

# REFORMA JUDICIAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

*En años recientes, diversos países han comenzado a acudir al Banco Mundial (BM), así como a otras instituciones financieras internacionales, con el objeto de buscar asistencia en procesos de reforma judicial. El BM justifica su participación en este campo alegando que es necesario crear condiciones favorables a la inversión, mediante el reordenamiento del aparato judicial; en este contexto se firma, en 1993, el primer proyecto del BM sobre infraestructura judicial, el cual se está desarrollando en Venezuela.*

## ANTECEDENTES

A comienzos de 1995, el Comité de Abogados por los Derechos Humanos (CADH) (1) y Provea iniciaron un proyecto conjunto de investigación sobre esta primera iniciativa del BM, con el objeto de examinar hasta qué punto la propuesta de reforma respondía a las necesidades más apremiantes en materia de administración de justicia en Venezuela. Como resultado de esa investigación se produjo un documento titulado "El Banco Mundial y la Reforma Judicial en Venezuela. Un caso de estudio", y se realizó, en junio de este año, un seminario con participación de miembros de algunas ONG de derechos humanos y de ambiente de diversos países de América Latina, así como representantes del BM, el BID y de los poderes Judicial y Ejecutivo de Venezuela, con la finalidad de analizar críticamente esta primera experiencia y sus posibles implicaciones para otros países de la región que actualmente están concretando proyectos similares con el BM.

## LIMITACIONES DEL PROYECTO

Tanto a lo largo de la investigación como durante el seminario, surgieron un conjunto de temas sobre los cuales parece existir una preocupación compartida por parte de las ONG, en relación con este tipo de proyectos.

**En primer lugar, resulta preocupante la visión restringida que ha tenido el BM en torno a la reforma judicial,** la cual se ha limitado, al menos en el diseño, a aspectos relacionados con mejoras de la infraestructura, la capacitación, la dotación técnica y el fortalecimiento institucional del órgano rector de la administración de justicia. Indudablemente, este tipo de mejoras son necesarias, mas no suficientes para asegurar una justicia independiente, imparcial y oportuna, capaz de garantizar el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos.

Todos los cambios a los que se refieren los diferentes componentes del proyecto resultarán insuficientes si no van acompañados por un compromiso de Es-

tado, esto es, de todos los poderes públicos, para garantizar la independencia del sistema de administración de justicia, lo cual supone, entre otros, mecanismos objetivos de selección, promoción y re-moción de los funcionarios judiciales y sueldos acordes con la importancia de la función que desempeñan. Este tipo de medidas son las que aseguran que la función judicial no esté subordinada a intereses político-partidistas o económicos, que son los que, en definitiva, han minado la credibilidad de la justicia venezolana. En el caso de Venezuela, este compromiso de Estado no se garantizó en las etapas de negociación del proyecto, ya que el acuerdo se firmó el 31 de diciembre de 1993, bajo la presidencia interina de Ramón J. Velásquez, en las condiciones más adversas en que podía negociarse un crédito de esta naturaleza, pues el país atravesaba una difícil transición y no existían interlocutores estables que garantizaran en aquel entonces la continuidad del proyecto.

El mismo BM reconoce hoy que, para que este tipo de proyectos sean exitosos, se requiere que el gobierno establezca agendas de reforma y priorice las áreas en las que la asistencia legal es más necesaria, ya que, "a menos que un país se comprometa a reformar su régimen legal..., la asistencia técnica puede ser una pérdida de recursos" (2); sin embargo, esta agenda no existía en el caso de Venezuela y, lo que es peor, todavía no se ha formulado. De esta forma, un proyecto que podría apuntar al fortalecimiento de la administración de justicia en el campo político-institucional, corre el riesgo de convertirse en un proyecto de apoyo institucional-administrativo hacia uno de los actores judiciales.

**En segundo término, el proyecto de reforma financiado por el BM parece fragmentado,** en la medida en que no incorpora en sus estudios iniciales, ni en el diseño del proyecto, a los diferentes actores judiciales (Corte Suprema, Ministerio de Justicia, Fiscalía General), sino que se limita a uno de los integrantes del sistema como es el tribunalicio, regido

**Ligia Bolívar O.**

por el Consejo de la Judicatura. Además, en atención a un enfoque que pretende ser "técnico", con el objeto de no interferir con asuntos propios de la soberanía nacional, el proyecto obvia todo lo relativo a las reformas legislativas indispensables para una adecuada administración de justicia.

Tal como quedó reflejado en el estudio de Provea-CADH, resulta difícil imaginar un sistema judicial que funcione adecuadamente si, asumiendo el éxito del proyecto en los ejes en los que concentra su acción, llegáramos a contar con jueces bien capacitados, bien pagados, bien dotados de personal y de equipos y con conciencia sobre las dimensiones de su gestión, pero que, por ejemplo, a la hora de solicitar el traslado de un recluso al tribunal para que rinda declaración, esta mínima función se vea obstaculizada a lo largo de varios meses por el inhumano comercio de cupos en los autobuses que administra el cuerpo de vigilancia de la Dirección de Prisiones del Ministerio de Justicia. Ciertamente, existen algunas áreas que deben ser privativas del Estado, y que no admiten condicionamientos ni interferencias de la banca multilateral, pero sí es posible que, para que los recursos invertidos se reflejen en resultados favorables, se exija al Estado receptor que se comprometa a insertar los proyectos de asistencia técnica en un contexto más amplio que incorpore a los diferentes actores judiciales, según el diseño que el Estado considere más adecuado para asegurar el éxito del proyecto de reforma en un sentido integral.

En tercer lugar, el proyecto no tomó en cuenta las necesidades y expectativas de los diferentes "consumidores" de los servicios judiciales. Si bien se produjeron consultas con sectores empresariales y comerciales, no sucedió lo mismo con otros sectores sociales igualmente afectados por las deficiencias de un sistema judicial poco independiente, lo cual evidencia una visión restringida del desarrollo, entendido en función de las posibilidades de inversión de los grandes capitales (¿golondrina?) internacionales,

pero no de los pequeños y medianos productores industriales y rurales locales quienes, en definitiva, son los que tiene sus raíces enterradas en este país.

Al respecto, resulta preocupante observar cómo diversos sectores, especialmente abogados y comunicadores sociales, pero también muchos otros, repiten de manera acrítica el argumento sobre la necesidad de la reforma para atraer capitales internacionales, como si quienes vivimos y padecemos a diario las arbitrariedades del sistema judicial venezolano no tuviésemos derecho también a un mínimo de seguridad jurídica, no solo para hacer un negocio, sino también para obtener un crédito agrícola, alquilar un apartamento, formar un sindicato, negociar un contrato laboral, obtener respuesta oportuna de la administración, proteger nuestros derechos como consumidores, sacar una partida de nacimiento u obtener reparación frente a un atropello policial.

**Finalmente, el proyecto, negociado a puerta cerrada, niega el legítimo derecho a la participación de diversos sectores sociales, desde el momento mis-**

---

**Existe un interés compartido entre las ONG y ciertas autoridades judiciales en torno al indispensable fortalecimiento del sistema de administración de justicia, no sólo en términos de infraestructura y recursos, sino también en lo que se refiere a mecanismos que aseguren la independencia y autonomía de la función judicial. Son varios los funcionarios judiciales que desde el Consejo de la Judicatura y los tribunales están apostando, no sin resistencias internas y externas, en esta dirección.**

---

mo de su concepción, en contradicción con reiterados llamados del BM -al menos en el papel- en torno a la necesidad de ampliar la participación social en las diferentes etapas del desarrollo de proyectos que afectan sus intereses. Sobre este punto volveremos en detalle más adelante.

## **ALGUNAS SEÑALES ESPERANZADORAS**

Más allá de estas limitaciones, es necesario reconocer que, gracias a una actitud favorable de parte de algunos de los ejecutores del proyecto, la puesta en práctica de éste parece estar apuntando hacia la creación de condiciones para la superación de los problemas y limitaciones antes planteados. Sin embargo, la ausencia de un reconocimiento expreso del BM en cuanto a la importancia de las limitaciones antes mencionadas, hace temer por su posible repetición en experiencias futuras, y hasta la reversión de los tímidos avances en el caso venezolano.

En lo que respecta a Venezuela, algunas de las personas actualmente responsables por el proyecto han mostrado una actitud de apertura hacia la participación de las ONG y de otros sectores sociales en diversas etapas de ejecución y monitoreo del mismo. Sin duda, existe un interés compartido entre las ONG y ciertas autoridades judiciales en torno al indispensable fortalecimiento del sistema de administración de justicia, no sólo en términos de infraestructura y recursos, sino también en lo que se refiere a mecanismos que aseguren la independencia y autonomía de la función judicial. Son varios los funcionarios judiciales que desde el Consejo de la Judicatura y los tribunales están apostando, no sin resistencias internas y externas, en esta dirección.

## **PARTICIPACION Y REFORMA: BALANCE Y PERSPECTIVAS**

El BM ha comenzado a insistir en la importancia de la participación social para el éxito de los procesos de reforma judicial, reconociendo que "para tener un

---

**El éxito de la reforma depende, en buena medida, de la construcción de una alianza entre actores judiciales y sociales favorables al fortalecimiento de la administración de justicia, entendida ésta como un derecho de todos y no tan sólo como un servicio a disposición de sectores privilegiados y limitados de nuestra sociedad.**

---

impacto sobre la sociedad en general, la reforma legal no puede ser lograda exclusivamente por la profesión legal; debe involucrar a un público más amplio” (3). No obstante, a comienzos de los años 90, cuando comenzó a negociarse el proyecto de Venezuela, la participación no era reconocida por el BM como un elemento importante de su política; de allí el carácter cerrado del proceso de discusiones y negociaciones en este caso. Esto no significa, sin embargo, que los cambios recientes en la política del BM se encuentren adecuadamente reflejados ni en el diseño ni en la ejecución del proyecto de reforma judicial venezolano. Más allá de la buena disposición de algunos funcionarios a cargo del proyecto, el conjunto del liderazgo judicial permanece indiferente, cuando no opuesto, a la idea de abrir las puertas a la participación social.

Los escasos espacios de diálogo -que no todavía de participación- que se han obtenido, se han logrado gracias a la presión y persistencia de las ONG. El CADH y Provea facilitaron los borradores del estudio sobre el caso de Venezuela a funcionarios del BM con el objeto de obtener sus comentarios y facilitar el diálogo. El seminario convocado por Provea y el CADH en Caracas en junio de este año es un hecho de particular relevancia, pues es la primera vez que funcionarios del BM y el BID acceden a sentarse en una mesa de discusión convocados por organismos no gubernamentales de derechos humanos. Miembros de numerosas instituciones públicas y no gubernamentales fueron consultados por Provea y el CADH en torno al proyecto de reforma judicial a lo largo del período de investigación y representantes de todos los poderes públicos del país fueron invitados al seminario.

Si nos detenemos a brindar este tipo de detalles, es simplemente porque consideramos necesario evidenciar que, desde las organizaciones sociales, existe no sólo la disposición sino también un compromiso que se refleja en hechos concretos en función de la facilitación de espacios de diálogo, participación y construc-

ción de propuestas en materia judicial.

La participación en el proceso de reforma judicial, en sus diversas facetas, es de vital importancia si se desea asegurar cambios sustanciales y duraderos en nuestra administración de justicia. Las ONG, los colegios profesionales, las universidades y muchos otros sectores pueden hacer significativos aportes para garantizar que la reforma judicial no sea, en palabras de una colega de Provea, otro de los tantos “helicoides” de nuestra democracia. Sin embargo, nadie puede defender lo que no conoce. El contenido y alcance de la reforma judicial sigue siendo un secreto para la mayoría de la población.

### **UNA REFORMA CON AMIGOS Y ENEMIGOS**

Mientras escribimos estas líneas, la puesta en práctica del primer proyecto piloto de reforma judicial, a ejecutarse en el Edo. Miranda, está sufriendo una serie de contratiempos, a causa de “diferencias de opinión” entre los magistrados del Consejo de la Judicatura. Si los planes se hubieran compartido oportunamente con los sectores interesados de la población mirandina, quizás esto no estaría sucediendo, pues el muerto tendría dolientes.

La Coordinación Nacional del proyecto en el Consejo de la Judicatura ha comprendido la pertinencia y necesidad de abrir espacios amplios de participación para consolidar las propuestas de reforma judicial. Para el 27 de septiembre estaba prevista una primera reunión entre las ONG de derechos humanos de Caracas y de los estados en los que se desarrollará el plan piloto (Miranda, Sucre y Lara), junto con la Coordinación Nacio-

nal del Proyecto, los gerentes de los diferentes componentes y los jueces que integran la Comisión Técnica. La reunión tuvo que ser suspendida a último momento, pues el plenario del Consejo de la Judicatura acordó no brindar apoyo para la realización de este encuentro. El pretexto formal fue que no podía el Consejo destinar recursos para algo que era de interés para las ONG; este celo por el uso de los recursos contrasta con la inversión de un millón doscientos mil bolívares en la publicación de un comunicado de prensa en el que se ventilan públicamente las diferencias entre los magistrados en torno al proyecto en cuestión. Sin embargo, seguiremos apostando y presionando por que la reforma judicial deje de ser un asunto exclusivo de algunos actores judiciales y se convierta en un espacio para el debate y la propuesta, pues pocas cosas son tan públicas como la justicia.

En un país como Venezuela, donde el Poder Judicial ha estado históricamente subordinado a intereses políticos y económicos, no es extraño que las aspiraciones de fortalecimiento de la función judicial encuentren fuerte oposición por parte de quienes aspiran a mantener el control sobre la administración de justicia. En tal sentido, consideramos que el éxito de la reforma depende, en buena medida, de la construcción de una alianza entre actores judiciales y sociales favorables al fortalecimiento de la administración de justicia, entendida ésta como un derecho de todos y no tan sólo como un servicio a disposición de sectores privilegiados y limitados de nuestra sociedad. □

**Ligia Bolívar O.** es socióloga y fue responsable del proyecto de investigación de Provea-CADH sobre reforma judicial en Venezuela.

1. El CADH es una ONG internacional con sede en los Estados Unidos cuya labor está orientada a asegurar la vigencia del Estado de Derecho y de una justicia independiente como bases para el respeto de los derechos humanos.
2. Banco Mundial: El Banco Mundial y la Asistencia Técnica Legal. Lecciones iniciales. Washington, 1995. Pág. 11.
3. Banco Mundial. Op. cit. Pág. 23