

# Entrevista a **Rachel Sieder**

[ Investigadora - Institute for the Study of  
the Americas - University of London  
Rachel.Sieder@sas.ac.uk ]

Por **Silvina Ramírez y Luciano Hazan**

**"La tendencia hacia más estudios comparados es lógica si pensamos en el momento global y político en el que estamos"**

Insiste una y otra vez en que "una sensibilidad comparativa" es imprescindible para que los estudios comparativos tengan sentido, y sostiene que "lo más rico de los trabajos comparativos es generar más preguntas", más allá de las conclusiones a las que puedan llegar. Rachel Sieder es investigadora en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (Institute of Latin American Studies) que funciona en la Escuela de Estudios Avanzados (School of Advanced Study) de la Universidad de Londres (University of London). Allí da cursos de "Política comparada sobre América Latina" y de "Política y derechos humanos en América Latina", y ha profundizado especialmente sobre derechos indígenas y reforma legal en Guatemala. En este número de Sistemas Judiciales nos ayuda a pensar sobre las "Posibilidades y límites de la comparación en los sistemas judiciales de las Américas".

► **¿Contribuyen a una comprensión más profunda de la realidad los estudios comparados en los diferentes países o ciudades? ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de esos estudios?**

En general creo que los estudios comparativos son muy útiles en cualquier campo de las ciencias sociales o jurídicas, pero sobre todo, cuando estamos frente a procesos de reforma institucional que no son procesos que se enmarcan sólo en una realidad nacional, sino que son muy transnacionalizados. La idea de los trasplantes legales, por ejemplo, el papel de las financiadoras multilaterales en la provisión de ciertos tipos de modelo nos da de por sí un marco dentro del cual caben perfectamente los estudios comparativos. Pero creo que uno no se puede quedar sólo a nivel comparativo.

Depende de qué se esté comparando, con qué, para qué, para quién.

Lo que a veces es muy frustrante son los cortes transversales en determinado momento. Como si dijéramos que vamos a comparar sistemas electorales en 20 países. Si no tienes una profundidad histórica del trabajo no te va a decir realmente mucho. Depende mucho de las hipótesis que uno se haga, de las preguntas que uno se plantee. Creo que una sensibilidad comparativa ayuda mucho a ver las especificidades de cada situación concreta. Mi trabajo es muy etnográfico, muy cualitativo, no trabajo realmente en lo cuantitativo. Pero me ayuda mucho tener una visión de la sociología histórica comparada, procesos distintos de formación estatal, o incluso dentro de un mismo estado, distintos procesos regionales de formación del estado. Las variables son casi interminables, desde sistemas económicos, elites regionales locales, movimientos para el cambio, vinculaciones con el exterior. Desarrollar esa sensibilidad comparativa te ayuda realmente a ver cuáles son los agentes claves del cambio en el caso que uno conoce, o cuál es la especificidad del caso que trabajas comparado con otros.

► **¿Qué problemas puede haber en términos metodológicos en los estudios comparativos?**

En Estados Unidos existe una organización, Freedom House, que realiza un estudio en el que mide cuán democrático es un país en una escala de 1 a 10. Sin embargo, en términos metodológicos, este tipo de estudios conllevan una carga normativa muy fuerte. En este caso, por ejemplo, hay que analizar qué constituye el concepto de democracia: se habla de independencia judicial, elecciones lim-

pías; pero tal vez no se toman en cuenta los derechos sociales. Siempre hay que ver los indicadores, tener muy claramente planteadas las preguntas de la investigación, saber con qué recursos se cuenta, en términos de personal y económicos también, porque todas las variables que uno quisiera agregar a estudios comparativos para que tuvieran realmente una profundidad histórica o alto grado de sofisticación metodológica son muy caros. Y por eso muchas veces hay estudios comparativos que son insuficientes, sin mucha sustancia o sin profundidad. Porque claro, había un determinado financiamiento, con tres investigadores a sueldo, y no puedes dividirlos en 20 países sin que estén dos días en cada lugar. Y si no saben nada del contexto local histórico, van a aplicar una encuesta que no es más que un mercadeo técnico. Como si preguntara “¿usted compra jabón rosado o blanco? Y las respuestas posibles son por sí o por no. Cuando realmente buenos trabajos comparativos, que sí los hay en la historia de América Latina, tienen mucha más profundidad y dependen de estudios particulares en cada país, pero desarrollado con sensibilidades comparativas y claridad de metodología, diseño, recursos y el conocimiento de cuáles son los insumos y en su caso cuáles son los resultados que se pretenden obtener. Sobre todo si se trata de un mercadeo técnico, en el que yo ya sé cuál es la respuesta que quiero antes de hacer la pregunta. Ese es un buen diseño cuantitativo comparativo, que depende de cuán representativa es la muestra. Sin embargo, para mí, trabajos comparativos son para sacar más preguntas para investigaciones particulares a más profundidad.

▶ **Entonces podría definirse como uno de los pecados en un trabajo comparativo el hecho de ir a buscar las respuestas de antemano sin estar abierto a nuevas preguntas.**

Creo que sí. Se corre el riesgo de sobredimensionar la cosa que uno ha escogido como importante para estudiar. Por ejemplo, podemos preguntarnos cuánta gente recurre en distintos países a un juicio civil por alguna razón. Se pueden sacar porcentajes y números comparados, pero si en un país la mayoría resuelve ese tipo de conflictos por otras vías, no formales, fuera del sistema oficial, mientras que en otros países hay una tendencia histórica de recurrir a los tribunales, el estudio te da como conclusión tal vez que hay que fomentar los mecanismos de acceso a los juzgados. Y no necesariamente esa es la conclusión. Eso para mí es lo peligroso, y es lo que pasa mucho en ciertas consultorías

que son para donantes que quieren apoyar un programa en una determinada materia. A veces no hacen las preguntas más interesantes porque romperían sus esquemas.

▶ **Para un estudio comparado es necesario buscar ciertos denominadores comunes, y suele suceder que esos denominadores no sean tan comunes.**

Para estudiar el funcionamiento de una democracia, el indicador más obvio en estudios comparativos es la participación electoral. Pero no alcanza, porque faltan otros que podrían mostrar cómo participa la gente políticamente. Si esa es la única medida para la democracia, la visión va a ser muy pobre.

▶ **Muy formalista.**

Exacto, y ese es el riesgo de algunos informes comparativos en los que termina habiendo “un mar de conocimiento y un dedo de profundidad”.

▶ **A veces suele suceder que quienes van a hacer una investigación pueden contar con grandes preconceptos y no están lo suficientemente atentos para escuchar las encuestas y el material empírico que están yendo a buscar.**

Existe una preocupación metodológica con cualquier investigación: por qué la gente contesta lo que contesta en un determinado momento y quién es el que pregunta. Me tocó por ejemplo hacer un trabajo en Guatemala en una zona donde había habido varios intentos de linchamientos, con un nivel de violencia muy alto durante el conflicto armado. Y claro, platicando con la gente sobre sus mecanismos de resolución de conflictos comunitarios, me decían “aquí todo es muy consensado, nunca hay grandes problemas”. Luego revisé los libros del juzgado de paz local y me encontré con asesinatos, intentos de violación, intento de linchamiento. Y son cosas que nadie te va a decir, porque a nadie le gusta la idea de que ellos son así. Tienen una idea normativa muy fuerte de lo que son. Que puede que no corresponda con una realidad.

▶ **Entonces lo que hay que investigar es qué hay detrás de esas respuestas.**

Y qué hay detrás de esas preguntas.

▶ **También puede suceder que un informe comparativo esté concebido para legitimar cierto proyecto de un determinado grupo de poder.**

Con los estudios comerciales es más claro, porque están tratando de vender algo. Pero muchas veces sucede lo mismo en un estudio comparativo en el que se puede estar tratando de vender un

**Siempre hay que ver los indicadores, tener muy claramente planteadas las preguntas de la investigación, saber con qué recursos se cuenta, en términos de personal y económicos también...**

diseño institucional o cierto proceso de reforma. Es inevitable, pero hay que hacer esas preguntas. Algo que se presenta como una verdad revelada, objetiva, científica hay que verlo con una sensibilidad muy crítica para entender cómo se llevó a cabo y porqué. Aunque el porqué a lo mejor nunca va a ser totalmente transparente, sí lo puede ser el cómo, y ese “cómo” te puede decir mucho del “porqué”.

► **Los estudios comparativos en los últimos años se han convertido en una práctica cada vez más usual entre académicos y organismos de cooperación internacional, ¿consideras que esta afirmación es correcta?**

En general, y en el momento histórico en el que estamos, con la dominación de un modelo político en todo el mundo, y la ausencia de otros bloques con otros modelos se entiende porque se tiende más a los estudios comparativos. Los trasplantes legales e institucionales han tomado una dinámica mucho más sistematizada de construcción y fortalecimiento de las democracias más jóvenes, que hace que tenga mucho más sentido comparar un país africano con uno determinado en el este de Europa y al mismo tiempo con uno en América Latina. Porque las preguntas son las mismas: cómo consolidar algo tan vago como el estado de derecho o el sistema democrático. Es decir, la tendencia hacia más estudios comparados es lógica si pensamos en el momento global y político en el que estamos. Y también lo es por el gran peso que tienen determinados actores a nivel internacional. Las multilaterales tienen políticas que son mundiales en su alcance. Así como el Banco Mundial está promoviendo el acceso a la justicia en Centroamérica puede estar haciendo lo propio en el este de África.

► **¿Ha mejorado la calidad de la información llevando adelante ese tipo de estudios?**

Yo creo que se trata de otro tipo de información que se está recabando con este tipo de estudios comparados. Donde realmente tienes una riqueza es cuando mucha gente ha hecho estudios particulares con una sensibilidad comparativa, o al menos con una claridad sobre los factores o elementos en estudio que ayudan a poder hacer estos trabajos. Por ejemplo, cómo entender la judicialización de la política en América Latina, un proyecto en el que estamos embarcados en mi universidad. Es necesario tener que ver distintas variables: cómo es el diseño constitucional, quién tiene el poder de revisión constitucional, ¿cortes constitucionales o tribunales menores?; qué tan fácil es el acceso a presentar un amparo o acción de protección; cuáles son los distintos patrones de movilización legal en los distintos países. Todo eso lo vas a conocer bien

si trabajas con profundidad un país, con una visión histórica de cómo se llegó a tener por ejemplo un código diseñado de una manera determinada en un país y no en otro. Creo que cuando hay una base de literatura de distintas disciplinas como historia, antropología, estudios políticos, estudios socio legales, puedes tener una sensibilidad comparativa interdisciplinaria y luego en base a eso, lo que se haga en trabajos comparativos será útil.

Otro ejemplo de un trabajo comparativo super-útil es el Latinobarómetro. Sin duda sugiere más preguntas que respuestas, pero la gran virtud que tiene es que tiene un diseño metodológico impecable y muy riguroso, y –lo más importante– te da un muestreo a través del tiempo. Por ejemplo, si en Paraguay en 1990 el 60 por ciento de la población creía que la democracia era buena, y 5 años después esa cifra pasa a ser el 50 por ciento, me sugiere preguntas de investigación; ¿qué es lo que pasa aquí? En ese sentido creo que los estudios longitudinales comparativos pueden ser muy útiles. En sí no te explican nada, sino que te dan un muestreo de opiniones en un determinado momento, y hay que leerlo con un conocimiento de la historia reciente.

► **La generalidad que necesariamente involucra un estudio en más de un país o región, ¿no hace superficial el tema objeto del trabajo, alcanzando resultados sólo preliminares que generan distorsiones en los resultados de las investigaciones?**

En general sí se trata de resultados preliminares. Depende de cuáles son las preguntas, qué sea lo que se está comparando y con qué. Lo que se utiliza mucho son las encuestas de victimización. Yo las cito en mis trabajos: Guatemala tiene los índices entre los más altos en las encuestas de victimización de toda América Latina, pero eso no me contesta la pregunta de cómo vive la violencia la gente en Guatemala en comparación con gente que la vive en otro lugar. Hay que ser muy cuidadoso con sacar conclusiones fáciles de ese tipo de trabajo comparativo. Vuelvo a decir, sirve de base para sacar más preguntas, que sean más precisas. El fin de ese tipo de trabajos es saber cuáles son las mejores medidas para una situación precisa nacional, regional o local, y eso requiere de estudios muy minuciosos de una realidad muy compleja. Si me pones a escoger entre estudios más etnográficos y otros comparados con variables entre 500 municipalidades en todo el mundo, me quedo con lo etnográfico definitivamente, me dice mucho más y me sugiere más preguntas. Va a ser más rica sobre esa realidad, aunque a veces se pierdan de vista las variables más estructurales, que sí aparecen bien en los buenos estudios comparativos. Por ejemplo, muchos estudios antropológicos británicos, que estudiaban los usos y costumbres de las

tribus en las colonias, escribieron bibliotecas enteras sin tomar en cuenta el marco estructural del colonialismo. No se pueden explicar de esa manera los usos y costumbres, tienes que verlo en un contexto más amplio de cambios económicos, estructuras políticas y procesos históricos. Lo que puede hacer un estudio comparativo es ir afinando cuáles son las variables claves, aunque nunca habrá una respuesta total, pero se podrá salir de una visión muy enfocada en una realidad local que también tiene problemas en sugerir las preguntas indicadas. Creo que por eso son buenos los estudios comparativos, porque te hacen ver tu misma realidad con nuevos ojos, cuestionar tus presunciones sobre tu realidad social.

► **¿Es posible llevar adelante estudios comparativos fructíferos en América Latina, teniendo en cuenta los diversos condicionantes culturales y políticos? ¿Cómo funcionan esos condicionantes en el marco de los contextos reales de América Latina?**

Creo que sí. Hay que tener muy en claro cuáles son las variables y cuáles son las preguntas. Creo que tiene sentido estudiar a América Latina como un bloque por la historia colonial compartida de la región: muchas instituciones, prácticas, usos y costumbres, formas de integración económica son compartidas, aunque con sus variables muy particulares en cada país. Uno podría cuestionarse si Brasil podría entrar en el grupo, con una trayectoria histórica colonial republicana bastante diferente. Yo creo que sí, siempre que se tenga la sensibilidad suficiente hacia esas diferen-

cias. Depende qué se esté estudiando; si es la esclavitud, tiene mucho sentido comparar a Estados Unidos con Brasil, pero para propósitos de estudiar procesos de reforma política e institucional, sí tienen razón estudios comparativos en América Latina, aunque seguro que hay regiones en las que tiene más sentido. Tampoco tiene demasiado sentido comparar un país del tamaño de Argentina con uno del tamaño de Nicaragua, las realidades van a ser muy distintas. La comparación siempre es útil, pero siempre estando muy claro el “para qué” y sus limitantes.

► **Siendo realidades tan diferentes las de América Latina y la de los países del norte, ¿pueden realizarse estudios comparativos? ¿Existen posibilidades reales de comparación?**

Yo me preguntaría cuáles son los países del norte. Es decir, ¿tiene sentido comparar a España con Estados Unidos? Tiene más sentido comparar a España con América Latina. Se han hecho estudios muy ricos sobre transiciones democráticas comparadas entre Portugal, España y América Latina. Son más diferentes entre sí los países del norte, porque no comparten una sola historia imperial. Pero en ciertas cosas sí es posible hacer la comparación con

América Latina. Hay una escuela de estudios comparados post coloniales sobre América Latina que es muy rica. Se han hecho comparaciones históricas del impacto diferenciado de distintos tipos de imperio. Ahora como tenemos un solo imperio tal vez valgan las comparaciones mundiales, porque estamos todos dominados por un solo sujeto. ■

**Ahora como tenemos un solo imperio tal vez valgan las comparaciones mundiales, porque estamos todos dominados por un solo sujeto.**

# El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina:

## Visión General acerca del Estado de los Cambios<sup>1</sup>

### Mauricio Duce J.

Profesor e Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales y Coordinador de Capacitación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.  
mauricio.duce@cejamericas.org



Most of the reform processes that have taken place in the region have looked to install an accusatory criminal model. This process has required that changes be implemented in public prosecutor's offices in order to adjust the institution to its new role and functions. This article examines the experiences of the countries that have included changes in their public prosecutor's offices as part of the efforts to reform their criminal procedure systems.

Las reformas al sistema de enjuiciamiento criminal emprendidas en Latinoamérica desde mediados de la década de los '80, junto con producir modificaciones muy relevantes en la estructura del proceso tradicional en la región, también han tenido un impacto profundo en la reconfiguración institucional del Ministerio Público.<sup>2</sup> En una medida significativa, los cambios realizados al Ministerio Público son indispensables para adecuar a dicha institución de conformidad al rol y las funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio, que se han intentado establecer en la mayoría de los procesos de reforma en la región. Por otra parte, es posible observar como otros países de América Latina que no han experimentado reformas a su sis-

tema procesal penal también han avanzado en el fortalecimiento de sus Ministerios Públicos en las últimas décadas.<sup>3</sup>

Los cambios producidos en el Ministerio Público han creado un escenario nuevo que no ha sido objeto de análisis ni de estudios muy profundos; no obstante, constituye una parte muy relevante de las modificaciones que han sufrido los sistemas de justicia criminal en la región. En este contexto, el presente trabajo se detiene en la experiencia de los países que han enfrentado cambios a sus Ministerios Públicos como parte de las reformas a sus sistemas procesales penales.<sup>4</sup> En estos casos, las transformaciones realizadas a dicha institución constituyen una apuesta muy fuerte de los reformistas a la capacidad del

**...el presente trabajo se detiene en la experiencia de los países que han enfrentado cambios a sus Ministerios Públicos como parte de las reformas a sus sistemas procesales penales.**

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios formulados a las versiones preliminares de este texto por varios amigos y colegas, en especial las de Andrés Baytelman, Juan Enrique Vargas y Cristián Riego. En buena medida este trabajo representa la conclusión de una cierta reflexión colectiva junto a ellos y, en consecuencia, se trata de muchas ideas colectivas y no exclusivamente originales del autor. Agradezco también los comentarios y sugerencias de mis colegas del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales.

<sup>2</sup> Una revisión general de lo ocurrido en 15 países de la región puede verse Julio Maier/Kai Ambos/Jan Woischnik (coordinadores), Las Reformas Procesales en América Latina, Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2000, 896 páginas.

<sup>3</sup> Ejemplos paradigmáticos de esta situación son países como México y Panamá. En el caso específico de México, sólo a fines del mes de marzo de 2004 el presidente Fox ha presentado un proyecto de reforma sustancial del procedimiento penal en dicho país a nivel de la justicia federal, el cual ha sido sumamente discutido. Información general sobre el proyecto puede verse en la página web de la presidencia de México: <http://quetzalcoatl.2004.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/index.php?contenido=7839&pagina=17>. Un ejemplo del debate generado por el proyecto en, Descalifica La Corte Reforma Judicial de Fox, El Universal, 11 de Noviembre de 2004, [http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=254928&tabla=notas\\_H](http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=254928&tabla=notas_H). Para tener una información completa acerca del Ministerio Público mexicano recomiendo revisar Guillermo Zepeda, Crimen sin Castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México, Centro para la Investigación y el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, México, 2004, 462 págs.

<sup>4</sup> Si bien ello excluye el análisis más sistemático de casos como el mexicano o el de Panamá, existen varias de las cuestiones que sostendré en el presente trabajo que podrían ser perfectamente aplicables a los mismos.