

JUSTICIA Y DESARROLLO: LA JUSTICIA COMO CENTRO DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

Licda. Nancy Hernández^(*)

Abogada costarricense

*“...Los hombres tienen, ante todo, necesidad de vivir en paz; pero si no hay justicia, es inútil esperar la paz. **Por eso no debiera haber ningún servicio público al que el Estado dedicara tantos cuidados...**”*

(CARNELUTTI, 1997:157)

(*) Citado por BARRIENTOS, César. *Poder Judicial y Estado de Derecho*. Litografía Nawal Wuj, Guatemala, 2001.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Justicia y desarrollo económico
3. Justicia y estado de derecho
4. Los pecados de la reforma judicial
 - a) El crimen y el conflicto social han aumentado
 - b) Las reformas se han abordado desde un punto de vista eminentemente técnico, dejando de lado el aspecto político
 - c) No ha existido una planificación estratégica que permita una reforma judicial integral y continuada
 - d) Hemos imitado en exceso y hemos innovado poco
 - e) Perdimos el norte sobre el verdadero fin de la justicia: la persona y la solución de su conflicto. Creamos jueces formalistas y autoritarios
 - f) No invertimos suficientes recursos
5. La necesidad de un nuevo modelo de justicia

A modo de conclusión

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El debate acerca del papel del Estado frente al desarrollo sigue siendo un tema central de la política mundial, especialmente frente a los desafíos que plantea el nuevo orden internacional.

Algunos sostienen, que el modelo de Estado está en crisis, otros, que es cuestión de ajuste, que el modelo de Estado debe entonarse con las necesidades de los tiempos.

Cualquiera que sea el enfoque que se le quiera dar, crisis o no, lo que está claro es que la nueva dimensión de Estado que reclaman los países de América Latina, no puede surgir del mero crecimiento del aparato público –por lo demás desordenado– sino de un complejo y profundo proceso de transformación institucional, de alcance estructural, sin el cual difícilmente podrá hablarse de desarrollo sostenible y de gobernabilidad.

Hasta aquí, no se ha dicho nada nuevo, pues sobre este tema existe prácticamente un consenso generalizado. Lo que este ensayo pretende evidenciar, es que el éxito de toda reforma del modelo de Estado, debe iniciar por la justicia y no al revés (de última), como ha sido el enfoque tradicional. Todo proceso de reforma del Estado debiera tener como punto central a la justicia, en la medida que el derecho es –o debiera ser al menos en las democracias–, el soporte de toda la estructura del Estado y de la economía.

El error de los organismos internacionales y de los políticos está, en no haberse dado cuenta a tiempo de una realidad evidente: no puede existir un Estado, ni mercado eficientes, con una justicia lenta, burocratizada y desfasada de las necesidades de la sociedad en la que está inmersa.

Sin un Poder Judicial eficiente e independiente, no hay estado de derecho, y sin éste, no puede haber un funcionamiento eficiente de la economía de mercado, ni condiciones que garanticen la seguridad y previsibilidad jurídica y política.⁽¹⁾

(1) JARQUÍN, Edmundo y CARRILLO, Fernando, (editors). *Justice Delayed, Judicial Reform in Latin America*, Inter-American Development Bank 1998, p. viii a xii.

Estos dos elementos: estado de derecho y desarrollo económico, simbióticamente relacionados, descansan en la eficiencia del sistema de justicia, de ahí que sea paradójico que no se le dé a su papel, el lugar central que debe ocupar en el Estado y por ende en el desarrollo y estabilidad del país. Sobre el tema de Justicia y Desarrollo me ocuparé en la primera parte del trabajo.

Pero así como la justicia debe ser el centro de toda reforma del Estado, estimo igualmente necesario, situar al ser humano como centro (razón de ser) del sistema de justicia, para que éste opere en función de sus necesidades y no al revés. Es decir, es el Poder Judicial el que debe adecuarse al perfil jurídico del ciudadano, y no éste a las necesidades y carencias del Poder Judicial.

Tanto debe ser la justicia el centro o punto de partida de la reforma del Estado, como el ser humano el centro o razón de ser de la justicia. Se parte de una justicia como servicio público, y no como poder. Una justicia que está para servir (a todos), no servirse de; es la concepción de la justicia como instrumento de paz y desarrollo, no de un poder que se considera un fin en sí mismo. A este tema se dedica la segunda parte del ensayo, junto con un breve análisis de los pecados del proceso de reforma judicial.

Un equilibrio entre los dos ítems señalados: una justicia eficiente y una justicia de cara al ciudadano, resulta pues indispensable. De lo contrario el desarrollo democrático que se obtiene es el de una “*democracia de baja intensidad*”, esto es, un conjunto de estándares formales que facilitan la acumulación de capital y que no proveen oportunidades para una amplia participación política y para la protección efectiva de los derechos de los marginados. Por lo tanto, el potencial emancipatorio del Estado de derecho –representado, entre otras, por disposiciones constitucionales que garanticen derechos y mecanismos de protección que permitan a la ciudadanía combatir los abusos del Estado y las desigualdades económicas, y por un poder judicial activista en la protección de dichos derechos– debe ser reforzado y no marginado de los programas de reforma del derecho, y de la reforma del estado.⁽²⁾

(2) RODRÍGUEZ, César. *El regreso de los programas de derecho y desarrollo, Globalización, Reforma Judicial y Estado de Derecho en América Latina*. Fuente: Internet.

El peor pecado de la reforma judicial, ha estado, a mi juicio, en no saber distinguir la necesidad de tener una justicia que responda a las necesidades del ciudadano de a pie (en palabras de Piza q.d.D.g), que tome en cuenta su perfil jurídico, y no sólo el del mercado –que aunque vital y necesario–, representa un enfoque parcial de la realidad social. Para que las reformas tengan un efecto igualitario –democratizador– es necesario que se realicen a través de mecanismos de participación que permitan la expresión de las necesidades locales, y se centran en aquellas áreas del sistema jurídico que son particularmente relevantes para los sectores marginados de la población –v.gr., el acceso a la justicia, los conflictos laborales y la protección de los derechos económicos y sociales–, y no sólo de los sectores tradicionales o económicamente poderosos.

Sin una justicia como centro del proceso de reforma del Estado, que tome en cuenta al ciudadano como centro o razón de ser de su actuación, no podrá darse ni un Estado eficiente, ni mucho menos un país con calidad democrática, es decir que base su modelo de desarrollo, en el beneficio de las mayorías.

2. JUSTICIA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Tradicionalmente el debate acerca del papel del Estado frente al desarrollo, se había centrado en reconocer la importancia que tienen otras instituciones para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad, sin darle al rol de los sistemas de justicia la preponderancia, que en efecto tiene, para alcanzar cualquier desarrollo.

Extraña mucho que hasta hace poco, la justicia había sido la “cenicienta” del proceso de reforma del Estado, cuando todos sabemos que la justicia y la seguridad, son quizás, las más básicas de las responsabilidades del Estado. Todo el funcionamiento de la estructura tradicional de nuestras sociedades, depende del sistema legal, y por lo tanto, el rol del Poder Judicial como garante de la eficacia y respeto de ese sistema, cobra una importancia capital. Sin un Poder Judicial robustecido y eficaz, simple y sencillamente no es posible tener, ni un Estado eficiente, ni mucho menos una economía de mercado competitiva. Es necesario entonces, rescatar el papel preponderante del Poder Judicial dentro de la institucionalidad del país.⁽³⁾

(3) A la misma conclusión parece llegar el Colegio de Abogados en su documento “Foro Agenda Nacional del Poder Judicial, 2002-2003”.

La existencia de esta relación directa e indisoluble entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad del sistema judicial, como parte esencial del funcionamiento del Estado, es de reconocimiento prácticamente unánime en el tema de la política judicial. Se sabe que no puede existir, ni calidad en el gobierno, entendido en su acepción general, ni condiciones aptas para el desenvolvimiento de una economía de mercado, sin un sistema judicial independiente, ágil y equitativo. Nadie cree hoy en día que la acción del mercado, por sí sola pueda producir competencia y promover el desarrollo, de ahí que la gobernabilidad y desarrollo de un país, dependa no sólo de la estabilidad política, sino también de otras condiciones de confianza y seguridad, que presuponen necesariamente la existencia, en *primer término*, de un marco legal apropiado para el desarrollo, en *segundo término*, de la protección de los derechos fundamentales, en especial los de propiedad y libertad contractual, y en *tercer lugar*, de un sistema de justicia, independiente, accesible, que inspire confianza y sea lo suficientemente ágil y moderno como para asegurar un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento.

En otras palabras, *en un Estado sujeto al derecho, son requisitos indispensables un grado de seguridad jurídica y un sistema de justicia eficientes, no sólo para la consolidación del sistema democrático de gobierno, sino también para el desarrollo económico.*

En estos términos resulta estratégico fortalecer su sistema de derecho y dentro del él al Poder Judicial, de tal forma que cada centavo invertido producto de la inversión interna y externa en esta materia, no puede más que traducirse en desarrollo y prosperidad.

Esto es especialmente relevante en estos tiempos de globalización de los mercados, que han venido a cambiar no sólo los patrones del comercio internacional, sino el ya deteriorado equilibrio entre países en desarrollo y países desarrollados, o puesto más claramente, entre ricos y pobres, con una evidente acelerada acumulación de riqueza y poder para los primeros.

En palabras de Peter Kenen, prominente catedrático de la Universidad de Princeton, dentro de poco “el mundo va a quedar dividido entre estados ricos y estables, y una colección de estados fracasados y mediocres” que se han quedado rezagados al desarrollo tecnológico y el crecimiento económico, simplemente porque no han tomado a tiempo las medidas de infraestructura tecnológica y de

reforma legal necesarias. La polarización de la riqueza, y sin duda del poder, van a ser cada vez más evidentes. Frente a fenómenos como la globalización y la internacionalización de la economía, las normas de justicia deben mostrar su capacidad para asimilar y afrontar estas nuevas realidades. En ese proceso, América Latina, y en especial Centroamérica se encuentran especialmente vulnerables, no sólo por la reciente y débil estabilidad política imperante, sino porque sus sistemas jurídicos no ofrecen un clima que satisfaga el nivel de exigencia del inversionista extranjero, afectando naturalmente, su desarrollo y competitividad.

Naturalmente que una compañía transnacional si tiene que escoger entre dos países con condiciones de estabilidad política equivalentes y mano de obra relativamente similar, escogerá aquél que le ofrezca mayor seguridad a sus inversiones, y ello dependerá, no sólo del engranaje legal, sino de la calidad y confiabilidad de sus sistemas de justicia.

Un estudio reciente financiado por la Universidad de Harvard, el Banco Centroamericano para la Integración Económica, en asocio con el INCAE,⁽⁴⁾ determinó en forma clara e indubitable, que los sistemas de justicia, son parte importantísima en los indicadores que valoran los inversionistas extranjeros a la hora de determinar el lugar de sus inversiones. Se determinó en ese estudio que de un total de \$300 mil millones de dólares que se invierte anualmente en el extranjero, Latinoamérica y El Caribe, captan únicamente \$20 mil millones de ingresos netos, de los cuales tan sólo un 3% lo reciben los países centroamericanos. El estudio hace un análisis de las razones por las cuales se han quedado esos países rezagados con respecto a otras regiones en la atracción de inversión extranjera, y ha determinado que uno de los factores más importantes para motivar esa inversión, está, en la eficiencia, eficacia y transparencia de los sistemas judiciales. Según los expertos en este tema, la creación de una plataforma para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) incluye no sólo alcanzar la estabilidad política y económica, sino una serie de elementos cada vez más complejos, como reformar y modernizar la estructura institucional, y naturalmente la legal como parte de ella. Entre los factores cero, considerados como aquéllos que se necesitan para que el país sea siquiera contemplado para invertir, están el tratamiento y recursos legales

(4) *La atracción de inversión productiva en Centroamérica*. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, INCAE, Alajuela, Costa Rica, 2000.

como componentes objetivos, y como factores discriminadores, es decir subjetivos, la efectividad y confiabilidad del sistema judicial. Esto quiere decir, que para ser considerados como lugares de inversión es indispensable que los países tengan una estructura legal y judicial que garantice un clima o plataforma para la seguridad de las inversiones, pero una vez determinado esto, es decir, una vez superado el “umbral de factores cero” (*condiciones sine qua non*), los potenciales inversionistas dependiendo del umbral o grado de calidad y confiabilidad del sistema judicial, discriminan entre unos y otros países. Tal vez ello sea uno de los factores que explica porqué más de la mitad (60%) de las inversiones anualmente captadas por Centroamérica (un total de un 3% de la cifra captada por América Latina), se queda en Costa Rica (60%).

La decisión de la compañía Intel de hacer una inversión en el país de más de \$300 millones de dólares, está fundada en parte –aparte de los factores cero que incluyen la estabilidad política y económica, que determinaron su instalación en Costa Rica y no en otro país del área–, en el sistema educativo y la mano de obra calificada como principales, así como en la confiabilidad del sistema jurídico.

En el estudio citado los sistemas legales y judiciales de los países centroamericanos fueron fuente de mucha crítica por parte de los inversionistas quienes ven a los empleados públicos y judiciales como obstáculos, en vez de facilitadores del comercio. Además calificaron el proceso de reforma legal como lento y engorroso y las leyes como complejas y contradictorias. En el área de derechos de propiedad y leyes de zonificación se menciona a El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, con distintos grados de conflictos, al igual que el área de la protección intelectual, en la cual toda el área se ha quedado corta con respecto a las expectativas de los inversionistas.

Según cita el estudio, en materia judicial, aparte de Costa Rica, donde el sistema judicial se considera justo, transparente y no politizado, –independientemente de si eso es o no cierto–, se tiene el concepto de que los demás países sufren de sistemas judiciales altamente corruptos. En general, se critica a toda el área por tener procesos jurídicos lentos, vagos y complejos, y existe una sensación general de impunidad, combinada con mecanismos débiles para hacer cumplir la ley.⁽⁵⁾

(5) *Ibid.*, pág. 38.

Algunos otros estudios en la materia, también resaltan el nexo entre estado de derecho y eficiencia económica, señalando que las altas tasas de criminalidad y la dificultad o complejidad de trámites para hacer exigibles los derechos, afectan la inversión, y por consiguiente la competitividad y crecimiento a largo plazo. Un ejercicio promovido por el Ministerio de Justicia de Colombia, ha logrado concluir que la inversión es altamente sensible a factores “no económicos”, tal vez en igual o mayor incidencia que las variables tradicionales de comportamiento de la inversión. Cita como ejemplo, que un aumento de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, puede tener un efecto negativo sobre la inversión del orden del 4% de su valor.⁽⁶⁾ Se evidencia que la tasa de criminalidad de un país, cumple un importante efecto negativo sobre el crecimiento, la productividad de los factores y la formación de capital.

Naturalmente, que un funcionamiento inadecuado del sistema de justicia, afecta también el ahorro y los costos de transacción. Se menciona que la volatilidad del ahorro es mayor en presencia de sistemas legales imperfectos, pues si bien existen seguros frente a riesgos de solvencia o liquidez, no existen decisiones erráticas o extemporáneas de los jueces. También se resalta el aumento en los costos de transacción, representados por gastos legales elevados, para enfrentar sistemas burocráticos y complejos por largos períodos.

Como ejemplos se citan que la mutabilidad de las normas que regulan la actividad empresarial, aparte de la incertidumbre que generan, conllevan gastos importantes para asimilar el cambio y ajustarse al orden legal. Por otra parte, el recaudo de obligaciones bancarias a través de los procesos ejecutivos es cada vez más lento, lo que obliga a las entidades financieras a cubrir las pérdidas durante el período de improductividad de los activos litigiosos, distribuyendo entre todos sus prestatarios dichas sumas como una mayor tasa de interés.⁽⁷⁾

De todo lo dicho, no cabe duda que, toda economía, especialmente aquellas en transición, derivan mayores beneficios si cuentan con sistemas judiciales modernos, accesibles, confiables y equitativos. En ese sentido, es absolutamente prioritario para los países, invertir en justicia,

(6) MARTÍNEZ, Humberto. *Estado de Derecho y Eficiencia Económica, publicado en La Economía Política de la Reforma Judicial*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

(7) *Ibid.*, pág. 19.

pues como se indicó, en la medida que la globalización ha significado una polarización cada vez más abismal entre los países en desarrollo, y los países desarrollados, es vital y prioritario potenciar las economías en transición, a través de la atracción de la inversión extranjera, que es tiene la capacidad de potenciar rápidamente las tasas de crecimiento económico, especialmente el empleo y la inversión tecnológica.⁽⁸⁾

Si se cumplen los pronósticos de los analistas económicos, sin mecanismos equilibradores que ayuden a reducir la brecha entre países pobres y ricos, el futuro de la humanidad se enfrenta a un triste futuro, en donde se potencian las migraciones de ilegales hacia los países ricos, la explotación de la mano de obra barata, la recurrencia de problemas de salud ya erradicados, y sin lugar a dudas, una regresión en la estabilidad política de la zona, en la medida que las masas perderán su fe en los gobernantes electos y el sistema político. Todo el avance en democratización y equilibrio se puede perder a mediano plazo, si no se le da a los poderes judiciales, su papel central y el apoyo en la modernización de los sistemas de justicia, entendidos en su acepción general.

3. JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

Ciertamente, el papel tradicionalmente asignado a los poderes judiciales es y sigue siendo, el de sostén estratégico del estado de derecho, y del sistema democrático. Está comprobado que la democracia es esencial para alcanzar un desarrollo social justo, equilibrado y sostenible. América Latina, recientemente ha logrado dar el paso hacia la democracia, en medio de circunstancias difíciles, no superadas aún, que continúan amenazando su consolidación democrática. Nuestra región destaca por sus tener altos niveles de violencia social (3 veces mayores que Estados Unidos y Europa) existe una gran brecha en la concentración de riqueza, y los niveles de crecimiento económico, siguen siendo muy limitados.⁽⁹⁾

(8) Se ha determinado que cuando una economía está creciendo, se desencadena el interés de los inversionistas, lo que luego estimula el crecimiento ulterior. Lo que los economistas no han podido determinar es cómo una economía en desarrollo puede hacer arrancar este ciclo virtuoso de inversión y crecimiento económico. Lo que resulta claro de numerosos estudios en la materia es que la inversión atrae más inversión.

(9) Conferencia de Enrique Iglesias, dictada el 19 de mayo en el Teatro Nacional, San José.

Con este panorama, debemos enfrentar además, las consecuencias de la globalización económica, que a pesar de las muchas oportunidades que presenta, también ofrece retos imposterables para la supervivencia de nuestras economías.

La población en general siente temor y no está clara de cómo enfrentar las circunstancias cambiantes del presente. De ahí que vivamos momentos de gran efervescencia en torno a una serie de temas como el tamaño o dimensión del Estado, el rol del mercado, la participación de la sociedad civil, la corrupción política y el desencanto frente a las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, no se ha podido reducir la brecha entre las bondades que se esperan de un régimen democrático, y lo que sucede en la realidad.

En estas circunstancias resulta absolutamente crucial e imposterable, procurar el fortalecimiento del estado de derecho y en él, de los poderes judiciales.

Sin embargo, la pérdida de confianza que reflejan las encuestas en los poderes judiciales, a niveles de 85% y hasta 90%⁽¹⁰⁾ en algunos países y las circunstancias mencionadas, están creando un peligroso vacío que procuran aprovechar los simpatizantes de los militares y los populistas.

A manera de ejemplo, en los años noventa varios presidentes de América en un momento u otro, señalaron, con distintos grados, su derecho a gobernar por encima de la ley, de los partidos, a través de su apoyo popular, y no existe razón para pensar que estos sean síntomas atípicos o pasajeros.

De continuar creciendo la brecha entre lo que se espera del régimen democrático y lo que en efecto provee, lamentablemente el panorama de América Latina se empieza a parecer mucho al de su pasado.

Nuestra región requiere urgentes cambios en la forma de hacer comercio y rescatar la credibilidad en las instituciones democráticas, especialmente de aquellas dedicadas a hacer cumplir la ley, para consolidarse democráticamente y aprovechar las ventajas del nuevo orden económico mundial.

(10) Venezuela por ejemplo. Ver *Judicial Reform and Democratic consolidation in America Latina*. Prillaman, William, University of Virginia.

Como ya se comentó, está comprobado que un sistema legal débil reflejado en un alto grado de criminalidad, de burocracia y obstáculos para el acceso a la justicia, afecta la inversión y el desarrollo de los países. En efecto, cada vez, se reconoce con más fuerza, el impacto de factores “no económicos” en la inversión. También, la burocracia legal, dentro y fuera del sistema judicial, añade costos de transacción que afecta la competitividad nacional e internacional de los productos y obliga a los empresarios a gastar tiempo y dinero en estudiar cómo evadir las leyes, en vez de invertirlo en producir o estudiar cómo mejorar sus productos.

Si a esto añadimos una duración de los procesos, de años, en el sistema judicial, el costo para los empresarios de esperar un resultado para la protección de sus derechos comerciales o derivados, se hace muy costoso.

Siendo, el fortalecimiento del estado de derecho en América Latina absolutamente crucial, tanto para alcanzar la consolidación democrática, como el crecimiento económico, ¿porqué ha fracasado la reforma judicial? ¿hacia dónde se deben orientar las estrategias de una política judicial moderna?

4. LOS PECADOS DE LA REFORMA JUDICIAL

Durante los últimos 15 años, se ha hablado sobre los requisitos indispensables para la existencia de poderes judiciales eficientes y confiables entre los que sabemos están: la independencia económica y funcional, accesibilidad, códigos procesales actualizados y menos burocráticos, carrera judicial, capacitación judicial, un régimen disciplinario eficiente, establecimiento de parámetros de rendimiento de los jueces, separación de funciones administrativas para que los jueces puedan dedicar la totalidad de su tiempo a la administración de justicia, en fin, de una serie de medidas que se han tomado en mayor o menor grado en la mayoría de nuestros países, con resultados muy positivos, pero incapaces de mejorar substancialmente nuestra credibilidad en la población o eliminar nuestros niveles de retardo.

Veamos algunas de los denominadores comunes que en nuestro país, que han afectado la reforma judicial:

Una de las principales lecciones que nos deja la reforma judicial de los últimos tiempos, es que subestimamos su complejidad y

posibilidad de evolución, mientras nos ocupábamos de seguir las medidas propuestas por organismos y asesores internos y externos, como recetas al pie de la letra (independencia, acceso, etc), sin tomar en cuenta los siguientes factores:

a) El crimen y el conflicto social han aumentado

A medida que crece la población, y aumenta la brecha entre ricos y pobres, se ha producido una demanda muy fuerte sobre el sistema de justicia. El crimen ha aumentado por encima de todo pronóstico, al igual que los niveles de violencia social (vgr. Violencia doméstica). A este incremento hay que sumarle la conducta extremadamente litigiosa del costarricense, que por razones históricas, tiende a resolver por medio de los tribunales de justicia, cualquier diferencia, antes de intentar alguno de los métodos alternativos de resolución del conflicto, o, –dichosamente– la justicia por mano propia. Sólo el año pasado, para una población aproximada de 3 millones de habitantes, tuvimos un ingreso de 710,000 causas nuevas.

Esta cifra refleja también, la existencia de un ciudadano bien informado sobre sus derechos y un importante grado de accesibilidad que le permite ejercerlos, aún sin costo alguno, como sucede en el caso de la jurisdicción constitucional.⁽¹¹⁾ En consecuencia, mayores niveles de acceso y un ciudadano mejor informado sobre sus derechos, conllevan un aumento de la litigiosidad, que al lado del aumento en el conflicto social, recarga en forma importante los sistemas de justicia. Para nosotros ese recargo, es positivo, en la medida que representa un grado de confianza en el derecho, como mecanismo pacífico de solución de conflictos.

b) Las reformas se han abordado desde un punto de vista eminentemente técnico, dejando de lado el aspecto político

En el caso costarricense, el Poder Judicial ha liderado todas las iniciativas legislativas producidas en materia de reforma judicial, desde la

(11) Los recursos de *habeas corpus* y *amparo*, que son para la defensa de los derechos fundamentales, son informales y pueden interponerse por cualquier medio, escrito (inclusive por fax o telegrama), o verbal; funciona las 24 hrs del día para la recepción de denuncias, y puede ser accesible hasta por menores de edad, sin necesidad de patrocinio letrado. En los 10 años que tiene de funcionamiento ha recibido cerca de 65,000 casos.

segunda mitad del siglo XX, con excepción de las reformas a la jurisdicción constitucional de 1989. Este fenómeno tan particular de nuestro país, resulta altamente positivo en el aspecto técnico-jurídico, sin embargo, la formación propia de los jueces y magistrados ha significado un ingenuo descuido de los aspectos políticos de la reforma judicial. Hemos pensado que la reforma es técnica, cuando en realidad es tan política como técnica. No en el sentido partidista –por supuesto–, sino porque implica grandes transformaciones en las reglas de juego sociales, y a fin de cuentas determina quién obtiene qué, cómo y cuándo. Además, nos hemos quedado cortos en la labor de convencimiento sobre la importancia de la reforma judicial para el desarrollo del país, dándole un tratamiento asilado de la realidad actual y del proceso de reforma del Estado. Nos hemos olvidado de convencer que el fortalecimiento de la justicia es estratégico no sólo para asegurar la estabilidad democrática, sino para propulsar el desarrollo económico. Nos hemos limitado a hacer los proyectos y enviarlos al legislativo, sin hacer el lobby necesario para asegurarnos un tratamiento prioritario.⁽¹²⁾ Cuando los proyectos finalmente se aprueban, han tardado tanto en la corriente legislativa, que las reformas vienen 4 o 5 años después de que eran requeridas.

c) No ha existido una planificación estratégica que permita una reforma judicial integral y continuada

La reforma judicial se ha caracterizado por ser mecanicista, es decir, dirigida a resolver problemas específicos, sin un enfoque sistémico y sin planificación.

No es sino hasta el año 2000, que el Poder Judicial costarricense, aprueba un plan estratégico con metas y objetivos claros. En ese proceso participó personal subalterno de todas las áreas, jueces de todo el país, y magistrados, para establecer la misión y visión del Poder

(12) En esto influye mucho un comportamiento conservador de la cúpula del Poder Judicial hacia sus responsabilidades políticas. Existe un temor a desenvolverse con diputados, políticos en un claro desconocimiento de las diferencias entre las funciones jurisdiccionales propias del cargo de magistrado, y las políticas, que incluyen además de lo señalado, las diplomáticas. Hay que recordar que en Costa Rica, la Constitución Política le otorga la responsabilidad de gobierno y administración del Poder Judicial, a los magistrados, de tal forma que éstos comparten funciones jurisdiccionales y políticas a la vez.

Judicial, con objetivos estratégicos y metas claras hasta el año 2005. Es la primera vez que la cúpula del Poder Judicial se propone trabajar con un plan confeccionado de forma participativa consultado a un grupo representativo de funcionarios y jueces de todas las áreas, para establecer cuáles son nuestras fortalezas y debilidades, y cuáles deben ser nuestras metas a corto y mediano plazo.

Es decir, hasta hace poco, los intentos de reforma se han venido dando a cuenta gotas, con una visión aislada dependiendo de iniciativas personales de los magistrados o de sus presidentes de turno. Si se trabajaba en la reforma penal, muy probablemente no se hablaba de los problemas de la jurisdicción civil y viceversa. O bien, si se trabajaba en el área de perfeccionamiento de los códigos procesales, no se veían con la misma intensidad las reformas administrativas, ni la inversión tecnológica. En ese sentido, el presupuesto no tenía, en materia de inversión, mayor dirección, prácticamente dependía de las preferencias subjetivas de los magistrados integrantes de la comisión de presupuesto. A manera de ejemplo, si eran penalistas, muy probablemente su área se vería favorecida, es decir, la inversión dependía prácticamente del entusiasmo, visión y preferencias particulares de cada integrante de la comisión. Como la Corte Plena tampoco tenía un plan de acción concreto, generalmente los proyectos de presupuesto se aprobaban conforme los proponía la Comisión de Presupuesto, cuya integración variaba prácticamente cada año. Sin duda el predominio de una visión mecanicista, caracterizada por medidas particulares dirigidas a problemas específicos, empañó los logros que en materia de independencia, acceso protección de derechos fundamentales y otros, se han alcanzado.

Una planificación estratégica es entonces, esencial para trabajar con un enfoque profesional –no improvisado– y abordar las prioridades en forma integral y planificada, evitando el desvío de recursos a áreas de menor urgencia.

d) Hemos imitado en exceso y hemos innovado poco

Imitábamos lo que veíamos sin detenernos a pensar. En la medida en que la reforma judicial se limitó durante mucho tiempo a resolver problemas específicos (visión mecanicista), generalmente limitados al cambio procesal y legislativo, hicimos lo mismo, tal vez pensando que como era la moda en países desarrollados, automáticamente debía ser lo mejor para nuestra realidad.

En esa línea, hasta hace poco pensamos que bastaba con estudiar los avances procesales y de fondo de países más desarrollados e importarlos con algunas adaptaciones propias para mantener actualizada nuestra justicia. La Ley General de la Administración Pública, el Código Procesal Civil, el Código Civil y muchos otros, respondieron en parte, a esta tradición. El mismo Código Penal aún vigente, en el momento de su promulgación, era idéntico al del Código de Córdoba, Argentina –si acaso con 2 ó 3 normas propias–. Nuestros jueces y abogados se formaban en el extranjero, principalmente en Europa, y las experiencias bastaban para reproducir sus enfoques en nuestro sistema de justicia, sin siquiera cuestionarnos su coherencia con nuestra idiosincrasia e historia particular.

No nos dimos cuenta que al no existir la fórmula mágica de la reforma judicial estuvimos en muchos casos, reproduciendo problemas de país a país, e importando soluciones ajenas a nuestra cultura e historia. Esto nos hizo confiarnos en exceso de que íbamos por buen camino y nos limitó a buscar nuestras propias soluciones.

Un ejemplo claro es el español. Durante años volcamos los ojos a dar seguimiento a sus soluciones. Las importamos con pocas adaptaciones, pese a que la mentalidad del costarricense es muy distinta a la española. El sistema español como lo reconocen ellos mismos, es formal, burocrático y poco accesible y probablemente producto de una forma distinta de ver la justicia. En cambio, nuestra informalidad y grado de libertad, exigen un sistema más accesible, celero, simple y nada burocrático; en consecuencia, la tolerancia del costarricense en estos temas es muy diferente a la del ciudadano español promedio.

El libro Blanco de la Justicia⁽¹³⁾ es un ejemplo de que nos empeñamos en copiar de un sistema que está muy alejado del nuestro, de lo que queremos y de nuestra realidad histórica. Actuamos con mentalidad de colonia y aún muchos creen que la solución la tiene el vecino sin que sea necesario innovar y por supuesto arriesgar en la búsqueda de nuestras propias soluciones.

(13) Ver *La Experiencia Española de Reforma Judicial: el libro blanco de la justicia*, López Guerra L., OEA sladciw@oas.org

e) Perdimos el norte sobre el verdadero fin de la justicia: la persona y la solución de su conflicto. Creamos jueces formalistas y autoritarios

Nuestra cultura jurídica durante años, ha sido formalista producto de la herencia napoleónica. Es esa la visión con la que aún se forman la mayoría de nuestros jueces en las universidades, y el sistema en general, estuvo diseñado para aplicar la ley en forma mecánica sin atención a la persona o conflicto social detrás del expediente. La forma se convirtió en el fondo, quedando un sin fin de conflictos sin solución, al sucumbir a una carrera de obstáculos burocráticos sin sentido. Nuestros Códigos procesales –como mencioné generalmente importados–, contribuyeron en gran medida a alimentar esa rigurosa y excesiva formalidad.

El ciudadano, luego de acceder la justicia, e invertir recursos y tiempo en el litigio, se encuentra con un juez frío, distante, desconectado de la realidad social, renuente al cambio, y sin ninguna conciencia sobre su verdadero rol en una sociedad democrática.

La herencia napoleónica, vertical y autoritaria, nos legó un juez que se ve como “amo y señor” de su despacho, convencido de que el aislamiento y la falta de controles son consecuencias naturales de la independencia judicial. Esta visión les resulta aún atractiva a muchos puesto que logran realizar su voluntad, a modo de soberanos indiscutidos no solo de las causas que juzgan sino de la oficina que administran. Se impuso además la noción del juez que opera con expedientes judiciales y no con personas; se desestimuló la discrecionalidad del juez y desaconsejó la “contaminación” que se producía hablando con las personas y tomando contacto con la realidad, en vez de limitarse a los hechos incluidos legalmente en el expediente. A esto contribuyó además grandemente el predominio de un sistema escrito que obligaba a las partes y a los jueces a expresarse a través de sus escritos. La ideología del sistema apoya esta conducta pues el juez no funciona –de conformidad con esa ideología– como garante de los derechos ciudadanos en una democracia, sino de los fines del sistema.

f) No invertimos suficientes recursos

Uno de los factores que más ha afectado los resultados de la reforma judicial, está la inversión insuficiente de recursos.

Me refiero no sólo a la falta de inversión planificada de los mismos que mencioné con anterioridad, sino a la falta de visión de la política nacional e internacional, de valorar a tiempo, la posición estratégica de la justicia como herramienta no sólo de estabilidad democrática, sino de desarrollo económico.

Al Poder Judicial se le veía hasta hace poco con la pasividad con la que éste se veía a sí mismo, y se menospreciaban las consecuencias políticas, sociales y económicas que una actuación deslucida o mediocre puede tener para un país en desarrollo. En consecuencia, nos limitamos durante años a darle un simple “mantenimiento”, con algunos esfuerzos mecanistas y por lo tanto asilados para su renovación, que resultaron a la luz de los expuesto, absolutamente insuficientes para la construcción de un poder judicial moderno, actualizado y confiable. Se apostó en exceso a la reforma económica, que obviamente no traía, –ni puede traer– debajo del brazo, las soluciones para una América Latina subdesarrollada y en constante efervescencia. Ahora nuevamente aparece la reforma del Estado como un pre-requisito para el desarrollo sostenible y la gobernabilidad, y no es sino hasta ahora que se empieza a reconocer la posición estratégica de los poderes judiciales en ese proceso.

5. La necesidad de un nuevo modelo de justicia

Pero sin duda, el peor pecado de la reforma judicial está –según se advirtió en la introducción–, en los siguientes factores:

- a) No haber posicionado la reforma judicial como un elemento central de toda reforma del Estado, así como concebir el tema de la justicia y el desarrollo, con un énfasis mayor en el tema del desarrollo económico⁽¹⁴⁾ y no de desarrollo democrático. Como se indicó con anterioridad, la importancia de la justicia en el desarrollo de un país, no puede, ni debe, ser enfocada como si su función principal es la de facilitar la acumulación de capital, el flujo comercial y el desarrollo económico de un país. Naturalmente que en una democracia basada en la economía libre de mercado (independientemente del grado que se le dé), es vital que la justicia garantice la seguridad jurídica, y no se convierta en

(14) Sin duda por la presión de los organismos internacionales que tienen una visión bastante capitalista de la justicia.

un obstáculo para la actividad comercial, el flujo de capitales, etc.,⁽¹⁵⁾ lo cual sería desventajoso para el desarrollo del país. Pero el peor error histórico –del que puede depender en mucho la credibilidad entera del sistema democrático–, está en haber apostado a un modelo de justicia que no garantiza un pleno acceso, ni tutela efectiva de los derechos de los marginados. La justicia, al igual que la libertad, no dura cuando se espera de ella sólo beneficios materiales (Tocqueville). En una democracia de calidad, el desarrollo debe ser entendido de una forma comprehensiva, que vaya más allá de la sola búsqueda de bienestar material, por lo tanto, el sistema de justicia debe ser visto primero en función de las necesidades de las mayorías marginadas, antes que por metas generales de crecimiento económico. Hacerlo al revés, como parece ser la tónica en América Latina, impulsada fuertemente por los organismos internacionales (Banco Mundial, BID), revela la creencia de que la reducción de la pobreza depende fundamentalmente del crecimiento económico, lo cual no es necesariamente cierto, especialmente en un mundo que tiende cada vez más a concentrar la riqueza en unos pocos (empresas transnacionales), que son los que se beneficiarían directamente del crecimiento económico, sin que necesariamente éste permé a las clases más necesitadas.

Una visión estrecha de desarrollo es la que parece prevalecer en la actualidad, en donde los temas de la justicia son abordados desde un punto de vista pro-capital, según el siguiente orden de prioridades:

- a) Se busca garantizar el cobro eficiente de deudas, el cumplimiento coactivo de obligaciones contractuales y la protección de los derechos de propiedad como principales preocupaciones de los proyectos de reforma.
- b) Se protege con cárcel, las violaciones a la propiedad privada y el sistema económico se protege a través de diversos tipos penales.
- c) Se dirige la reforma judicial hacia la promoción de un clima adecuado para el crecimiento del sector privado, en general, y de la inversión extranjera, en particular.

(15) Especialmente si la atracción de inversión extranjera, generadora de empleo y oportunidades, toma en cuenta ese elemento como parte del “riesgo país”, es decir, que afecta la competitividad, frente a otras economías.

- d) Los programas buscan reforzar la estabilidad de la democracia liberal en la región mediante la consolidación de un poder judicial independiente y eficiente, capaz de controlar las acciones del ejecutivo y el legislativo (Buscaglia 1998: 15).
- e) Por último, se enfatiza en la necesidad de mejorar el acceso de los ciudadanos al sistema judicial. Aunque este objetivo ocupa todavía un lugar marginal tanto en la justificación teórica como en el funcionamiento efectivo de los proyectos, no se debe ignorar que hacia ésta resurge con fuerza una de las preocupaciones más recientes de los programas.

Es vital que la igualdad jurídica (igualdad de derechos y oportunidades), que descansa estratégicamente en el Poder Judicial como encargado de hacer cumplir la ley, sea real y efectiva para todos, independientemente de raza, sexo o condición, como lo pretende nuestra Constitución Política en su artículo 41 al desarrollar el principio de tutela judicial efectiva.

La traducción de ese ideal a la realidad ha sido uno de los fracasos más grandes de nuestra democracia, y el punto negro de los esfuerzos de la reforma judicial. Una democracia y una justicia del pueblo y para el pueblo, se hace cada vez más imperativa.

Un país con una justicia elitista, donde un gran sector de la población no puede acceder realmente a la tutela judicial efectiva, entre otras, por razones de costo, se expone a perder su equilibrio, lo cual es especialmente cierto en sociedades que basan su control social en el derecho y no en el poder del ejército.

Como afirma John Rawls, es necesario el establecimiento de leyes claras y respetadas (a través de la justicia), sin las cuales caemos en la apatía, el cinismo o la fuerza bruta. Ya Aristóteles señalaba que el hombre sin ley ni justicia es el peor de los animales.⁽¹⁶⁾ Agrego yo, ¿de qué sirve la ley sin un sistema de justicia que la haga valer? Obviamente que al perder su fuerza ejecutiva, pierde su poder, y es como si no existiera.

El reconocimiento de este rol estratégico de la justicia, como pilar del estado de derecho y herramienta del desarrollo nacional, obligó al Poder Judicial a replantear –a partir de la Presidencia del Dr. Luis Paulino

(16) *Op. cit.*, Barrientos, p. 51.

Mora Mora–, todo el esquema filosófico que durante los últimos 50 años rigió el actuar del Poder Judicial, hacia una justicia abierta y orientada hacia políticas de rendición de cuentas y transparencia, que sustituye un esquema de justicia-poder, que veía al juez como eje central de actuación, por un sistema de justicia como servicio público, con el ciudadano, *–no el juez–*, como eje central del quehacer institucional.

El cambio que se ha dado en el esquema filosófico costarricense, es equivalente al de un cataclismo que ha invertido los polos (de juez a ciudadano como eje central de actuación). El adoptar la concepción de la justicia como un servicio público de calidad, con la persona como eje central de actuación, y no como un poder en sí mismo, ciertamente obligó al Poder Judicial a reenfocar su actuar alrededor del ser humano, es decir incorporando modernos estándares de servicio al cliente, rendición de cuentas y calidad. Así, la independencia judicial y todo otro esquema tradicional, adquieren ahora un carácter instrumental para lograr una buena justicia, que no es más que aquella que aparte de ser eficiente y efectiva, sea transparente frente al ciudadano.

Por razones de espacio no puedo comentar en esta oportunidad, las consecuencias principales de ese enfoque, que son muy positivas en varios campos, especialmente en el de rendición de cuentas y servicio al cliente. Pero coincido con los expertos en que el Poder Judicial que se empieza a perfilar en Costa Rica, a partir de este cambio filosófico y de la incorporación de una nueva generación de magistrados, es un nuevo Poder Judicial más democrático, abierto y transparente.

Sin embargo, falta llevar ese cambio filosófico, con una mayor profundidad, ahora hacia la elaboración de un perfil jurídico del ciudadano, es decir, adaptar el sistema de justicia para satisfacer las necesidades jurídicas del ciudadano, especialmente de las clases marginadas, de acuerdo a sus distintas realidades para que no sea éste el que se adapte al sistema, sino el sistema a éste. En la actualidad, se habla de una justicia de cara al ciudadano, pero nadie se ha sentado a analizar qué es lo que realmente necesita el ciudadano del sistema de justicia, para que el sistema pueda abrirle las puertas a los conflictos que, en la realidad tiene, y no a los que se cree que tiene. Por ejemplo, el sistema es muy poco efectivo para tratar los problemas de la mujer, y otras minorías, así como los temas sociales en general.

Lo lógico sería que los más de 70 mil millones de colones que se invierten anualmente en justicia, sirvieran realmente para resolver los

problemas jurídicos (conflictos) generados, y no sólo los que tradicionalmente se han señalado como tales, con un acceso más aparente que real. El sistema actual, no sólo no contempla la totalidad de los temas que un ciudadano promedio necesita de la justicia, sino que además, no tiene mecanismos efectivos de tutela judicial efectiva para estos sectores. Si tomamos en cuenta que existe al menos un 30% de familias pobres, ya estamos reconociendo que un tercio de la población, ni siquiera puede pagar un abogado para hacer valer la mayoría de sus derechos, debido a la formalidad que impera en la mayor parte del sistema. Del 70% restante, al menos la mitad (un 35%), no pueden darse el lujo de pagar un abogado para un litigio que dure años, como es el caso de las jurisdicciones, civil, contencioso administrativo, familia y trabajo. De ahí que sólo un privilegiado 35% restante, tendrá el dinero y la paciencia suficiente para resolver sus conflictos en el Poder Judicial.

Este fenómeno es propio de otras latitudes, lo tienen incluso las democracias más desarrolladas y es sin duda el problema más grave de los poderes judiciales en la actualidad. Ni siquiera la mora judicial puede ser tan perjudicial para una sociedad, como la falta de tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos, por obstáculos de acceso y costos del sistema. De ahí que lo lógico sería que determinado ese perfil jurídico de acuerdo a las distintas realidades del costarricense, se cree –al menos en materias de relevancia social– (vgr. alimentos, trabajo, niñez y adolescencia) un sistema que, al igual que funciona en materia constitucional, pueda ser accedido por cualquiera, sin necesidad de patrocinio letrado, y donde el juez estará obligado a actuar como un juez de garantías que tutele, verdaderamente los intereses del ciudadano frente a la ley. Esto unido a procesos más simples, celeros, con incorporación de la oralidad, serán sistemas justos y democráticos, sin añadir mayores costos a la justicia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los poderes judiciales son esenciales para el funcionamiento del estado de derecho y el desarrollo económico de los países. Resulta absurdo que siendo su rol tan estratégico en las sociedades –especialmente las democráticas–, no se les haya dado el papel central que merecen en los procesos de reforma del Estado.

Ningún proceso de reforma del Estado podrá ser exitoso, si no toma en cuenta esa realidad. Sin un poder judicial eficiente y eficaz, no es posible tener un Estado y un mercado eficientes. La importancia de los

poderes judiciales en el desarrollo económico no justifica sin embargo, el sesgo que se le ha dado a las reformas judiciales, con una *visión marcadamente pro-capitalista del sistema*, pues deja de lado otras áreas de igual importancia en la sociedad, como son las necesidades jurídicas de sectores sociales que también merecen la tutela del sistema judicial. En la actualidad las reformas que se impulsan con mayor fuerza a nivel internacional, son aquellas que facilitan la acumulación de capital y condiciones favorables para el mercado, pero que miran “secundariamente” la necesidad de que los poderes judiciales recobren su labor primordial de protección efectiva de los derechos de los ciudadanos.

En ese sentido, situar la reforma judicial como un tema central de la reforma del Estado, es sólo una parte de la deuda de nuestras democracias, pues, la otra es con el ciudadano que ha soportado pacientemente las consecuencias de una justicia de difícil acceso, burocrática y costosa. El rol instrumental que tienen los poderes judiciales debiera tutelar efectivamente *a todos* los ciudadanos de la sociedad, de modo tal que, así como la justicia debe ser el centro de toda reforma del Estado, es igualmente necesario, situar al ser humano como centro (razón de ser) del sistema de justicia, para que éste opere en función de sus necesidades y no al revés.

De continuar la política judicial con una visión parcializada de la sociedad, generará como resultado una “democracia de baja intensidad”, que es aquella basada en estándares formales que facilitan la acumulación de capital y que no proveen oportunidades para una tutela efectiva de todos los miembros de la sociedad. Montesquie resume muy bien los peligros de esa realidad al señalar: “la justicia contra uno es la amenaza para todos”.

Este último factor, debe ser el principal de cualquier proceso de reforma del Estado, si entendemos a la democracia no como una “democracia diluida”, sino una verdadera, en la que el concepto de desarrollo y bienestar debe estar guiado por las necesidades de las mayorías (especialmente las marginadas), y no sólo por metas generales de crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIENTOS, César. *Poder Judicial y Estado de Derecho*. Litografía Nawal Wuj, Guatemala, Guatemala, 2001.
- Colegio de Abogados. *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, 2002-2003*.
- DAKOLIAS, María. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*. World Bank Technical Paper Number 319., Washington D.C., 1996.
- FAUNDEZ, Julio; FOOTER, Mary; NORTON, Joseph. *Editors, Governance, Development and Globalization*. Warwik, 2000.
- IGLESIAS, Enrique. *Conferencia dictada el 19 de mayo en el Teatro Nacional*, San José.
- JARQUÍN, Edmundo y CARRILLO, Fernando, (editors). *Justice Delayed, Judicial Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank 1998.
- La atracción de Inversión Productiva en Centroamérica*. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. INCAE, Alajuela Costa Rica, 2000.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. *La Experiencia Española de Reforma Judicial: el libro blanco de la justicia*. OEA, en sladlcw@oas.org.
- MARTÍNEZ, Humberto. *Estado de Derecho y Eficiencia Económica*. Publicado en La Economía Política de la Reforma Judicial. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- MORA MORA, Luis Paulino y HERNÁNDEZ, Nancy. *Una Justicia de Cara a la sociedad, ensayo sobre el proceso de reforma judicial, presentado a ILSA*, (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), Bogotá, 2000.
- RODRÍGUEZ, César. *Globalization, judicial reform and the rule of law in Latin America*, ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), Bogotá, 2000.
- ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *Good Governance and Law*, inédito, 2002.
- RUBIO, M. 1995. *Crimen y crecimiento en Colombia. Coyuntura económica*. Citado por MARTÍNEZ, N. *Rule of Law and Economic Efficiency*, 1998. Inter American Development Bank.