

VIII. La reforma de la justicia en Centroamérica: Avances, naturaleza, retos y peligros. El caso de Nicaragua

Sergio J. Cuarezma Terán

1. Introducción al contexto regional

En los últimos años Centroamérica ha experimentado cambios sustanciales y positivos, tales como el paso de la guerra a la paz, encontrándose frente al fuerte desafío de trascender de la democracia al desarrollo sostenible en un contexto de grandes limitaciones económicas, para lo cual se vuelve imprescindible trabajar por el fortalecimiento institucional, el reconocimiento, la promoción y defensa de los derechos humanos y el fomento de la gobernabilidad. Las transformaciones que ha experimentado el mundo obligan a la región centroamericana a su integración a fin de poder afrontar estos desafíos.

Los pueblos del istmo centroamericano han optado con determinación por un nuevo orden construido en torno a la no confrontación, cuyo objetivo final es alcanzar la democracia con desarrollo y justicia para el mayor número de personas. Existen ciertas tendencias cada vez más fuertes que podrían desembocar en el surgimiento de una cultura política regional que tiene como principales rasgos característicos la pacificación, la democratización, la transformación de instituciones, todo esto dentro de un contexto de integración regional.

No obstante, y a pesar de todo este esfuerzo, se han profundizado las contradicciones económicas y sociales, la pobreza ha aumentado, la iniquidad y la violencia social no ha desaparecido aunque siempre se explicaron en el pasado como un producto de la ausencia de regímenes democráticos.

La participación de la sociedad organizada juega un rol estratégico y fundamental en el proceso de transformación del Estado, en la creación, promoción y gestión de las políticas públicas y en el diseño del sistema de vida político, ya que a través de ella se canaliza el interés en la construcción de una sociedad democrática y la reconstrucción del Estado para promover y mejorar la participación de la misma, es decir, la gestión en los intereses colectivos desde el marco de la ciudadanía.

Es necesario tener en cuenta que algunas de las características de los gobiernos del pasado no han desaparecido, aunque no existen ya las dictaduras ni los regímenes militares se advierte una peligrosa tendencia a la exclusión de las personas en la actividad pública. Es decir, que las personas tienen muy poca injerencia en los temas públicos, como si luego de elegir hubieran delegado a los funcionarios sus derechos políticos, lo que hace que las grandes mayorías queden de nuevo excluidas de la esfera del poder y de las tomas de decisiones, contrario a la idea de participación ciudadana.

Por todo ello, la energía en la región debe centrarse estratégicamente en promover el aseguramiento de las condiciones básicas de vida para el ciudadano (seguridad humana), la erradicación de la pobreza, fortalecer el desarrollo participativo, propi-

ciar la creación de espacios de democratización, el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de las personas y los principios del Estado de Derecho. Los esfuerzos dirigidos hacia la creación y fortalecimiento de las condiciones para el respeto de estos principios significan el cimiento para lograr un desarrollo integral en la región, ya que éstos permitirían ofrecer condiciones para la gobernabilidad y la estabilidad en el proceso democrático que actualmente vive la región. En aspectos concretos, igualmente implica generar la confianza para la inversión privada como actor importante en el fortalecimiento económico de los países de la región.

En este sentido, la promoción del Estado de Derecho constitucional también permite a los sectores menos favorecidos o vulnerables la reivindicación y defensa de sus derechos y libertades con la promoción de la seguridad jurídica, producto de la garantía de la independencia de la justicia y la no concentración del poder. Por tanto, se deben aunar esfuerzos para identificar y aplicar para las próximas décadas una estrategia para fortalecer y profundizar el proceso de construcción o transformación del Estado de Derecho, la participación ciudadana y los espacios para el diálogo democrático de carácter «real y horizontal» y no «formal y vertical».

2. La democratización de la justicia en la región

Hay que destacar el hecho positivo que en las postrimerías de la década de los años 90, en el área centroamericana se desarrolló una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, que los poderes judiciales, en comparación con años anteriores, manifestaban más independencia y que los cambios en el marco legal regional realizados favorecían el ejercicio de los derechos de las personas. Estos cambios, incluían las constituciones políticas, los códigos penales y procesales penales y las leyes que regían y aún rigen la estructura y funcionamiento de instituciones tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y la policía. En todos los países, la función jurisdiccional es reconocida en las constituciones políticas como un poder del Estado, por tanto independiente, imparcial y autónomo. No obstante, la debilidad del Estado de Derecho en amplias zonas de la región es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles. También se aprecia, con respecto al pasado, que todos los países de la región observan una importante mejora en el respeto y protección de los derechos humanos, sin embargo, persisten graves casos de violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad. Pese a la existencia de mayores mecanismos para la denuncia de estas violaciones, la población centroamericana, con excepción de los habitantes de Costa Rica, hacen poco uso de ellos. La seguridad personal y jurídica (de las y los ciudadanos) es, en muchos casos, precaria. El deterioro de la seguridad ciudadana en los países del istmo y la intensificación del uso de los instrumentos de justicia penal (particularmente de la prisión preventiva) para controlar dicha pro-

blemática, ha supuesto un crecimiento de la población privada de libertad y, con ello, un agravamiento de sus condiciones.¹

En Centroamérica la democratización de los regímenes políticos no ha sido acompañada por progresos igualmente significativos en el fortalecimiento de los Estados democráticos de derecho; se necesita desmontar los modos de organización estatal heredados del autoritarismo e instaurar instituciones que reconozcan, promuevan y protejan los derechos de las y los ciudadanos para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales, es decir, la mayor parte del tiempo. Pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, casi todos los sistemas de administración de justicia de la región siguen trabajando con presupuestos precarios y están sujetos a los embates de otros poderes del Estado y otros actores sociales; también destacan problemas respecto al acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida.²

Por ejemplo, la independencia de todos los poderes judiciales en Centroamérica es reconocida por todas las normas supremas de dichas naciones, las que coinciden en señalar que los administradores de justicia sólo están sometidos a la Constitución y las leyes. Esta disposición a pesar de la falta de cumplimiento constitucional de la asignación presupuestaria a estos poderes (en la mayoría de los países de la región se ejecuta un presupuesto menor que el estipulado), ha podido cumplirse en la medida en que varios países han incluido consideraciones técnicas y de participación ciudadana en la designación de los magistrados, elementos antes ausentes en el proceso. También se han hecho reformas para la profesionalización de los jueces, cuyo nombramiento hasta hace poco dependía de factores ajenos a sus capacidades y méritos.³

Además, en los últimos años en Centroamérica se ha observado un notable esfuerzo en la creación de organismos auxiliares de justicia, incluyendo en ésta a los órganos especializados que colaboran en la administración de justicia, pero no tienen funciones jurisdiccionales. Entre ellos están el Ministerio Público (responsable de la acusación penal), la Policía Técnica Judicial (encargada de recabar pruebas), el Sistema de Defensores Públicos (que garantiza el derecho a la debida defensa de quienes no pueden o no quieren pagar un abogado), la Escuela Judicial (dedicada a capacitar al personal judicial), la Inspección Judicial (que investiga las denuncias contra el personal), el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Archivo y Registro Judicial.⁴ Sin embargo, como expresa el penalista argentino, profesor Zaffaroni, en el caso de la policía judicial la dependencia de esta al «poder ejecutivo es un factor necesariamente distorsionante de la investigación. Cuando el poder ejecutivo no quiere que se investigue, el juez o el fiscal quedan sin la cooperación necesaria y, por ende, en imposibilidad de hacerlo. No basta con la formali-

¹ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003. p. 284

² Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 1

³ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 1

⁴ Cfr. Proyecto estado de la región 2003b, p. 2

dad legal que establece que la policía es auxiliar de la justicia, puesto que es sabido que ésta averigua si lo desea, es decir, que en caso contrario se limita a cumplir órdenes y está en condiciones de desviar gravemente la investigación con total impunidad, pues no tiene nadie capacidad de controlarla»⁵

En cuanto al tema del acceso a la justicia en Centroamérica, se han presentado una serie de problemas que han mermado el mismo, como lo son: a) La *cobertura geográfica* de las casas de justicia en la región es muy escasa, siendo el promedio regional de habitantes por tribunal o juzgado de 16,408 personas. b) Las *barreras económicas*. En algunos países existe el denominado arancel de abogados, sin embargo, cabe indicar que la representación profesional tiene carácter obligatorio en la región, salvo para determinados procesos constitucionales como las garantías de amparo, la exhibición personal y algunos casos de derecho de familia (como custodias y violencia doméstica). c) Los *sistemas de defensa pública*. El Salvador y Costa Rica tienen la más alta proporción de defensores por millón de habitantes (superior a 45) y, consiguientemente, la menor proporción de habitantes por defensor (menos de 25,000); les siguen de cerca Honduras y Guatemala. En el otro extremo se encuentra Nicaragua, donde hay 2.7 defensores por millón de personas y cada defensor debe atender, en promedio, a casi medio millón de personas. Panamá muestra un bajo desarrollo de la defensa pública, aunque no con la gravedad que enfrenta Nicaragua. d) Las *barreras étnicas*. En toda Centroamérica los grupos minoritarios (por ejemplo, indígenas) tienen serios problemas de acceso a la justicia, debido al efecto combinado de las barreras lingüísticas, la aplicación de normas que poco o nada tienen que ver con sus culturas, el escaso desarrollo de servicios judiciales especializados y el racismo.⁶

La acumulación de expedientes judiciales, los volúmenes de trabajo muy diversos y las deficiencias en el trato a los usuarios del sistema, son los flagelos más importantes que afectan una justicia pronta y cumplida en los sistemas de justicia en Centroamérica. Es algo normal que los tribunales resuelven menos casos de los que les ingresan anualmente, ya que en todos los países los despachos judiciales acumulan expedientes, y en algunos casos esta acumulación es muy importante. En Honduras, en el 2001 los juzgados de letras de las diferentes materias iniciaron 24,815 juicios, en tanto que los juicios terminados fueron 6,866 (27.6% de los iniciados); esta proporción fue menor a la que se presentó en los dos años anteriores. En Nicaragua el porcentaje promedio de juicios penales resueltos con respecto a los ingresados fue de 60% entre octubre de 1996 y octubre del 2000. En Costa Rica, para el 2002, los casos terminados significaron un 91% de los entrados, pero en materia laboral la proporción no ha superado el 50% en los últimos años. Los tribunales de Panamá, en el 2001, lograron resolver más juicios de los que ingresaron y en los años anteriores este porcentaje se mantuvo por encima del 85%.⁷

⁵ Cfr. Proceso penal y derechos humanos, 2000, p. 19

⁶ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 2-3

⁷ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 3

Otro punto a tomar en consideración es que no todos los poderes judiciales enfrentan el mismo nivel de demanda, por ejemplo, en materia penal Costa Rica segundo país con menor población en el área, su sistema de administración de justicia soporta la mayor carga de trabajo; en el 2002 los juzgadores panameños recibieron aproximadamente 486 casos nuevos, mientras que los costarricenses, en el 2000, recibieron 895 casos nuevos.⁸

Una alta proporción de presos sin condena es una denegación de una justicia pronta y cumplida, esto se puede apreciar en todos las repúblicas centroamericanas. En Guatemala, Honduras y Panamá, la mayoría de los privados de libertad son presos sin condena y en El Salvador casi la mitad (49,8%). Honduras muestra el peor balance, pues de cuatro personas encarceladas, tres están en espera de que se les dicte sentencia. El mejor resultado se da en Costa Rica, donde el porcentaje es de un 25%, es decir, uno de cada cuatro presos.⁹

En todas las naciones se han aplicado medidas para descongestionar el sistema de administración de justicia y hacer más expeditos los juicios. Destacan la introducción de la oralidad en los juicios, la implantación de medidas alternativas y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos, como la negociación, la mediación y el arbitraje.¹⁰ Respecto a estas instituciones para la resolución alternativa de conflictos, «todavía es temprano para conocer los efectos de las mismas sobre la eficacia de la justicia».¹¹

3. Crisis y reforma de la justicia

La solidez de las instituciones de justicia y del Estado de Derecho, en cualquier país, constituyen la base del buen funcionamiento de las instituciones políticas y de los procedimientos democráticos. Hay un vínculo axiológico y práctico entre la calidad del Estado de Derecho y la estabilidad política y el desarrollo económico y social del Estado. Hoy día, el desarrollo debe sustentarse en mayores niveles de equidad y de acceso de todas las personas a las oportunidades. Estas condiciones de equidad, participación y seguridad suponen la existencia de instituciones públicas fuertes, ágiles, transparentes y eficaces.

La reforma de la Justicia viene ocupando, aunque con lentitud, un plano importante dentro de los temas políticos e institucionales de la región. La razón de ello es evidente, la región no había enfrentado con la profundidad requerida, el tratamiento debido a la cuestión de la justicia, la cual ha evolucionado muy lentamente en el último siglo. Para el profesor cubano *Ramón de la Cruz Ochoa*, «la desigualdad entre desarrollo económico y político, incluso institucional con la organización de la Justicia ha contribuido al agotamiento y deterioro de las estructuras y procedi-

⁸ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 3

⁹ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 3

¹⁰ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003b, p. 3

¹¹ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003, p. 301

mientos judiciales, y a la llamada «crisis» de la que tanto se habló en la postrimería del siglo XX». ¹²

La crisis de la justicia se manifiesta en un proceso mundial de cambios y transformaciones de los sistemas políticos, el colapso de los regímenes socialistas, el nacimiento de un nuevo orden político (de carácter «unipolar»), la economía y las finanzas ocupan una atención singular, con el fenómeno de la globalización. Esto obligó que el tema de la justicia, no se analizara en forma aislada y dejó de ser considerada «sólo factor de desarrollo», para ser planteada como aspectos centrales de la misma política «destinada a impulsar el desarrollo». Así, la justicia, y particularmente la penal, que en su inicio postulaba como un requisito esencial para la promoción y la tutela de los derechos humanos, comienza a verse en estrecha relación con el desarrollo económico, como un presupuesto para garantizar seguridad en la presencia de actores económicos y empresariales y promover las inversiones privadas nacionales y extranjeras. La importancia de la justicia pasa entonces del plano «local» al plano de interés «regional», del plano de los «derechos humanos» al plano predominantemente «económico».

En Nicaragua, la «crisis» de la justicia estimuló la preocupación de hacer algo por ella, el sector académico (con muy pocas «voces») y la sociedad (hasta ese momento indiferente) conduce al país, casi en un monólogo, a crear las condiciones del cambio, el cual encuentra un singular apoyo en la cooperación internacional. Así, el país se prepara para un nuevo orden jurídico, pero lo más importante, con sentido de largo plazo. En esta línea de pensamiento, y como producto de aquella necesidad, el Poder Judicial formuló el Plan Maestro 1997-2001, con una visión de corto, mediano y largo plazo. Este proyecto que se formula para el fortalecimiento y desarrollo institucional de la justicia, tiene como finalidad fortalecer la gestión y proyección de ese Poder, reformando aspectos que responden a la superestructura de su funcionamiento, así como a su composición y la infraestructura con que labora.

Entre sus aspectos más relevantes –sería injusto no reconocer el avance en estos últimos años de la Justicia en Nicaragua–, puede destacarse el montaje del sistema de organización y desarrollo de las instituciones judiciales, el reforzamiento a la Escuela judicial, la creación del Instituto de Medicina Legal (una de las obras más importantes), la construcción de Casas de justicia (123, para atender 151 municipios) y Complejos judiciales, el fortalecimiento de Salas de la Corte Suprema de Justicia. También el fortalecimiento y desarrollo de los Despachos judiciales; la consolidación de la Defensoría pública y la Inspección judicial disciplinaria.

Todo un avance formal y legal que aspira al propósito que la impartición de justicia descansa en un adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, mediante la adopción de sistemas, métodos y procedimientos que permiten un eficiente servicio de administración de justicia, y se traduzca en más rendimiento de los tribunales y del gasto que ellos ocasionan.

¹² Reforma de la administración de justicia en América Latina, 2000

4. Percepción y disfunciones de la reforma de la justicia

En la sociedad nicaragüense existe un elevado nivel de expectativas en torno a la actividad del Poder Judicial. No obstante, existe una tendencia en la administración de justicia a agotarse en sí misma, en sus problemas internos, aplicando poco esfuerzo al desarrollo del servicio propiamente dicho. De allí que, y a pesar de los esfuerzos apuntados, sus relaciones con la persona sean insatisfactorias. En correspondencia con ello, se observa una baja conciencia del significado de la legalidad y del respeto a las garantías individuales de las personas y la propia misión del Poder Judicial: tutelar los derechos humanos.

A pesar del proceso de modernización apuntado del Poder Judicial, persisten pues situaciones de carácter disfuncional que empañan o distorsionan el referido proceso y lo más grave, generan una comprobada desconfianza del usuario. La presencia excesiva de la *ratio política*, es un factor que se yergue como un obstáculo fundamental para el desarrollo de una administración real y eficiente, que acentúan los efectos negativos de la disfuncionalidad de la Justicia y se manifiesta en que el funcionamiento de esta administración se basa en la lealtad y la sumisión, y no en el principio del mérito y de la legalidad.

Es natural que en este marco político el Poder Judicial no tenga las mejores condiciones de independencia interna y externa. Los operadores políticos someten al los jueces y magistrados al temor del desplazamiento masivos por medidas de carácter general (por ejemplos, traslados de ciudades o regiones) o bien, a través de las reformas constitucionales destituirlos o acotarles los períodos; sometimiento de los jueces al poder de los órganos cupulares (por ejemplo, la comisión disciplinaria de la Corte Suprema de Justicia), o sea, cancelación de la independencia interna. Si estos órganos son nombrados partidariamente el esquema implica también un grueso detrimento para la independencia externa. También por el sistema de remoción sin suficientes garantías de imparcialidad, sea por órganos internos o por órganos políticos; deterioro salarial muy grande, que devalúa la función judicial, hace poco atractiva la permanencia en ella, estimula la corrupción y el perfeccionamiento técnico y creación de una alta vulnerabilidad laboral y personal de los operadores judiciales, que desemboca en el reemplazo o eliminación de algunos y el condicionamiento de otras situaciones de temor continuo ante los factores de poder.¹³

Este realismo, contrasta con la idea de que sin decisión política no es posible estructurar un Poder Judicial democrático, institución esencial del Estado de Derecho. Los jueces italianos de las «manos limpias», recuerda Zaffaroni¹⁴ no nacieron de una incubadora, sino de una estructura judicial democrática. Sin justicia independiente el Estado de Derecho se degrada a Estado de policía, con el consiguiente costo para la seguridad jurídica y para el pueblo, porque esta última es condición o

¹³ Zaffaroni, La Justicia como garante de los derechos humanos, 1996, p. 27-28

¹⁴ Cuarezma, La posición del juez en Nicaragua, 1996, p. 12

premisa para el desarrollo no sólo económico sino también humano. Nadie invierte sin seguridad, y cuando lo hace en condiciones de inseguridad la compensa con réditos desproporcionados en la relación con la inversión.

5. La naturaleza «económica» de la reforma de la justicia

En el contexto de este proceso complejo de reforma de la justicia, no debe sorprendernos que las reformas económicas, estructurales que se vienen llevando a cabo en muchos países en desarrollo impulsan a los de la región a abordar la reforma de la justicia como complemento necesario a la reforma económica y no como en lo que en realidad debe ser, un camino para el mejoramiento del Estado Social de Derecho y de la democracia y de mayor respeto para los derechos humanos, como expresa *Ramón de la Cruz Ochoa*.¹⁵ Lo cierto es que ambas categorías deben de mantenerse en un plano de equilibrio e igualdad, ya que son fundamentales para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Hay un acuerdo común, que el proceso de liberación económica que vive la región plantea relevantes exigencias de reformas legales e institucionales, necesarias para asentar estratégicamente esos procesos y, a la vez, para hacer frente a las múltiples desigualdades sociales heredadas y provocadas por modelos económicos desprovistos de un perfil humanístico en su esencia de funcionamiento.

Sin embargo, y con la finalidad de que ambas reformas se hagan de forma coordinada, hay que señalar, y con mucha preocupación, que las reformas legales y las económicas pueden, en casos concretos, entrar en obvias contradicciones y, en los casos más graves, anularse entre sí, lo cual puede despertar preocupación e incomodidades, y con razón, entre los beneficiarios de las mismas. Este es el caso en el país del Código de la Niñez y la Adolescencia, de la Ley que Regula la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

El Código de la Niñez y la Adolescencia -reflejo del modelo de Estado social de derecho-, garantiza a la niñez y a la adolescencia a través del Estado, el derecho a las “políticas sociales básicas” que se caracterizan por los “servicios universales” de manera equitativa y sin excepción alguna, por ejemplo educación, salud, agua potable y energía eléctrica. Pero, la dinámica de la liberación de estos servicios a los espacios privados desorienta o confunde no sólo a los beneficiarios respecto quién debe de garantizarle tales derechos, sino también a los inversionistas económicos beneficiarios del proceso de privatización, respecto al límite de los compromisos adquiridos frente a un usuario acostumbrado a reclamar estos derechos humanos al Estado (Social)

Este fenómeno de contradicción, también afecta la Ley que Regula la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos respecto a su objeto y competencia. Ambas, tienen una importante

¹⁵ Reforma de la administración de justicia en América Latina, 2000

misión en el marco del concepto del Estado social de derecho nicaragüense: regular y vigilar, respectivamente, el cumplimiento de los derechos humanos en el “ámbito” de la Administración pública. No obstante, un grueso de aspectos que tienen que ver con la función pública, al pasar a la esfera del mercado económico privado, sale de la competencia de ambas instituciones, generando expectativas encontradas y desconcierto.¹⁶

6. Riesgos en la reforma de la justicia. Soberanía limitada

La región pasa por un momento de transnacionalización de sus Estados y cada vez son más dependientes de los países centrales o industrializados. Mediante estos procesos, señala el profesor nicaragüense de la Universidad de Western, Ontario, *Andrés Pérez Baltodano*,¹⁷ el Estado transfiere importantes cuotas de poder a los centros transnacionales alrededor de los cuales se organiza la globalización, adquiriendo niveles de inmunidad ante las sociedades de estos Estados. Todo ello deteriora los poderes nacionales o bien, anula todo intento de construcción de un Estado originado del consenso contractual de la sociedad. La pérdida del poder de los Estados es parte de la globalización, reduce a los actores nacionales a la impotencia frente a los problemas reales que se plantean en sus comunidades. Para *Zaffaroni*, la globalización, como momento de poder mundial consecuente de la revolución tecnológica, presenta una serie de contradicciones, pero el elemento más notorio es la pérdida de poder por parte de los Estados nacionales.¹⁸ Para *Bob Jessop* citado por *Andrés Pérez Baltodano*, el aparato estatal transnacionalizado sufre una pérdida progresiva de unidad en términos de la coherencia vertical entre los diferentes niveles de organización, y de coordinación horizontal entre las diferentes áreas de actividad estatal. En estas condiciones, el Estado pierde capacidad para promover la integración social y la formación de identidades políticas nacionales.¹⁹ La transnacionalización del Estado en la región, además, obstaculizará las posibilidades de desarrollo de verdaderas sociedades civiles fundamentadas en estructuras efectivas de derechos ciudadanos. La transnacionalización del Estado disminuye significativamente la capacidad de la política democrática y de la participación política organizada como fuerzas constitutivas de la Nación. La pérdida de poder local crea normas y valores determinados por la racionalidad e intereses del poder transnacional que condicionan a los estados nacionales debilitados e inducen a las sociedades a aceptarlos como parte del progreso (soberanía limitada) Para *De la Cruz Ochoa*,²⁰ la reforma de los sistemas de justicia ha sido estimulada en gran medida por actores internacionales económicos, países desarrollados dominantes y otras instituciones internacionales. Estas ocurren en el marco de la moder-

¹⁶ Cuarezma, El desafío de la justicia, 2001, p. 66-67

¹⁷ El futuro de las identidades políticas de América Latina, 2001, p. 1

¹⁸ El curso de la criminología, 2000, p. 10-11

¹⁹ El futuro de las identidades políticas de América Latina, 2001, p. 2

²⁰ Reforma de la administración de justicia en América Latina, 2000

nización del Estado y se ofrecen como argumento los vínculos estrechos entre crecimiento económico y sistemas legales y de justicia eficaces, informalizados, accesibles, previsibles, entre otros. El sustento predominantemente económico de la reforma legal y judicial agenciada internacionalmente no debe ser la única justificación posible para el cambio. Esta cruzada internacional por la transformación legal y judicial llevada a cabo por muchas agencias internacionales no tiene en cuenta las justificaciones y el sentido político de la reforma legal y de la administración de justicia judicial que deben tener en la región y sólo su preocupación económica asume y promueve las reformas como cambios técnicos necesarios para una modernización adecuada del Estado y un crecimiento económico guiado por el mercado. La despolitización interesada y la correlativa tecnocratización de la reforma judicial tienden a ser hegemónica en la medida que su soporte económico, vía préstamos multilaterales, le da un impulso comparativamente superior al que pueden tener otras perspectivas sobre el tema, como indica el citado autor. En este sentido, las reformas de la justicia gozan del obligado carácter de «legalidad», pero (en muchos casos) no de «legitimidad social» indispensable para que los amplios sectores sociales vean reflejado en las mismas sus particulares necesidades e intereses.

Esta tendencia de la reforma judicial, exclusivamente desarrollada con lineamientos técnicos y económicos, sin atender el tema de los derechos humanos, debe de generar en la sociedad regional y nacional una atención y preocupación particular. Entregar tan delicada misión a los dueños del dinero es por demás peligroso.

Ejemplo de esa visión economicista y técnica de la reforma de la justicia, se pone de manifiesto en un excelente estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la «*Seguridad Jurídica e Inversiones*» sobre el «*acceso de la justicia en Centroamérica y Panamá*»²¹, que establece que para empresarios de sesenta y nueve países, son importantes para la inversión económica la credibilidad del Estado, la previsibilidad de las normas y de las políticas, las percepciones sobre la estabilidad política y seguridad de la propiedad, la relación Estado-Empresas privadas, la incertidumbre creada por la ineficiencia del gobierno en la prestación de servicios, la importancia de la criminalidad, la confianza en la aplicación de la ley por la justicia, las trabas burocráticas y la importancia de la corrupción, pero en el planteamiento de estos empresarios no se observa la preocupación que la sociedad tiene del valor de la justicia, especialmente para los sectores de escasos recursos económicos, para quienes ésta es fundamental en la protección, defensa y promoción de sus derechos humanos.

No existe ninguna duda que la reforma del sistema de justicia debe garantizar la seguridad jurídica para el desarrollo económico y asegurar que las normas no sólo se apliquen, sino que se exija su cumplimiento efectivo. El valor de la justicia concebido como aplicabilidad o exigibilidad permite identificar violación al orden jurídico y sancionar al trasgresor o reparar el daño a favor de la víctima. Sin embargo, la reforma de la justicia también es vital para la realización efectiva de la demo-

²¹ Seguridad jurídica e inversiones, 2000, p. 15

cracia y los derechos humanos, recogidos en buena parte de las Constituciones Políticas de la región pero, en muchos supuestos, sin posibilidad de realizarse. Los derechos humanos, como expresa *Zaffaroni*, deben ser, ante todo, «garantizados por los gobiernos y, en especial, por los poderes judiciales nacionales. Los organismos internacionales, políticos o jurisdiccionales, no son más que reaseguros que operan cuando fallan las garantías nacionales, pero jamás pueden sustituir a éstas».²²

También, debe evitar caer en la tentación de pretender, con el objeto de favorecer en *extremo* a la seguridad de la inversión económica (que se revierten al final contra ella misma), de instaurar en los países de la región una «justicia rápida» (*fast justice*) con la promoción e institucionalización de sistemas de *factos* o «alternativos a la justicia». Entre estas formas de resolución alternativa de conflictos hay que destacar el principio de oportunidad, la mediación, la conciliación, la justicia consensuada o justicia regateada o *plea bargaining system*, más pudorosamente traducido como negociación.²³ Estas instituciones novedosas privatizan la justicia penal y, por tanto, pueden alterar el sistema de legalidad vinculado al Estado de Derecho y promover procedimientos «reacios a los preceptos éticos, que nada tienen que ver con la justicia ni la equidad», como expresa *José Carlos Barbosa Moreira*.²⁴ No hay duda que la seguridad jurídica exige un sistema funcional, expedito, transparente e imparcial (una «justicia rápida»), sin embargo, no hay acuerdo en qué consiste la imparcialidad y la rapidez del sistema de justicia.²⁵ Todavía es temprano para conocer los efectos de estas innovaciones sobre la eficacia de la justicia.²⁶ El estudio sobre la *Seguridad Jurídica e Inversiones* pone de manifiesto el interesante dato que «la cultura jurídica centroamericana popular –no así la del sector privado–, aparenta inclinarse por cierta ausencia de orden y rapidez siempre y cuando se asegure cierto nivel de justicia social, mientras que la misma cultura en los países desarrollados (y principales sedes de las empresas inversionistas) prefieren arriesgarse a la injusticia antes que soportar el desorden y el atraso judicial».²⁷

Por otra parte, en éste proceso de reforma de la justicia existe una tendencia, que también proviene de los países industrializados, a optar un modelo de seguridad fundamentado en la política de «ley y orden» o «tolerancia cero». Esta política está basada en golpear duro a los delincuentes, limitando los derechos fundamentales de las personas al darle mayores atribuciones a la policía (y recientemente el Ejército en la lucha contra el «terrorismo», el «tráfico de drogas», etc.) para la «lucha» contra el delito. Este tipo de represión, en palabras del escritor uruguayo *Eduardo Galeano* pócima mágica elogiada por los medios de comunicación, se descarga

²² Cuarezma, La posición del juez en Nicaragua, 1996, p. 13

²³ Zaffaroni, Proceso penal y derechos humanos, 2000, p. 15

²⁴ La transacción penal brasileña y el derecho norteamericano, 2000, p. 52

²⁵ Cfr. Seguridad jurídica e inversiones, 2000, p. 81

²⁶ Cfr. Proyecto estado de la región, 2003, p. 300

²⁷ Cfr. Seguridad jurídica e inversiones 2000, p. 81

generalmente con saña sobre los sectores marginales y otras minorías.²⁸ No olvidemos, como expresa el criminólogo *Carlos Alberto Elbert*, que la vida urbana del siglo XXI, más que vida, será una pesadilla insufrible; mayores zonas marginales, personas sin documentación ni trabajo estable, pagando salteado sus alquileres y servicios. Esta situación hace más fácil criminalizar a los excluidos, tanto en el plano individual como familiar o colectivo. Dada la evidente procedencia social de los protagonistas sociales, la selección de sospechosos y diferentes, resulta extremadamente obvia y los grupos considerados peligrosos pueden ser seleccionados con sólo observar las multitudes por las calles²⁹ o bien, con establecer su nacionalidad en el pasaporte o cédula de identidad.

Esta tendencia apuesta, para el caso de Nicaragua, por el retorno de la vieja policía del siglo XIX, como institución de carácter urbano que nace para cuidar, según *Zaffaroni*,³⁰ la enorme concentración de riqueza y la «concentración» de la miseria.³¹ En un proceso, como el que vive la región y, en particular, Nicaragua, que se sintetiza como «menos Estado y más iniciativa privada», estas reformas apuestan a una policía diseñada para cuidar la libre circulación de bienes y capitales, y no la seguridad ciudadana, una policía no como «medio», sino como «fin».

Esto nos da la sensación, como dice *Zaffaroni*,³² de que todo está al revés y de alguna manera parece que así es, conforme a nuestras pautas todo parece estar al revés, es decir, como dijo *Eduardo Galeano* si Alicia volviera hoy no tendría necesidad de mirar al espejo sino que le bastaría con asomarse a la ventana.³³

7. Debate en busca de un acuerdo regional y nacional sobre la reforma de la justicia

La base para que todo programa de reforma de la justicia tenga éxito debe contar primero con la creación del consenso entre todas las instituciones que tienen que ver con el tema justicia y, segundo, las otras fuerzas del Estado y la sociedad sobre la pertenencia de la reforma y, en base a este consenso, el consiguiente compromiso y voluntad política de llevar adelante el proceso cualquiera que sean los inconvenientes que aparezcan en el camino. Es importante preguntarse si la reforma de la justicia que se viene realizando desde las postrimerías de los años ochenta, ha sido diseñada por la propia sociedad o bien, fruto de las contradicciones sociales internas (sin perjuicio de las experiencias del derecho comparado) o solo un producto del mundo académico o una imposición de los mercados económicos a través de las agencias de cooperación internacional. La respuesta ha ésta interrogante permitirá, entre otras cosas, determinar el impacto de la reforma y la vigencia (útil) de las

²⁸ Patas Arriba, 1999, p. 88

²⁹ El Control sin Estado y sin políticas criminales en la América globalizada, 2001, p. 565

³⁰ El curso de la criminología, 2000, p. 9

³¹ Cuarezma y Zapata, La policía en los Estados de derechos latinoamericanos, 2003, p. 423

³² El curso de la criminología, 2000, p. 10

³³ Patas arriba, 1999, p. 2

instituciones originadas por la misma (leyes, códigos, etcétera). No es de extrañarse pues que muy pronto la región y, en especial, Nicaragua, pueda entrar en un proceso de «**contrarreforma**» para anular o corregir todos aquellos efectos negativos que pudieran aparecer como producto de la «trasposición jurídica cultural» en el área centroamericana y en nuestro país, porque, como dice con razón el procesalista español, *Ernesto Pedraz Penalva*, este tipo de transposición jurídica no será más que un «**cuerpo extraño de difícil aprovechamiento y por tanto de dudoso éxito**».³⁴ En este estado de la reforma de la justicia, es «indispensable e impostergable», promover espacios que generen grandes acuerdos nacionales en torno a ésta, entre las organizaciones representativas de los intereses colectivos, gremios de abogados, estudiantes de derecho, usuarios de la justicia, especialmente los partidos políticos, para prestar su cooperación con el propósito de iniciar un proceso que conduzca a la autonomía y profesionalización plena de la justicia, especialmente en lo que concierne a su despartidización. También es importante provocar un análisis serio e imparcial de carácter político sobre los beneficios, costos y riesgos que supone la creación de instituciones y leyes que no han nacido de la «contradicción natural» de la sociedad y sus necesidades, aunque para otros países y para el mundo académico y científico sean positivos. Hay que abrir pues, un gran debate nacional y regional que permita identificar intereses y elementos comunes entre los diversos actores para vitalizar o reorientar la reforma de la justicia de los países, y evitar el sacrificio de los principios de la libertad, la igualdad y justicia en el altar de la seguridad. El resultado de la reforma de la justicia debe de ser el resultado de un debate democrático e informado.

El desafío mayúsculo es hacer que la reforma de la justicia se oriente, en consecuencia, a transformar las bases de legitimidad sobre las cuales funciona. Ello supone un cambio sustancial en las relaciones con la sociedad, un «encuentro con la persona», diseñada dentro de una estrategia a largo plazo y dirigida fundamentalmente a producir un cambio en el comportamiento y en la estructura de pensamiento del operador judicial. Tal perspectiva constituirá un «cambio cultural y estratégico» de primera magnitud con respecto a los esfuerzos de la justicia emprendida en la región centroamericana y, en especial, en Nicaragua.

³⁴ Pedraz Penalva y Cuarezma Terán, Código de Instrucción Criminal, 2001, p. 210

Bibliografía

1. BARBOZA MOREIRA, José Carlos. La Transacción Penal Brasileña y el Derecho Norteamericano. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, n° 17, 2000, 49-53.
2. CUAREZMA TERÁN, Sergio y ZAPATA LÓPEZ, Roxana I. “La Policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: El Caso Nicaragua”. En: *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*. Ambos, Kai, Juan-Luis Gómez Colomer y Richar Vogler. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C., Ltda., 2003, 423- 461.
3. Cuarezma Terán, Sergio. “El desafío de la justicia”. En: *El PNUD y Nicaragua ante el tercer milenio. Una visión nicaragüense sobre gobernabilidad y desarrollo humano*. Managua, 2001, 63-68.
La Posición del Juez en Nicaragua. La Administración de Justicia como garante de los derechos humanos en Nicaragua. Managua: Editorial-Imprenta UCA, 1996.
4. DE LA CRUZ OCHOA, Ramón. Reforma de la Administración de Justicia en América Latina. Conferencia Pronunciada en el Congreso de la Asociación Americana de Juristas celebrado en La Habana, Cuba, 18 de octubre de 2000, 1-15.
5. ELBERT, Carlos Alberto. “El control sin Estado y sin políticas criminales en la América Latina globalizada”. En: *Documentos Penales y Criminológicos. Volumen 1*. LUZÓN PEÑA, Diego Manuel, PEDRAZ PENALVA, Ernesto y CUAREZMATERÁN, Sergio J. (Directores). Managua: HISPAMER, 2001, 555-568.
6. GALEANO, Eduardo. *Patas Arriba. La Escuela del Mundo al Revés*. México: Siglo XXI editores, 1999.
7. PEDRAZ PENALVA, Ernesto y CUAREZMA TERÁN, Sergio. *Código de Instrucción Criminal. Comentado, concordado y actualizado*. Managua, HISPAMER, segunda edición, 2001.
8. PÉREZ BALTODANO, Andrés. “El futuro de las identidades políticas de América Latina”. *Confidencial. Semanario de Información y Análisis*, n° 233, 2001.
9. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Seguridad Jurídica e Inversiones. Acceso a la Justicia en Centroamérica y Panamá*. San José, Costa Rica, 2000.
10. PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto del Estado de la Región*. San José, Costa Rica, 2003, 282-304.
Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Resumen del Capítulo 7: El Desafío de la Democratización de la Justicia y del Fortalecimiento de la Rendición de Cuentas. San José, Costa Rica 2003: <http://>

www.estadonacion.or.cr/Region2003/Paginas/prensa/Resumen-7.pdf

11. ZAFFARONI, Raúl y MADLENER, Kurt. La Justicia como garante de los derechos humanos: La independencia del Juez. San José, Costa Rica: ILANUD, 1996, 5-37.

“El Curso de la Criminología”. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, n° 18, 2000, 7-11.

“La justicia como garante de los derechos humanos en México y en América Central: La independencia del Juez”. En: *La Justicia como garante de los Derechos Humanos: La independencia del juez*. San José, Costa Rica: ILANUD, 1996, 5-37.

“Proceso Penal y Derechos Humanos: Códigos, Principios y Realidad”. En: *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*. México: Editorial Porrúa, 2000, 3-24.