ámbito indígena, más en Colombia que en Perú, con ocasión de decisiones adoptadas en esas instancias, que cuestionan los estándares jurídicos legalmente vigentes y, en ciertos casos, socialmente aceptados.

También en un sentido privatizador opera el arbitraje, como un mecanismo de resolución de conflictos al que tienen acceso sólo sectores económicos altos y que no parece apto para llegar a grupos de población más amplios. Arropadas en los conceptos generales sobre MARCs, transcurren diversas formas de privatización, destinadas a resolver en un ámbito restringido conflictos que se decide no llevar a los jueces y que encuentran decisión en el lugar provisto para el arbitraje por las cámaras de comercio o en grupos de narcotraficantes establemente instalados en algunas poblaciones. Dado que unas y otras formas constituyen vías de evitamiento de la justicia estatal, su expansión obliga a una reflexión sobre justicia y Estado, que no se ha dado suficientemente entre quienes trabajan el tema. En esa reflexión debe reconocerse un lugar a la cuestión de la transformación del sistema de justicia estatal, a la que estas formas renuncian tácitamente.

Carencias, limitaciones y posibilidades

Shifter (Resistiendo la tormenta: las ONG se adaptan a transiciones políticas significativas, en Mary McClymont y Stephen Golub, *ob.cit.* p. 381) plantea, como necesidad de las ONGs, contar con liderazgo y estrategia a largo plazo. En el examen de la información aportada a este estudio por aquéllas que trabajan en asuntos de derecho, en los cuatro países, los indicadores de adopción y existencia de estrategias de largo plazo son débiles. De cara a la transformación del sistema de justicia, en este nivel se constata, más bien, ciertas carencias fundamentales.

²⁰ Véase informe de Colombia, primera parte, III.C.

Como se ha anotado, una parte de las ONGs instaladas en el tema no han definido la desembocadura de su trabajo en una corriente de acción pública. Diversos esfuerzos de capacitación y educación, seguramente útiles en el nivel local, carecen de una perspectiva que ubique sus contribuciones en un horizonte mayor: el de la justicia en el país como un problema compartido por todos los ciudadanos. Los recursos financieros y humanos invertidos en esas tareas, dispersos en diferentes lugares y ámbitos, resultan así de utilidad discutible, si lo que se busca es un cambio del sistema de justicia.

Entre las organizaciones que, por el contrario, sí ubican claramente su trabajo en una perspectiva de acción pública, aparece con frecuencia una definición insuficiente de los fundamentos conceptuales sobre los que se basa. La más urgente de estas insuficiencias corresponde a una elaboración acerca de cuáles deben ser las responsabilidades que corresponden al Estado en materia de justicia. Al tiempo que no se cuenta con esa definición, propuestas contenidas por ejemplo bajo el criterio de oportunidad en la reforma procesal penal o provistas por los diversos MARCs, retiran de la competencia del Estado una serie de casos y asuntos. Usualmente, se justifica estas fórmulas con base en la preocupación por descargar cierto volumen de causas del aparato judicial, sin haberse establecido qué porciones de conflictividad social deben ser resueltas por el Estado, en razón del interés público en que las reglas para resolver tales problemas sean comunes y, para asegurarlo, sean generadas y aplicadas homogéneamente en el país.

También en el terreno conceptual, otro ejemplo, de rango menor respecto del primero, es la definición acerca de a quién corresponde la formación ciudadana en materia de justicia. ¿Se trata de lograr que el Estado asuma la responsabilidad del tema o de proveer esa formación mediante múltiples esfuerzos de “capacitación” llevados a cabo por ONGs y otras instancias sociales? Como en el primer ejemplo, tomar opciones de política pública sobre justicia no sólo situará en un horizonte estratégico las tareas a llevarse a cabo sino que definirá el contenido mismo del trabajo institucional.

Si se pasa del ámbito conceptual al estratégico, acaso el principal problema a resolver sea la ubicación del trabajo institucional dentro o fuera de los marcos de una reforma judicial existente. Como se ha indicado, una tendencia existente al respecto consiste en ignorar esa realidad o considerarla sólo cuando se estime útil formularle impugnaciones. Esta definición conduce a concebir la acción institucional como alternativa y paralela a la acción estatal, y puede ser postulada incluso como competitiva a ella pero, ciertamente, una vez adoptada, tendrá una eficacia disminuida sobre la transformación de la justicia realmente existente en el país.

Sin embargo, el realismo necesario para admitir la existencia e importancia de reformas en curso puede conducir a una ubicación institucional tan estrechamente situada dentro del marco de “lo posible” como aquélla que, en el caso peruano, se tradujo como colaboracionismo con el proyecto del régimen Fujimori. Por cierto, la preocupación por aportar a la inducción de políticas públicas sobre el tema de la justicia no puede llevar a que se pierda de vista los límites objetivos impuestos por un régimen esencialmente autoritario; sin embargo, en más de un caso la evaluación de los elementos objetivos referidos a las posibilidades abiertas en los marcos de actuación será controvertible.

Diversos factores se constituyen en las ONGs en obstáculos para la formulación de un pensamiento estratégico. En orden histórico, el primero de ellos probablemente es la subsistencia de una expectativa por trabajar paralelamente al Estado en vez de reformarlo, heredada del pensamiento radical. Para quienes admiten la necesidad de cambiar este Estado, la dificultad puede provenir de la carencia de referentes políticos macro o concepciones globales sobre sociedad y Estado, dentro de los cuales formular un planteamiento conceptual sobre el tema de justicia.

En algunos casos, a partir de ambas dificultades resulta (i) alentada una postura de tipo denunciativo y confrontativo, (ii) propiciada cierta desconsideración por el diagnóstico en profundidad, y (iii) generado un interés secundario en las autoevaluaciones y en la capitalización institucional en términos de aprendizaje. Como resultado de estos factores, por ejemplo, en algunas de las ONGs que trabajan en el tema de justicia se sigue

atendiendo excesivamente a la tarea de producción de nuevas normas, con escasa conciencia acerca de la importancia de otros componentes del funcionamiento del sistema que, según se ha demostrado en varias experiencias, cobran mayor peso decisorio que las normas mismas.

Sin duda, la definición institucional de una ONG que trabaja en justicia requiere de la integración estratégica de varias líneas de acción (Hershkoff y McCutcheon, Litigio de interés público: una perspectiva internacional, p. 334; Shifter y Hayner, Estableciendo las bases: usos de la investigación relacionadas con el derecho, p. 370, en Mary McClymont y Stephen Golub, *ob.cit.*). Esto significa que, como varias organizaciones tienen en claro, el litigio de interés público, la asesoría y la crítica a la tarea legislativa o la movilización de opinión pública no constituyen objetivos del trabajo sino recursos de utilidad cuando existe un planeamiento estratégico institucional, en el que está establecido hacia dónde se dirigen diversos esfuerzos instrumentales. La financiación por proyectos, que facilitan la mayor parte de donantes, constituye una dificultad para la integración estratégica, pero no lo es tanto si la organización busca fondos para aquello que se propone, en lugar de hallarse disponible para ejecutar aquello para lo cual es posible conseguir fondos.

El planeamiento estratégico no puede quedar circunscrito al ámbito de cada organización; requiere, además, de una elaboración en otro nivel, que permita cierta integración interinstitucional del trabajo realizado. En los cuatro países tomados en este trabajo no hay aún suficientes experiencias de este tipo, pero organizaciones “de segundo piso” como ARGENJUS no pueden limitarse a la comunicación entre sus integrantes, ni a gerenciar algún proyecto común –pasos que, sin duda, tienen importancia como inicios de la búsqueda de una integración más ambiciosa– sino que deben proponerse una planificación interinstitucional que haga posible repartir roles y funciones entre las organizaciones integrantes. En esa planificación se podrá evitar, a la vez, las duplicaciones o superposiciones de esfuerzos y la desatención respecto de ciertas tareas esenciales para el conjunto del trabajo en justicia.

Una de esas tareas, que aparece algo descuidada entre las organizaciones existentes en los cuatro países, es la investigación empírica en torno al funcionamiento de la justicia. Aunque ha habido y hay, en este terreno, esfuerzos en curso en Argentina, Chile y Colombia, resultan insuficientes para sustentar el trabajo emprendido y, sobre todo, para formular planes de trabajo futuro. Concebida, entonces, no como investigación de interés académico sino, especialmente, como apoyo al trabajo realizado por quienes quieren y deben actuar en esta materia, la investigación puede convertirse en un elemento claramente dinamizador de él.

En cuanto a la capacidad institucional de representación, si bien es cierto que ninguna ONG tiene por qué plantearse la necesidad de ser representativa de algún sector, los casos de Paz Ciudadana y Corporación Excelencia en la Justicia sugieren considerar la utilidad de que diversos sectores estén representados en las organizaciones que trabajan en el tema de justicia. Concretamente, estas experiencias institucionales, desarrolladas en Chile y Colombia, respectivamente, enseñan que la pluralidad política y la presencia empresarial son factores que potencian la eficacia y el alcance del trabajo. Esto significa que una alianza entre empresarios y académicos proporciona solidez profesional, propicia una relación fluida con las elites políticas, hace posible el impacto a través de los medios de comunicación y facilita el apoyo internacional. Seguramente, en no todos los países resulta factible esta incorporación institucional pero, allí donde sea posible intentarla, es importante percatarse de que puede convertirse en un factor de alto rendimiento.

Si se cuenta con recursos profesionales de calidad, la institución como conjunto o una parte de ella debe especializarse en el tema de justicia. Desenvolverse con solvencia en éste requiere de cierto conocimiento acumulado, incompatible con una organización en la que se reasignan tareas y funciones al vaivén de la financiación obtenida por los proyectos. Entre otras, es tarea de quienes trabajen especializado en el tema elaborar sistemáticamente el conocimiento adquirido sobre él por la organización, aprendiendo de los errores y estableciendo por qué no se logró aquello que se propuso como objetivo. Tal conocimiento no puede quedar circunscrito a una o varias personas

sino que debe ser organizado para su difusión entre quienes, desde otras instituciones, también trabajan en el tema.

Finalmente, además de aceptar la necesidad de aprovechar orgánicamente mejor las instituciones que trabajan el tema de justicia y de propender a la creación y fortalecimiento de organizaciones de “segundo piso”, es preciso admitir que –como se comprobó en varios países, durante el trabajo de entrevistas a personalidades que se hallan en el tema– lazos y grupos generacionales constituyen redes informales de conexión que, en ocasiones, son más útiles e importantes que las relaciones interinstitucionales. Las ONGs, que son reproductoras de esos grupos, deben percibirlos como potenciadores de una mayor eficacia en el trabajo sobre el tema y, en consecuencia, valorar la posibilidad de echar mano de ellos regularmente.

Conclusiones y recomendaciones

1. Pese a los diversos intentos de reformar la justicia, los numerosos cambios introducidos –que tocan principalmente modificaciones de diseño institucional, un notable incremento del gasto público y una reforma profunda en materia procesal penal– sólo han logrado un impacto global limitado. Tal impacto ocurre en un contexto de marcado incremento de la demanda social sobre las instancias de administración de justicia.
2. Si se toma el caso de aquellas organizaciones de la sociedad civil con representación y capacidad de agregación de intereses, lo que destaca es su ausencia en el terreno del cambio del sistema de justicia. En ninguno de los cuatro países, este tipo de organizaciones han desempeñado un rol activo, fuere denunciativo o propositivo, en el curso de los procesos seguidos por las instituciones del sistema de justicia. Este silencio puede ser atribuido a la inevitable individualización del funcionamiento judicial, a la opacidad del

universo jurídico y/o a intereses que se ven favorecidos por el actual funcionamiento del sistema.

3. Tratándose de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), es necesario distinguir entre aquéllas que tienen un objetivo social amplio y que, en las actividades correspondientes, encuentran y desarrollan temas propios de la justicia, de aquellas otras que tienen al sistema de justicia como objeto central de trabajo. En el primer caso, las numerosas organizaciones encontradas usualmente carecen de una visión integrada de la materia y el comportamiento institucional respecto de él tiende a ser sectorial o reactivo. El segundo caso corresponde, en los cuatro países, a unas cuantas instituciones que han gravitado fuertemente en el curso de los procesos desarrollados mediante la producción de diagnósticos globales, propuestas de reforma y actividades de seguimiento de reformas en curso.
4. Las principales líneas de actuación de ONGs que trabajan, exclusivamente o no, el tema corresponden a: (i) cambios normativos, (ii) reingeniería institucional o de gestión, (iii) seguimiento de proyectos de reforma, (iv) litigio estratégico, (v) educación ciudadana, y (vi) formación de opinión pública. Entre aquellas ONGs en las cuales el tema de justicia tiene centralidad, las principales funciones desempeñadas corresponden a asesoría técnica, movilización de opinión pública y formación de profesionales especializados.
5. En el conjunto de ONGs que trabajan de un modo u otro en el tema de justicia, existe una diferenciación fundamental de orientación, entre las que abordan el tema desde una perspectiva sectorial o grupal y aquéllas que se proponen modificar la agenda pública sobre justicia. Las consecuencias de estas dos opciones tienen efecto tanto sobre las propias actividades institucionales como en el impacto alcanzable sobre el sistema de justicia. Mientras las primeras buscan prestar un servicio específico, las segundas se proponen introducir cambios en la

consideración pública del tema y, en consecuencia, sí portan la potencialidad para alterar las condiciones generales de la prestación de la justicia en el país.

6. Entre ONGs que buscan impactar la agenda pública sobre justicia resulta de la mayor importancia el reconocimiento y la aceptación que, entre los actores de la escena pública, alcanza la institución; esto es, su legitimidad. Tres factores parecen concurrir a ella: la solidez técnico profesional, la pluralidad política y el origen de la financiación.
7. De cara a la eficacia, resulta de importancia el tipo de relaciones interinstitucionales existentes entre ONGs que trabajan el tema. Los estudios nacionales no constataron la existencia de niveles de coordinación en los que funciones, tareas y responsabilidades sean compartidos. Pese a la existencia de canales o lugares de encuentro, discusión e incluso cooperación en actividades comunes, el ámbito de las decisiones referidas al trabajo a realizar es el propio de cada institución. En ese sentido, ARGENJUS constituye como “organización de segundo piso” una experiencia inicialmente prometedora.
8. Las relaciones con las instituciones públicas del sistema de justicia también cobran singular importancia. Sin duda, las relaciones con el sector público no pueden ser establecidas sin referencia a los contenidos de la política gubernamental que éste ejecuta pero, en algunos casos, subsisten en ONGs resistencias a establecer vínculos de cooperación con entidades estatales. De otra parte, incluso en el caso de ONGs que tienen una actitud abierta y propositiva hacia los procesos de reforma, en algunos países subsiste la dificultad de encontrar interlocutores en el lado estatal dispuestos a establecer relaciones de colaboración. No obstante, la evolución de estas relaciones parece ser positiva.
9. Las áreas en las que el trabajo realizado por ONGs ha logrado un mayor impacto en políticas públicas atinentes a justicia son: derechos humanos, reforma procesal penal y litigios de interés público; en un segundo nivel de importancia

- puede situarse el trabajo sobre medios alternativos de resolución de conflictos (MARCAs). En particular, en el caso chileno la reforma procesal penal –sea cual fuere el balance de resultados que de ella puede hacerse en el futuro– constituye un caso de intervención eficaz de ONGs, en conjunción con otros actores.
10. Si se considera que, no obstante lo ocurrido hasta ahora, la participación de la sociedad civil en la reforma del sistema de justicia es crucial, el trabajo futuro en esta materia debería privilegiar el impacto sobre el conjunto de la sociedad, a través de campañas masivas de información y motivación de opinión pública. Ese tipo de actuación puede constituir un sector ciudadano mejor enterado y más activo respecto al problema. Para ejecutarla, es preciso identificar qué instituciones cuentan, o pueden contar, con la legitimidad social y las capacidades técnicas innovadoras para llevar adelante el encaramiento de este frente de acción.
 11. En cuanto al apoyo a ONGs que trabajan el tema, éste debería atender principalmente a organizaciones que: (i) atiendan específicamente el tema del sistema de justicia, y (ii) cuenten con una orientación encaminada a contribuir directamente a la formación y el desarrollo de una agenda pública del tema.
 12. El apoyo externo a este tipo de trabajo en ONGs debería propender a: (i) alentar la preparación de una conciencia estratégica, que permita a la institución encontrar una ubicación precisa y orgánica de sus líneas de trabajo y proyectos; (ii) mejorar la profesionalización de su personal y la capitalización del aprendizaje realizado a través de su experiencia; y (iii) fomentar la investigación empírica sobre el funcionamiento de la justicia y sus proyectos de reforma, de modo de contar con un conocimiento factualmente bien fundado que alimente la capacidad institucional de evaluación y propuesta.
 13. En el trabajo de ONGs que abordan el tema de la justicia resulta indispensable una reflexión profunda sobre las relaciones entre justicia y Estado, que dilucide cuáles son los ámbitos de conflictividad social en cuya resolución la presencia

estatal resulta irrenunciable, en razón del interés público en que las reglas para resolver tales problemas sean comunes y, para asegurarlo, sean generadas y aplicadas homogéneamente en el país. Propiciar y fomentar el establecimiento de criterios en este terreno permitirá clarificar el sentido de diversos proyectos y orientar la actuación en ellos.

Anexo I

Guía para informes nacionales

El estudio tiene un propósito central de aprendizaje acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil en torno a los cambios en el sistema de justicia. No se asume, de partida, una valoración o calificación de ese papel ni, menos aún, se pretende evaluarlo. En este trabajo, se trata de conocerlo mejor y de entender sus características, aportaciones, potencialidades y límites.

Metodológicamente, es necesario subrayar tres aspectos.

- a. La búsqueda de información no debe estar circunscrita a la ciudad capital de cada país. Dos centros urbanos de cierta importancia deben ser seleccionados adicionalmente.
- b. Si bien es necesario usar la entrevista como herramienta para acceder a la información, no se debe descansar en ella como único o principal recurso. El análisis documental debe ocupar un lugar destacado en el trabajo.
- c. En las entrevistas es necesario privilegiar a voceros de aquellas organizaciones de la sociedad civil que participaron de algún modo en las transformaciones del sistema de justicia. Asimismo se entrevistará a personalidades accesibles que tengan responsabilidad sobre política institucional en las principales entidades del sistema de justicia, incluidas procuradurías o defensorías del pueblo, para que transmitan su percepción del rol desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al periodo a ser explorado, en los casos de Argentina y Chile se tomará el correspondiente a la vuelta a la democracia. En el caso de Perú el periodo comenzará en 1990, fecha que marca el inicio del gobierno fujimorista. En el caso de Colombia se tomará los últimos diez años, a partir de la reforma constitucional de 1991.

Aunque la materia penal es central en la problemática de la justicia, y un buen número de esfuerzos de reforma se han centrado en ella, el objeto de este estudio debe incluir también las otras materias que conoce y resuelve el sistema de justicia.

Los aspectos a ser abordados en el informe producido en cada país son los siguientes.

1. Los cambios ocurridos en el sistema de justicia en Argentina/Colombia/Chile/Perú.
En este apartado se debe trazar evolutivamente el escenario de la etapa analizada. No se pretende una evaluación exhaustiva de los cambios ocurridos en el sistema de justicia. Se trata de situar cronológicamente los momentos en los que, durante el periodo estudiado, se han producido iniciativas destinadas a efectuar cambios de importancia en el sistema de justicia. En ese relato serán incluidas tanto las iniciativas de origen oficial como las que no lo tuvieron, y aquellas que llegaron a ciertos logros

como aquéllas que se frustraron. Se detallará para cada una de ellas: fechas, contenidos principales, gestores de las iniciativas y resultados.

2. Estado actual del sistema de administración de justicia en el país.

A partir de una comparación con sus características previas al/os proyecto/s de reforma, se trazará sintéticamente un cuadro de la situación existente. En ese cuadro, se prestará especial atención a cuatro temas:

- a. logros y límites de las reformas procesales penales,
- b. acceso a la justicia de los sectores más desprotegidos, incluyendo acciones de descentralización de tribunales, fiscalías y defensorías públicas,
- c. control judicial de actos de gobierno, mediante acciones de amparo, tutela o similares.
- d. cambios de tipo institucional atinentes a cuestiones vinculadas a independencia, gobierno del sistema o de una de sus instituciones, selección del personal profesional, y jurisdicción militar.

Allí donde estén disponibles, se usará indicadores macro de los cambios ocurridos durante los años del periodo analizado, que incluirán: en el lado de la oferta, número de tribunales, fiscalías y defensores públicos, de personal del sistema, cifras de gasto público diferenciado según inversión y gasto corriente, y número/porcentaje de casos de conflictos sometidos a MARCs; y en el lado de la demanda, número de casos que llegan al sistema ordenados por materias, y encuestas que indiquen el grado de satisfacción pública con el sistema y las percepciones públicas acerca de él.

3. Las organizaciones de la sociedad civil y los cambios del sistema de justicia.

Este capítulo busca precisar el papel desarrollado desde la sociedad civil en relación con los cambios ocurridos en el sistema de justicia, durante el periodo estudiado. Se prestará atención a dos aspectos fundamentales:

- a. **Carácter de las organizaciones intervinientes y rasgos de su actuación.**
En este primer subtema las organizaciones serán agrupadas de acuerdo a categorías o tipos constituidos con base en los siguientes elementos:
 - **Qué tipo de organizaciones:** especializadas o no en materias de justicia. Tratándose de organizaciones especializadas, cuál es su perfil: objetivos y estrategia, capacidades y recursos, líneas de actividad.
 - **Propósitos específicos de la/s intervención/es** (cambios normativos, reingeniería institucional o de gestión, educación ciudadana y formación de opinión pública).
 - **Momentos de intervención** (contexto político-social).
 - **Tipos de intervención** (puntual o seguimiento del/os proyecto/s).
 - **Formas de intervención** (comunicados públicos, apoyo técnico, evaluaciones y publicación de estudios, auxilio a víctimas e impulso de la persecución penal, litigio en asuntos de interés público como derechos humanos, civiles y del consumidor, mujer, ecología, corrupción, etc.).
 - **Alianzas desarrolladas** con otras entidades nacionales y con entidades internacionales.
 - **Resultados:** logros alcanzados a través de la/s intervención/es; éxitos y fracasos, en términos de lo que se buscaba.

- Experiencias de intervención de la sociedad civil en la administración de justicia que, a pesar de su importancia, haya sido interrumpidas (razones para esta interrupción).
- b. Relación entre las intervenciones de organizaciones de la sociedad civil y el curso adoptado por los cambios en las instituciones del sistema de justicia.
Los ejes de cambio señalados en (2) deben ser correlacionados, hasta donde sea posible, con los esfuerzos de intervención efectuados desde la sociedad civil.
Cuando no sea posible establecer esos vínculos, el desencuentro deberá ser notado.
4. Formas actuales de participación de organizaciones de la sociedad civil en procesos de cambio de la administración de justicia.
En este capítulo se intenta recoger las bases para una visión prospectiva, a partir de una descripción de elementos internos y externos a las organizaciones de la sociedad civil:
- a. Externos
- ¿Hay canales institucionalizados o vías informales de participación respecto a la transformación de la justicia estatal? ¿Quiénes los ocupan?
 - ¿Quiénes son los interlocutores de las entidades de la sociedad civil dentro de la administración de justicia (Ministerio de Justicia, Corte Suprema, asociaciones de magistrados, coordinadoras de cortes, etc.)?
 - ¿Cómo son percibidas las organizaciones de la sociedad civil, y cómo es vista su contribución, por las instituciones del sistema de justicia?
- b. Internos
- ¿Cómo perciben las organizaciones de la sociedad civil el tema de justicia y de cambio institucional?
 - ¿Cómo ven las organizaciones de la sociedad civil su papel en el cambio de la justicia y cuáles son sus estrategias? ¿Cuáles son las oportunidades actuales que estas organizaciones identifican en esta etapa? ¿Dónde ubican sus énfasis? (medios alternativos de resolución de conflictos, justicia comunitaria, acceso al sistema estatal, casos emblemáticos, casos de “class-action”, litigio en asuntos de interés público, reformas puntuales que afectan el sector que representan, etc.)
 - ¿Cómo se ha acumulado la experiencia y el aprendizaje adquiridos? (organizaciones especializadas en el tema, formulación de métodos de seguimiento, preparación de expertos, publicaciones, etc.).

Anexo II

Relación de entrevistados

Argentina

- Víctor Abramovic, CELS.
- Gladys Álvarez, Fundación Libra.
- Luis Chichizola, fiscal de la Provincia de Buenos Aires.
- Germán Garavano, Programa Integral de Reforma de la Justicia, Ministerio de Justicia.
- Manuel Garrido, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia.
- Silvina Ramírez, INECIP.
- Roberto Saba, Universidad de Palermo.
- Catalina Smulovitz, Universidad Guido di Tella.

Colombia

- Lucía Arbeláez, Consejo Superior de la Judicatura.
- Aquiles Arrieta, Universidad de los Andes.
- Camilo Borrero, CENEP.
- Juan Alberto Castro, empresario, director de Corporación Excelencia en la Justicia.
- Alfredo Fuentes y Betsy Perafán, Universidad de los Andes.
- Laura García y Érika Castro, Universidad del Rosario.
- Carlos Gaviria, abogado.
- Alex Silva, Defensoría del Pueblo.
- Rodrigo Uprimy, Corte Constitucional.

Chile

- Felipe Caballero, Instituto de Estudios Judiciales.
- Hugo Frühling, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Felipe González, Centro de Estudios Jurídicos, Universidad Diego Portales.
- Miguel González, Oficina de Comunicaciones, Poder Judicial.
- María Eugenia Jaña y colaboradores, Corporación de Asistencia Judicial.
- María Eugenia de la Fuente y colaboradores, Fundación Paz Ciudadana.
- Juan Enrique Vargas y Patricio Valdivieso, Centro de Justicia de las Américas.

Perú

- Samuel Abad, Defensoría del Pueblo.
- Javier de Belaunde, abogado.
- Ernesto de la Jara y David Lobatón, IDL.
- Juan Jiménez Mayor, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Carlos Montoya, Departamento de Derecho, Universidad Católica del Perú.
- Beatriz Mejía, abogada.
- José Ugaz, abogado.
- Roxana Vásquez, DEMUS.