

Reforma Judicial y Jurídica: Experiencia y Papel Futuro del Banco Mundial

Andres Rigo

En representación del señor James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, deseo agradecer a la Señora Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Cecilia Sosa, la amable invitación que le hiciera para participar en esta cumbre y pedir excusas en su nombre por su ausencia debido a compromisos anteriores.

En esta breve intervención voy a resaltar la importancia de una administración de justicia eficaz para el desarrollo social y económico, hablaré de los retos que confrontan los sistemas jurídicos y de administración de justicia y compartiré algunas de nuestras experiencias. Voy a concluir con un breve esbozo de nuestros planes para el futuro.

Importancia para el Desarrollo

Empezando por la importancia de una administración de justicia eficaz para el desarrollo, me gustaría primero recordar las reformas de tipo económico que han dominado las dos últimas décadas y que en los años 90 han puesto de evidencia la necesidad de profundizar las reformas al nivel institucional. En este contexto la reforma del sistema jurídico y de la administración de justicia es crítica. Esta toma de conciencia entre aquellos que se preocupan de temas de desarrollo se ha visto forzada por las crisis financieras de los dos últimos años.

Tanto es así que el Presidente del Banco Mundial ha incluido el buen funcionamiento del sistema jurídico como uno de los pilares clave de su propuesta de Marco Integral del Desarrollo que presentó al Directorio del Banco Mundial en enero de este año.

En este marco se propone un enfoque más inclusivo del desarrollo con el propósito de equilibrar las consideraciones macroeconómicas tradicionales con los requisitos previos estructurales, sociales y humanos para un crecimiento sostenible y equitativo. El señor Wolfensohn lo ha expresado así:

“No es posible un desarrollo equitativo sin la protección de los derechos humanos y de la propiedad dentro de un marco jurídico integral. El gobierno tiene que asegurarse de que cuenta con este marco para proteger la propiedad, los derechos

personales, las relaciones laborales, ... y tiene que asegurarse que este sistema está administrado de forma eficaz y equitativa por una administración de justicia que funciona en forma proba e imparcial.”

Retos

En todo el mundo los sistemas jurídicos se enfrentan con las consecuencias de la pobreza, la globalización, el incremento de la criminalidad y la violencia, la corrupción, los avances tecnológicos, migraciones masivas. Los retos varían de una región a otra y de un país a otro. Así hay regiones en que el tema dominante es la reorientación del funcionamiento de los tribunales frente a un sistema económico nuevo, en otras puede ser como ganarse la confianza de los ciudadanos o de los inversores bien sean nacionales o extranjeros, o como desarrollar los controles judiciales de los sistemas financieros, o como solucionar la falta de capacidad de jueces en general o en temas económicos. En algunos países, los fallos de los sistemas jurídicos han resultado en una carencia de derechos básicos y del orden público. En otros, la paz lograda después de conflictos o guerras se ve amenazada por la carencia de sistemas jurídicos eficaces.

Si bien los problemas y los retos varían de un país a otro, hay dos aspectos que son comunes a la mayoría de ellos:

- Problemas de autoridad, legitimidad y cumplimiento de normas, especialmente en países que carecen de una sólida tradición de un poder judicial independiente. Las economías en modernización a menudo han socavado el poder de las fuentes tradicionales de autoridad—la familia, las instituciones religiosas y los dirigentes comunitarios. El proceso de cambio y adaptación puede llevar a situaciones conflictivas entre las fuentes de autoridad y legitimidad, que a veces se refleja de forma violenta.
- Las instituciones judiciales son la piedra angular de cualquier sistema jurídico, pero las demoras crónicas, la falta de confianza del usuario, la falta de acceso a la justicia, la corrupción y el deterioro de la infraestructura y la capacidad de servicio afectan su rendimiento. Estas situaciones se ven complicadas por la falta de modelos adecuados para transferir de un país a otro lo que funciona bien pues puede no ser adecuado a su contexto político y constitucional.

Si bien los retos son formidables, esperamos que las oportunidades para encararlos sean aún mayores. Las grandes reformas políticas y económicas, el final de la Guerra Fría, el progreso tecnológico y una mayor comprensión cultural han hecho que se tome una mayor conciencia y se entienda mejor la importancia del buen funcionamiento de estos sistemas. Esta reunión es realmente un reflejo de esta incipiente toma de conciencia.

La Experiencia del Banco Mundial

El Banco Mundial está apoyando unas 10 operaciones exclusivamente destinadas a reforma judicial y unas 14 se encuentran en preparación. Hay 15 proyectos más que encaran temas jurídicos y judiciales desde una perspectiva más amplia—e incluyen por ejemplo mecanismos alternativos de resolución de diferendos. Además, existen unas 350 operaciones en 87 países que financian asistencia técnica y otras actividades específicas de apoyo a reformas jurídicas.

Aunque nuestra experiencia es todavía modesta, voy a presentar una serie de reflexiones basadas en ella y que en muchos casos son comunes a operaciones financiadas por el Banco Mundial en otros sectores.

- La decisión propia de un país a llevar adelante una reforma institucional y de política judicial, y el compromiso a su ejecución son elementos esenciales para el éxito de tal reforma. Se requiere el compromiso, no solamente de parte de las organizaciones que participan en forma directa en el sistema jurídico, tales como los tribunales, los concejos de judicatura y los ministerios de justicia, sino que también del Ministerio de Finanzas y de los usuarios del sistema, tales como el sector privado y la sociedad civil. Una reforma sostenible requiere muchos puentes de liderazgo.
- Los enfoques tecnocráticos de un modelo único de derecho y desarrollo para todos los casos no logra captar la rica diversidad de tradiciones e instituciones locales. Por consiguiente, una buena reforma jurídica y judicial requiere un conocimiento profundo del país específico y un enfoque de “bases” que abarque a todos los protagonistas involucrados.

- Debido a las dimensiones sociales, políticas, económicas e institucionales de la reforma del Poder Judicial, es preciso contar con equipos multidisciplinarios que preparen las estrategias de reforma.
- Es preciso diseñar reformas dentro de un marco y estrategia integral de manera que sus componentes se refuercen mutuamente.
- Es imprescindible que el ritmo de la reforma sea compatible con la capacidad disponible y que las etapas de la misma sigan una secuencia apropiada para autoreforzarse.
- Tiene que haber un equilibrio apropiado entre los mecanismos de solución de controversias que ofrece el Estado y los que estén disponibles de forma alternativa, como el arbitraje, la conciliación, etc. Los costos para los usuarios deben estar fijados a niveles apropiados para usar (o dejar de usar) estos mecanismos.
- Se debe garantizar de forma real a los menos privilegiados—tales como las personas de pocos recursos, minorías étnicas, mujeres y niños, la igualdad de acceso a la justicia.
- Resulta clave la coordinación de quienes participan con apoyos financieros y ayuda técnica a las reformas. Una coordinación estrecha permitirá beneficiarse de las ventajas comparativas de cada institución y para compartir información sobre los programas de forma sistemática y así se evitará la duplicación de esfuerzos.
- Finalmente, se requiere paciencia y perseverancia—las reformas toman tiempo y un esfuerzo continuado.

El Futuro

A medida que estamos preparando nuestras operaciones estamos incorporando la experiencia ganada hasta aquí. Es un proceso continuo de aprendizaje. Así nuestro enfoque está orientado a las necesidades y particularidades de cada país, con ánimo de colaboración, con equipos de abogados locales y otros profesionales y con participación amplia de la sociedad civil. Se nutre de muchas disciplinas y no impone modelos

predeterminados. Es consciente de las diferencias culturales y procura soluciones que sean eficaces.

Además estamos orientando nuestro trabajo hacia:

- ❑ La elaboración de programas de asistencia que aúnen iniciativas relativas a las reformas judiciales con otros esfuerzos correlativos para solucionar, por ejemplo, problemas de corrupción en la vida pública.
- ❑ La creación y el respaldo de redes y asociaciones a nivel regional y mundial— como la que están planeando formar ustedes entre las judicaturas—con el fin de facilitar el diálogo y compartir la inmensa experiencia que existe a través del mundo.
- ❑ Investigaciones sobre los aspectos institucionales, de políticas y operacionales de la reforma jurídica y judicial a fin de enriquecer la contribución del Banco Mundial en este campo.

Antes de concluir, permítanme agradecerles nuevamente la oportunidad de participar en esta cumbre y escuchar sus preocupaciones, ideas y reflexiones. Será en verdad a través de su liderazgo colectivo y la participación de la sociedad civil como lograremos enfrentar los retos que he mencionado y de esa manera contribuir a un mundo más justo.

Finalmente quiero añadir unas palabras de agradecimiento muy personales dirigidas a la Dra. Sosa por su gentileza al referirse a la labor del Banco Mundial en Venezuela en su discurso de apertura y para felicitarle por la excelente labor que está desarrollando.

Muchísimas gracias.