

La reforma del sistema judicial en Venezuela

LIGIA BOLÍVAR OSUNA

Las reformas a los sistemas de administración de justicia en la región se han convertido en una de las áreas más significativas de las llamadas reformas de segunda generación. Tales proyectos, no obstante, podrían ser fuente de nuevos fracasos y frustraciones, en la medida en que sus motivaciones no estén fundadas en méritos propios. Hay un complejo sistema de cambios que debe involucrar necesariamente a todas las ramas de los poderes públicos en función de una justicia más transparente, independiente, equitativa, oportuna y democrática para todos; no solo para quienes, desde la lógica del mercado, requieren la eliminación de los obstáculos a la libre competencia. El dilema que se plantea es la modernización judicial que tome en cuenta principalmente las necesidades del sector empresarial y financiero, con retoques en la justicia penal y las ramificaciones sociales de la justicia civil, o afrontar las legítimas demandas de justicia por parte de quienes tradicionalmente no han tenido un acceso formal ni material a ésta.

Los procesos de reforma judicial en la región están marcados por diversas tensiones, paradojas y contradicciones que, en mayor o menor medida, se encuentran presentes en cada una de las iniciativas emprendidas para mejorar el desempeño de la justicia. Podría decirse que, en los últimos años, la reforma judicial, bien sea en aspectos procesales, sustantivos, políticos u organizativos, se ha convertido en una suerte de moda. No hay país en la región que no esté inmerso en algún tipo de iniciativa de reforma, ya sea con sus propios recursos o con asistencia de entidades internacionales. Partiendo del caso de Venezuela –sobre el que no pretendemos proyectar conclusio-

LIGIA BOLÍVAR OSUNA: socióloga venezolana, fundadora del Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea), Caracas, donde se desempeña en la actualidad como ejecutora de Programas de Apoyo Formativo y Organizativos; presidenta del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Washington); vicepresidenta del Consejo Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos (Ginebra); miembro del Consejo Directivo del Fondo Europeo de Derechos Humanos (Bruselas). Actualmente es gerente de Participación de la Sociedad Civil en el Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia venezolana.

Palabras clave: reforma judicial, sistema de justicia, organismos multilaterales, Venezuela.

nes generalizables al resto del continente—, el presente texto tiene por objeto identificar algunos rasgos comunes en los procesos de reforma judicial actualmente en curso en la región y describir con mayor detalle la experiencia de Venezuela, en la medida en que ésta sirva de insumo para la reflexión en otros países. Para ello comenzaremos por abordar las implicaciones de la reforma judicial en el contexto de la reforma general del Estado. Seguidamente desarrollaremos un análisis sobre el papel de los diferentes actores involucrados en estos procesos y sus motivaciones, así como sobre los obstáculos y avances enfrentados por estas experiencias, para finalizar con algunas reflexiones sobre los retos pendientes y la dimensión política de la reforma. Cabe aclarar que hemos preferido adoptar el término ‘sistema de administración de justicia’ (SAJ), más que referirnos simplemente al Poder Judicial, en el entendido de que la justicia es un sistema complejo que abarca, no solo a los actores judiciales (cortes o tribunales supremos, jueces, empleados tribunales, defensorías públicas, tribunales constitucionales, órganos disciplinarios y administrativos) sino también a otros organismos, bien sea autónomos en cuanto a su ubicación constitucional (Ministerio Público, Defensor del Pueblo, jueces de paz), o bien dependientes de otros poderes públicos (sub-sistema penal penitenciario, procuradurías especiales y, en algunos casos, policía de investigaciones judiciales).

Justicia y reforma del Estado

Los procesos de reforma judicial en la región se desarrollan, en su mayoría, en medio de una paradoja sobre la cual poco se ha profundizado: el incremento del volumen de casos llevados por los tribunales —que, como veremos, no implica necesariamente mayor demanda de justicia por parte de la ciudadanía— coincide con el momento de mayor descrédito del SAJ. En el caso de Venezuela, el volumen de asuntos ingresados entre 1993 y 1997 se incrementó en un 15%, mientras que el número de despachos judiciales sólo mostró un crecimiento del 0,87%¹, al tiempo que cuatro sondeos de opinión realizados entre 1992 y 1997 colocaban a las instituciones judiciales con un bajo índice de credibilidad (18, 22, 27 y 6% respectivamente), por debajo del cual solo se encontraban los partidos políticos, el parlamento y, en un caso, el gobierno². Igualmente, un estudio de opinión contratado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en septiembre de 1998 arroja los siguientes resultados: uno de cada dos venezolanos opina que el sistema judicial «no funciona bien», el 36% estima que las decisiones judiciales «contienen fallas» y el 35% considera que están influidas por «intereses políticos»³. Según presentaciones realizadas por expertos de diversos países de la región⁴, este fenómeno se repite, en mayor o menor medida en buena parte del continente⁵.

1. En 1993 ingresaron 101.087 asuntos en 1.264 despachos judiciales; para 1997, los 1.275 despachos existentes tramitaron el ingreso de 111.327 asuntos (cálculos propios a partir de datos de la Memoria y Cuenta del Consejo de la Judicatura para los años citados).

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 121-122.

3. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1998*, Caracas, 1999.

La pregunta, entonces, es ¿cómo se explica que un sistema altamente desprestigiado genere un mayor y no menor volumen de casos? Una posible explicación pasaría por el surgimiento de una mayor conciencia ciudadana que estimula a las personas a dirimir sus conflictos jurídicos frente a un tercero imparcial, especialmente en momentos de retorno a sistemas constitucionales democráticos que, al menos en teoría, generarían una mayor confianza al no estar sometidos al antes generalizado fenómeno de la impunidad, a causa de la interferencia directa de otras ramas del Poder Público o al privilegio del fuero militar sobre la justicia ordinaria. El factor democracia, sin embargo, no parece relevante para explicar este fenómeno en países tales como Venezuela, México o Colombia, entre otros que, al menos formalmente, no han sufrido el impacto de gobiernos de facto durante los últimos 40 años o más. De hecho, la historia de estos países evidencia que democracia y ausencia de impunidad no siempre van de la mano y que, por el contrario, la democracia puede hacer invisible fenómenos de impunidad que eran motivo de escándalo en países con gobiernos de facto. Bajo el ambiguo término de transición a la democracia, hay un conjunto de realidades cuya diversidad, complejidad, contradicciones y altibajos merecen un análisis más detallado y menos sujeto a una terminología tan encubridora como la referida⁶.

Una segunda explicación es la existencia de un mayor acceso a la justicia –también como resultado, al menos parcial, de los procesos de redemocratización– en especial por parte de los sectores de menores recursos. Ciertamente, en aquellos países en los que se han creado figuras tales como la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría de Derechos Humanos, es posible esperar un mayor acceso a la justicia. No obstante, éste no puede medirse por la capacidad de acudir a un despacho judicial que, de hecho, lejos de simplificar los procedimientos los ha venido complejizando, haciendo indispensable la asistencia letrada, la cual, la mayoría de las veces, se encuentra fuera del alcance de las personas pobres. El acceso a la justicia, no se reduce al acceso al despacho, sino que debe traducirse en decisiones concretas, equitativas y oportunas; en este aspecto, la justicia regional todavía tiene muchos retos pendientes, por lo que, si bien puede haberse incrementado una *expectativa* de justicia, y con ella una demanda de acción por parte de los órganos del sistema, las mismas no parecen explicar, por sí solas, la paradoja entre aumento del volumen de casos, por un lado, y descrédito de la justicia por otro.

4. Conferencia internacional «Resultados de las Reformas Judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo», organizada por la Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 28-31 de julio de 1998.

5. Salvo en los casos de Uruguay y Costa Rica, donde la ciudadanía expresa un nivel de confianza en la justicia por el orden del 53% y 39% respectivamente, en el resto de los países de la región tal confianza es manifestada por un reducido sector que oscila entre el 25% y el 15%. Al respecto ver Jorge Obando: «Reforma del Sector Justicia» en *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, PNUD, Nueva York, 1997.

6. Los enfrentamientos surgidos recientemente en Chile a raíz de la detención preventiva en el Reino Unido del general Augusto Pinochet, son una de las muchas evidencias de la frágil y cuestionable base sobre la que se asientan los procesos de reconciliación democrática

Una tercera –y aparentemente más fundada– explicación tiene que ver con un fenómeno reciente que calificaremos como *inflación de la justicia penal*, lo cual sugeriría que no estamos frente a una mayor *demand*a de justicia por parte del ciudadano común, sino de una mayor *reacción* del SAJ frente al delito en general y frente a ciertos tipos delictivos en particular. De hecho, las estadísticas presentadas en la mencionada conferencia de Bogotá, dan cuenta de un aumento significativo de los casos penales en relación con el resto de las ramas de la justicia ordinaria. Este fenómeno podrá explicarse, en cierto modo, por el incremento de los niveles de pobreza en la región que resulta en diversas formas de criminalización de ésta mediante medidas tales como el endurecimiento de la llamada seguridad ciudadana o a través de la penalización de conductas como la toma de tierras rurales, la ocupación ilegal de terrenos urbanos, el desempleo, el empleo informal y el incremento de la prostitución infantil y juvenil, entre otras⁷. Un dato particularmente relevante para el caso de Venezuela es que, una vez declarada en 1997 la inconstitucionalidad de la Ley sobre Vagos y Maleantes, se incrementó el número de detenciones masivas en un 6% con respecto al año anterior, cuando todavía se la invocaba para detener a personas sin las debidas garantías⁸. Más allá de la existencia de un sustento normativo, persiste una maquinaria que sigue «combatiendo» el delito desde una visión estereotipada que se expresa en la criminalización de los social y económicamente excluidos.

En este marco, la materia de los delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas parece revestir particular significación. El desarrollo de una legislación especial antidrogas en la casi totalidad de los países de la región –con procedimientos excepcionales que con frecuencia suponen la violación de las garantías del debido proceso– ha venido incrementándose en los últimos años y con ella, tanto el número de casos penales en esta materia como la cantidad de personas privadas de su libertad por presunta infracción de esta legislación especial. Las estadísticas son elocuentes. Sólo en el caso de las mujeres, según un estudio coordinado por Rosa del Olmo y que reunió investigaciones de expertos de la región, se observa un notable incremento de la población femenina detenida por delitos relacionados con drogas en la última década⁹.

ca en la región, por lo que apostar a reformas judiciales en este contexto resulta, cuando menos, riesgoso.

7. Los informes de Provea dan cuenta de diversas formas de criminalización de la pobreza desde el comienzo de la aplicación de los programas de ajuste estructural.

8. Al respecto ver Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe Anual*, octubre de 1997 - septiembre de 1998, Caracas, 1998.

9. En Chile, la población penitenciaria femenina se duplicó en una década, de 3,5% (1986) a 7,70% (1995); un 62% es procesada por drogas. En Ecuador la tasa de crecimiento entre 1987 y 1996 fue del 7,81%, siendo el tráfico de drogas la primera causa de detención (42%), mientras que en 1972 ocupaba solo el 5%. En Perú pasó de 2,75% (1974) a 9,10% (1996), con un incremento en delitos por drogas que pasa de 38,5% (1988) a 66% (1996). En todos estos países, el porcentaje de población penitenciaria por tráfico de drogas supera el 60%. En Venezuela, solo entre 1990 y 1992 la población penitenciaria femenina se incrementa en un 32,6%, de la cual el 44,3% estaba procesada por drogas; en la cárcel de Maracaibo (estado Zulia), las mujeres procesadas por tráfico de drogas alcanzan el 81,1% de la población peni-

Siendo que el volumen de casos judiciales presenta un mayor incremento en el área penal y, dentro de ésta en delitos asociados al tráfico de drogas y a diversas formas de criminalización de la pobreza, resulta preocupante que, en el marco de la llamada segunda generación de reformas del Estado, este tipo de datos no haya sido tomado en consideración por las autoridades responsables de los procesos de reforma judicial. La ausencia de estudios de contexto tiene consecuencias significativas en lo que se refiere a la ruta escogida para impulsar procesos de reforma, ya que las motivaciones iniciales para emprenderla –más allá de un posible efecto catalizador *a posteriori*– podrían estar siendo fundadas más en factores exógenos que en un interés genuino por alcanzar una justicia independiente, eficaz, oportuna, equitativa, transparente y democrática, tal como lo reclama la población.

Para el Banco Mundial, que en la actualidad brinda asistencia técnica y financiera en diversos países en el campo de la reforma judicial, habiéndose convertido en poco tiempo en actor importante, la segunda etapa de reformas del Estado se fundamenta en el hecho de que «... en ocasiones no basta con adoptar una política macroeconómica sana: para que se consolide la estabilidad macroeconómica los inversionistas tienen que creer en la estabilidad y la fortaleza de la política económica y de las instituciones financieras de los países. La credibilidad importa y el Estado y sus instituciones tienen el papel insustituible de crearla y mantenerla». Al reconocer avances en los procesos de reforma económica y política en la región, el BM señala: «... para que estos procesos se reforma económica y política puedan continuar, existe actualmente un virtual consenso en el sentido de que es preciso reformar la administración pública de los países latinoamericanos»¹⁰.

En el marco de una reforma integral del Estado, resulta ineludible la del SAJ. Sin embargo, es igualmente imperativo que se emprenda desde la especificidad de las funciones que, en un Estado democrático y de derecho, debe cumplir la administración de justicia, y no simplemente como complemento normativo de reformas cuyo eje se centra en la adecuación del Estado a una nueva realidad económica. La escasa credibilidad del SAJ y su contraste con el incremento de la actividad judicial, evidencian los peligros de cualquier reforma judicial que no se emprenda por sus propios méritos. En tal sentido,

tenciaria femenina. En Bolivia, el 60% de los reclusos son procesados por delitos asociados al tráfico de drogas, de los cuales más del 60% son mujeres; solo en la cárcel de Cochabamba, el 90% de las mujeres son procesadas por drogas, mientras que en la cárcel de Santa Cruz representan el 84% de la población carcelaria. Rosa del Olmo (coord.): *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, PNUD - Fundación José Félix Ribas - Comisión Andina de Juristas - Nueva Sociedad, Caracas, 1998; v. tb. los trabajos de del Olmo: *Drogas y criminalización de la mujer en América Latina. ¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1992; *Reclusión de mujeres por delito de drogas. Reflexiones iniciales*, OEA - Reunión de Consulta sobre el impacto del abuso de drogas en la mujer y la familia, Montevideo, 1996.

10. Banco Mundial: «¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?», serie Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe, Washington, 1996, pp. 3 y 18 resp.

la ubicación de la reforma del SAJ en el contexto de la segunda generación de reformas estatales, si bien tiene cierto sentido desde el punto de vista histórico y analítico, no deja de tener sus riesgos. Como bien ha advertido Julio César Fernández,

... los parámetros de valoración y utilidad sociales deben servir de orientación a la reforma judicial. La sustitución de la cultura del formalismo jurídico por una más representativa del sentir social y que responda eficazmente a los requerimientos societales es, en sí, una reforma judicial de largo aliento, pero que debe ser iniciada inmediatamente. El quehacer judicial no puede seguir siendo un fin, más bien debe ser una garantía para la protección de la carta de derechos del hombre, para controlar el poder omnímodo del aparato estatal y para resolver pacífica e imparcialmente los conflictos que se susciten.¹¹

Factores motivantes de la reforma judicial

Si bien el BM valora la reforma judicial como parte del conjunto de reformas de segunda generación, este organismo como otros actores internacionales y hasta las mismas autoridades nacionales, han manifestado, diversas motivaciones para emprender la reforma del SAJ. En el caso del BM¹², ya en 1989 su Departamento Legal produjo un documento¹³, en el que por primera vez se asocian los temas de reforma legal e inversiones. En junio de 1993 se produce uno de los primeros documentos en el que se manifiesta el interés de este organismo en la reforma judicial para garantizar el Estado de derecho, el cual es visto como un «... elemento esencial para proporcionar un ambiente estable y predecible para las transacciones económicas, y como una necesidad real para garantizar las condiciones para el crecimiento y la equidad»; agrega el informe que la falta de un marco normativo adecuado podría «... obstaculizar enormemente el desarrollo, desalentar y distorsionar el comercio y las inversiones, elevar los costos de las transacciones y fomentar la corrupción»¹⁴. En esta misma línea de pensamiento, el vicepresidente y consejero general del Departamento Legal del Banco, expresa que, «... los inversores serios buscan un sistema legal en el que se protejan y respeten el derecho a la propiedad, los acuerdos contractuales y demás actividades legales, y se les mantenga libres de acción arbitraria del gobierno y de las presiones de grupos de interés especiales o de individuos poderosos. Al respecto, el funcionamiento adecuado del sistema judicial adquiere suma importancia»¹⁵.

11. Julio César Fernández: «Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia» en *Reforma y democracia* N° 10, CLAD, Caracas, 1998, p. 182.

12. Hemos preferido extendernos más en el análisis de las motivaciones del BM debido a que se trata del actor internacional más involucrado en proyectos de reforma judicial; sin embargo, al final de esta sección se hacen algunas referencias más generales sobre el enfoque asumido por otros actores multilaterales y gubernamentales.

13. Titulado «The Role of Law in Private Sector Development: Implications for the Bank's PSD Action Program», citado en Lawyers Committee for Human Rights: *The World Bank: Governance and Human Rights*, segunda edición revisada, Nueva York, 1995.

14. Richard J. Moore: *Governance and Development: A Progress Report for the LAC [Latin America and Caribbean] Region*, Banco Mundial, Washington, 1993, pp. 13 y 23 resp.

15. Ibrahim F.I. Shihata: «Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank», documento preparado para el seminario sobre Justicia en América Latina y el

Un estudio del Comité de Abogados por los Derechos Humanos (CADH) en 1993 concluye que los proyectos en los que entonces participaba el BM en países diversos como Venezuela, Argentina, Bangladesh, Tanzania y Mozambique, tenían un denominador común, más allá del enfoque y estrategia: la creación de un ambiente más favorable para las actividades comerciales y de inversión¹⁶. En el caso de Venezuela, donde se otorgó el primer crédito en la historia del BM exclusivamente dedicado a un proyecto de reforma judicial¹⁷, se identificó como objetivo asistir «en la reducción de los costos privados y sociales de la administración de justicia y mejorar en ambiente propicio para el desarrollo del sector privado»¹⁸. Otro estudio realizado en 1996 por el CADH, esta vez en coordinación con el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)¹⁹, relativo al crédito otorgado a Venezuela, al referirse a las motivaciones del BM para abordar el tema de la reforma judicial, afirma:

El Banco justifica la atención que le dedica a la reforma judicial al señalar la importancia que tiene, en una economía de mercado, que los tribunales funcionen en forma adecuada. No obstante, aún no se cuenta con ninguna evidencia empírica que logre establecer un enlace real entre la estructura y desarrollo de los tribunales y el desarrollo económico. ... La evidencia con la que se cuenta, sugiere que es probable que la variable importante para atraer inversiones es la *predictibilidad política*. Cuando se menciona el concepto de predictibilidad política, se está haciendo referencia a la capacidad que tiene un sistema político de establecer, en forma ordenada, una serie de políticas y regulaciones, así como de asegurar que éstas se cumplan sin cambios bruscos, ni modificaciones considerables. Sólo entonces podrán confiar los inversionistas que se mantendrán las reglas comerciales que los llevaron al país en un principio. Indiscutiblemente, este tipo de predictibilidad se puede lograr en las economías de Estado, al igual que en las economías de mercado. Es más, puede ser impuesta tanto por gobiernos autoritarios, como democráticos. Entre los ejemplos de aquellos Estados que han combinado las políticas autoritarias (que reprimen los derechos humanos, a veces, incluso brutalmente) y las estrategias de crecimiento que se basan en una orientación de mercado, se cuentan Chile, bajo el mando de Pinochet, Singapur, Taiwán, Corea del Sur y China. Los gobiernos autoritarios han estado en una posición 'ideal' para prometer políticas monetarias estables, incentivos directos a las inversiones, así como también para mantener una fuerza laboral dócil y para solucionar las disputas con prontitud.²⁰

Como puede verse, la creación de un ambiente propicio para el comercio y la inversión ha sido una y otra vez invocada por el BM como una importante

Caribe en los años 90, Banco Interamericano de Desarrollo, Costa Rica, febrero de 1993, Banco Mundial, Washington, 1993, p. 220 [traducción propia].

16. Lawyers Committee for Human Rights: *The World Bank: Governance and Human Rights*, ob. cit., pp. 53-55. El CADH (Lawyers Committee for Human Rights) es una organización no gubernamental internacional con sede en Nueva York, cuya área de acción se centra en los derechos asociados al debido proceso y la vigencia del Estado de derecho.

17. El consejero general del Banco calificó este crédito como «un hito» en las actividades del Banco orientadas a la reforma judicial, v. Shihata: ob. cit., p. 227.

18. Shihata: ob. cit., p. 227.

19. Provea es una organización no gubernamental de derechos humanos que trabaja especialmente sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como por otros derechos civiles y políticos asociados a la vigencia de aquéllos, tales como el derecho a la justicia. En adelante CADH/Provea: 1996.

20. Comité de Abogados por los Derechos Humanos / Provea: «El Banco Mundial y la Reforma Judicial en Venezuela. Estudio de caso», documento de trabajo preparado para la Conferencia de ONGs sobre el BM y la reforma judicial en Latinoamérica, Caracas, 1996, pp. 64-65.

motivación para emprender procesos de reforma judicial. Aunque, como veremos más adelante, el Banco ha variado parcialmente esta apreciación, la misma ha tenido eco entre las autoridades de diversos países, independientemente de si se trata de proyectos de reforma impulsados desde el mismo país o si forma parte de proyectos con asistencia de terceros países o de instituciones financieras multilaterales. Además de figurar como el objetivo inicial en el proyecto financiado por el Banco en Venezuela, la promoción de la inversión es percibida como un factor prioritario en naciones tales como Perú, Ecuador, Chile y Costa Rica²¹.

Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el clamor de los inversionistas –tanto nacionales como extranjeros– por seguridad jurídica para sus inversiones²² puede resultar una preocupación válida, más no la motivación principal para impulsar procesos de reforma judicial. Por otra parte, en el caso de Venezuela, las mismas actitudes de inequívoca confrontación entre este sector de la economía y el entonces candidato Hugo Chávez Frías, en las semanas previas a las elecciones presidenciales (diciembre de 1998) en las que éste resultó triunfador, parecen indicar que, tal como señala el estudio mencionado, la inquietud principal de los inversionistas estaría más cercana a la llamada predictibilidad política que al concepto –aparentemente interpretado de diversas formas por diferentes sectores– de seguridad jurídica. Además, es posible entender –aunque no por ello aceptar– la preferencia del BM por pretender justificar su incursión en el área de la reforma del SAJ desde una perspectiva económica, debido a la forma restrictiva en que hasta hace poco la institución venía interpretando el artículo IV de su Carta Constitutiva (Articles of Agreement). Dicho artículo prohibiría al Banco y a su personal considerar factores distintos a los económicos en el momento de tomar decisiones sobre créditos, dejarse influir por el carácter político de los países miembros e interferir en sus asuntos políticos. No obstante, como veremos más adelante, esta visión aparentemente apolítica y economicista de la reforma del SAJ ha resultado en programas puntuales, centrados en un apoyo para el desarrollo de infraestructura judicial, computarización de los despachos judiciales y creación de sistemas de administración de los tribunales, con poca incidencia en los problemas más apremiantes del sector justicia y que son, en definitiva, los que han afectado su nivel de credibilidad frente a la población. La flexibilización de criterios del BM sobre lo que es estrictamente económico y lo que cae en el terreno de lo político ha venido ampliándose, al punto que en los proyectos más recientemente asistidos se incorporan componentes que apuntan en esta dirección, tal como ha sucedido con el Proyecto de Modernización de la CSJ de Venezuela, que cuenta con un componente de Política Institucional cuyo propósito es «crear las disposiciones necesarias para apoyar a la Corte en Pleno en la coordinación de la política

21. Al respecto ver Banco Mundial: *Judicial Reform in Latin America*, Washington, 1995.

22. El Consejo Nacional de Promoción de Inversiones (Conapri) de Venezuela, ha realizado varios estudios en los que los inversionistas encuestados colocan a la falta de seguridad jurídica como un factor disuasivo para la inversión, ver Conapri: *La ventaja venezolana*, Caracas, 1992; y *Pulso Agenda Venezuela*, Caracas, 1997.



judicial nacional. Esto incluye la investigación, evaluación del desempeño del sistema judicial, iniciativa legislativa e información a la sociedad civil»²³ áreas que, escapan al impacto estrictamente económico y pretenden el reposicionamiento de la Corte Suprema como órgano rector del SAJ y líder del proceso de reforma. La interpretación del BM sobre el artículo IV de su Carta Constitutiva, sin embargo, parece no haber prevaído con la misma fuerza en otros actores multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o en agencias de cooperación de países como Estados Unidos (Usaid) y Alemania (BMZ).

El BID ha asumido una visión más amplia –y en ocasiones crítica del enfoque del BM: «La modernización de los sistemas judiciales se debe tomar en cuenta como un todo. Es muy limitado el impacto que pudiera tener sobre el objetivo de crear un sistema judicial confiable, efectivo, moderno y accesible, aquel proyecto que solo considere el financiamiento de instalaciones, o la obtención de un equipo de computación, dentro de un contexto que se caracteriza por *la falta de independencia judicial, leyes obsoletas*, o descontrol administrativo»²⁴. Responsables de proyectos de reforma judicial, si bien aceptan la importancia que reviste para la atracción de la inversión, presentan una visión más crítica al admitir que los pasados proyectos de asistencia multilateral centrados en factores económicos han demostrado suficientemente su incapacidad para hacer frente a los problemas de desarrollo más apremiantes de la región, pues poco han influido en la disminución de la pobreza, la creación de fuentes de trabajo y la protección de grupos vulnerables; en consecuencia, sostienen, el apoyo a programas de reforma del SAJ debe basarse en un enfoque más amplio del problema²⁵.

La posición y motivaciones de Usaid son, en cierta forma, más ambiguas, oscilando entre un enfoque técnico y uno integral. Debido a que el mandato de esta agencia lo establece el Congreso de EEUU, existe un mayor énfasis en aspectos políticos relacionados con las directrices en materia de política exterior cuya atención se ha centrado en años recientes en el fortalecimiento de la democracia²⁶. La Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (GAO), al realizar una evaluación de los proyectos de reforma judicial apoyados por Usaid concluyó que cuando los proyectos no contaron con el respaldo político de los países beneficiarios para asegurar los cambios necesarios o cuando tales proyectos se centraron en los aspectos técnicos, obviando los problemas políticos e institucionales, el resultado fue bastante deficiente²⁷. Esta agencia parece haber asimilado la lección, al menos parcialmente, puesto

23. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1997. Tomo I*, Caracas, 1997, p. 53.

24. Banco Interamericano de Desarrollo: *Modernización del Estado*, Washington, 1994, p. 19. Énfasis mío.

25. Intervención de Fernando Carrillo (Banco Interamericano de Desarrollo) en la Conferencia Internacional «Resultados de las Reformas Judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo», Bogotá, julio de 1998.

26. Ver CADH/Provea, p. 67.

27. Usgao: *Foreign Assistance: Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies*, Washington, 1993.

que en un artículo publicado por una funcionaria tres años más tarde, ésta desarrolla la siguiente reflexión:

Resulta tentador argumentar que los donantes pueden focalizar sus esfuerzos hacia la profesionalización técnica y dejar el resto a las naciones y a sus respectivas Cortes. Sin embargo, este tipo de resoluciones no puede estar separado de unos programas más convencionales de fortalecimiento institucional, puesto que, concientemente o no, los programas técnicos también delinearán respuestas a las preguntas sobre quiénes serán los jueces, cómo y quién va a seleccionarlos, qué valores van a estar presentes en sus decisiones y hasta qué punto la judicatura va a operar como una institución con su propio gobierno y poder para tomar decisiones, en contraposición a la posibilidad de existir simplemente como una colectividad de profesionales individuales». ²⁸

La participación del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania en iniciativas de reforma judicial, según el titular de dicha cartera, parte de la necesidad de conjugar «el Estado democrático de derecho y la economía social de mercado» ²⁹. Si bien la motivación pareciera vincular en cierta forma los cambios en el SAJ con los requerimientos de orden económico, al analizar más detalladamente el enfoque de cooperación asumido por Alemania se observa una motivación que parte de una visión del desarrollo desde una perspectiva integral que abarca aspectos políticos, económicos, culturales y sociales, de tal suerte que el BMZ ha establecido cinco criterios para determinar la aprobación de proyectos de cooperación en general, que son aplicables en el área de reforma judicial: a) respeto a los derechos humanos; b) participación de la población en las decisiones políticas; c) seguridad jurídica y existencia de un Estado de derecho; d) orden económico y social favorable a los mecanismos del mercado; y e) acciones del Estado orientadas al desarrollo. En este marco el BMZ viene apoyando cuatro tipos de proyectos en el área de justicia: a) mejoramiento de las condiciones marco para favorecer un Estado de derecho democrático; b) desarrollo de ordenamientos jurídicos penales; c) apoyo a las instituciones para la aplicación de la legislación vigente; y d) asesoría jurídica a grupos vulnerables (sectores marginados, grupos étnicos, etc.) para mejorar su acceso al sistema legal y la defensa de sus derechos ³⁰.

De la relación hecha sobre estas experiencias internacionales, resulta evidente la diversidad de justificaciones invocadas para emprender proyectos de apoyo a la reforma judicial, que van desde una centrada en motivaciones economicistas y con un enfoque marcadamente técnico del tipo de asistencia a brindar, hasta aquellas que consideran imprescindible encuadrar los pro-

28. Flynn Hammergren: «La asesoría técnica internacional en las reformas a la rama judicial en América Latina» en *Justicia y Desarrollo*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997, p. 69.

29. Discurso del ministro federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Carl-Dieter Spranger, citado por Fritz Fischer, funcionario del BMZ en «El nexo entre la democracia, la economía social de mercado y el derecho. Estado de Derecho, seguridad jurídica y reforma judicial en América Central y México», informe de la Mesa Redonda Regional, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, San José, 1997, p. 27.

30. Karin Jahr: «La política y las actividades del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo en el área de las reformas jurídicas en América Latina», Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, ob. cit., pp. 29-30.

yectos de reforma judicial en el marco más amplio del desarrollo social y que, por tanto, asumen modalidades de apoyo con un carácter más político. Estas experiencias también sugieren que los enfoques basados en motivaciones integrales parecen tener más probabilidades de éxito y de impacto sobre los problemas de fondo del SAJ.

Principales obstáculos de la reforma judicial

Si algo requiere ser reformado, es porque no funciona. Esta afirmación, que puede sonar de perogrullo, no parece ser tan obvia y aceptable para muchos de los actores responsables por el funcionamiento del SAJ en las tres ramas del Poder Público. Sin embargo, si no hay conciencia de las debilidades del sistema y no se asumen –sin adoptar posiciones defensivas frente a una crítica por demás justificada– difícilmente se logrará una reforma genuina. El primer obstáculo de la reforma judicial ha sido, en muchos casos, la incapacidad de los actores responsables para admitir las fallas del sistema, lo cual se manifiesta tanto en su negación como en el señalamiento de sectores ajenos como causantes de los problemas. Un segundo obstáculo de la reforma, que guarda estrecha relación con el aspecto antes mencionado, tiene que ver con la realización de diagnósticos parciales. Al no admitir que el sistema cuenta con fallas graves o al trasladar la responsabilidad a otras ramas del Poder Público, difícilmente puede atacarse la raíz del problema. Un diagnóstico parcial puede, por ejemplo, concluir que buena parte de las dificultades, obedece a limitaciones de carácter técnico y administrativo, por lo que las soluciones propuestas serán meramente cosméticas, dejando inalterado el fondo del problema, o bien frustrando el espíritu de una reforma con medidas inadecuadas que terminan introduciendo cambios tímidos para que todo siga igual. Un ejemplo reciente en el caso de Venezuela lo encontramos en la reforma parcial de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura aprobada por el Congreso de la República en septiembre de 1998, cuyo supuesto propósito era fortalecer institucionalmente a este órgano del Poder Judicial, mediante el incremento del número de magistrados (ahora consejeros) que lo componen de cinco a ocho integrantes, entre otras medidas. Sin embargo, el texto legislativo aprobado por el Congreso distorsionó por completo el espíritu de la reforma al dividir el nuevo Consejo en dos salas: una administrativa y otra disciplinaria, integrada por tres y cinco consejeros respectivamente. Resulta difícil entender la lógica de esta división de funciones según la cual toda la responsabilidad administrativa del Consejo (concursos, ingresos, promociones, capacitación, planificación, manejo presupuestario, coordinación con las oficinas descentralizadas, suministro de insumos y equipamiento de sedes, entre otras) que abarca a la totalidad de los despachos judiciales del país recaerá sobre tan solo tres miembros, mientras que los otros cinco integrantes se concentrarán en aspectos disciplinarios cuando, según cifras de la CSJ, apenas un 14% de los jueces tiene procedimientos disciplinarios en curso³¹. Los diagnósticos parciales, a su vez, resultan en un tercer obstáculo, que

31. Corte Suprema de Justicia: *Informe 1998*, Caracas, 1998, p. 43.

consiste en apostar a soluciones igualmente incompletas privilegiando una vía de solución por encima de las demás. Al respecto, Binder caracteriza esta situación como una suerte de juego de espejos, en la cual en algún momento se da prioridad a reformas políticas, normativas, administrativas o culturales; pero al centrar toda la atención y la energía de la reforma en una de estas vías, se dejan de lado las demás, por lo que el resultado sigue siendo incompleto, desgastante y hasta frustrante³².

En 1997 Provea produjo un informe especial en el que se hace un balance de los esfuerzos de reforma judicial en Venezuela³³, desarrollando una periodización histórica de dichos esfuerzos, que guarda semejanzas con la caracterización que hiciera Binder un año más tarde. Provea identifica las siguientes etapas en el caso de Venezuela: a) una *vía legislativa* que se inicia en 1986 y cuyo eje se centra en propuestas de reforma a las diferentes leyes que rigen al SAJ en lo procesal y en lo organizativo; b) una *vía constitucional*, que da sus primeros pasos en 1989 en el marco de la reactivación de la Comisión Bicameral del Congreso para la reforma de la Constitución, cobrando fuerza a un mes del intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992; el núcleo de las propuestas de reforma constitucional pretendía fortalecer la independencia y peso institucional de los órganos que conforman el SAJ; c) las *vías administrativas* que, desde 1991 y con impulso de diferentes y no siempre bien coordinadas entidades de las diversas ramas del Poder Público, da inicio a una serie de propuestas con énfasis en reformas de carácter administrativo que no tuviesen que depender de modificaciones legislativas o constitucionales por parte de un Poder Legislativo que había dado pruebas suficientes de su poca voluntad política para impulsar los cambios necesarios; en este contexto se inscriben, entre otras iniciativas, los proyectos desarrollados con el apoyo de la banca multilateral; d) la *vía de la emergencia*, que se inicia a fines de 1996, tras la constatación de que, con 10 años de intentos de reforma, no solo se había avanzado muy poco, sino que crecía el desprestigio del SAJ a causa de pugnas internas entre los actores del sistema y a la creciente convicción –fundada o no– de la generalización de la corrupción y falta de independencia del Poder Judicial; la emergencia, planteada por diferentes actores políticos y hasta por el mismo Presidente de la República, buscaba una suerte de «borrón y cuenta nueva» mediante diferentes fórmulas que apuntaban al mismo objetivo: la eliminación de los jueces corruptos, pero sin propuestas claras sobre cómo evitar que los nuevos, supuestamente más honrados e idóneos, se vieran al poco tiempo atrapados en la misma dinámica que había llevado a la justicia a los límites en los que se encontraba; e) la *vía social*, de surgimiento previo a la de la emergencia, pero que cobra fuerza desde fines de 1996 en adelante y que parte del reconocimiento

32. Alberto Binder: «Balance y perspectiva de la Reforma Judicial en América Latina» en *Justicia y derechos humanos*, segundo taller regional, Comisión Episcopal de Acción Social, Lima, 1998, pp. 288-297.

33. Provea: «La reforma judicial: una década de intentos inconclusos. Informe especial» en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe Anual*, octubre 1996 - septiembre 1997, Caracas, 1997 [en adelante, Provea: Informe Especial].

de que una buena porción de los cambios necesarios no se producirán a menos que exista una fuerza social con la suficiente amplitud en su composición y capacidad de presión, así como con propuestas concretas y viables dentro de un plan general de reforma del SAJ que involucre a los actores relevantes de las tres ramas del Poder Público en acciones constitucionales, legales, administrativas y políticas de corto, mediano y largo plazo.

Sobre los alcances de cada una de estas vías volveremos más adelante. Sin embargo, vale enunciar brevemente los obstáculos específicos que han enfrentado, más allá de la sistematización general propuesta por Binder. Además de la dispersión de proyectos, los diagnósticos parciales y la incapacidad para admitir genuinamente el alcance y profundidad de los cambios necesarios, hay que señalar como obstáculos adicionales la visión sesgada de la reforma a partir de las motivaciones de carácter económico y financiero ya anotadas. Por otra parte, la falta de voluntad política de los actores responsables de impulsar los cambios del SAJ para abrir espacios para la participación de la sociedad civil –entendida ésta en sentido amplio– y la misma falta de información oportuna a quienes tienen en sus manos la responsabilidad diaria de las diversas etapas de la administración de justicia, han contribuido a despertar suspicacias y resistencias comprensibles pero innecesarias, que bien habrían podido evitarse o al menos reducirse con una adecuada estrategia comunicacional, tanto hacia la población en general y a los sectores de la sociedad civil particularmente interesados en el proceso, como hacia los jueces, fiscales, defensores, órganos policiales auxiliares, funcionarios penitenciarios y las asociaciones gremiales y sindicales que los agrupan.

Existen, además, obstáculos que calificaremos como histórico-estructurales, que han sido tratados con particular claridad por Felipe Sáez³⁴, quien señala que a lo largo del periodo post-independentista los diseños constitucionales de la región privilegiaron el fortalecimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en busca de un necesario –aunque insuficiente– equilibrio que apuntase al control mutuo de tal manera que ninguno de los dos se impusiera por encima del otro, en momentos en que la región contaba con instituciones frágiles y precarias. Es así como, en el contexto de la lógica de las nacientes repúblicas, la justicia fue percibida, en el mejor de los casos, como una suerte de mal necesario para dirimir conflictos, pero no como un Poder en igualdad de condiciones con el Ejecutivo y el Legislativo. Así, la doctrina de separación de poderes derivó en lo que se ha denominado la «desviación francesa», que consistió en la adopción acrítica del modelo francés de separación de poderes, en contextos que guardaban poca semejanza con ese caso específico. Concluye Sáez:

La más profunda consecuencia de la doctrina francesa sobre separación de poderes en la judicatura regional ha sido la generalizada subestimación de la función judicial. ... La con-

34. Felipe Sáez García: «La naturaleza de la reforma judicial en América Latina: consideraciones estratégicas en América Latina» en *Justicia y Desarrollo*, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1997.

catenación de sistemas legales altamente eruditos y formales –derivados de la tradición española– con este rol de subordinación asignado a la judicatura –derivado de la desviación francesa– en sociedades con desarrollos institucionales y organizaciones muy rudimentarios, generó una burocracia judicial de enclave, ajena a los cambios históricos y a la evolución institucional de esas sociedades en las esferas política, económica y social.³⁵

Estos obstáculos reafirman una posición de subordinación del Poder Judicial frente a las demás ramas del Poder Público, afectando su capacidad de adaptación al cambio, pues cualquier intervención proveniente de sectores ajenos al Judicial es vista como interferencia en un Poder vulnerable, cuya principal reacción es el apego al formalismo como mecanismo de defensa. La tendencia general en la región ha sido la de impulsar cambios desde el establecimiento político³⁶. Este también fue el caso de Venezuela durante buena parte de la última década, tal como se desprende de la sistematización histórica hecha por Provea. No obstante, la situación de este país presenta ciertos matices que es necesario considerar, pues resulta innegable que el mismo establecimiento político es precisamente uno de los sectores que se ha beneficiado de los vicios del sistema, por lo que ha promovido cambios gatopardianos por vía legislativa y administrativa. Tal como advierte Binder, en un sistema político el poder no se cede y quien pretenda tenerlo debe luchar por conquistarlo³⁷. La experiencia de reforma del SAJ en Venezuela es un claro ejemplo de ello. Como hemos señalado en anteriores oportunidades, en nuestro caso el Poder Judicial ha estado históricamente subordinado a intereses políticos y económicos, por lo que no es extraño que las aspiraciones de fortalecimiento de la función judicial encuentren fuerte oposición por parte de quienes aspiran a mantener el control³⁸.

Es necesario reconocer que, al menos en nuestro caso, buena parte del impulso a la reforma ha venido del mismo sector judicial. Así, por ejemplo, tanto el Proyecto de Apoyo a la Infraestructura del Poder Judicial a cargo del CJ y el Proyecto de Modernización de la CSJ, ambos con participación del BM, fueron promovidos por las directivas de dichos organismos, sin mayor entusiasmo desde el gobierno (o gobiernos) de turno. Sin embargo, ello tampoco significa que todo el liderazgo judicial esté comprometido con los cambios. Aquí se presenta otro obstáculo a los proyectos de reforma: las rivalidades, el celo institucional y la poca capacidad o disposición a establecer mecanismos de coordinación entre los diversos actores del SAJ han incidido con frecuencia en el retraso en la ejecución de los planes acordados.

El papel de la asistencia internacional

Al analizar los diferentes factores que pueden motivar el apoyo a procesos de reforma judicial, asomamos en cierta forma el papel que han cumplido en

35. Sáez: ob. cit., pp. 14-15.

36. *Ibid.*, p. 30.

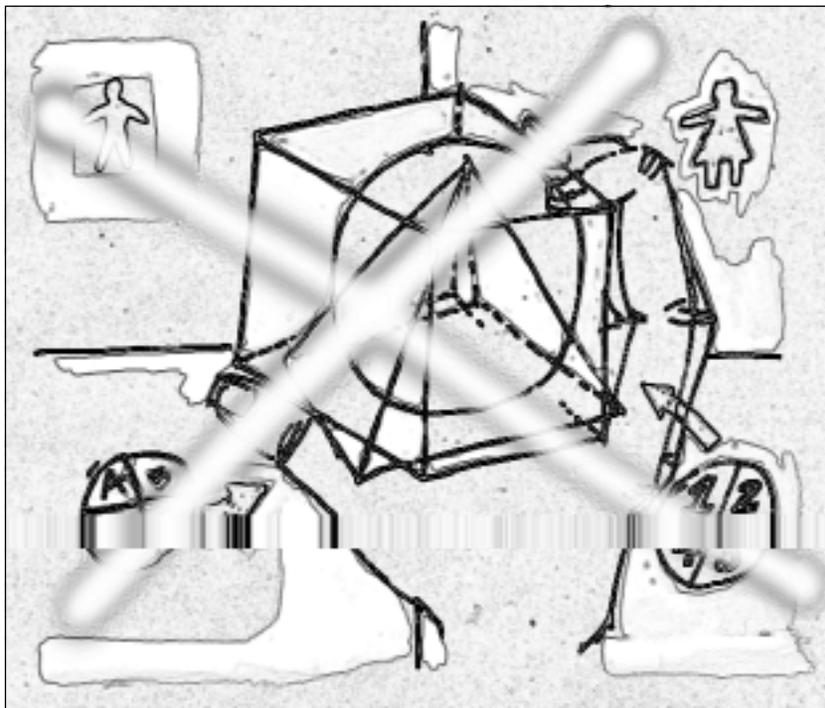
37. Binder: ob. cit., p. 300.

38. Liglia Bolívar: «Reforma judicial y participación ciudadana» en *Revista Sic* N° 589, Caracas, 11/1996, p. 395.

este campo las entidades de cooperación bilaterales y multilaterales. Sólo nos resta puntualizar algunos aspectos del rol jugado por estas entidades. El estudio del CADH/Provea se centra principalmente en el diseño del Proyecto de Infraestructura de Apoyo al Poder Judicial (Piapj), ya que para entonces no había comenzado la etapa de ejecución. No obstante, de ese análisis es posible extraer algunas lecciones sobre las primeras incursiones de la banca multilateral en este campo que, si bien han sido corregidas parcialmente sobre la marcha, no dejan de conservar cierta validez en el presente. En primer lugar, el diseño del Piapj obedeció a una visión restringida del Banco en torno a la reforma judicial, centrándose en aspectos de carácter técnico, debido a su cautela respecto a la posible violación del artículo IV de su Carta Constitutiva. Resulta innecesario abundar sobre este punto, por cuanto ya ha sido abordado. En segundo término, el proyecto fue acordado sin una clara expresión de compromiso del Estado, es decir de todos los poderes públicos, para alcanzar los objetivos propuestos. Aquí es necesario introducir una breve reflexión sobre lo que podría percibirse como una tensión entre quienes abogan por la no intervención de la banca multilateral en asuntos que son competencia de los países, y quienes afirman que ciertos condicionamientos son necesarios para asegurar el éxito de proyectos de esta naturaleza. Creemos que cualquier condicionamiento por parte de entidades de terceros países o multilaterales resulta inaceptable en toda circunstancia. Sin embargo, cualquier agencia de cooperación internacional tiene el derecho y la obligación de asegurar que los recursos suministrados –por la vía del crédito o de la donación– sean usados de la forma más eficiente posible. No se trata de imponer condicionamientos, pero sí de establecer ciertos requisitos mínimos³⁹. Si, como sucede hasta el presente en el caso de Venezuela y en otros países de la región, no existe un plan de Estado que comprometa a todos los poderes públicos en los objetivos de la reforma, el éxito del proyecto parece cuestionable. Una vez que el Estado, en ejercicio de su soberanía y sin interferencias inaceptables, cuenta con un plan rector e integral, los diferentes organismos de cooperación pueden ubicarse con mayor claridad en el «mapa de la reforma» y decidir en qué aspectos de éste desean concentrar su apoyo. Mientras esto no suceda, el riesgo de fragmentación de un proyecto de reforma del SAJ será mayor y se reducirán las posibilidades de armonizar los actores locales *a posteriori* en la necesaria coordinación de esfuerzos. En la actualidad el BM reconoce la importancia de que los Estados cuenten con una agenda integral y establezcan prioridades en el plan de reforma, pues «... a menos que un país se comprometa a reformar su régimen legal ... la asistencia técnica puede ser una pérdida de recursos»⁴⁰. En tercer lugar, el diseño del proyecto no tomó en consideración las necesidades de los diferentes actores que acuden o se ven afectados por las decisiones del SAJ. Como

39. La posición de la autora al respecto se desarrolla en la presentación hecha ante la Conferencia de ONGs sobre el BM y la reforma judicial en Latinoamérica, convocada por el CADH y Provea en Caracas en junio de 1996 y publicada en *Halfway to Reform. The World Bank and the Venezuelan Judicial System*, CADH/Provea, Nueva York, 1996, pp. 134-135.

40. Banco Mundial: *El Banco Mundial y la asistencia técnica legal. Lecciones iniciales*, Washington, 1995, p. 11.



© 1999 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

hemos visto, siendo que las motivaciones que para entonces privaban en el Banco para involucrarse en proyectos de reforma judicial obedecían a consideraciones de carácter económico, solo se produjeron consultas con sectores empresariales y comerciales⁴¹, dejando fuera a otros sectores sociales igualmente afectados por las deficiencias de un sistema judicial lento, complejo, inaccesible y poco independiente. Por último, el proyecto fue diseñado y negociado a puertas cerradas, por lo que no hubo espacios de participación y consulta con la sociedad civil, pese a la existencia en este sector de una experiencia significativa, bien como usuarios o como estudiosos del SAJ, que se reflejaba en propuestas concretas y desde una perspectiva integral de los problemas de reforma judicial.

Más allá del diseño del proyecto, el Banco ha dado ciertos pasos para corregir algunas de las fallas ya identificadas, entre las cuales las más significativas son la apertura de espacios y canales formales de participación de la sociedad civil, la flexibilización de la interpretación del artículo IV de la Carta Constitutiva del Banco y, en consecuencia, una mayor apertura hacia el tratamiento de problemas no limitados a lo económico. Sobre este último aspecto vale destacar la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos

41. Según admitió un consultor del BM presente en la Conferencia de ONGs sobre el Banco Mundial y la reforma judicial en Latinoamérica.

en los dos proyectos apoyados por el Banco en Venezuela, mediante iniciativas desarrolladas desde las gerencias relevantes de las unidades de apoyo al desarrollo de los proyectos tanto en el CJ como en la CSJ. Cabe recordar que, con anterioridad a la incorporación –si no formal, al menos práctica– de la perspectiva de los derechos humanos en la visión del Banco, ya existían directrices que escapaban a lo estrictamente económico, en áreas tales como el impacto de los proyectos en los derechos de los pueblos indios y tribales, de las mujeres y en la sustentabilidad de un ambiente sano, las cuales deben ser tomadas en cuenta por el BM al momento de estudiar una solicitud de apoyo de un país miembro. Más allá de estos avances, sin embargo, persiste una visión fragmentada de los proyectos en el área de la justicia a causa de la ausencia de un plan rector de reforma integral del SAJ por parte de los actores nacionales involucrados. La experiencia de Venezuela con otros organismos internacionales –ya sea de apoyo bilateral o multilateral– ha variado en algunos aspectos, manteniendo en ciertas áreas similitudes con lo sucedido con el Piapj. En el caso del BID, existe una visión menos economicista y más integral en torno a su participación en proyectos de reforma judicial y se han producido algunas consultas con diversos sectores sociales antes de la aprobación formal del convenio pendiente con el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la República, relativo a la adaptación de estas instituciones a los cambios que requiere la implantación del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Una experiencia similar se tiene con el BMZ de Alemania, entidad que brindó asesoría técnica para la reforma del COPP. No obstante, el común denominador en todas estas experiencias ha sido la ya referida ausencia de un plan integral de reforma del SAJ, lo cual influye también en la falta de coordinación entre los organismos de cooperación.

A pesar de los obstáculos ya mencionados y aunque el ritmo de las reformas ha estado muy por debajo de los cronogramas iniciales, es posible identificar una serie de avances en este proceso en las áreas legislativas, administrativas y de políticas. La asistencia internacional ha brindado un impulso particular a la reforma judicial, al menos en el caso de Venezuela. Ello quizás se deba a que, por primera vez, las iniciativas de reforma están asociadas a un crédito que tiene plazos definidos, una instancia internacional a la cual rendir cuentas, un equipo técnico de apoyo a la implantación (menos involucrado en el debate político o en las pugnas internas de poder) y una imagen que cuidar. Si bien es igualmente cierto que buena parte del liderazgo judicial está hoy más comprometido e identificado con el proceso que en tiempos pasados, el hecho de que se trate de proyectos asistidos por entidades multilaterales no deja de ser un factor a considerar al evaluar los avances recientes de la reforma, frente al estancamiento casi total durante una década.

Consideraciones finales

En medio de un cauto optimismo, se puede constatar una serie de avances en el proceso de reforma judicial. Tal proceso, sin embargo, aún enfrenta retos en diferentes ámbitos, a los cuales nos referiremos a continuación, sin que el

orden de presentación implique el grado de importancia o prioridad de cada uno de ellos.

Fortalecimiento del gobierno judicial. El norte de la reforma del SAJ debe dar especial importancia a la necesidad de convertir a la judicatura en un poder real y no solo un servicio. Ciertamente, hay aspectos de la administración de justicia que se relacionan con el suministro de servicios y que, por ende, requieren mejoras de carácter administrativo tanto en el manejo de los casos como en una gerencia moderna y eficiente de los tribunales. Pero el problema no se agota allí, pues, además de servicio, la judicatura –aunque hasta ahora subordinada y vulnerable ante diferentes tipos de interferencias– es una de las tres ramas del Poder Público. De allí la importancia que reviste el fortalecimiento político del gobierno judicial, ya que, aun si se mejora la eficiencia del sistema, en cuanto servicio, sin asegurar un adecuado equilibrio de poderes, seguiremos teniendo una justicia subordinada y no independiente.

Desmercantilización de la justicia. La justicia no puede verse como una mercancía, pues eso la pondría solo al alcance de quien pueda pagar por ella. La terminología utilizada acriticamente por muchos estudiosos del tema (servicios judiciales, consumidor, usuario, operador, etc.), nos remite a un enfoque mercantilista de la justicia. Todos somos «consumidores» directos o indirectos de los actos de la justicia, pues los efectos de numerosas decisiones trascienden a las partes directamente involucradas. La justicia es, ante todo, un derecho y, en cuanto tal, exige la posibilidad de acceso para todos los ciudadanos y no cabe la renuncia. Al hablar de servicios judiciales, se coloca al SAJ en la línea límite entre derecho y mercancía, con todos los riesgos que ello supone.

Impulso de una justicia responsable. El SAJ debe dejar de ser un coto cerrado e impenetrable y entender que no toda intervención u opinión significa, necesariamente interferencia. La justicia debe ser responsable (en el sentido inglés a que nos remite el término *accountability*), pero no frente a un sector, sino frente al conjunto de la sociedad, manteniendo un sano equilibrio entre la independencia necesaria para cumplir a cabalidad con sus funciones y la también necesaria transparencia que permita que sus decisiones puedan ser públicamente conocidas y debatidas.

Implantación adecuada de los cambios legislativos aprobados. Existe una fundada preocupación por la falta de celeridad para preparar a los funcionarios judiciales y al público en general que tendrán la responsabilidad de poner en marcha los cambios hace poco aprobados en áreas tales como el nuevo proceso penal y la justicia de menores. La experiencia de Usaid, particularmente en países centroamericanos, da cuenta de la importancia que reviste un seguimiento cercano a las reformas legislativas una vez que se llega a la etapa de implantación, etapa en la cual, de nuevo, el papel de la sociedad civil resulta fundamental.

Necesidad de una visión integral de la reforma. Siendo el juez el elemento visible del sistema, pues es quien pronuncia las sentencias y demás decisiones judiciales, es natural que buena parte de la presión de la opinión pública apunte especialmente en dirección a este funcionario; lo más preocupante es que lo mismo sucede con numerosos estudios y propuestas en torno del SAJ. La mayor visibilidad de la actuación del juez no puede traducirse en la marginación de otros actores igualmente cruciales en el proceso judicial que, por desempeñarse tras bastidores, están menos sujetos al escrutinio público. En numerosas ocasiones, la acción invisible de fiscales, defensores públicos, funcionarios de policía judicial y del subsistema penal penitenciario los convierte en los minusválidos del sistema.

Desjudicialización de la reforma. La reforma del SAJ debe dejar de ser un problema de expertos para convertirse en un asunto que involucre a toda la población. Es imprescindible sacar la reforma a la calle: debe conocerla el ciudadano, pero también el juez, el empleado tribunalicio, el fiscal, el guardia penitenciario, el defensor público, el policía de investigaciones, quienes muchas veces se convierten en obstáculo a la reforma, más por ignorancia y por resistencia natural al cambio, que por rechazo a una mejor justicia.

Continuidad de los procesos de reforma. Más allá del genuino y valioso compromiso de algunas individualidades del liderazgo del SAJ con la reforma, es necesario asegurar su continuidad mediante otros mecanismos de carácter institucional. En este sentido, la apertura de espacios de participación social, no solo en la ejecución sino también en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos, es de vital importancia si se quiere garantizar que los cambios permanezcan en el tiempo. No obstante, nadie puede defender lo que desconoce, por lo que se requiere una estrategia comunicacional e informativa de mayor alcance para dar a conocer los objetivos, alcances y logros del proceso al conjunto de la población. La presión social, a partir de la construcción de alianzas estratégicas en temas de común interés entre la sociedad civil y los actores judiciales comprometidos con la reforma, puede jugar un papel vital en este sentido. La continuidad, sin embargo, no depende sólo de la presión social; en el caso de los proyectos desarrollados con asistencia técnica y financiera internacional, es necesario además asegurar los recursos locales para proseguir lo alcanzado.

Desmitificación de la resolución alternativa de conflictos. En ocasiones, la resolución alternativa de conflictos (RAC) ha sido presentada como una suerte de panacea para lograr el descongestionamiento de los tribunales ordinarios. Por el contrario, un estudio realizado por la Asociación Civil Primero Justicia tras el primer año de la puesta en práctica de la justicia de paz en Venezuela, muestra que, de los 3.500 casos resueltos en ese periodo, muy pocos habrían llegado a la justicia ordinaria⁴². La justicia de paz es, sin

42. Julio Borges y Adriana Lander: *A un año de la justicia de paz en Revista Sic* N° 589, Caracas, 11/1996, p. 402.

duda, un mecanismo idóneo para la resolución de las llamadas pequeñas causas y para la creación de una nueva cultura ciudadana frente a la resolución de conflictos, pero sería ingenuo pretender que se trate, además, de un mecanismo para la descongestión de los tribunales ordinarios, en cuyo caso, estaríamos frente al riesgo de crear una justicia de segunda, para ciudadanos de segunda. Por otra parte, sin desmerecer el valor de la RAC, hay asuntos que no se pueden resolver mediante la conciliación o la equidad, pues son innegociables, como es el caso de aquellos hechos que involucran violaciones a los derechos humanos.

Papel de las escuelas de derecho. Una visión integral de la reforma del SAJ no puede dejar de abordar el papel que juegan las escuelas de derecho en la (de)formación de profesionales que en el futuro ocuparán cargos en el mismo SAJ o que actuarán como litigantes. Las escuelas de derecho son, quizás, el primer escalón reproductor de las ideas asociadas a la llamada «desviación francesa», transmitiendo una formación formalista y memorística que trunca en buena medida la posibilidad de un razonamiento creativo en la interpretación y aplicación del derecho. Son pocos los profesores que usan el estudio de casos y la jurisprudencia como herramientas formativas y son pocos los estudiantes que tienen acceso a este material. La divulgación de sentencias es entonces un reto que compromete por igual a docentes y magistrados.

El liderazgo del SAJ en la protección de los derechos humanos. Es innegable que una recta administración de justicia cumple un papel primordial en la protección de los derechos humanos. En tal sentido el liderazgo de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia, en cuanto cabezas del Poder Judicial, resulta imprescindible para lograr, mediante el ejemplo, el estímulo constante a todos los trabajadores del sector y el desarrollo de una jurisprudencia creativa e innovadora, el impulso que requieren nuestros sistemas de justicia para convertir a los derechos humanos en la base sobre la cual emerja una nueva manera de razonamiento jurídico, menos apegado a las formas y más centrado en el sentido de justicia al cual nos remite la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde su mismo Preámbulo. Para el logro de este objetivo se requiere que el liderazgo del SAJ asuma, más allá de lo estrictamente formal, la función rectora que le corresponde en cuanto rama del Poder Público. Es por ello que una reforma judicial que aspire a ir más allá de cambios cosméticos, con el objeto de asegurar la vigencia de los derechos humanos, debe partir del fortalecimiento del gobierno judicial, de tal forma que éste pase de ser un mero servicio a convertirse en un Poder Público en el más noble sentido de la palabra, y en el marco de un sano equilibrio entre las tres ramas que integran nuestros sistemas de gobierno.