

SEMINARIO INTERAMERICANO

JUSTICIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Santiago de Chile, miércoles 4 al viernes 6 de junio de 2003

Organizadores

Ministerio de Justicia de Chile
Centro de Estudios de Justicia de las Américas

Patrocinadores

Organización de Estados Americanos
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Este documento contiene una síntesis de los temas abordados y opiniones vertidas en el Seminario sobre Justicia y Gobernabilidad Democrática, organizado por el Ministerio de Justicia de Chile y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, y patrocinado por la Organización de Estados Americanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Uno de los requisitos fundamentales para establecer la Gobernabilidad Democrática es contar con sistemas de justicia y de resolución de conflictos que funcionen adecuadamente. Sin embargo, estos sistemas en las Américas presentan deficiencias en cuanto a la cobertura que brindan, la rapidez de sus procedimientos y la calidad y predictibilidad de sus resoluciones. Estos problemas son percibidos por la ciudadanía, lo que se traduce en una generalizada mala evaluación sobre los servicios judiciales. Ello ha constituido una de las principales motivaciones para impulsar a partir de las últimas décadas sustantivos procesos de reforma judicial, los que se han extendido a prácticamente todas las áreas de este sector del Estado.

En este seminario se ha pasado revista a los componentes más relevantes de esos procesos de reforma, fruto de lo cual es posible señalar cuáles son los desafíos que deberán enfrentar los sistemas de justicia en la región en los próximos años, en el contexto de una agenda compartida de cambios a nivel regional.

De esta forma, en este encuentro se han analizado con detención las reformas a la organización judicial, al sistema penitenciario y a la justicia criminal; Así como también, las medidas para mejorar el acceso a la justicia, los instrumentos para extender la tutela de los derechos fundamentales a nivel interno y los desafíos de la cooperación judicial entre Estados.

Una primera constatación apunta a la identidad entre los diversos países de la región respecto a los problemas que aquejan a sus sistemas judiciales, de cara a las exigencias de la democracia política y el desarrollo económico. De allá se ha seguido que las iniciativas de mejora tengan mucho en común entre los diversos países, proceso que se ha visto

alentado por la activa participación en todos ellos de diversas agencias de cooperación internacional, tanto de carácter bilateral como multilateral.

Sin duda, el contar con modelos adecuados de organización judicial, en todos sus ámbitos, aparece como un aspecto fundamental para asegurar el correcto funcionamiento de los sistemas de justicia y, en definitiva, contribuir a la gobernabilidad democrática de los países. A la luz de este seminario, esto se transforma en uno de los temas que la agenda de reforma en la región exige a los países abordar en profundidad, aprovechando para ello todos los ejemplos positivos y aspectos negativos que arrojan las experiencias que en este sentido se han llevado a cabo. Para dotar de una estructura de gobierno adecuada, en la región es posible encontrar diversos arreglos institucionales. En algunos casos estas facultades están situadas en forma externa a los Poderes Judiciales y en otras al interior de ellos. Especialmente notorio ha sido en los últimos años la creación de Consejos de la Justicia, con integraciones plurales que tienen por misión, efectuar definiciones estratégicas más relevantes para el sector y, en algunos casos, administrar los tribunales y dirigir la carrera judicial. No hay a la fecha una evaluación completa de los efectos que ha tenido esta importante política pública, en circunstancias que ella es objeto de un extenso debate en la región. En todo caso, cualquiera sea la solución institucional, resulta evidente la necesidad de contar con sistemas judiciales que se anticipen a los cambios de una sociedad cada vez más mutable, con capacidad de planificar y dirigir sus recursos hacia los fines socialmente más valiosos, recursos que si bien en las últimas décadas en general han crecido, aún son insuficientes para la magnitud de la tarea requerida.

Respecto a la carrera judicial, se ha avanzado sustantivamente hacia grados mayores de seguridad en sus cargos para los funcionarios judiciales, lo que es un factor determinante para su independencia, pero a su vez, se intenta que ello sea equilibrado con sistemas más competitivos y transparentes de acceso y promoción, asegurando que a la función judicial sólo lleguen los mejores. En esa misma dirección resulta clave la labor de las escuelas judiciales, cuyo desarrollo ha sido muy intenso en la región, pero que en el futuro requieren amoldar de mejor manera su funcionamiento y programas a los procesos de cambio que hemos aludido, está experimentando el sector justicia en los países de las Américas.

Esta nueva forma de ver la función judicial, y los otros organismos del sector, debe necesariamente ir acompañada con una revolución en su gestión. La incorporación de sistemas de información, que no sólo faciliten el seguimiento de las causas sino que permitan la generación de indicadores y metas de gestión, es un primer desafío. La reorganización de las diversas instituciones de forma tal que se aprovechen economías de escala y existan responsabilidades perfectamente delimitadas, es otro; al igual que la incorporación de profesionales de la gestión que sirvan para hacer más eficientes las decisiones que cotidianamente deben adoptarse en esta materia, lo que de ninguna manera se opone a la necesaria independencia judicial.

Urge asumir el desafío de llevar la justicia hasta los más desposeídos, convirtiendo a los sistemas de justicia en fuente de igualdad. Para ello es necesario ampliar la cobertura judicial, mejorar los sistemas de asistencia legal y, en general, facilitar a todas las personas llegar con sus problemas ante las instituciones del sector, fortaleciendo la idea de la administración de justicia como servicio público. Adicionalmente, la oferta de tutela

jurídica debe hacerse más plural, ofreciendo otras alternativas distintas a la sentencia judicial, tales como la mediación y el arbitraje, donde sea procedente, pues en determinados casos resultan más rápidas, baratas y adecuadas que el proceso.

En la misma línea de fortalecer los derechos y la igualdad entre los ciudadanos se encuentran las iniciativas que han extendido el control constitucional por parte de autoridades judiciales y el establecimiento de recursos rápidos y desformalizados para lograr la efectiva salvaguarda de los derechos esenciales. Es necesario compatibilizar la urgencia con que deben actuar estas nuevas jurisdicciones, con la necesaria calidad y predictibilidad que deben tener las decisiones constitucionales, sobretudo cuando ellas inciden de manera relevante en el desarrollo de las políticas públicas.

Constituye un aspecto fundamental para la gobernabilidad democrática la recepción y aplicación de las normas internacionales de protección de los derechos humanos que se ha realizado paulatinamente en los últimos años en los países de la región, y el importante papel de la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este ámbito. En efecto, el reconocimiento de estas normas internacionales por parte de los Estados ha permitido a muchos de ellos ajustar sus ordenamientos jurídicos internos a estos estándares internacionales, impulsando de esta manera los procesos de reformas de sus sistemas de justicia, al consagrar principios tan fundamentales como el del debido proceso. Aún queda mucho por hacer en este ámbito, y es un desafío que deben considerar tanto los legisladores como los actores de los otros poderes del Estado.

Probablemente el área en que las reformas son percibidas como más necesarias por parte de la ciudadanía es la criminal. La magnitud de los derechos allí en juego, unido a las múltiples deficiencias que muestra la organización institucional en el sector y el explosivo aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, obligan a realizar cambios radicales. Eso explica las transformaciones que casi la totalidad de los países de Latinoamérica ha hecho o están en proceso de hacer a sus procedimientos de corte inquisitivo, acercándolos a modelos más adversariales, con mayores similitudes a los existentes en los países angloparlantes de la región. Estas reformas muestran gran vitalidad y han desarrollado un intenso movimiento de carácter regional, sin embargo, su implementación concreta muestra en general serios problemas que pueden poner en riesgo sus resultados.

Por ello resulta esencial hacer un seguimiento de estos procesos y poner especial cuidado en el desarrollo de modelos de actuación adecuados a la lógica de los nuevos sistemas, tanto en los aspectos propiamente jurídicos, como en los de gestión. En relación a esto último, se señala la necesidad de contar con más y mejor información acerca del funcionamiento de los sistemas judiciales, información que además debe recogerse de manera que pueda compararse entre los diversos países de la región.

Es también indispensable que se instale una nueva noción que valore la innovación en este sector, particularmente en aquellas áreas que deben y pueden ser más dinámicas, como es el caso de los Ministerios Públicos. Durante el seminario se conocieron interesantes programas e iniciativas en tal sentido. Otro tanto sucede con el tema penitenciario, donde existen alternativas novedosas de políticas públicas que permiten

elevant los estándares de las instituciones penitenciarias, a la par de aumentar su cobertura. Evaluar sus resultados resulta entonces esencial.

Otro de los puntos de interés destacado en este Seminario, es el rol de las defensas públicas en los procesos de reformas en América Latina. A pesar de existir avances en el mejoramiento de las estructuras y de la gestión de los servicios prestados por estas instituciones, su desarrollo en la región sigue siendo todavía incipiente. En consecuencia, es un gran desafío en esta materia lograr el fortalecimiento de las defensas públicas, como actores importantes en los procesos de reformas, que permita no sólo controlar la actividad represiva del Estado, sino también incidir en el mejoramiento del sistema de justicia, mediante una defensa técnica oportuna, eficaz y permanente, con independencia funcional.

En términos más generales se concluyó que el éxito de todas las reformas depende en gran medida de lograr profundos cambios culturales entre los diversos actores del sistema, elemento que los hace más complejos. Para ello resulta vital situar adecuadamente los incentivos, sensibilizar y capacitar a los operadores y volcar a las organizaciones completas en los procesos de cambio.

Finalmente, en el seminario se conocieron también los nuevos desarrollos que a nivel regional vienen produciéndose, tanto en el ámbito normativo como de coordinación concreta, para facilitar la cooperación judicial entre los países. Las crecientes amenazas de carácter global exigen un compromiso muy fuerte de todos los Estados e instituciones por utilizar adecuadamente esos instrumentos y hacer los ajustes domésticos necesarios para garantizar su efectividad.

Ha quedado en evidencia luego de estos días de análisis y discusión, que el sector justicia en la región está haciendo grandes esfuerzos para desprenderse de una imagen pesada y anticuada que le era tradicional, para convertirse así en un sector dinámico del Estado en cuanto a transformaciones se refiere y con una contribución cada vez más clara a la gobernabilidad democrática de los Estados. Sin embargo, esos cambios aún no se traducen, en la generalidad de los países, en una mejora ostensible de las percepciones de la ciudadanía sobre sus servicios judiciales. Esa es la tarea pendiente: hacer que los cambios trasciendan hacia los justiciables, lo cual exige profundizar en la agenda que hemos descrito.

Tal desafío no debe recaer sólo en las instituciones del sector y en los restantes poderes públicos, pues en él debe tener un rol trascendente la misma comunidad. La sociedad civil organizada debiera tanto participar en los diagnósticos y diseños de los programas, como también controla su ejecución. Requisito para ello es que exista la más amplia publicidad y transparencia en los procesos de reforma y en el actuar cotidiano de las instituciones.

Por último, se hace necesario que la cooperación internacional siga apoyando activamente estos procesos de cambio, a través de ayuda directa a los Estados o programas de carácter regional.