

**Reforma Judicial en América Latina y el Caribe
Mejorando la Gobernabilidad a través del Sector Justicia
7 al 9 de julio de 2004**

Hacia una Estrategia Integrada para América Latina y el Caribe

**Roberto Dañino
Primer Vicepresidente y Consejero Jurídico General**

9 de julio de 2004

Introducción

Buenas tardes.

Les agradezco la oportunidad de compartir con ustedes algunas observaciones sobre el Programa de Enseñanza que hoy concluye. Como lo señalé en abril, al participar en su inauguración, este Programa nos ha ofrecido a todos la singular oportunidad de reflexionar sobre cómo podemos avanzar más y mejor en los procesos de reforma judicial, que tanta importancia tienen para la gobernabilidad de nuestros países y para su crecimiento económico con equidad social.

Pues bien, a través de un proceso participativo de ocho etapas, este programa ha recibido los aportes de un amplio espectro de especialistas en reforma judicial, profesionales de la materia y representantes de órganos judiciales.

Debo destacar el alto nivel de participación que todos ustedes pusieron de manifiesto en estos últimos meses, logrando así no sólo una comprensión más cabal de los temas inherentes a la reforma judicial, sino también formulando contribuciones muy valiosas al perfeccionamiento de los programas y mecanismos que utiliza el Banco Mundial para respaldar las actividades de reforma judicial.

Este programa estuvo focalizado en revisar las actividades de reforma judicial llevadas a cabo en sus países, estudiar y debatir conceptos, problemas y estrategias de ejecución, así como formular nuevos planes de acción. El programa complementa también el proceso de reflexión iniciado en el Banco sobre la mejor manera de formular una estrategia integral que permita a la institución servir mejor a sus países miembros. Somos plenamente conscientes que así como ningún sistema judicial es perfecto, tampoco ninguna institución de desarrollo ha tenido pleno éxito en sus programas de reforma judicial.

X X X

Módulos del programa

Ahora bien, como les mencioné en la apertura del Programa, desde mi punto de vista, el proceso de reforma judicial tiene cuatro dimensiones esenciales: las instituciones, las leyes, la aplicación que las instituciones hacen de esas leyes y el compromiso de la sociedad con las reformas. Después de revisar los resúmenes de los distintos módulos, veo que ustedes no sólo iniciaron un proceso serio de reflexión sobre esos cuatro elementos, sino que además lograron plantear actividades de seguimiento concretas, así como prácticas para mejorar el proceso de reforma judicial. El trabajo realizado en los ocho módulos ciertamente nos ayuda a comprender mejor las necesidades de nuestros clientes en la región y nos motiva para continuar perfeccionando metodologías para mejorar los servicios que les brindamos.

Permítanme revisar brevemente lo que hemos cubierto en este Programa de Enseñanza y analizar algunos de los esfuerzos realizados por el Banco en relación con los temas que ustedes han examinado y planteado a lo largo del programa.

En el *Módulo 1* se establecieron definiciones básicas, principios esenciales y se examinaron las actividades de otros donantes e instituciones financieras. En ese contexto, reiteramos la importancia de las instituciones, las leyes, la observancia de las normas y los diálogos participatorios para lograr reformas sostenibles, pero también convinimos en que el fortalecimiento de la capacidad institucional sigue siendo un objetivo importante. Revisten especial importancia los problemas de cobertura y de acceso, así como la falta de independencia de los jueces. En definitiva, coincidimos en que en los últimos 20 años se han logrado avances, pero que aún queda mucho por hacer.

En este campo, el Banco Mundial ha ayudado a muchos países a avanzar a través de los 34 proyectos independientes de reforma judicial y las otras actividades conexas —unas 1.400 intervenciones— a las que ha dado respaldo en sus operaciones de préstamo. No obstante, somos conscientes que no es suficiente y que debemos hacer todo lo posible para multiplicar nuestras intervenciones exitosas y aprender a partir de nuestros errores. En América Latina tenemos actualmente cinco proyectos de reforma judicial; tres más están en elaboración, y a ello se agregan cinco proyectos de

donaciones no reembolsables. En los próximos meses seguiremos realizando un detenido examen de esta cartera de proyectos para determinar en qué medida sus aportes pueden reflejarse mejor en la labor que realiza el Banco en toda América Latina y el Caribe.

En el *Módulo 2* se analizó los vínculos entre gobernabilidad y reformas del sector justicia, así como la necesidad de contar con una visión a largo plazo y de información más precisa para la adopción de mejores estrategias de reforma judicial.

Es evidente que la participación de la sociedad en el proceso de elaboración de estrategias de largo plazo puede reforzar la gobernabilidad y el estado de derecho. En el Perú, tuve el privilegio de propiciar un proceso de diálogo entre el Gobierno, los principales partidos políticos y las organizaciones más representativas de la sociedad civil. Ese proceso condujo a la suscripción del Acuerdo Nacional y a la institucionalización de un proceso continuo de diálogo. Dicho Acuerdo contiene ahora 30 políticas de estado a largo plazo que los participantes convinieron implementar en los próximos veinte años, con la finalidad de consolidar el marco político del país y, así, crear las condiciones necesarias para garantizar un desarrollo económico y social de

largo plazo. El proceso de implementación del Acuerdo Nacional ha sido poco consistente. Sin embargo, lo importante es que el Acuerdo ha institucionalizado el dialogo y se ha vuelto un punto de referencia que fija una ruta de consenso para que el Perú pueda desarrollarse en democracia.

A su vez, este ejercicio sirvió de ejemplo para el lanzamiento del Acuerdo Nacional por la Justicia. Este Acuerdo refleja los consensos logrados entre la sociedad civil y el Poder Judicial, los cuales quedaron plasmados en 9 políticas de estado que tienen como objetivo final el cambio estructural del Poder Judicial.

En el *Módulo 3* se reflexionó sobre la independencia judicial y sobre la necesidad que exista equilibrio entre la independencia del poder judicial y la responsabilidad (accountability) de éste ante la sociedad civil.

En el *Módulo 4* se abordaron los temas de la carrera judicial y la problemática relacionada con la captación del poder judicial por las elites de poder. Se analizaron temas relacionados como lo son el proceso de selección de jueces, la remuneración de jueces y funcionarios del poder judicial, educación continua de los jueces, así como las normas éticas.

En el *Módulo 5* se consideraron alternativas para hacer frente al problema de corrupción en el poder judicial. Se analizó el papel que cumplen las distintas instituciones para afrontar este fenómeno y se analizaron formas para crear mayor transparencia y para combatir la corrupción. Asimismo, se resaltó la necesidad que el Banco apoye a los países en la trascendental tarea de combatir la corrupción mediante la asesoría técnica en la elaboración e implementación de códigos de conducta, procedimientos de declaración de bienes, procedimientos disciplinarios y la adopción de mejores prácticas (“best practices”).

En el *Módulo 6* se examinó el tema de acceso a la justicia como componente esencial de todo proceso de reforma judicial. Se analizaron las reformas estructurales que se requieren para mejorar dicho acceso, particularmente por parte de los grupos marginados y vulnerables. Asimismo, se estudiaron mecanismos que permitirían hacer la administración de justicia más equitativa, transparente y efectiva. Por último, se analizaron mecanismos alternativos de solución de controversias, como una de las estrategias que permitan mejorar el acceso.

El Banco ha tenido una participación activa en el campo de acceso a la justicia. Se ha financiado proyectos en Ecuador, Ghana, Jordania y Sri Lanka dirigidos a aumentar el acceso a la justicia mediante programas educativos y de capacitación. Aunque mucho queda por hacer, nuestra experiencia nos demuestra que se puede incrementar el acceso a la justicia mediante programas especiales.

En el *Módulo 7* se examinó el vínculo entre los derechos humanos, reforma judicial y el desarrollo económico. Si bien se han aprendido importantes lecciones en esta materia, es evidente que hay mucho por hacer para entender plenamente como estos conceptos interactúan entre sí en la práctica.

Por ello, uno de las primeras acciones que tomé al asumir mi cargo, consistió en establecer un grupo de trabajo para analizar el marco jurídico aplicable a la labor del Banco en el campo de los derechos humanos. El grupo está elaborando una matriz que identifica los distintos derechos humanos y las actividades del Banco, para ayudarnos a comprender mejor la interrelación entre la labor del Banco y las obligaciones, en materia de derechos humanos, de los países miembros de nuestra institución.

El tema de los derechos humanos se está incorporando progresivamente como un componente esencial de la labor de la institución, tal como ocurrió en los últimos 20 años con las actividades relacionadas con el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. En los próximos meses seguiremos trabajando en las diversas implicaciones de los derechos humanos en la actividad del Banco.

Finalmente, en el *Módulo 8* se examinaron los puntos de consenso y se recibieron los planes de acción los cuales tengo entendido han sido trabajados a fondo en estos días. Dichos planes de acción serán una guía muy útil para las actividades de seguimiento de este Programa y para los proyectos del Banco en la región. Los puntos de consenso abarcan, entre otros, la existencia de un sólido vínculo entre reforma judicial y desarrollo económico y social; la importancia de contar con una estrategia a largo plazo y con el compromiso de la sociedad civil en su conjunto para poder realizar reformas al poder judicial; la importancia que reviste el control de la corrupción; la trascendencia de la independencia judicial y la existencia de una carrera judicial; y la necesidad de incrementar el acceso a la justicia, especialmente por parte de las personas más vulnerables.

Estoy seguro que los planes de acción y los consensos logrados serán debidamente considerados por el Banco y haremos todo lo posible para darles seguimiento concreto a cada una de estas iniciativas en los próximos meses.

X X X

Iniciativa del Banco Mundial sobre modernización jurídica

Este Programa nos ha confirmado que si bien el Banco Mundial y otros donantes han contribuido en el campo de la reforma judicial en América Latina y el Caribe, con frecuencia lo hemos hecho de manera fragmentada y sin identificar explícitamente los éxitos y fracasos de estos programas. Esto se debe en parte a la misma naturaleza del tema, el cual por definición es multidisciplinario e intersectorial. Así, diversos departamentos del Banco han ofrecido asistencia y apoyo en el tema, pero con una óptica específica y por tanto limitada. Para ayudar más eficazmente a nuestros países miembros a hacer frente a los grandes desafíos que presenta la reforma judicial, hemos

iniciado en el Banco un proceso para crear una estrategia integrada de la institución en materia de reforma judicial.

Este proceso está guiado por los siguientes principios:

Primero, la estrategia del Banco debe partir de un proceso permanente de consultas con los países miembros, liderado por las Vicepresidencias Regionales del Banco. Dichas consultas deben necesariamente incluir a la sociedad ya que su compromiso y apoyo es indispensable para cualquier intento de reforma judicial. Ninguna reforma judicial es sostenible en el tiempo sin el compromiso y la participación activa de la sociedad. Por ello, es imprescindible contar con vínculos permanentes e instancias de diálogo entre todos los actores involucrados: gobierno, legisladores, poder judicial, partidos políticos y la sociedad civil.

A mi juicio, debemos establecer un proceso que institucionalice un diálogo permanente que contribuya a una visión estratégica para la reforma del sector justicia. Este proceso debe realizarse tanto dentro como fuera del Banco y sus resultados deben orientar nuestras actividades en nuestros países miembros.

El Programa que hoy concluye es precisamente el tipo de ejercicio que busca crear consensos sobre un tema tan importante como la reforma judicial en sus respectivos países. Por ello, programas como éste formarán parte del proceso de formulación de la estrategia del Banco. En efecto, en los próximos meses, el Banco realizará ejercicios similares en Asia y Africa con el fin de obtener los insumos necesarios para desarrollar una estrategia integral de reforma judicial para dichas regiones del mundo.

Segundo, la estrategia deberá ser, por definición, multidisciplinaria e intersectorial. En mi opinión, la necesidades de nuestros países en el área de la reforma judicial son infinitamente mayores a los recursos combinados de nuestra institución y de las demás instituciones donantes que hoy nos acompañan. Por ello, es necesario una aproximación multidisciplinaria y coordinada. La tarea de reforma judicial es demasiado importante y compleja para pretender dejarla únicamente en manos de los abogados. Por el contrario, la experiencia demuestra que los esfuerzos exitosos de reforma judicial requieren un enfoque multidisciplinario, flexible, práctico e integral.

Asimismo, dada la monumental tarea que representa la reforma judicial en nuestros países, considero indispensable que el Banco Mundial y las demás instituciones de desarrollo unan esfuerzos para así lograr el mayor impacto posible. Para ello, será necesario que cada institución defina sus ventajas comparativas a fin de identificar los nichos de acción correspondientes. Así, evitaremos duplicar esfuerzos innecesariamente y podremos coordinar mejor entre nuestras instituciones para brindar el apoyo integral y efectivo que los países requieren para enfrentar esta tarea trascendental.

Finalmente, la estrategia comprenderá al conjunto de experiencias y conocimiento acumulado del Banco (“*knowledge management*”). Para ello, debemos evaluar los éxitos y los fracasos de las experiencias del Banco. Sé que es muy difícil evaluar con precisión el progreso en proyectos de reforma judicial donde no es fácil medir los aspectos cualitativos de los resultados. A ello se añade el que muchas de estas iniciativas son esfuerzos de largo alcance y sus resultados no son palpables de manera inmediata por los distintos actores involucrados. No obstante, igual tenemos que hacer una evaluación lo más completa y sincera posible.

Como parte de este trabajo interno de evaluación y análisis, considero indispensable que el Banco profundice su análisis de ciertos temas en los que ya ha tenido vasta experiencia. A mi juicio, nuestra labor deberá concentrarse inicialmente en tres temas centrales.

Primero, **educación y capacitación jurídica** lo que es un requisito indispensable para lograr un poder judicial eficiente, equitativo e independiente. Sólo a través de una mejor educación y capacitación se podrá lograr que quienes trabajan en el sector justicia posean el conocimiento y los instrumentos necesarios para contribuir eficazmente a la equidad y a la justicia social. Para ello es necesario diseñar estrategias claras sobre temas como la educación universitaria, la educación continua de los jueces, códigos de conducta y ética y procedimientos de evaluación, entre otros.

Segundo, la **gestión de la administración de justicia**. Los poderes judiciales de nuestros países suelen adolecer de la infraestructura básica para cumplir su labor. En consecuencia, debemos establecer los sistemas y crear la infraestructura necesaria que permita una administración de justicia eficaz y transparente.

Por último, está el tema de *acceso a la justicia* que abarca aspectos como el acceso a la justicia por parte de la población vulnerable, el uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias, la creación de sistemas eficientes de defensoría pública, educación ciudadana y el desarrollo de los colegios profesionales.

X X X

En base a estos criterios, el Banco ha puesto en marcha la Iniciativa de Modernización Legal que cuenta con el apoyo y participación de todas las Vicepresidencias del Banco involucradas en temas de reforma judicial.

Asimismo hemos establecido un Comité de Dirección integrado por los Vice Presidentes de las Regiones, la Vicepresidencia de Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica (PREM), el Instituto y la Vicepresidencia Legal.

Este Comité ha acordado crear grupos regionales de coordinación que analizarán los proyectos en curso y propondrán nuevas iniciativas. Los grupos regionales también estarán a cargo de elaborar los planes de acción regional los cuales se nutrirán de los valiosos aportes de ustedes y de los

Programas similares que se realizaran en otras regiones, así como de la evaluación de las experiencias del Banco a la fecha. Un componente importante será el esfuerzo destinado a identificar nuevas fuentes de financiamiento no-reembolsable que permita complementar, al menos en parte, el financiamiento de proyectos de reforma judicial.

Como contrapartida, esperamos que los países clientes del Banco pongan en marcha sus propias iniciativas de reforma que permitan el desarrollo del sector y que promuevan el respaldo político y económico necesario.

De ustedes esperamos mantener una colaboración estrecha que nos permita dar seguimiento a los planes de acción y recomendaciones y continuar con un intenso intercambio de ideas y experiencias.

X X X

Conclusión

Para concluir, permítanme expresarles mi admiración y agradecimiento por la importantísima tarea realizada. Tengo la plena seguridad que su esfuerzo

contribuirá a crear sistemas judiciales que contribuyan a la gobernabilidad,
al crecimiento económico y a la equidad social.

Muchas gracias.

WB262989
Q:\RDZ SPEECHES\DISCURSO MADRID (ESPANOL-REVISED).doc
July 8, 2004 1:45 PM