

INTRODUCCIÓN

LA JUSTICIA COMO PROBLEMA

En todo idioma hay un sinnúmero de palabras que tienen varios significados, entender cuál es el que usa nuestro interlocutor o el texto que leemos depende del sentido que la palabra adquiere en la frase donde está ubicada. No obstante, el caso de la palabra *justicia* es algo especial.

Justicia designa, de una parte, un valor al que todos aspiramos, no sólo como perteneciente a un mundo ideal que nos gustaría que fuera el que habitamos, sino como rector de exigencias en nuestra vida cotidiana. “Pido que se haga justicia”, dice a los periodistas el padre o la madre de la niña que fue asesinada y todos entendemos que el reclamo alude a que el autor de ese acto indigno sea identificado y castigado como merece. Muchos de quienes comparten esa exigencia no saben qué dice la ley sobre un caso así, ni menos aún, cuáles serán las pruebas que se exigirán para llegar a la convicción de que un sujeto dado es responsable del delito. No obstante esa ignorancia, pedimos *justicia*.

Por otra parte, la palabra *justicia* designa a un aparato integrado por varias instituciones, habitadas por policías, jueces, fiscales, defensores públicos y carceleros, junto a los cuales trabajan unos actores especiales porque —tienen la capacidad de manejar las claves del sistema— a quienes llamamos abogados. Estos personajes se refieren, más bien, a la administración de justicia, cuando hablan del sistema en el que operan. Pero el ciudadano promedio llama a ese aparato simplemente *justicia*. “Que la justicia se haga cargo”, acaso reclame el mismo padre de nuestro ejemplo.

Los dos sentidos de la palabra no sólo son diferentes. Con cierta frecuencia llegan a ser opuestos hasta el punto de colisionar. Esto es, de un lado tenemos un sentimiento humano que requiere respeto a lo que se estima es derecho de cada quien, honradez en el comportamiento de unos respecto de los otros, y una sanción imparcialmente establecida para quien transgreda ciertas líneas. De otro lado, está ese aparato encargado de administrar la justicia, para lo cual está dotado de códigos y leyes, funcionarios y recursos presupuestales. Es un aparato que, según la percepción prevaleciente en América Latina, no hace *justicia* en el primer sentido de la palabra.

Según el Latinobarómetro —encuesta anualmente efectuada en los países de la región—, entre 1996 y 2009, la justicia (en el segundo sentido) contaba en promedio con la confianza de una de cada tres personas. Durante ese periodo, la justicia latinoamericana fue perdiendo confianza. En el conjunto de la región, su nivel nunca fue mayor a 36% de los encuestados, techo alcanzado en 1997, ni menor a 20%, piso que tocó en 2003. Las encuestas hechas en cada país dicen, con variantes propias, más o menos lo mismo, y en casos como el de Nicaragua satisfacción y confianza apenas llegaban a 14% en 2005.¹ En general, el ciudadano latinoamericano cree que la justicia (segundo sentido) es lenta, cara y corrupta. Por eso es que no confía en ella.

Una de las principales razones por las cuales los ciudadanos de escasos recursos desconfían de la justicia es que consideran que los jueces no son independientes o no son imparciales, dado que el poder económico influencia sus decisiones o que el órgano judicial actúa de manera discriminatoria a favor de los litigantes con mayores recursos. En Chile, cuatro de cada cinco encuestados (82.8%) de sectores pobres en Santiago, Valparaíso y Talcahuano tenían en los años noventa una opinión negativa sobre la justicia, 85.7% consideraban que “la justicia no es igual para

¹ *La justicia en Nicaragua. Diagnóstico del sistema de justicia*, Managua, Programa de Apoyo Institucional a la Justicia, Unión Europea, 2006, p. 12.

INTRODUCCIÓN

XV

“todos” y 88.7% creían que “la justicia se divide en una para los ricos y otra para los pobres”,² a mayor nivel educativo, la opinión era más negativa. Una encuesta más reciente encontró que en Santiago cuatro de cada cinco entrevistados (80%) pensaban que “las personas con más recursos tienen más acceso” a la justicia.³ De manera similar, en Venezuela una proporción equivalente de encuestados en Lara y Anzoátegui (79.5%) se adhirió a fines de los años noventa a la idea de que “la justicia favorece a los ricos”,⁴ y en ese mismo país, “en todas las clases sociales se percibe al poder económico como la influencia con más peso” en la justicia.⁵ En el presente siglo, más de la mitad de los entrevistados (53.8%) por una encuesta nacional en México pensaba que *los jueces no son independientes para tomar sus decisiones*: 39.8% consideró que son *poco independientes*, y 14% opinó que son *nada independientes*; sólo uno de cada cinco encuestados (21.5%) consideró a los jueces *bastante independientes*.⁶ Diversos estudios han detectado que, como resultado de esta representación de la justicia, los sectores populares son renuentes a acudir a sus instituciones: “Sólo se acude a los órganos del sistema en casos extremos y cuando existe una alta probabilidad de éxito”, debido a que “se percibe... al sistema de

² Jorge Correa Sutil y Luis Barros (eds.), *Justicia y marginalidad. Percepción de los pobres*, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, Universidad Católica de Chile, 1993.

³ Percepción de la población pobre de Santiago sobre Justicia en Chile al año 2008 y visión evolutiva desde el año 2003, 2008, en http://www.cejamerica.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/2528-percepcion-de-la-poblacion-pobre-de-santiago-sobre-justicia-en-chile-al-ano-2008-y-vision-evolutiva-desde-el-ano-2003, consultado el 11 de julio de 2012.

⁴ Norma Pérez et al., *Las voces de los pobres acerca de la justicia*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia-Editorial Melvin, 2001.

⁵ Carmen Luisa Roche (coord.), *Los excluidos de la justicia en Venezuela*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2002, p. 230.

⁶ Hugo Concha Cantú et al., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004, p. 39.

administración de justicia como clasista, parcializado y mediatisado por presiones de todo tipo”.⁷

Tales datos significan que los latinoamericanos sabemos que la justicia realmente existente, no responde a aquello que queremos que sea la justicia. Al mismo tiempo, parece que no nos resignamos. Seguimos exigiendo *justicia*, a sabiendas de que difícilmente la lograremos. Y seguimos recurriendo al aparato de justicia para pedir justicia, pese a que la mayoría comparte un marcado escepticismo respecto al desempeño de ese aparato.

Acaso en esta paradoja y en aquel doble sentido de la justicia reside una de las claves del problema. La paradoja busca resolverse cuando se habla, como hacen los jueces de “justicia de acuerdo a ley”. Pero la fusión forzada entre el valor reclamado y los márgenes establecidos para su aplicación no resuelve el problema debido a que, en términos prácticos, estamos ante una fractura.

De un lado están los operadores del sistema, que en el mejor de los casos, creen y sostienen —sobre la base de una comprensión del derecho que les ha sido inculcada— que lo que hacen es simplemente aplicar la ley, en consecuencia, abogados, fiscales y jueces dicen no sentirse responsables de los resultados, esto es, del contenido concreto de ese producto que se llama sentencia y del cuál los demás esperamos justicia. De otro lado está el ciudadano promedio, que no entiende la ley pero supone que en el sistema existe capacidad de decisión para hacer justicia, y por eso lo responsabiliza cuando el resultado que ofrece es considerado socialmente como inapropiado.

En particular, los jueces —que son los más señalados socialmente en razón de los desenlaces insatisfactorios— no parecen entender lo que ocurre y de allí que manifiesten que el mayorí-

⁷ Carmen Luisa Roche (coord.), *Los excluidos de la justicia en Venezuela*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2002, pp. 8, 229. Para el caso de Bolivia, Pilar Domingo, “Weak Courts, Rights and Legal Mobilisation in Bolivia”, en Roberto Gargarella, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, Burlington, Hampshire, Ashgate, 2006, p. 239.

INTRODUCCIÓN

XVII

tario rechazo social que padece el aparato de justicia se debe a los medios de comunicación o, en definitiva, a que la sociedad no entiende su tarea. De ese modo, la aceptación y legitimidad del trabajo del aparato de justicia se erosiona paulatinamente mientras quienes laboran en él siguen aferrados a la creencia de que su legitimidad se basa sólo en el seguimiento de las reglas. Si ellos “cumplen la ley”, no pueden ser culpados de nada indebido, según razonan probablemente de buena fe. Y si la sociedad no está satisfecha con sus sentencias, los ciudadanos deben pedir a los legisladores que cambien las leyes, su papel es neutro. Son meros “aplicadores de normas hechas por otros”. Peor aún, ni siquiera se sienten obligados a explicarse; por eso es que las sentencias no se entienden por el común de los mortales: usualmente no buscan comunicar a la sociedad un razonamiento que las fundamente,⁸ sino sólo la decisión a la que ha llegado el juez como autoridad. El juez latinoamericano aparece poco dispuesto a entender que el respeto y la aceptación que alcance en la función no pueden tener otro origen que la protección eficaz de los derechos ciudadanos que logre,⁹ y la calidad de las razones en las que fundamento sus decisiones.¹⁰

El malentendido se alarga a través de la historia de nuestros países. Se refleja no sólo en noticias periodísticas y en encuestas. La literatura latinoamericana pinta el cuadro de una justicia que resulta incomprensible para el habitante promedio, a quien el aparato de la ley atemoriza y le provoca desconfianza. “Paulina, ¿no te dan miedo los juicios?”, pregunta a su hija un personaje del narrador peruano Julio Ramón Ribeyro, ilustrando ese sen-

⁸ Alberto M. Binder y Jorge Obando, *De las “Repúblicas aéreas” al Estado de derecho. Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2004, pp. 329 y 330.

⁹ Marcela Rodríguez, “Some Thoughts on Institutional Structures in the Judicial Process”, en Irwin P. Stotzky (ed.), *Transition to Democracy in Latin America: the Role of the Judiciary*, Boulder, Westview Press, 1993, p. 167.

¹⁰ John Bell, *The Judge as Bureaucrat*, en J. Eklaar y J. Bell, *Oxford Essays in Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 54.

timiento popular. Una película como la producción argentina *El secreto de sus ojos* ha llegado a transmitir la necesidad de buscar vías alternativas a la provista por la justicia para sancionar agravios que, dejados al curso del trámite formal, se benefician de la impunidad.

La justicia no lo es todo en un país dado pero, sin duda, su rendimiento contribuye de manera importante al nivel y las formas de desigualdad e injusticia que es posible reconocer en él.¹¹ Las desigualdades aparecen de manera más notoria cuando comparan ante el aparato quienes pertenecen a los sectores sociales más vulnerables y aquellos que, por determinada razón, pueden sufrir discriminación. Mujeres, indígenas y gentes de color, pobres y analfabetos reciben un trato inferior. Con ellos, homosexuales, prostitutas y delincuentes de poca monta están expuestos a recibir “todo el peso de la ley”, afrontando un riesgo que no amenaza a quienes se hallan entre los sectores sociales mejor situados,¹² y pueden pagar los costos de un acceso privilegiado al sistema. El aparato de justicia refleja y multiplica las desigualdades correspondientes a fracturas étnicas, de género y de clase que al subsistir cuestionan la pretendida modernidad de estas sociedades.¹³

En suma, puede decirse para toda América Latina lo que se escribió para Chile: “Nuestros tribunales no han logrado ordenarse en torno a una misión clara, con coherencia interna y externa, viable, políticamente legítima y socialmente útil”.¹⁴ Pero el aspecto

¹¹ Volkmar Gessner, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1986, p. XV.

¹² Joseph M. Gilbert, “Preface”, en Ricardo D. Salvatore *et al.*, *Law and Society since Late Colonial Times*, Durham y London, Duke University Press, 2001, pp. ix-xxi.

¹³ Carlos Aguirre y Ricardo D. Salvatore, *Introduction. Writing the History of Law, Crime and Punishment in Latin America*, en Ricardo D. Salvatore *et al.*, *Crime and Punishment in Latin America. Law and Society since Late Colonial Times*, Durham, London, Duke University Press, 2001, p. 17.

¹⁴ Patricio Zapata, *La función judicial en Chile*, en Javier Couso y Fernando Atria, (eds.), *La judicatura como organización*, Santiago de Chile, Expansiva, Instituto de Estudios Judiciales, 2007, p. 85.

INTRODUCCIÓN

XIX

de la justicia que acaso refleje mejor los rasgos de las sociedades latinoamericanas es la falta de acceso a él o el acceso en condiciones de inferioridad; si lo primero impide reclamar un derecho, lo segundo conduce a una derrota en el terreno judicial. Es este lado de la justicia donde aparece más claramente la brecha entre teoría y práctica¹⁵ de nuestros sistemas jurídicos, cuando la declaración de “todos son iguales ante la ley” se revela flagrantemente mentirosa al dejar fuera del sistema a vastos sectores de población, que en varios de nuestros países son mayoritarios.

Incluso quienes logran acceder a la justicia, la encuentran complicada, cara, lenta y distante del ciudadano, en tanto reproduce discriminaciones y reconoce derechos sólo de manera intermitente y diferenciada.¹⁶ Las defensorías públicas o de oficio, previstas para dar apoyo legal a quienes no pueden costear un abogado particular, están sobrecargadas y en muchos casos padecen de una baja calidad profesional. El pobre resultado para el defendido es similar cuando se recurre a abogados particulares que cobran sumas al alcance de los sectores económicos bajos pero, a cambio, no se ocupan efectivamente del caso¹⁷ o no tienen la capacidad profesional para desenvolver una defensa eficaz.

Pero el acceso es sólo el más visible —y por eso mismo, acaso más prominente— de los problemas de la justicia latinoamericana. Al lado se encuentra la falta de independencia respecto de las fuentes de poder o una abierta politización. En América Latina la tendencia descollante corresponde a que, cuando intereses poderosos están de por medio, el aparato de justicia —sus operadores, intimidados— se inclina ante ellos mostrando condescendencia con sus reclamos, se esté en el marco de régimen militares o en

¹⁵ Alejandro M. Garro, *Access to Justice for the Poor in Latin America*, en Juan E. Méndez et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame, Press, 1999, p. 280.

¹⁶ Guillermo O'Donnell, *Polyarchies and the (Un)Rule of Law*, en Juan E. Méndez et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, p. 313.

¹⁷ Luis Rubio et al., *A la puerta de la ley*, México, Cal y Arena, 1994, pp. 108 y 120.

el de gobiernos libremente elegidos. A lo largo de nuestra historia, la justicia se ha mostrado débil frente al poder; lo contrario ha sido más bien excepcional.¹⁸

De allí que, en particular, la conducta ilegítima de los actores del Estado —que en ciertos casos llega a constituir delitos perseguibles y sancionables de acuerdo a la ley— generalmente no haya sido materia de juzgamiento y condena en los tribunales,¹⁹ salvo casos que son notorios por ser excepciones a la regla. Desde luego, el control por los jueces sobre la legalidad de los actos de gobierno, pese a hallarse establecido en constituciones y leyes, fue inexistente durante la mayor parte de la historia republicana²⁰ y sólo en las dos últimas décadas ha surgido de manera todavía tímida, insuficiente e inconstante.

A las carencias en materia de acceso y de independencia judicial, sigue una larga lista de problemas. Mala administración del personal, de los recursos y de los casos que llegan a la justicia, falta de preparación y de capacidad en los funcionarios, incentivos perversos y carencia de transparencia en el funcionamiento;²¹ finalmente, las decisiones judiciales a menudo son tardías, insuficientes en razonamiento, inconsistentes, imprevisibles e inciertas.²² Como se ha escrito para el caso argentino:

¹⁸ Hugo Fröhling, *Judicial Reform and Democratization in Latin America*, en Felipe Agüero y Jeffrey Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition in Latin America*, Coral Gables, North-South Center Press, University of Miami, 1998, p. 237.

¹⁹ Juan E. Méndez, *Problems of Lawless Violence: Introduction*, en Juan E. Méndez et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, p. 20.

²⁰ Felipe Sáez, *La naturaleza de las reformas judiciales en América Latina: algunas consideraciones estratégicas*, en Alfredo Fuentes Hernández (ed.), *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999, p. 71.

²¹ Erik G. Jensen, *The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses*, en Thomas C. Heller y Erik G. Jensen (eds.), *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, p. 357.

²² Hugo Eyzaguirre, “Marco institucional y desarrollo económico: la reforma judicial en América Latina”, en Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo

INTRODUCCIÓN

XXI

la demora en las actuaciones civiles, el carácter absolutamente burocrático de su trámite, la falta de transparencia, determinada entre otras cosas, por la ausencia de oralidad y publicidad, el formalismo con que se suele proceder, la incertidumbre de los resultados... hasta las sospechas de corrupción que a veces asaltan a los litigantes y el público son factores determinantes de un altísimo grado de inoperancia.²³

Muchos de los factores listados tienen cierta complejidad y en el conjunto de ellos es difícil distinguir entre causas y efectos.²⁴ Como resultante de todos esos rasgos, incluida la corrupción, la justicia produce arbitrariedades —que precisamente debería enmendar y castigar— y es generadora de impunidad.²⁵

La justicia latinoamericana no es efectiva en el reconocimiento de derechos. El aparato de justicia no provee, pues, es aquello que habría de esperarse de la justicia. Esto es, acceso a toda la población en condiciones mínimas de igualdad, tiempo razonable para resolver los conflictos que le son sometidos y decisiones imparciales que impongan soluciones adecuadas para ellos.²⁶ Siendo éstos males históricos del aparato de justicia, su carencia

(eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp. 105-108.

²³ Carlos Nino, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992, pp. 246 y 247.

²⁴ Linn A. Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1998, p. 20.

²⁵ Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999, p. 44. Para el caso de Brasil, Rogério Arantes, *Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brasil*, en Rachel Sieder et al. *The Judicialization of Politics in Latin America*, Nueva York, Hounds-mill-Basingstoke-Hampshire-Palgrave MacMillan, 2005, p. 250.

²⁶ Edgardo Buscaglia, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, en Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 36.

de prestigio²⁷ y la falta de confianza en él²⁸ se han convertido en parte de su definición.

El paso de gobiernos militares a gobiernos elegidos popularmente no ha traído consigo un cambio significativo al respecto. Como consecuencia, el derecho a elegir no ha sido acompañado por otro de carácter esencial: el derecho a que los derechos del ciudadano sean imparcialmente reconocidos allí donde tienen que serlo, en los tribunales. Incluso la defensa de derechos básicos toma un rumbo azaroso e impredecible ante los jueces.²⁹ Corrupción y sumisión a los poderes formales o fácticos perviven exitosamente en los aparatos de justicia.³⁰

No obstante la manipulación política de la que han sido y son objeto los aparatos de justicia; éstos padecieron desatención hasta hace algo menos de 30 años. Como los asuntos de mayor trascendencia, de acuerdo al criterio de los intereses dominantes, no se resolvían en los tribunales, no hubo preocupación por reconocerles importancia ni otorgarles verdadero poder,³¹ más allá de las solemnidades formales de ceremonia. La justicia era un asunto secundario, al que se le destinaba pocos recursos, y ciertamente,

²⁷ Arpad Von Lazar, *Latin American Politics. A Primer*, Boston, Allyn and Bacon, 1971, p. 41.

²⁸ C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power: the Judicialization of Politics*, en C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York-Londres, New York University Press, 1995, p. 3; Fiona Macaulay, “Democratización y Poder Judicial: agendas de reforma en competencia”, *América Latina Hoy*, vol. 39, abril de 2005, p. 143.

²⁹ Jeremy Adelman y Miguel Angel Centeno, *Between Liberalism and Neoliberalism: Law's Dilemma in Latin America*, en Yves Dezelay y Bryant G. Garth (eds.), *Global prescriptions: the production, exportation, and importation of a new legal orthodoxy*, University of Michigan, 2002, p. 156.

³⁰ Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, *Struggles for Justice in Latin America*, en Susan E. Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley (eds.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 2003, p. 9.

³¹ Jorge Correa Sutil, *Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?*, en Juan E. Méndez et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 257 y 258.

INTRODUCCIÓN

XXIII

del que no aspiraban a ser operadores los abogados de mayor prestigio social.³² Incluso en estos tiempos, pese a las muchas reformas efectuadas recientemente en los aparatos de justicia, los políticos latinoamericanos no están preocupados por transformar los sistemas de justicia. Acaso les baste lo que hay, que es un mecanismo defectuoso y socialmente poco útil pero que ellos pueden manejar cuando les resulta necesario.

En ese relativo abandono, pequeños intereses creados se han anidado y han prosperado dentro del aparato de justicia, llegando a constituir parte importante del problema.³³ En medio de las lealtades y sometimientos allí entrelazados, no son numerosos los partidarios de un cambio radical en el sistema de justicia. Por el contrario, se levantan barreras para acceder a la información sobre el funcionamiento del aparato, se inflan intencionadamente las cifras de casos a cargo de los tribunales,³⁴ y en diversos casos, se boicotean los intentos de introducir reformas. A esos intereses hay que añadir los correspondientes a los abogados litigantes que, aunque poco percibidos socialmente como responsables, resultan fundamentales para el desarrollo de las prácticas que caracterizan el funcionamiento de la justicia.

Como estamos ante constantes históricamente verificadas, no es exacto sostener que la justicia en América Latina atraviesa una crisis. La situación corresponde a un conjunto de características que han sido adquiridas y conservadas, y que son transmitidas institucionalmente, de generación en generación. De allí que la incapacidad del aparato de justicia para dar eficacia a las normas —que se cumplen sólo cuando el poder no tiene inconveniente en ello— no corresponda a un estado pasajero o de tránsito,

³² Shadid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, The World Bank 1998 p. 111.

³³ Linn Hammergren, *Quince años de reforma judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más*, en Alfredo Fuentes Hernández (ed.), *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999, p. 9.

³⁴ Héctor Fix-Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, 2006, pp. 13-19.

como es el propio de una crisis, sino que se halle en la constitución misma de ese aparato.³⁵

Estos males del sistema de justicia tienen efectos en dos niveles. Uno es el de los ciudadanos, que no encuentran reconocimiento eficaz de sus derechos en él. El otro es del funcionamiento democrático, que resulta debilitado porque uno de los poderes del Estado ejerce mucho menos poder que los otros, o incluso ve su ejercicio de poder condicionado a los intereses de terceros. El problema no es, pues, sólo individualmente padecido por aquél a quien la justicia agravia. Es también un problema de la vida social que se resiente por la ausencia o la debilidad de aquel órgano encargado de dirimir conflictos y de hacer efectivos los límites que la ley ha previsto para la actuación de quienes gobiernan.

Pese a su trascendencia, el tema de la justicia ha sido colocado fuera de la atención pública durante demasiado tiempo. Sólo recientemente los medios de comunicación han abordado el qué-hacer de la justicia, usualmente bajo el enfoque del escándalo, que procura maximizar audiencia. Pero en el sistema educativo no se dice una palabra acerca del funcionamiento del sistema, siquiera en términos de su organización y funciones. Así, el ciudadano lo ignora casi todo acerca de él. Recién a fines del siglo XX, unos pocos trabajos de periodistas de investigación se aventuraron —arriesgándose incluso a ser objeto de sanción— a narrar, por ejemplo, los entretelones de la Suprema Corte argentina “adicta” al gobierno de Carlos Menem (Horacio Verbitsky, *Hacer la Corte*, 1993) o hechos nunca antes publicados en torno a la Corte Suprema chilena, destacada heredera de la dictadura en tiempos de democracia (Alejandra Matus, *El libro negro de la justicia chilena*, 1999).

Esos abordajes del tema y cierta preocupación académica son, pues, relativamente recientes y han llamado la atención respecto de males y problemas³⁶ que, en verdad, son muy antiguos.

³⁵ Alberto M. Binder y Jorge Obando, *op. cit.*, p. 320.

³⁶ Pilar Domingo, “*Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America*”, en Andreas Schedler *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder-Londres, Lynne Rienner, p. 163.

INTRODUCCIÓN

XXV

Aún ahora, diversos temas concernientes al sistema de justicia permanecen en el desconocimiento y la desatención de quienes deberían estudiarlos. Entre ellos, ciertamente, destaca la vinculación entre los tribunales y las instancias políticas,³⁷ objeto de rumores y anécdotas pero poco frecuentemente de trabajos académicos. Pero no sólo en ese aspecto la justicia padece de desconocimiento. Asuntos aparentemente simples —como, por ejemplo, ¿cuánto dura un juicio en promedio?— no son conocidos en la mayor parte de nuestros países. Ni el aparato de justicia tiene interés en que se conozcan, ni las universidades se han preocupado de estudiarlos. De modo que a los problemas listados hay que añadir uno más: el funcionamiento de la justicia se conoce poco y mal. Problema que a la hora de emprender cambios y reformas se constituye en un déficit crítico.

La justicia, pues, no sólo es un valor y un aparato institucional. También es un problema de nuestros países, tan importante como complejo. En las últimas tres décadas se han llevado a cabo una serie de esfuerzos encaminados a atacar el problema y resolverlo. En ese lapso, nuestros países han incrementado su deuda externa en aproximadamente 1500 millones de dólares correspondientes a préstamos contraídos para reformar la justicia. Los resultados han sido escasos, y en todo caso, manifiestamente insuficientes no sólo en relación con las expectativas sociales sino debido a la desproporción entre inversión y rendimientos.

Este libro se propone introducir al lector interesado en una comprensión acerca de cuáles son los términos que conforman el problema de la justicia y por qué los esfuerzos dirigidos a cambiarla han dado resultados tan limitados. No está escrito para especialistas, ni siquiera para abogados —que, ciertamente, están invitados a leerlo— sino para aquellos que se han preguntado alguna vez acerca de un asunto social que en rigor afecta a todos pero que, al aparecer envuelto como un tema propio de ente-

³⁷ Herbert Jacob, “Introduction”, en Herbert Jacob *et al.*, *Law, and Politics in Comparative Perspective*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1996, p. 2.

rados, no parece tener explicación alcanzable. El volumen ofrece una mediante un texto escrito con prescindencia del lenguaje “propio de abogados” y que pretende ser leído sin dificultades. Las notas puestas al final de cada título se han incorporado sólo para aquellos interesados en conocer las fuentes de ciertos datos o determinadas tesis.

El volumen está organizado en cuatro partes. La primera aborda la ineeficacia del Estado de derecho en nuestros países y el papel que en ella le cabe a la administración de justicia, poniendo el énfasis explicativo en la relación entre los tribunales y el poder. Para complementar la visión de la justicia que tenemos, se examina la problemática del acceso. La segunda parte propone algunas claves de entendimiento del problema de la justicia: su herencia histórica dentro de una tradición jurídica, el papel desempeñado por la enseñanza del derecho y el de los abogados así formados, y la cultura jurídica que caracteriza al gremio profesional, a las instituciones del aparato de justicia y a nuestras sociedades. Se concluye examinando el vínculo entre las características de una sociedad y la justicia con la que cuenta. La tercera parte está dedicada a los intentos de reformar la justicia que se han desarrollado en las últimas tres décadas, sus logros y límites, los obstáculos encontrados en el camino y, en particular, la experiencia de la Reforma Procesal Penal. La cuarta parte, de cara a las posibilidades del cambio, pone atención a algunos actores relevantes del proceso —incluidas la sociedad civil y la cooperación internacional— y discute alguno de los mitos así ciertas propuestas que circulan en torno al tema. Finalmente, las conclusiones intentan responder a la cuestión de, en vista del cuadro existente, qué cambios en la justicia son posibles y qué se requiere para llevarlos a cabo.