

La agenda futura de la justicia en la región

[observaciones posteriores al debate]

Luis Pásara

Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F.
luis.pasara@cide.edu



In this article, the author expresses his opinion on the debate regarding the future agenda of justice reform, published in volume N° 3 of *Sistemas Judiciales*. “Before we can determine how to proceed,” he states, “we need to carefully review what has happened thus far.” He therefore calls for more qualitative evaluations rather than for those that emphasize indicators, and suggests five as yet unresolved issues to be addressed. First, why there has been no discussion on the social and economic roots of the current wave of criminal activity in the region. Second, the difficulty of the judges in accepting ‘social commitment’ as an objective of the reform process, which he claims requires looking beyond the judiciary. Third, the lack of social participation in the reform processes. A fourth issue involves reviewing the role of international cooperation, differentiating between donations and loans and identifying successes and problems. Finally, he asks why the political systems and the legal community “are not capable of producing” the effects sought after through the reform.

No habiendo podido asistir al “Debate sobre la agenda futura de las Reformas Judiciales en la región” -publicado en *Sistemas Judiciales* N° 3-, me sirvo del privilegio que me ha sido otorgado de comentar ahora tan rica discusión. Usaré la oportunidad con discreción, limitándome a subrayar la importancia de algunas observaciones y a señalar mis desacuerdos con otras.

Como apuntan varios de los participantes en el diálogo, la reforma judicial ha ingresado a una fase de decaimiento en muchos países de la región. Pero el rasgo no es homogéneo. Es probable que en Haití, como observa Florence Ellie, la situación haya regresionado. En Argentina, los pocos avances alcanzados facilitan el relegamiento del tema en la agenda pública, para abrir paso a asuntos más apremiantes. En Perú, el término “reforma judicial” –que lleva más de 25 años en circulación en el país– fue pervertido por la dictadura fujimorista y resulta difícil de reflotar. Pero, al lado de esos países, hay otros donde el significado social de la re-

forma es distinto. En Guatemala, cinco años de proyectos destinados a cambiar el sistema muestran progresos importantes, en relación con el estado de cosas previo. En México, el proceso iniciado avanza con alguna lentitud pero no sólo mantiene altas las expectativas sociales sino que promete acelerarse en el futuro inmediato.

No obstante tales matizaciones, es exacto señalar, como han apuntado Juan Enrique Vargas y Cristián Riego, que hay una creciente preocupación –entre las elites políticas y sociales, que son quienes en realidad siguen el proceso– generada por la desproporción notoria entre inversión hecha y los resultados alcanzados. Las insuficiencias aparecen de manera más marcada en algunos países que en otros, pero constituyen un rasgo generalizado. Y si bien es cierto que, como recuerda Alfredo Fuentes, ahora los jueces juegan “un papel protagónico” en ciertos temas clave, ni es posible decirlo en todos los países, ni en país alguno es posible adjudicar ese nuevo rol a todos los jueces.

Me atrevo a avanzar un paso más en esta discusión. Tengo la sensación de que un reloj está corriendo y que en algún momento –por ahora, imposible de anticipar–, se acabará el “tiempo” de la reforma del sistema de justicia en la región. Contamos con diversos y graves indicios que apuntan en esa dirección. De un lado, se percibe una inicial renuencia gubernamental a otorgar más fondos y cierta fatiga respecto del tema en algunos actores de la cooperación internacional. De otro lado, hay hechos gravísimos que comportan una multiplicación de “medios alternativos” informales –como el uso de sicarios para ajustar cuentas, la popularización de los linchamientos para sancionar supuestos delitos o la administración local de conflictos por redes de narcotráfico, que constituyen vías de evitamiento del sistema estatal de justicia. En conjunto, estamos ante una serie de anuncios serios que nos notifican que, tratándose de la transformación de la administración de justicia, las expectativas sociales no son permanentes y los fondos disponibles no son ilimitados. Si no se obtienen resultados significativos en unos cuantos años, el tema probablemente se evaporará, tal como ha ocurrido con tantos otros asuntos importantes en tiempos recientes.

Frente a esa realidad, me temo que no servirá de mucho declarar cerrada la etapa de la reforma judicial y anunciar el inicio de otra fase, como plantea Alberto Binder. El asunto es mucho más complejo que un cambio de rótulo o de ángulo. Antes de saber cómo seguir o qué ofrecer –como se pregunta Alfredo Fuentes con una perplejidad que muchos compartimos– es preciso repasar cuidadosamente lo que ha ocurrido hasta ahora. La tarea importa evaluar seriamente los procesos de reforma terminados o en curso. Pienso más en evaluaciones cualitativas, que en el mero recurso de los indicadores que anota Rogelio Pérez Perdomo. Conuerdo con Alfredo Fuentes en que, además, es necesario un examen de los conflictos sociales como tales, antes de que lleguen o no a sede judicial, precisamente para identificar las posibilidades de resolverlos adecuadamente mediante su judicialización.

A esas evaluaciones prolijas que están pendientes podemos ir armados con algunos interrogantes e hipótesis que, precisamente, han surgido en el debate que comento. La primera de ellas,

aportada tanto por Carlos Peña como por Alfredo Fuentes, sugiere que, al hacerse el *marketing* de las reformas se exageraron promesas y se inflaron expectativas. Entre muchas otras cosas, se ofreció robustecer la democracia –lo que se ha logrado sólo en algunos países, de manera puntual y acotada– y combatir la impunidad. Esto último, me parece, implicó pasar por alto las raíces sociales y económicas de la ola delictiva que enfrenta América Latina. Al prometerse, mediante la reforma procesal penal, mayores logros en el combate al delito, no sólo se entregó a los jueces una tarea imposible; además, se contribuyó a descargar de responsabilidad tanto a las políticas del Estado que, por acción u omisión, están alimentando la explosión de criminalidad como a los sectores propietarios, usualmente más empeñados en defender sus fueros que en desarrollar su país. Para añadir un ejemplo bastante obvio: en muchos proyectos de reforma procesal penal el aparato de justicia resulta desbordado por la labor de perseguir y sancionar el tráfico de drogas, a sabiendas de que la política de ilegalización no reduce el fenómeno y alimenta, más bien, su funcionamiento.

Una segunda pregunta posible de formular guarda relación con la dificultad –sino imposibilidad– de nuestros jueces para asumir el “compromiso social” que recuerda Luis Paulino Mora como uno de los objetivos del proceso reformista. Explicar la falencia probablemente requiere mirar más allá de la judicatura para buscar razones en el tipo de funcionariado estatal en el que está encuadrada y, todavía más lejos, en el tipo de formación universitaria que recibieron los jueces –y aún reciben quienes en el futuro serán jueces– y en el tipo de ejercicio profesional que los abogados litigantes desempeñan en nuestros países. Son temas que la reforma del sistema de justicia hasta ahora rozó apenas en algunos países e ignoró en otros.

Una tercera cuestión corresponde al tema planteado en el debate como la falta de participación social en los procesos de reforma; esta importante ausencia exhibe la paradoja de un gran malestar por la justicia y muy poca presión organizada a favor de su transformación. Un factor explicativo reside, sin duda, en la naturaleza inevitablemente individualizada del caso judicial, que dificulta su tematización social como problema y como objeto de propuestas de cambio. Pero, a los efectos de formular una

hipótesis más completa, hace falta explorar mejor por qué en países como Chile, Colombia y República Dominicana las elites económicas y las dirigencias políticas han participado de los esfuerzos de reforma y en otros países no. Los hechos han demostrado, una y otra vez, que la transformación de la justicia no puede dejarse librada a quienes están a cargo de las instituciones del sistema, pero aún no sabemos cómo otros actores sociales se constituyen en protagonistas de ese proceso.

Un cuarto interrogante debe plantearse la cuestión del “factor externo” en los procesos de reforma, que en el debate recordó Florence Ellie como la implantación de fórmulas poco adecuadas a necesidades y condiciones del país. Más ambiciosamente, es preciso revisar el papel de la cooperación internacional, tanto en relaciones bilaterales como multilaterales, distinguiéndose donaciones de préstamos. Si esta revisión contara con el trabajo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, que respectivamente Linn Hammergren y Christina Biebesheimer anuncian, sería aún mejor. Pero es indispensable hacer una cuenta y balance, desde la óptica de cada uno de nuestros países, acerca de lo que aportó el actor internacional: en aciertos y en errores.

Una quinta cuestión –última en lo que a estos comentarios se refiere– proviene de la pregunta que se formula Cristián Riego acerca de las razones en virtud de las cuales sistemas políticos y comunidad legal “no son capaces de producir” los efectos buscados mediante la reforma. Carlos Peña intuye que la ineficiencia “no es peculiar a la justicia” y Alfredo Fuentes señala tanto a las leyes como al Estado. Concuero en que encontrar una respuesta debe llevarnos a “desjudicializar” la explicación de los resultados insuficientes. Así como se prometió demasiado acerca de lo que podría ofrecer un sistema de justicia renovado, ahora se culpa excesivamente a sus actores de los pocos resultados.

Es preciso sacar la temática de la justicia de sí misma, para buscar raíces explicativas de su situación en rasgos críticos de nuestras sociedades. Ellos corresponden, como anota Florence Ellie, a la situación económica y social –en proceso de notorio deterioro para la mayor parte de la región– que se traduce como “pobreza e ignorancia”. En términos del funcionamiento del régimen político y del siste-

ma de justicia, en particular, tales condiciones, junto a ciertos elementos culturales, se expresan como ausencia o debilidad de ciudadanía. Aquello que algunos politólogos han llamado “ciudadanía de baja intensidad” es indispensable para caracterizar al sujeto compareciente ante la justicia –a quien, contra viento y marea, el texto de la ley sigue considerando en condición de igualdad–, dado que afecta profundamente prácticas y actitudes de todos los operadores de la administración de justicia.

Difícilmente tales elementos puedan ser transformados mediante procesos de reforma que cambien el diseño institucional del aparato judicial, el ministerio público y/o las defensorías públicas, que se limiten a expandirlos o que trastoquen sus reglas procesales de operación. El contexto en que esa institucionalidad actúa se halla profundamente marcado por variables externas que, para ciertos efectos, cobran peso determinante. Desde el reconocimiento de las consecuencias que ese marco social tiene sobre la justicia, es preciso volver a preguntarse, con Alfredo Fuentes “qué podemos prometer”. Como él mismo apunta, “no lo sabemos” y hasta que no hayamos cubierto nuestras asignaturas y tareas pendientes, no estaremos en condiciones de saberlo.

Desde estas consideraciones no puedo compartir la conclusión propuesta por Douglass Cassel en el debate, al definir los temas prioritarios como: “reforma de la justicia penal para frenar la violencia” y “construcción de un sistema de seguridad jurídica que dé la confianza necesaria a los inversores”. Estos objetivos fueron aquéllos con los que se inició la década de los años noventa en el tema. Tenemos que extraer las lecciones aprendidas desde entonces: la reforma de la justicia penal no puede frenar la violencia delictiva que el estado de nuestras propias sociedades genera y alimenta crecientemente, y la seguridad jurídica dista mucho de ser el factor principal que inclina a los inversionistas a venir a nuestros países, o a irse apresuradamente de ellos, como han ejemplificado recientemente los casos de Argentina y Brasil.

El debate dista mucho, pues, de estar cerrado. Al contrario, es indispensable abrirlo y profundizarlo si todavía creemos en que una transformación del sistema de justicia es posible en nuestros países. ☺