

SEMINARIO

“LA REFORMA LEGAL Y JUDICIAL EN LA ARGENTINA Y CANADÁ”

ORGANIZADO POR:

**CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO**

MINISTERIO DE JUSTICIA DE CANADÁ

EMBAJADA DE CANADÁ EN ARGENTINA

AUSPICIADO POR:

FUNDACIÓN NOBLE DEL GRUPO CLARÍN

22 y 23 de marzo de 2006

SEMINARIO

“LA REFORMA LEGAL Y JUDICIAL EN LA ARGENTINA Y CANADÁ”

Fecha: 22 y 23 de Marzo de 2006.

Instituciones organizadoras:

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC),
- Ministerio de Justicia de Canadá y
- Embajada de Canadá en Argentina.

Auspicio:

- Fundación Noble del Grupo Clarín.

Lugar: Sede de la Embajada de Canadá en Buenos Aires.

PARTICIPANTES

Christián Gruenberg, Director de Transparencia de CIPPEC; **Luciana Sánchez**, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; **Ileana Arduino**, Directora del Programa de Reforma Judicial, INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales); **Paola Bergallo**, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; **Mark Berlin**, Director General de la Sección de Programas Legales Internacionales del Ministerio de Justicia de Canadá; **Jason Briggs**, Director Ejecutivo y Asesor General Comisión de Reforma Legislativa de Nova Scotia, Canadá; **Daniel Sabsay**, Director Ejecutivo de FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales); **Pablo Abiad**, Redactor de Judiciales del Diario Clarín; **Joaquín Pedro Da Rocha**, Representante del Poder Ejecutivo de la Nación en el Consejo Nacional de la Magistratura (Frente para la Victoria); **Federico Storani**, Vocal de la Comisión de Justicia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y miembro del Consejo Nacional de la Magistratura (UCR); **Martín Bohmer**, Director del Área de Justicia de CIPPEC; **Roberto Gargarella**, Profesor de la de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Di Tella; **Luis María Di Palma**, Programa Integral de Reforma de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación; **Fernando Lodeiro Martínez**, Defensor ante la Primera Instancia y Representante de la Federación Argentina de Magistrados; **Ali Alibhai**, Director del Centro de Reforma de Justicia Internacional de la Sección de Programas Legales Internacionales del Ministerio de Justicia de Canadá; **Roberto Saba**, Director Ejecutivo de la ADC (Asociación por los Derechos Civiles); **Silvina Boschi**, Editora de Judiciales del Diario Clarín; **Carlos Alfredo Botassi**, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Plata; **Carlos Alfredo Andreucci**, Presidente de la FAÇA (Federación Argentina de Colegios de Abogados); **Mónica Pinto**, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; **Ramón Brenna**, Presidente de ARGENJUS; **Soledad Pujó**, Coordinadora del Área de Justicia de CIPPEC; **Rosario Romero**, Presidenta de la Comisión de Legislación Penal de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; **Jason E. Briggs**, Director Ejecutivo y Asesor General de la Comisión de Reforma Legislativa de la Comisión de Reforma Legal de Nova Scotia, Canadá; **Andrea Pochak**, Directora Ejecutiva del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y **Mariano Fernández Valle**, Coordinador de CIPPEC.

DESCRIPCIÓN

Tanto en la Argentina como en Canadá se han iniciado diversos procesos de reforma legal y judicial en aras de mejorar el funcionamiento del sistema jurídico y de la Justicia. Sin embargo, no todos estos procesos han sido exitosos, muchos de sus objetivos no se realizaron eficazmente y hasta han tenido consecuencias negativas en el momento de la implementación.

Esto se explica, en gran parte, porque las reformas legales y judiciales se llevaron adelante espasmódicamente, haciendo frente a problemas coyunturales e intercalando diferentes gobiernos.

A su vez, estos diferentes impulsos de reformas carecieron en muchos casos de un análisis profundo y detallado sobre su compatibilidad con el orden normativo vigente, de las dificultades para su implementación y de los impactos sociales, económicos y culturales del proceso.

Estos no son problemas privativos de la Argentina o de Canadá: muchos otros países han enfrentado similares dificultades al momento de compatibilizar problemas coyunturales, agendas gubernamentales y necesidades específicas de reforma legal y judicial a mediano y largo plazo. A su vez, han ensayado diferentes alternativas para superar estos problemas, algunas de ellas con resultados positivos como las Agencias de Reforma Legal y Judicial de Canadá y de los países de la *Commonwealth*.

Este modelo de la Agencia de Reforma Legal y Judicial consiste en un organismo especializado e independiente del gobierno que se encarga de investigar con profundidad diversas áreas jurídicas para diseñar reformas a fin de resolver las problemáticas actuales pensando en el mediano y el largo plazo.

La finalidad del seminario fue presentar la investigación realizada por el Grupo Internacional de Desarrollo del Ministerio de Justicia de Canadá sobre *Agencias de Reforma Legal y Judicial* para debatir en conjunto con funcionarios, académicos, representantes de la sociedad civil de la Argentina y Canadá problemas comunes y posibles mecanismos tendientes a solucionarlos.

La investigación se repartió en formato digital y en papel a cada uno de los participantes. De este modo, se fomentó tanto el intercambio de experiencias entre expertos de ambos países, como una mejor y más profunda colaboración para la identificación de acciones en conjunto que puedan ser implementadas en pos de reformas viables y sostenibles.

Sobre la base de la investigación realizada por el Grupo Internacional de Desarrollo del Ministerio de Justicia de Canadá sobre *Agencias de Reforma Legal y Judicial*, CIPPEC teniendo en cuenta el contexto nacional ha realizado una selección de temas de debate organizados en tres paneles, de acuerdo a las problemáticas que las Agencias han procurado solucionar en los países del *Commonwealth*.

El primer panel fue sobre “La información y el proceso de toma de decisiones”, el segundo fue sobre “Los actores participantes en el proceso de toma de decisiones” y el último, se dedicó a debatir sobre “El rol de las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de reforma”. En cada uno de los paneles, uno de los expertos de Canadá realizó una exposición a fin de enriquecer este debate con su experiencia.

A continuación, transcribimos el debate que fue moderado por Soledad Pujó, Coordinadora del Programa de Justicia de CIPPEC.

LA REFORMA JUDICIAL Y LEGAL EN ARGENTINA Y CANADÁ

Los días 22 y 23 de Marzo de 2006, se llevó a cabo en la Embajada de Canadá un Seminario sobre Reforma Legal y Judicial en la Argentina y Canadá.

El Seminario fue organizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Ministerio de Justicia de Canadá y la Embajada de Canadá en Argentina. El evento contó con el auspicio de la Fundación Noble del Grupo Clarín.

A continuación, presentamos la desgrabación del Seminario.

Presentación

Yves Gagnon¹

Bienvenidos a la Embajada de Canadá. Me resulta grato ver en nuestra casa a muchas caras muy familiares. Para los que no me conocen, mi nombre es Yves Gagnon y estoy a cargo de la Embajada de Canadá desde los últimos 18 meses.

Estamos reunidos hoy para discutir sobre la Reforma Legal y Judicial en Canadá y en la Argentina. Primero, quiero saludar y presentar al representante de los coorganizadores de este seminario, el Lic. Miguel Braun de la Fundación CIPPEC. También, me gustaría agradecer especialmente a la Fundación Clarín por su apoyo a este evento. Hoy y mañana van a participar en el evento representantes del diario “Clarín” como Pablo Abiad, el redactor de la sección de judiciales y Silvana Boschi, editora de la sección de judiciales.

Asimismo, quiero compartir con ustedes el placer que representa ser anfitrión de expertos tan destacados en el servicio de la justicia. Vamos a tener el placer de recibir durante las reuniones de hoy y mañana a varios legisladores nacionales, entre ellos, a la diputada Rosario Romero, Presidenta de la Comisión de Legislación Penal; a Federico Storani, vocal de la Comisión de Justicia y miembro del Consejo Nacional de la Magistratura y a Emilio García Méndez, Secretario de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías. Esta mañana tenemos el placer de tener con nosotros a representantes del Poder Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura, nuestro amigo, Joaquín da Rocha. Quiero también mencionar la participación de Carlos Alberto Andreucci, Presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados; Carlos Alfredo Botassi, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y los representantes del Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales (INECIP), de Poder Ciudadano, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), de Argentina Justicia (ARGENJUS) y de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Estoy realmente muy contento y orgulloso de estar con ustedes y presentarles a tres representantes y actores sobresalientes de Canadá y de su sistema judicial. En primer lugar a

¹ Embajador de Canadá en Argentina y Paraguay.

Mark Berlin, que es Director General de *International Legal Programs Section of Department of Justice of Canada*. También contamos con la presencia de un representante *Senior* de la Provincia de Nueva Escocia, su nombre es John Briggs. John es el Director Ejecutivo y el Abogado General de la Comisión de Reforma Legislativa de la Provincia de Nueva Escocia. Su presencia nos recuerda una de las características comunes que comparten Canadá y la Argentina: el hecho de ser países federales, federaciones, donde los gobiernos locales o provinciales son muy importantes y son responsables de la administración de la justicia. También, contamos con la presencia del Director del Centro para Reforma de Justicia Internacional del Ministerio de Justicia de Canadá, Ali Alibhai.

Esta es la quinta mesa redonda que ha contribuido a organizar esta Embajada en los últimos años, siendo parte de una serie denominada “Compartiendo experiencias”. Los temas que ya hemos abordado fueron el Federalismo Fiscal, la relación entre la sociedad civil y los gobiernos, el desarrollo regional y los sistemas de justicia de Canadá y de la Argentina. Este seminario que empieza hoy es el segundo sobre la justicia. Es decir que sobre cinco seminarios, dos trataron temas de justicia. Hace poco tiempo hemos recibido la visita de la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Canadá, que tuvo contactos con los jueces de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, y que participó en algunos intercambios y discusiones con ciudadanos argentinos, presentes también hoy en esta mesa. Recibimos hace menos de un año la visita del Viceministro de Justicia de Canadá y del Presidente de la Corte Suprema de Québec. También, viajaron delegaciones de argentinos a Canadá para discutir sobre la justicia y algunos jueces canadienses vinieron para participar en conferencias, incluyendo una organizada por la Fundación Noble de Clarín.

Menciono estas actividades para hacer evidente nuestro objetivo de apoyar estas discusiones desde la Embajada. Creemos que estamos en el inicio de un proceso que va a ir creciendo y mejorando la capacitación y las posibilidades de nuestros sistemas de justicia. Nosotros, los canadienses, pensamos que se puede aprender mucho de este tipo de diálogo e intercambio y queremos procurarlo.

También quería mencionarles, que tenemos un diálogo muy fructífero con la Argentina y hay muchos campos de actividades en los que estamos desarrollando tareas muy importantes, por ejemplo, la seguridad del medio ambiente. Entonces no están solos en estos esfuerzos. Creo que tenemos todas las razones necesarias para creer que en este sector, así como en otros, estamos estableciendo un diálogo exitoso, cada vez más estrecho y fluido, entre la Argentina y Canadá. Ustedes seguramente saben que ya tenemos una gran relación comercial, las inversiones de Canadá en Argentina han crecido significativamente en los últimos dos o tres años, en distintos sectores, no sólo en lo que respecta a la minería. Creo que se han superado los cinco mil millones de dólares, incluyendo la generación de electricidad, los hidrocarburos y la agricultura. La variedad de las inversiones canadienses en Argentina es grande.

Con esta introducción, quiero destacar que el debate que ustedes mantendrán hoy y mañana en el campo de la justicia, no va a darse en un contexto abstracto, sino que realmente se inscriben en relación con muchas otras actividades, teniendo en cuenta que todos los temas y discusiones bilaterales son importantes en un contexto multilateral. Deseo realmente que las sesiones sean fructíferas.

Agradezco a mis colegas de la Embajada y a los coorganizadores que han puesto todo su arte y energía para organizar este evento. Ahora le voy a pedir a Miguel Braun que tome la palabra.

Miguel Braun²

Ante todo, queríamos agradecerle a Yves Gagnon, haciéndolo extensivo a la Fundación Noble; a la Embajada de Canadá, por su hospitalidad y por confiar en nosotros en coorganizar este evento y, por supuesto, al Ministerio de Justicia de Canadá y a los oradores canadienses que nos acompañan, por tomarse su tiempo y compartir sus experiencias con nosotros. También cabe agradecer a todos los participantes que han tomado tiempo en sus ocupadas agendas para venir a discutir de estos temas, que nos parecen sumamente interesantes.

Con respecto al trabajo de CIPPEC en materia de Justicia, es relativamente nuevo, solamente hace tres años la institución comenzó a trabajar en esto, pero sabemos que somos una organización joven, por lo tanto, esto es bastante coherente. Nuestro trabajo a partir del ingreso de Martín Böhmer y el equipo con el cual está trabajando, ha sido más que nada en estrategias desde “abajo hacia arriba”, más bien, promoviendo la participación de sectores desaventajados, o sea, de sectores sociales que posiblemente no acceden a todos sus derechos y al sistema judicial. En esa línea venimos trabajando al poner en funcionamiento las Casas de Justicia, entre otras actividades efectuadas. Por lo tanto, vemos que este seminario es una excelente oportunidad para discutir distintas visiones acerca de la Reforma Judicial, seguramente hay gente de CIPPEC que va a presentar este punto de vista. También veo miembros de otras organizaciones de la sociedad civil, abogados, expertos, funcionarios del gobierno, etc. Para nosotros es una excelente oportunidad para dar un paso en la discusión de este debate.

El primer panel se titula “Exposiciones sobre la información y el proceso de toma de decisiones”. Van a participar Cristián Gruenberg, Director de Transparencia de CIPPEC; Ileana Arduino, Directora del Programa de Reforma Federal de INECIP; Paola Bergallo, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Luciana Sánchez que es Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y, además, es Ex-Directora de Programas de Investigación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

² Director de Políticas, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Profesor invitado Universidad de San Andrés y Consultor para BID, Banco Mundial, CEPAL y el Ministerio de Economía.

Primer Panel: La información y el proceso de toma de decisiones.

El objetivo de este primer panel fue debatir acerca de la relevancia que tiene la información empírica y el diagnóstico al momento de tomar decisiones acerca de las reformas legales y judiciales necesarias en nuestros países. A su vez, conocer cómo es el proceso de interacción entre los organismos del Estado encargados de generar información y aquellos encargados de delinear las políticas judiciales.

Las preguntas vinculadas a los temas abordados fueron: ¿Qué lugar ocupa la información en el proceso de toma de decisiones vinculadas a las reformas de la justicia? ¿Cuáles son los organismos encargados que generar información relevante al momento de encarar reformas? ¿Qué interacciones existen entre las agencias que forman parte del proceso de toma de decisiones y los organismos encargados de generar información? ¿Cuál es la situación actual en la Argentina y en Canadá?

Panelistas

Christián Gruenberg, Director de Transparencia de CIPPEC;

Luciana Sánchez, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires;

Ileana Arduino, Directora del Programa de Reforma Judicial del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y

Paola Bergallo, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Christián Gruenberg³

Hay sesenta y dos países en el mundo con leyes nacionales de acceso a la información pública. La Argentina está excluida de este grupo. En realidad, habría que decir que la Argentina se autoexcluyó el año pasado, cuando el Congreso hizo todo lo necesario para que el proyecto de ley perdiera estado parlamentario.

Por lo tanto, la Argentina -en este momento- no tiene una ley nacional de acceso a la información pública, lo cual tiene las siguientes desventajas. En primer lugar, esta ley lo que iba ofrecer era un alcance amplio comprendiendo a los tres poderes. En segundo lugar, la ley fijaba estándares de máxima apertura en el acceso a la información. En tercer lugar, establecía un mínimo de excepciones. Por lo tanto estos tres puntos son importantes para entender la situación del sistema de justicia frente al problema del acceso a la información tanto desde la perspectiva de una organización no gubernamental como de las víctimas que demandan este derecho.

En cuanto al primer punto, lo que voy a decir, es que al estar limitado el alcance hacia los tres poderes, lo que queda entonces es una política de autorregulación por parte de cada

³ Director del Área de Transparencia, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y Open Society Institute en temas de transparencia, *social accountability* y financiamiento político.

uno de ellos; política de autorregulación que siempre es dificultosa de implementar cuando no fracasa.

En cuanto al sistema de justicia, en particular, lo que voy a hacer es tomar tres hitos, que están vinculados con hechos políticos locales e internacionales para entender entonces cuál es la posición y la política frente al acceso a la información. En primer lugar, voy a empezar con un hito local, que tiene que ver con la reacción de la Corte Suprema frente a la Ley de Ética Pública, sancionada en 1999, por la cual, la Acordada número 1. En dicha Acordada establece, básicamente, un mecanismo restringido al acceso a la información. En realidad, hablar de un mecanismo restringido es un eufemismo, ya que es enroscado, altamente discrecional y recae sobre un tema que para las organizaciones no gubernamentales es clave como el patrimonio de los funcionarios públicos. Información que en otros sectores es una herramienta y una estrategia básica para hacer el seguimiento a la evolución patrimonial de los funcionarios, antes, durante y después de su gestión. Eso fija el estándar desde el máximo órgano del sistema judicial y es tomado por el resto, como el Consejo de la Magistratura que adhiere a esta Acordada.

En segundo lugar, quiero marcar un hito internacional que tiene que ver con la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; que es la otra norma internacional, que fija los estándares de transparencia en la lucha contra la corrupción. Ahí, el dato relevante es que la Corte Suprema no respondió o, mejor dicho, rechazó contestar el cuestionario formulado por el Comité de Expertos que vino a la Argentina para monitorear el desempeño del Estado argentino en el respeto de los estándares mínimos que fija la Convención para reducir la corrupción. Esta, entonces, sería la perspectiva local en cuanto a un hecho político que entendemos que refleja de alguna manera cuál es la posición del sistema judicial frente al acceso a la información.

En tercer lugar, desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y sin ningún valor estadístico, pero basándome en la intuición y la experiencia personal como abogado que trabaja en un centro de investigación y de implementación de políticas públicas que tiene distintos programas que monitorean los tres poderes, creo que de los tres poderes, el sistema de justicia resulta ser el más refractario para monitorear en cuanto a sus resultados, acceder a la información clave o conocer su desempeño. Ahora sí, pasando al poder de las estadísticas, en general las dos principales encuestas en el ámbito regional sobre percepción que tiene la sociedad civil sobre la justicia, como son el Latinobarómetro en su última medición y el Barómetro Global de Transparencia Internacional, reflejan lo que acabo de decir. Lo que hay que rescatar es que el Latinobarómetro nos dice que prácticamente 7 de cada 10 argentinos confían poco o nada en la justicia. Argentina comparte el lugar con Ecuador y Guatemala; incluso con los serios problemas por los cuales pasó este último, se ubica un poco mejor que nuestro país. En el Barómetro Global de Transparencia Internacional, el Poder Judicial aparece sólo superado por los partidos políticos en cuanto a la falta de confianza casi total de la sociedad civil argentina.

Con esto quería abrir el panel, hablando de un modo bastante general, sobre el acceso a la información en el Poder Judicial, pero más que nada sobre las señales políticas que envió el Poder Judicial a distintas iniciativas destinadas a regular el acceso a la información. Entonces, acá lo que hice fue dimensionar cuál fue la señal y la conducta política del sistema de justicia, representado a través de su máxima autoridad, frente a la demanda social de acceso a la

información pública. Quería abrir con estos comentarios que marcan, en realidad, la asimetría de información que hay entre la sociedad civil y el Poder Judicial. Si bien hacia adentro hay un importante capital social, se ve coartado porque la sociedad civil tiene serios problemas para acceder a la información y al sistema de justicia. En particular, las organizaciones no gubernamentales, como CIPPEC, en donde estamos intentando a través de distintas iniciativas poder mejorar los canales de acceso al Estado, en general, y al sistema de justicia, en particular, con el único fin de mejorar la transparencia y bajar los niveles de corrupción que en este momento caracterizan a la gestión del Estado argentino o, por lo menos, al Estado argentino durante los últimos quince o veinte años.

Esa fue, básicamente, mi presentación para dar paso a otros panelistas que, seguramente, van a poner el foco más en la gestión del sistema de justicia, pero me parecía prudente empezar con una perspectiva desde la sociedad civil, como aquellos que demandan justicia y, sobre todo, desde el punto de vista de una organización no gubernamental, que trabaja con grupos de personas que son víctimas y que, al mismo tiempo, son los demandantes de una justicia independiente y transparente.

Luciana Sánchez⁴

Vengo trabajando el tema de Reforma judicial hace casi diez años en distintas instituciones, tanto en la Argentina como en América Latina. Respecto del tema de fondo, voy a decir tres cosas que me parecen fundamentales e interesantes, porque, además, creo que todos los que estamos aquí conocemos bastante de cerca la situación del Poder Judicial en Argentina, el estado de la reforma, la característica refractaria con respecto a las solicitudes de información y lo mal que opina o la falta de confianza que tiene la sociedad civil respecto de las instituciones, en general, y la justicia no es una excepción.

La primera es que habiendo leído con profundidad el trabajo que nos convoca sobre Agencias de Reforma Legal y Judicial en Canadá, me puso muy contenta encontrar como una de las conclusiones principales; que se ve reflejada, fundamentalmente, en el trabajo del Área de Justicia de CIPPEC, es que el sistema judicial no tiene capacidad autónoma de reforma de ningún tipo. La investigación de Canadá es muy clara al respecto, refiriendo a la necesidad de que intervengan fuerzas sociales externas y que influyan en los grandes cambios sociales.

La segunda conclusión es que sin importar la calidad de la información que se produzca al interior de las Agencias de Reforma Legal y Judicial, en general, conformadas por abogados, esta información no tiene fuerza política si es dirigida solamente a los jueces y a abogados. Cuando han sido los jueces y los abogados los que han monopolizado la reforma judicial en Canadá, esta reforma judicial no ha pasado de mínimas reformas legislativas o de modificaciones a la gestión que no han más que mejorado, precisamente, la calidad del sistema de justicia para los usuarios directos que son los abogados. Ustedes bien saben que nosotros como abogados y como reformadores de la justicia tenemos el doble desafío, por un lado, de interpretar o encarnar las necesidades de la comunidad jurídica y, por otro lado, como miembros de la sociedad civil tenemos que estar siempre abiertos a las demandas

⁴ Profesora de la Facultad de Derecho de la UBA; Coordinadora del FOCO; Ex-Directora de Programas del Centro de Estudios de la Justicia de las Américas (CEJA) y Ex-Investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

sociales y, muchas veces, los intereses de la comunidad jurídica y de la sociedad no son los mismos.

La tercera cosa que quiero decir es que en la Argentina en este momento, quizás más que nunca, está claro que existe una demanda de justicia por parte de las víctimas, es decir, por parte de actores externos del Poder Judicial, que se expresa en casos como “Cromañón”. A pesar de las opiniones diversas que tenemos seguramente sobre el resultado, nadie puede negar la demanda de justicia de las víctimas. También está claro que el Poder Judicial en la Argentina ha llegado a niveles de escándalos de corrupción, que ya no pueden ocultarse. La semana pasada y la antepasada, o sea en un período muy corto de quince días, en el diario “Clarín”, justamente, salieron publicados artículos sobre gravísimas irregularidades de dos jueces: el juez Liporace y el juez Tiscornia en casos de criminalidad económica. Esto no es menor, estos casos antes no salían a la luz, nosotros sabemos que estas irregularidades y otras peores existen desde hace mucho tiempo.

La reforma judicial en Argentina tiene treinta años, un poco menos, a pesar de que hubo intentos de reforma previos a la democracia, ya que no cesaron durante las dictaduras militares, como suele creerse. Antes de la democracia hubo reformas judiciales tendientes a la mejora en la calidad en la gestión judicial.

Para terminar, quisiera conversar sobre cómo confrontamos nosotros, los reformadores de la justicia en los últimos años. La conclusión es que no sé que estamos haciendo, pero mi sensación es que no estamos haciendo nada demasiado bien, porque nuestro impacto en la transformación del sistema de justicia, en la captación de esta demanda de justicia de las víctimas; no ha sido demasiado importante. No hemos tenido un gran impacto hacia el interior del Poder Judicial, quizás porque las estrategias han estado siempre dirigidas a la transformación desde los operadores y, esto; como demuestran experiencias internacionales con continuidad institucional, estabilidad política y discusión informada mucho mayores a las nuestras, como el caso de Canadá; no parece ser una estrategia correcta si lo que queremos es lograr una justicia de calidad para las personas que viven en este país y tampoco hemos logrado captar las demandas sociales. Más bien, mi sensación, lamentablemente, es que hemos obstaculizado las demandas sociales de justicia, las hemos tratado de enmarcar en cuestiones técnicas o legales quitándole su riqueza. Hemos hecho lo que hacemos los abogados, que es simplificar los conflictos para enmarcarlos en un contexto donde nosotros manejamos las reglas para resolverlos. Creo que en este momento la necesidad de reforma judicial nos trasciende completamente y que tenemos que repensar profundamente nuestras estrategias, porque las actividades que hemos realizado hasta ahora no han servido y han sido ineficientes respecto de la cantidad de dinero que se ha invertido en la mejora de los sistemas de información judicial. Todos los organismos que otorgan cooperación internacional, incluyendo a la Embajada de Canadá, han invertido millones de dólares para mejorarlo y el impacto comparado con la cantidad de dinero invertido es mínimo. En general, se invierte en funcionarios de poco peso dentro del Poder Judicial, que son fácilmente reemplazados y en tecnologías como computadoras, que sólo mejoran el nivel de gestión judicial y de la información para el trámite judicial interno. Es cierto que ha habido mejoras, nadie podría discutir que es mejor utilizar una computadora y recibir informes por correo electrónico. Pero, para mí la discusión es si esto es efectivamente útil para reformar la justicia y, nuevamente, siento que el trabajo de Canadá hace un aporte muy valioso en este sentido porque precisamente refleja este tipo de contradicciones que nosotros estamos viviendo en este momento.

Ileana Arduino⁵

Estoy aquí en representación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Tanto para los que no nos conocen como para los que sí, vale la pena reseñar que trabajamos específicamente en el ámbito de las reformas del sistema de justicia penal en la Argentina y en América Latina. Por ello, mucho de lo que hoy diga que ver con esta área de los sistemas de justicia.

La primera pregunta que uno podría plantearse es por qué tendría sentido utilizar la información que se produce hoy en la Argentina para tomar decisiones, ya que todos sabemos que esa información es de muy baja calidad; no está orientada medir metas específicas del sistema de justicia penal, que tampoco están definidas y, finalmente, no estuvo siendo utilizada. Por consiguiente, se genera una especie de círculo vicioso, por el cual, como la información es mala, los operadores no la utilizan; como no la utilizan, los mecanismos de producción de información nunca terminan de sentirse interpelados, para, de una vez por todas, tratar de generar un tipo de información un poco más interesante.

Una identificación rápida de los problemas tiene que ver, en primer lugar, con la falta de orientación absoluta de cómo evaluar el desempeño institucional. Esto se vincula con la exposición de Luciana Sánchez, respecto a que gran parte del discurso de la reforma de la justicia en la Argentina estuvo orientado a las metas de desempeño y de gestión y a la evaluación de calidad, sin embargo, en todos estos años no hemos sido capaces ni siquiera de generar herramientas o instrumentos que cumplieran con esa parte de la reforma de manera acabada. Es más, ese fracaso tiene detrás una tensión permanente en la que el reclamo republicano de control sobre el desempeño institucional, pero también de cada uno de los funcionarios acerca del cumplimiento de su trabajo, se encuentra generalmente con la oposición más o menos corporativa del argumento de la independencia judicial. Entonces las políticas de diseño y de captura de información, de metas de gestión y demás están muy concentradas en la discusión de algunos procedimientos, pero no se toma en cuenta la resistencia frente a los instrumentos que sirven para arrojar un poco de luz sobre lo que está ocurriendo en el sistema de justicia.

El segundo problema es la falta total de coordinación de los datos. Uno sabe que en relación con el sistema de justicia penal, la policía produce un tipo de información, el Ministerio Público produce otra y la justicia la suya. En general, no hubo intentos de articular estas fuentes de información y lo que ocurre es bastante perverso, ya que cuando uno utiliza estas informaciones son los propios operadores que la diseñan que dicen “Pero esa información está distorsionada. Estas estadísticas se hacen en diciembre y las efectúa el meritorio que entró el último mes al tribunal, por lo que usted no es serio si utiliza esta información”. Esto, a pesar de que es la información que producen las instituciones del Estado. Usted está utilizando los datos que ellas mismas producen y cuando uno trata de ponerlos sobre la mesa para hacer de la información una herramienta para el debate y la

⁵ Directora del Programa de Reforma Judicial del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales; ex Asesora de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Lanús y colaboradora en un proyecto de modificación del Código Procesal Penal

discusión de las políticas públicas, generalmente, son los propios operadores los que dicen “En realidad, esa información es relativa”. Se relativizan ellos mismos la seriedad del dato que producen. Si uno no los utiliza, inmediatamente, es calificado de hacer juicios meramente valorativos, especulativos, ideológicos y desanclados de la realidad. En segundo lugar, la falta de utilización de los datos por parte de la propia institución. Desde el momento, en que una institución no tiene metas, tampoco posee ninguna razón para utilizarlos y no hay políticas de estímulo. Creo que un caso particular, ubicado en el otro extremo, es el Ministerio Público Fiscal de la Nación, que quizás es de las instituciones del sistema de justicia penal que produce mayor cantidad de información y que desde el año 1996 hasta ahora ha ido mejorando notoriamente la calidad de dicha información. Sin embargo, si uno lee cada uno de estos informes, que son bastante poco accesibles porque tienen un promedio de setecientos cincuenta páginas, contempla que es un tipo de información que se vuelve incontrolable, porque uno no sabe qué es lo que están tratando de informar, pero siempre hay una pretensión de exhaustividad. Lo que uno ve en un informe de un año al otro es que la propia institución no tiene en cuenta ninguno de los datos sobre su *performance* o desempeño para diseñar las políticas para el año siguiente. Entonces, si uno mira diez informes del Ministerio Público de la Nación, va a encontrar que las únicas innovaciones van a estar vinculadas al aumento de la planta de personal y la queja constante de la carencia presupuestaria para sostener algún tipo de política; uno no sabe cuál, porque no están definidas, tampoco están medidas, ni evaluadas.

Finalmente, algo que tiene que ver con lo que señalaba Luciana Sánchez recién, es que, en general, el uso de la información judicial, incluso la que producen las propias instituciones queda en manos de la sociedad civil. Ésta ha tratado de rescatar esta dimensión a través de políticas de monitoreo y de informes específicos vinculados al trabajo de distintas organizaciones intenta generar algún tipo de beneficio con el manejo de esta información vinculado a la definición y la discusión de políticas públicas.

En el ámbito penal; aunque no es el único, pero si el más riguroso; resulta importante trabajar con la información para controlar el ejercicio de violencia por parte del Estado. Es cierto que en cualquier área del Estado y, sobre todo en la Argentina, es necesario aumentar nuestras dosis de republicanismos y la idea del control de los actos de gobierno siendo la información indispensable para ello. El plus que tiene el sistema de justicia penal es que es la herramienta del Estado que mantiene la cuota de ejercicio legítima de violencia pública. En la medida en que nosotros no sabemos cómo se desempeña, no sabemos hoy en la Argentina cuál es el nivel de legitimidad con el que se castiga, es decir, la agencia más violenta del Estado carece de algún tipo de control externo acerca de lo que pasa con el estándar de protección de los derechos y garantías de todos. Sabemos que los sectores que terminan siendo capturados o seleccionados por el sistema de justicia penal desde lo externo tienen muy poca capacidad de reclamo, porque generalmente son excluidos. Por lo cual, resulta importante contar con la información para monitorear, desde las organizaciones que trabajamos preocupadas por la vigencia del Estado de Derecho, sobre lo que están haciendo los jueces penales de la Argentina con las personas que tienen bajo su intervención. Pero hay una cosa puntual que me interesa y que tiene que ver con el uso de información dentro del propio Poder Judicial y la resolución de los casos. En general, uno sabe que las sentencias no trabajan con el análisis de casos y de racionalidad de las políticas que los propios jueces están impulsando. Sin embargo, el año pasado en el caso “Cipolati”, hubo una disidencia en la Cámara Federal que me parece muy interesante, porque el caso versaba sobre la

constitucionalidad de la punición de la tenencia de estupefacientes para consumo personal. La disidencia de ese voto plantea la inconstitucionalidad y dice que no va a entrar a discutir si valorativamente está bien restringir la libertad y la autonomía personal de cada uno respecto a cómo conducir su vida, sino que “Veamos que ocurrió con la política de persecución penal en estos últimos años”. Tomó una serie de datos y dijo “El Estado por la política de persecución paga una opción absolutamente represiva y carísima que a la luz del aumento del consumo y de la eficacia ha sido absolutamente irracional. La Constitución manda que son inconstitucionales las reglamentaciones que por cualquier razón se vuelven irrazonables”. De manera tal que el argumento es bastante interesante, más allá que uno comparta o no el fondo del asunto, en el sentido que una decisión judicial está tomando en cuenta los resultados concretos de una política judicial, es decir, haciendo un análisis constitucional sobre la base de la información que la propia intervención estatal produjo.

La segunda cuestión respecto a la información del sistema penal tiene que ver mucho con lo que señalaban Cristián Gruenberg y Luciana Sánchez, que es el reclamo de las víctimas que es particularmente intenso, como todos sabemos, en los casos “Cromañón”, “Blumberg” y muchos otros. Más si planteamos la cuestión con una mirada federal, ya que las provincias están llenas de casos en los que se produjeron reacciones populares en contra de la impunidad. Esto también refuerza lo que señalaba Luciana Sánchez en el sentido que han sido, en muchos casos, las herramientas que han fungido como bisagras entre el antes y el después respecto de la situación de connivencia entre el sistema de justicia y los poderes políticos o los sectores poderosos en estas provincias. Pero lo que quería decir era, básicamente, que los actores que participamos de las discusiones judiciales tenemos un poder enorme al calificar la racionalidad de las demandas de las víctimas. Entonces, de acuerdo al lugar ideológico que ocupemos y las concepciones del mundo que tengamos una demanda es racional o no y la forma de expresión es racional o no; sin embargo bastante poco hacemos por tratar de incluir esa demanda, de capturarla y lograr que el debate sea crecientemente inclusivo, es decir, que no excluya a nadie. Creo que la información sobre el comportamiento real y efectivo del sistema produce, en este caso, la potencialidad de constituirse en una herramienta para acortar esta distancia entre la demanda de aquellos que padecen el sistema directamente y aquellos que lidiamos con él, porque lo interpretamos y tenemos una serie de recursos técnicos que, en general, no ponemos al servicio de la inclusión, sino al servicio de la exclusión mediante la descalificación del otro.

Finalmente, decía al principio que, en realidad, se produce esta especie de círculo vicioso por el que se justificaba que no se utilice la información, porque es mala y como no la uso, nunca mejora. En esto el Congreso tiene una responsabilidad muy particular. En general, si uno revisa los proyectos de ley de cualquier área, yo conozco los del área penal, uno va a ver que los fundamentos no tienen ningún anclaje en la realidad. Si uno ve los grandes debates sobre política penal en Argentina, nadie maneja en la discusión parlamentaria ningún dato. La propuesta no es que la mejora de la justicia tiene que ver con una discusión absolutamente estadística y actuarial, pero seguramente avanzaríamos bastante si somos capaces de atar las discusiones a algún criterio de realidad. La discusión de cómo ejerce la violencia el Estado en Argentina está completamente desvinculada de la realidad y esto genera que sigamos manejándonos en el medio natural de los abogados, que muchas veces es la ficción. Es decir, la discusión sobre la violencia está cruzada por ficciones y no por datos concretos. Tres ejemplos: El primero es la discusión sobre la ley de juicio por jurados en la Argentina, que ya me da hasta vergüenza, pero llevamos como unos ciento cincuenta y

cuatro años de omisión constitucional y de incapacidad para dar un debate serio. El último año que el Congreso, en realidad, la Cámara de Senadores logra sancionar una ley, parecía que había una especie de epidemia juradista, donde todos eran juradistas, nadie decía que no; porque había un sector social muy fuerte sosteniéndolo como demanda, pero se consideraba que era caro. El argumento que todo el mundo encontró rápidamente es “Somos todos juradistas, pero es carísimo y la Argentina está en crisis”. Sin embargo si uno preguntaba, nadie sabía cuánto cuesta un juicio oral en la Argentina. Hubo un solo estudio de ese tipo y la verdad es que el costo de un juicio oral de la justicia ordinaria, peor aún de la justicia federal, es realmente escandaloso. Ese dato lo produjo el Estado y, sin embargo, ninguna de las agencias del Estado, ni siquiera del Ejecutivo, impulsada la ley salió a responder contundentemente a este argumento diciendo “Estamos dando una discusión absurda, porque ¿Caro respecto de qué?”. Esa era la primera pregunta que había que hacer. La otra discusión tiene que ver con la persecución en materia de narcotráfico, que no deja de ser un problema en la Argentina, hace un año se sancionó la ley de desfederalización de la persecución del narcotráfico, con la cual, la organización en la que yo trabajo estuvo de acuerdo. Sin embargo, esta ley careció de cualquier vínculo con el análisis de la información concreta. El debate decía “Hay que desagotar a la justicia federal”. ¿De qué? ¿Quién sabe lo que la justicia federal está haciendo hoy? Si le sacamos la persecución de la droga de un día para el otro a la justicia federal y todas las provincias hiciesen esto; la justicia federal, no haría nada pasado mañana, porque el 95% de su trabajo es perseguir la tenencia para consumo de drogas. Del otro lado, las provincias que se resistían decían sin ningún dato, “Esto nos va a desbordar, nos pasa por arriba” ¿Por qué? ¿Cuál es la cantidad de casos que tiene Usted? ¿Cómo los administra? ¿Por qué tiene esta cantidad de casos? Desde ninguna de las partes, este tipo de información apareció en el debate. De todos modos, la medida se adoptó.

Finalmente lo último tiene que ver con la calidad de la información que iba produciendo el Ministerio Público. Ciertamente el Ministerio Público Fiscal y el de la Defensa, crecientemente, han mejorado la calidad de la información que producen. Son las únicas instituciones del sistema de justicia que tienen establecidos específicamente desde el año 1996, es decir, desde el momento de su creación, un mecanismo de control externo inter poderes por parte del Parlamento, que tiene que crear una comisión bicameral para controlar el Ministerio Público y de la Defensa pública, pero lleva diez años de retraso. El Congreso que muchas veces expresa sus vocaciones de poder, a veces no tanto como uno quisiera, viene renunciando sistemáticamente a la posibilidad de controlar los actos del órgano que gobierna la política criminal del Estado argentino.

Paola Bergallo⁶

Mi idea es hacer una presentación sobre un aspecto de la información en la toma de decisiones que es la carencia de una perspectiva de género. Brevemente, voy a exponer el contexto y, después, ejemplificar con una experiencia personal de investigación sobre el rol del género en el proceso de selección de jueces en el Consejo de la Magistratura de la Nación. Me parece interesante ejemplificar las ideas, quiero presentar, en primer lugar, esa

⁶ Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de San Andrés; Integrante de la Red de Profesoras Latinoamericanas RED-ALAS y del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

experiencia de búsqueda y de utilización de datos y de cuestionamiento de la política de selección de jueces del Consejo de la Magistratura. Al finalizar, realizaré algunas propuestas para no ser terriblemente pesimista.

En primer lugar creo que es importante aclarar que voy a hablar de la información que debería generar el sistema judicial y, en general, todas las instituciones del Estado que se dedican al diseño e implementación de políticas públicas. Esta información tiene que ser cuantitativa, pero también debe ser cualitativa. Porque cuando hablamos de información, la carencia de un dato cuantitativo obviamente es importante, pero también lo es la falta de información cualitativa. Además otra información relevante es el impacto presupuestario de las decisiones. Esta categoría estaba implícita en lo que estaban diciendo los anteriores exponentes, en particular, cuando Ileana Arduino señalaba que nadie sabe el costo de las medidas. Esto señala la ausencia de una dimensión importante de la información, que es el valor económico de las instituciones.

Frente a esto mi diagnóstico es una síntesis de lo que dijeron todos los exponentes anteriores es que no hay información o cuando la hay no es buena, por todas las razones que señalaron Luciana Sánchez, Cristián Gruenberg e Ileana Arduino, ya que no está sistematizada, no es completa o no es rastreable históricamente. Por consiguiente, la información escasea, ni siquiera podemos compararla, tiene muchas deficiencias y no está sistematizada. Es decir, presenta todos los problemas que ellos fueron señalando. Pero, además, en los pocos casos en los que esa información existe es inaccesible, que es lo que resaltaban los oradores. Entonces, no hay información o es mala, o cuando la hay no podemos acceder desde lugares externos al Poder Judicial e, incluso, desde muchos sectores al interior de este Poder. En un tercer momento, cuando la hay, no es mala y accedemos, no la usamos. O sea, es posible acceder y, en muchos casos, no la utilizamos, o sea, la ignoramos o la negamos. Entonces, partiendo de la idea de que esta es la situación general, puede ser una descripción extrapolable a cualquier práctica en el diseño de políticas públicas en Argentina.

En el caso de la perspectiva de género, lo que sucede es que toda esta descripción se refuerza y, como ocurre con otros grupos desaventajados, ocupan esos espacios sobre los que no hay información o, cuando la hay, es escasa o incompleta e inaccesible. A las mujeres y a otros grupos comprendidos dentro de la idea de género se les acumulan todos esos problemas y suelen no estar visibles, como lo señalan las distintas voces desde las perspectivas críticas sobre el tema. Entonces para ilustrar esta ausencia e inaccesibilidad a la información, en el caso particular de las mujeres, me parece interesante describir una experiencia particular que es la selección de jueces. Me parece interesante relatar esta experiencia porque es sobre la información de los jueces y del interior del sistema judicial. No estamos hablando de la información sobre las víctimas que no acceden o que lo hacen y son tratadas de distintas formas dentro del sistema de justicia. Estamos hablando de los actores principales del sistema que, generalmente, tienen la posibilidad de tener una voz al interior del Poder Judicial sobre cómo diseñar las políticas. Se podría decir que tienen intereses corporativos en que esa información se genere.

Un ejemplo sobre la ausencia de información resulta que cuando se trabajó en la recolección de datos, la pregunta a contestar fue “¿Cómo era la experiencia de las mujeres que se presentaban a los concursos de selección de jueces en el Consejo de la Magistratura? Es decir que se indagaba sobre la cantidad de mujeres en el Poder Judicial y si había espacios en los que no tuvieran una representación significativa. Para eso intenté acceder a los espacios

de información del Poder Judicial y no había ningún registro en el Consejo de la Magistratura de cuántas mujeres trabajaban en cada fuero de la justicia nacional o federal, ni siquiera un número general, ni desagregado por espacios de trabajo. Mucho menos había un dato sobre la cantidad de empleadas mujeres del Poder Judicial, que no ocupaban posiciones en la Magistratura. Este dato no lo tenían los consejeros, ni siquiera los tenía un consejero de la Comisión de Administración y Financiera, que tiene a su cargo la administración del personal del Poder Judicial. Era un dato inexistente. El Poder Ejecutivo estaba en esa época generando varios informes con datos cuantitativos de un nivel de abstracción muy grande sobre la justicia nacional y había datos sobre la cantidad de jueces y de empleados, pero en esos informes novedosos realizados en respuesta a los requerimientos de agencias internacionales de cooperación no había ningún solo dato desagregado sobre género. Estamos hablando de saber cuántas mujeres y varones jueces hay en la Argentina, no estamos hablando de saber cuántas mujeres usan el sistema de justicia para resolver sus problemas de familia y requieren beneficios de litigar sin gastos, no estamos hablando de las víctimas más desprotegidas que acceden al sistema de justicia. Este era un ejemplo del tipo de ausencia básica de información del que estamos hablando.

Sobre la falta de sistematización de esa información, obviamente, no había ninguna forma de organizarla comparativamente, más que ponerse con una guía judicial a contar cuántos varones y mujeres ocupaban distintos cargos en la Magistratura.

En relación con la accesibilidad, la información sobre los expedientes de los concursos en el Consejo de la Magistratura es pública, sin embargo, quiénes han participado en investigaciones en el área saben que uno puede hacer un pedido para acceder a un expediente y pasan más de seis meses sin serle otorgada la autorización. Tampoco existen registros sobre cada concurso respecto de la cantidad de participantes que se inscriben y cómo evoluciona la participación distinguiendo entre sexo o entre otras categorías de los candidatos. No se sabe cuántos van pasando de una etapa a otra, no hay registros de quién participa en más de un concurso. Es un proceso de generación de documentación que jamás se traduce en estadísticas básicas respecto del trabajo que hace el Consejo de la Magistratura y me parece interesante, porque es el órgano que debe tener una política para la generación de datos sobre el funcionamiento interno del Poder Judicial y debería jugar un rol importante, junto con la Corte Suprema.

Siguiendo con el tema de la falta de accesibilidad, conseguí los datos sobre las mujeres empleadas en el Poder Judicial a través de la solicitud que hizo un consejero, que tardó seis meses en recibir una respuesta interna respecto de quiénes integraban el Poder Judicial. Simplemente, el número de varones y mujeres organizados por escalafones de trabajo.

Para terminar con el ejemplo sabemos que hubo una reforma del Consejo de la Magistratura, jamás se aportó ningún dato respecto de las experiencias y percepciones que están en los discursos y en los trabajos de fundamentación de la reforma que se llevaron a cabo últimamente. Pero lo que sabemos es que no hay ni un solo dato duro, ya que no sólo faltan datos cualitativos sobre el trabajo concreto del Consejo que justificara la propuesta de reforma.

Un comentario, para terminar, respecto del informe sobre las Agencias de Reforma Legal y Judicial, me parece interesante preguntar a los expertos que están aquí, si esas agencias han tenido algún espacio para responder a la perspectiva de género y para integrar a las mujeres y otros grupos desaventajados.

Creo que Canadá es un ejemplo de un país que ha generado en los últimos años muchísima información y experiencias sobre cómo integrar una perspectiva de género, en particular, en el área de justicia. El ejemplo que yo di, permite describir el rol de las mujeres en el Poder Judicial, tanto al interior como empleadas, gestoras y líderes en la medida que ocupan la magistratura; como del lado de las usuarias que acceden o no al servicio de justicia. En Canadá se ha trabajado en distintas experiencias, que son similares a otras que se desarrollaron en Estados Unidos desde comienzos de los '80, que son los grupos de estudios del rol del género en el Poder Judicial. Estos grupos han sido liderados en Canadá por juezas importantes y abogadas y me parece que una experiencia interesante es la movilización de los grupos al interior y al exterior de la justicia para la generación de datos muy básicos, que reflejen la situación de las mujeres y otros grupos desaventajados en el Poder Judicial.

Exposición

La mejora en el diseño, la implementación y la evaluación de los procesos de reforma a causa de las Agencias de Reforma Legal y Judicial (*International Development Group*).

Mark Berlin⁷

Es un gran placer para mí y mis colegas estar aquí con ustedes. Quiero comenzar diciéndoles que el debate de hoy es un ejemplo fantástico de la promesa de la mejora del sistema judicial en la Argentina. Hace poco regresé de un viaje, ya que en los últimos dos meses estuve bastante tiempo en Bangladesh con las autoridades palestinas y estuvimos hablando de los sistemas de justicia y su establecimiento en esos países. Pero los debates que tenemos hoy es algo que ellos ni siquiera pueden pensar, por eso quiero agradecerles y felicitarlos por estar aquí.

La forma en que nosotros pensamos que podríamos encajar en el debate es darles a ustedes una perspectiva del contexto del proceso de desarrollo de políticas en Canadá y creo que el corazón es la reforma legal y judicial. Mi colega Ali Alibhai va a hablar del proceso que tenemos en el Ministerio de Justicia y, luego, mi colega John Briggs va a referirse más específicamente a las características de las Agencias de Reforma Legal y Judicial.

Cuando uno debate la reforma legal y judicial y los elementos para crear, justamente, una ciudadanía más informada, se requieren leyes que reflejen los valores societarios, lo cual fue criticado en las anteriores presentaciones. Cuando hablamos de una ciudadanía informada, ¿Qué significa? Es una ciudadanía que tiene información, lo cual es necesario para la operación adecuada del gobierno. En Canadá, la demanda de información creo que no

⁷ Estudió en las universidades de Toronto, Ottawa y Cambridge. De 1986 a 1990 formó parte del equipo de trabajo del Viceministro de Justicia. En 1990, asumió el cargo de Asesor *Senior* del Área de Política de Derecho Penal. Desde 1998 hasta Agosto 2001, se desempeñó como Asesor del Ministro de Justicia y Fiscal General de Canadá. Desde Agosto 2001 hasta Marzo 2005, fue Director Ejecutivo Nacional del programa *Outreach and Partnership* (programa para organizaciones sin fines de lucro y asociaciones de caridad.) Además de sus responsabilidades en el Ministerio de Justicia, enseña en la Universidad de Ottawa. También ha escrito numerosos artículos y es coautor de *Human Rights and Freedoms in Canada* (Derechos Humanos y Libertades en Canadá).

tiene límites. Esto nos ha llevado a crear las leyes de acceso a la información, por las que la población puede acceder a los documentos gubernamentales que subyacen a todas estas políticas de reforma y de desarrollo. Cuando hay un tema que se suscita en Canadá, por ejemplo, la corrupción o la malversación de fondos en algunos tribunales, se organizan diferentes comités para que los ciudadanos puedan obtener información.

La tesis que tengo para presentarles es muy sencilla, como soy una persona mayor y tengo muchos años de trabajo en el Ministerio de Justicia; también he sido litigante y realicé trabajos de asesoramiento a ministros en diferentes temas. Realmente pude trabajar en distintos sectores del Departamento y mi pregunta es la siguiente ¿Cómo es que emerge el derecho en Canadá?

Creo que emerge de la intersección de tres componentes. De esta intersección, para mí, el derecho sería la convergencia del litigio, por un lado; la motivación o la acción política, por otro, y, en tercer lugar, el desarrollo de políticas. Uno necesita de esta interacción, de lo que es el litigio, las políticas y la motivación, para poder establecer, precisamente, las leyes en Canadá y sin uno u otro, si falta alguno de ellos no tendremos las leyes que tenemos reflejadas en nuestra sociedad en Canadá.

Es crítico escuchar sus presentaciones anteriores, porque, aparentemente, el rol de la sociedad civil es relevante a través de estos tres elementos que acabo de mencionar. La población canadiense está siendo representada y es un actor en cada uno de estos elementos que mencioné, o sea, en el desarrollo del derecho y de las leyes.

Ahora les voy a hablar y resaltar cuál es el rol de la política pública en el desarrollo de las leyes y los diferentes actores que participan e interactúan. Si ustedes le piden a diez personas que les digan algo sobre políticas, cada una va a tener una idea diferente y van a haber diez respuestas. Quiero darles aquí, tal vez, tres conceptos. Puede ser un plan de acción o de inacción elegido por las autoridades públicas para poder enfrentar un determinado problema o un conjunto de temas interrelacionados. ¿Qué es, por ejemplo, un plan de acción? Es cuando el gobierno decide que va a establecer, por ejemplo, un programa de cuidado de niños. Esto es una acción. A veces la inacción también resulta una política, entonces en Canadá no tenemos leyes sobre el aborto. Esto es política gubernamental, no tener una ley es una política también. Entonces, la inacción de regular el aborto en Canadá es política pública. O sea, puede ser un plan de acción específico o puede ser simplemente un reconocimiento pasivo, por parte del gobierno, de una inacción y de no entrar en ciertos dominios.

Creo que el segundo concepto dice que la política puede ser una acción que tiene un anclaje en un conjunto de principios con respecto de las metas públicas consideradas apropiadas y, también, es un conjunto de premisas o creencias acerca de la mejor manera de alcanzar esas metas en pos del bienestar general. Finalmente, la gente aprecia la política pública, en realidad, porque es un discurso que articula un plan de acción que fue elegido por el gobierno para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos y todos pueden reconocer esto. O sea que, a veces, como ejecutor de política gubernamental y como legislador, esto puede ser, simplemente, tratar de racionalizar lo que hago en beneficio de la gente, pero, por otro lado, también, esto es parte de la puja política.

De pronto me puedo despertar una mañana con diez grados bajo cero y ahora acá hace treinta grados, porque es una comunidad global. Es increíble, el transporte nos interconecta, incluso a través de Internet. Creo que cada uno de nosotros puede reconocer

que hay que pensar en forma global y ser consciente de todos los hechos y de los factores internacionales, pero también hay que abordar sus propias preocupaciones e inquietudes locales, si bien uno también entiende y está consciente de una comunidad mucho más amplia. Es por eso que hay que pensar globalmente y actuar localmente.

En Canadá creo que tenemos, de hecho, un proceso de desarrollo de políticas bastante sofisticado, no conozco bien el proceso acá en la Argentina. En Canadá y Estados Unidos hay diferentes actores en el tejido social impulsando políticas y tienen influencia en la generación de un cambio y en el avance de ciertas iniciativas o bien reaccionando contra ciertas políticas y programas propuestas por el gobierno. Entonces, una vez más les voy a dar un ejemplo, Canadá, como seguramente en la Argentina, tiene leyes antidrogas y ciertas prohibiciones sobre sustancias ilícitas. ¿Por qué Canadá propuso que iban a avanzar en descriminalizar la marihuana? ¿Qué es lo que mueve a una sociedad que tiene leyes antidrogas y que prohíbe desde hace muchos años la posesión de marihuana, de cocaína, de hachís y otras sustancias, que de pronto diga “Vamos a hacer que esto sea no legal, pero vamos a descriminalizarlo”? ¿Qué es esto que de pronto el gobierno se despierta y dice “Bueno, tenemos estas leyes, pero entendemos que la gente consume las drogas”? Si uno se provee de otros datos, encuentra que tenemos decisiones de los tribunales, que luego de muchos años ya no estipulaban grandes sanciones a la gente que poseía pequeñas cantidades de drogas. Por supuesto que se puede decir que todas son ilegales como la heroína u otras, pero cuando hablamos de pequeñas cantidades, creemos que la marihuana en pequeñas cantidades no es dañina. Pero, ¿Qué pasa con un niño de 18 años que tiene un cigarrillo de marihuana? ¿Qué le vamos a dar? Por ejemplo, antecedentes penales. Los tribunales y los jueces están tratando de mostrarnos una imagen contrapuesta. También, tenemos el miedo al delito, acá seguramente la gente está preocupada por su seguridad personal. Cuando nuestros padres eran chicos no cerraban las puertas con llave, y ahora ¿Qué hacemos? Tenemos barricadas, guardias de seguridad y mucho miedo por nuestra seguridad personal. Por supuesto, consideramos que el uso generalizado de drogas tiene mucho que ver con esto. Pero hay un cambio en las expectativas respecto del sistema judicial y hay una mayor demanda de su protección en muchas áreas que antes no necesitábamos. Se considera que la justicia puede ser un catalizador para el cambio social.

Cuando ingresé en 1992 al Ministerio de Justicia, se trabajaba sólo sobre derecho, leyes y orden, tomábamos a los criminales y los encarcelábamos. Pero la demanda de la ciudadanía fue tal que teníamos que avanzar y ser un Ministerio que refleje el cambio social y sus valores. Tenemos que considerar los puntos de vista de los canadienses al implementar políticas. Debemos ser un gobierno y un cuerpo de funcionarios públicos que reflejen, justamente, una sociedad emergente que demandaba más.

Antes mencioné la globalización y, ahora, me pregunto ¿Cómo ha influido en la relación Canadá–Estados Unidos? Lo que para ustedes sería Paraguay, Uruguay, Bolivia u otro país en América Latina. Cuando Canadá anunció la despenalización de la marihuana, el presidente Bush y todos los funcionarios vinieron a Canadá y dijeron “No se atrevan, no se les ocurra; van a haber drogas que van a ir en forma transfronteriza y va a ser un problema para la sociedad”. Nosotros creíamos que era demasiado, era una sobre reacción de parte de los estadounidenses, pero teníamos que entender también que nuestro vecino del sur es un actor global mucho más poderoso y eso, por supuesto, tiene su influencia.

También, tenemos diferentes dinámicas federales y provinciales, como ustedes aquí, algunas son más conservadores, otras lo son menos, según las regiones del país. Esto provoca que uno quiera establecer un programa nacional federal con elementos conservadores y liberales, según en que provincia van a estar. Seguramente es un fenómeno en la Argentina, ya que en Canadá en Vancouver, Toronto u Ottawa, o sea, en los grandes centros urbanos la orientación filosófica de la gente es diferente de la de las comunidades rurales, con valores y principios distintos que influyen, por supuesto, en los cambios legales que nosotros queremos hacer.

Las elecciones, por supuesto, son un gran impulso al desarrollo de políticas públicas. Por lo general en Canadá, para explicar la situación política en treinta segundos, la mayor parte de la historia estuvo manejada por el centro –centro izquierda o centro derecha- y uno no puede distinguir lo liberal de lo conservador. Si bien cada partido tiene su nombre, todos son partidos de centro. Pero en las elecciones tenemos una divergencia de izquierda y derecha y podemos discutir, pero, a diferencia de los otros regímenes político-conservadores, tenemos un sistema donde la burocracia está bien arraigada y podemos soportar diferentes cambios. Si bien muchos de los jóvenes colegas dicen: “Nos están volviendo locos, ¿Qué hacemos ahora? Tenemos un gobierno conservador, que no teníamos antes porque eran liberales”. Yo comencé con el gobierno liberal, luego vino el conservador, el liberal y, finalmente, el conservador, o sea, que viví a través de varios cambios de administración y, para mí, como funcionario público se debe implementar la plataforma del partido presentada ante el electorado. Como ahora tenemos un gobierno conservador que dice “No vamos a despenalizar la marihuana”. Porque esa era parte de su plataforma electoral, nosotros creemos en la ley y el orden y no consideramos que esto sea bueno para la sociedad. Pero, para nosotros como funcionarios públicos, las elecciones son un factor importante de influencia. El sector público está involucrado, porque se votó por ese partido, ¿Ustedes quieren un gobierno más liberal o más conservador?

Los medios son actores muy importantes, la prensa libre es crítica, porque tiene que informar a la ciudadanía y los gobiernos tienen que ser responsables. Luego de doce años la gente puede estar cansada de los gobiernos liberales. Acabo de regresar de Palestina, hubo elecciones allí y la gente dice “Mi voto a Hamas se funda en que es un partido que quiere ver la destrucción del Estado de Israel y va a perpetuar las acciones violentas”. Tal vez, la gente votó a Hamas por ese motivo, pero también sabemos que muchos lo votaron porque estaban cansados del gobierno anterior, que era menos dinámico.

Es por eso que digo que el establecimiento de las Agencias de Reforma Legal y Judicial fue muy importante en Canadá para el cambio y desarrollo de las acciones de gobierno y de políticas públicas. Ayudan justamente a realizar cambios en las políticas de los programas legislativos, ya que el gobierno no siempre puede actuar, porque tenemos todas estas influencias.

Las presiones sobre el gobierno son enormes. Están las promesas electorales, la población, las encuestas, la oposición, los medios, las revistas, los grupos de presión y los demás actores. Cuando llegan todas estas presiones, hay limitaciones a la creatividad. Esto significa que tenemos un equilibrio. En toda democracia constitucional se limita lo que cada uno puede hacer y se establece el equilibrio. El acceso a la información, la privacidad, los idiomas oficiales; todo esto tiene que ver con el sistema de equilibrio dentro del gobierno y de control para que no haga solamente lo que quiere hacer. Les voy a dar un ejemplo donde

veamos cómo se crea la política. Tenemos eventos internacionales, supongo que también sucede en la Argentina, como el “11 de septiembre”. Un mes después del 11 de septiembre, Canadá sancionó la Ley Antiterrorista. Esto fue extraordinario, fueron treinta días nada más, supongo que en la Argentina, tal vez, les llevó meses o años. Cuando hablamos de reforma del derecho penal, estuvimos bregando por diez años, pero debido a eventos internacionales se ha podido sancionar rápidamente. Además no era un papel, sino que realmente tenía un gran grosor, ya que era una legislación extensa donde Canadá se comprometía a cumplir varios tratados internacionales y compromisos de las Naciones Unidas, como controlar el financiamiento de organizaciones de caridad, el lavado de dinero y la corrupción. Todo esto tiene que ver con la red internacional para combatir el terrorismo, pero se incluía la posibilidad de detener personas por 48 horas sin acusación y eso hubiera sido impensado en Canadá, anteriormente. Entonces, en un solo mes se pudieron aprobar todas estas leyes debido a este evento internacional.

Voy a hablar ahora de los eventos no previstos. A veces se genera una política pública de una forma en la que uno nunca la hubiese imaginado y se adopta la legislación por un acto explosivo. En diciembre de 1999 durante cuarenta y cinco minutos, un hombre armado entró a una de las Universidades de Montreal, *Politechnique*, y mató a catorce mujeres. Esa persona separó hombres y mujeres, dijo “Odio a las feministas” y tiró hacia las mujeres. Se subió a los escritorios donde estaban las mujeres sangrando diciendo “Quiero matar a las mujeres”. Inmediatamente después, esto se transformó en un evento en Canadá que generó una gran respuesta pública provocando un cambio dramático en la legislación sobre la tenencia de armas. Hubo cambios en la legislación sobre registro de armas cortas y largas, modificaciones en las escuelas y una energía revolucionada en los movimientos de mujeres. Esta Universidad que les mencioné es de ingeniería, ya que queríamos mujeres ingenieras; pero de golpe dijeron “Bueno, ya no vamos a ir”. Dejaron de ir por esta revolución que había hablado y esto sí generó un cambio en la política del país.

Los desarrollos positivos del gobierno se explican por la estructura del Ministerio de Justicia, que posee cuatro áreas diferentes. El Ministro de Justicia en Canadá es el Procurador General, que es independiente y aglutina a los abogados que litigan en temas civiles, aborígenes, migración, etcétera. Nosotros tenemos veinte mil causas en donde participa el Estado canadiense. Pero además, el Ministro tiene que cumplir con su función de asesorar a la Corona del gobierno de Canadá en todos los temas legales, o sea, damos asesoramiento y efectuamos dictámenes. Creo que la tarea más importante es la del sector de políticas, en la cual estuve más de la mitad de mi carrera, ya que fui un asesor *senior* y asistí al Viceministro, que es una de las autoridades más relevantes del Ministerio.

Nosotros empezamos monitoreando las tendencias, vemos cuáles son las influencias y los factores junto con las presiones para actuar o no. Tratamos de identificar la necesidad de una política, miramos el entorno de la sociedad canadiense y decimos “Bueno. ¿Demanda esto, quiere esto?”, “¿Es algo que está imponiendo el gobierno, pero el pueblo no apoya?” o “¿Está demandando el público que el gobierno actúa?”. Hay una dinámica diferente si las cosas van de abajo hacia arriba que de arriba hacia abajo. Una cosa es si decimos “El gobierno es el papá” o “Esto está bien para ustedes, nosotros sancionamos estas leyes”, que cuando el reclamo viene desde el público, que dice “Nosotros, como pueblo, queremos esto”. Nosotros establecemos las vías y los momentos en las que la población puede participar y desarrollamos soluciones políticas.

Desarrollar una política es divertido. Cuando hacía política penal, por ejemplo, viajaba por todo el país, me reunía con todos los procuradores de todas las provincias y les preguntaba “Bueno. ¿Cómo vamos a cambiar esto?” y teníamos la autoridad para imponer la ley, ya que el derecho penal es dictado por las provincias. En Canadá, lo que hacemos es redactar un proyecto de ley e intentar imponerlo a las provincias, pero si las provincias no quieren establecer la normativa penal, entonces no tiene valor. No las podemos forzar a utilizarla, entonces, antes de sancionar una ley tenemos que saber si todas las provincias estarán de acuerdo. Es por eso que llevamos adelante muchas negociaciones con idas y vueltas para reflejar el deseo y la voluntad de cada una de las provincias. Si bien tenemos el derecho constitucional de imponer esa ley, en la práctica, eso no podría funcionar y sería una norma con valor nominal. Por eso, también, hacemos consultas con la población, por ejemplo, difundimos informes, los colgamos en Internet o mandamos miles de copias a las universidades y a las ONGs. Les preguntamos, “Bueno. ¿Qué es lo que piensan de esto?”. Es decir, se realiza una consulta bastante amplia. Obviamente, también, participan los partidos políticos con sus propias consultas y hay un proceso gubernamental donde se aprueba e implementa la legislación.

En la mayor parte de la legislación canadiense se incluye un proceso de evaluación de tres a cinco años. El gobierno tiene que evaluar esta legislación y producir un informe ante el Congreso sobre la eficacia y eficiencia de esta reforma y, luego, pueden introducirse cambios. Entonces hay un proceso para evitar que produzca una reforma que no se pueda implementar y que nadie conozca sus resultados. Esto es interesante, porque entonces cuando empezamos con el monitoreo, evaluamos y podemos volver a pensar en el diseño.

Ahora, voy a continuar con el proceso legislativo que se encuentra vinculado con la política. Las fuentes de la legislación tienen que ver con una interacción entre la legislación, la política y la motivación política.

¿Cuál es la fuente de la legislación? Puede ser una persona. Es interesante, porque en Canadá existe una organización llamada “Madres contra conductores alcoholizados”, que son madres que sufrieron la muerte de alguno de sus hijos por personas que conducían alcoholizadas. En mi país, quién ocupaba la presidencia de esta organización, ha sido elegida Presidenta del Senado, porque su hija y su nieto murieron hace unos años en un accidente automovilístico causado por una persona alcoholizada. Entonces, ella sola empezó con este movimiento y por eso que digo que un individuo puede inducir al cambio, como también paso en el caso de la escuela Politécnica.

También pueden originarla las ONGs, los miembros del gabinete y las Agencias de Reforma Legal y Judicial. Respecto de estas últimas quiero expresarle una reflexión que explica las razones por las que se establecieron y fracasaron en Canadá y por qué fueron restablecidas posteriormente. Una Agencia de Reforma Legal y Judicial es desde el punto de vista teórico y filosófico una organización que no está anclada en la realidad, por lo cual, pierde valor. Si hay un grupo de académicos que empiezan a filosofar sobre la sociedad jurídica utópica y empiezan a sugerir cambios no tiene practicidad. Pero cuando el Ministro de Justicia, hace unos años, me pidió que lo ayudara a evaluar los tribunales federales, cuando sabíamos que, en el caso particular, no eran eficientes; yo le decía que tienen que evaluar el valor de la organización y mientras hacen esto pensar que para que sean eficaces se requiere crear un programa práctico, factible e implementable. Entonces, estas Agencias de Reforma Legal y Judicial, cuando tienen el poder implementar la legislación, adquieren valor.

Ahora, cuando estas Agencias lo único que hacen es soñar con la sociedad utópica y buscar grandes leyes, no tienen valor.

Después tenemos diferentes tipos de legislación que son iniciativa de los legisladores o impulsados por el gobierno o el gabinete. Lo importante en el proceso parlamentario son las consultas, porque, en general, hay audiencias abiertas televisadas y puede ir la población a efectuar comentarios sobre la legislación que se está debatiendo. Se crea la ley, después es aplicada por los tribunales y en caso que haya alguna ineficacia, se produce una decisión judicial destinada a modificar la ley.

La intersección del derecho con la política, la motivación y el litigio puede ejemplificarse con el casamiento de personas del mismo sexo. Para mí resulta fascinante realizar un análisis del programa de gobierno de casamiento entre personas del mismo sexo. Hasta hace tres años atrás, el programa federal era el principal defensor del matrimonio entre sexo opuesto. El gobierno decía “El matrimonio es entre un hombre y una mujer, si dos hombres o dos mujeres se quieren casar, eso es contrario a la ley”. Entonces, se decía que “No podemos tener matrimonios entre personas del mismo sexo en Canadá, porque sino se nos partiría la democracia y nos hundiríamos”. Hace un año, el Procurador General de Canadá le dijo a la Corte Suprema de Justicia “A menos que nosotros establezcamos disposiciones para que los gays y las lesbianas se puedan casar, vamos a estar en contra de los derechos humanos y de las disposiciones constitucionales de Canadá cuando prohíben la discriminación” Dijimos, “Pero, ¿Cómo?”. Hace dos años, defendíamos el casamiento entre personas de distinto sexo y un año atrás nos dijeron que si eran lesbianas no se podían casar, porque íbamos en contra de la Constitución. ¿Qué es lo que causó esta revolución jurídica y social? Esto tiene que ver con la intersección entre el litigio, la política y la acción política. En los ochenta, hubo una tendencia de los tribunales de primera instancia a validar disposiciones de la administración pública que le negaban el derecho a la licencia por duelo para asistir al funeral de los padres de su pareja. Además, no tenían derechos, si morían sus parejas, a recibir absolutamente nada, ni siquiera una licencia como en los casos de matrimonio entre personas sexos opuestos. Por su parte, la Constitución canadiense establece que no tiene que haber discriminación por raza, color, discapacidad física y sexo y se define este último componente como “hombre-mujer”. Pero en 1995 hubo un caso muy importante en la Cámara de Apelaciones de Ontario donde se reconoció que la lista de causales de discriminación prohibida no era completa y que la Constitución debe ser interpretada en forma amplia. Entonces se reconoció a la orientación sexual como una de las posibles causales que debía incluirse en la lista. Por consiguiente, surgió una sociedad que estaba en contra de esos valores que no protegían a los homosexuales de la discriminación y hubo un tribunal que dijo “De ahora en más, tampoco se puede discriminar por la orientación sexual”.

Hubo dos actores políticos. Se necesitaba un Primer Ministro con coraje para que se aprueben este tipo de legislaciones. Tuvimos tres ministros que cambiaron varias leyes para darles beneficios a los homosexuales, pero no se les concedió el derecho al matrimonio, si en cambio, todo lo que tiene que ver con pensiones y seguros médicos. Entonces, un Ministro dijo “Yo soy un Ministro con mucha fuerza, y, entonces, voy a llevar el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo al Parlamento”.

Hubo un tercer elemento positivo. Los tribunales no pueden cambiar la ley y un Ministro fuerte tampoco puede hacerlo. Se necesita de otros motores de la política, como las

ONGs. Justamente, sin la interacción de los grupos no hubiéramos tenido estos cambios jurídicos y sociales.

Ahora, si se me permite quiero que imaginen un témpano. Es pequeña la porción que nosotros vemos, pero los peligros están por debajo del agua donde están la mayor parte de los problemas. Las ONGs y la población, en general, está por debajo, tratando de impulsar para que todo surja a la superficie. Pero es una lucha que no termina nunca, en realidad.

El elemento positivo es que es necesario cambiar y nadar en esta agua para poder salir a la superficie y ver que el sol brilla y el cielo es celeste. Pero estos son los elementos positivos y de esto se trata la reforma jurídica. Hay desafíos constantes y, a veces, hay voces que no se escuchan mientras intentan llegar.

Preguntas al expositor

El panelista planteaba la importancia del piso entre el límite a la creatividad anclada en las limitaciones de tipo constitucional y relataba alguna experiencia en la que algún movimiento de víctimas tuvo incidencia particular en el diseño de políticas públicas legislativas. Muchas de las discusiones que hay en la Argentina y muchas demandas de las que son portadoras algunas organizaciones de víctimas pueden ser consideradas, desde algún punto, peligrosamente creativas, porque no están basadas en la idea del límite dado por el contexto democrático y de protección de derechos.

¿Ustedes han tenido experiencias de lidiar con este tipo de demandas, tal vez, puramente indicativas y cómo han encontrado canales, procesos o formas de desarrollo de políticas públicas para canalizarlas y transformarlas en políticas que fueran efectivas y que, precisamente, fueran capaces de contener el reclamo que excedía estos límites a la creatividad?

Mark Berlin

En Canadá, también, tenemos una gran cantidad de víctimas y de organizaciones que las representa. Lo interesante de esto es que nosotros, que trabajamos con el desarrollo de las políticas penales en el Ministerio de Justicia sabemos cuáles son estas organizaciones y tenemos un diálogo y un intercambio de ideas permanente con ellas. Nosotros acudimos a sus conferencias, los invitamos a las nuestras y hay oportunidades, también, de poder tener entrevistas con el Ministro y de presentarle sugerencias. Además se financian sus conferencias y sus boletines informativos. De hecho, si ustedes hablaran con las organizaciones de víctimas, siempre van a decir que no hacemos lo suficiente y, de hecho, no podemos hacer todo; pero lo importante es que sus voces se oyen. A veces, estas organizaciones de víctimas tienen que anclarse dentro del reconocimiento de las limitaciones que tiene el gobierno en su accionar. Limitaciones que, a veces, son muy reales, ya que piden acciones del gobierno federal que están fuera del mandato y de su jurisdicción. Muchas veces reclaman más programas sociales, que se proporcionan. Pero otras veces, piden una revisión de alguna pena o de una sentencia, porque hubo imputados acusados sin justa causa o con cargos que no eran los adecuados y para eso tenemos un proceso establecido por el derecho penal. También, hay una compensación financiera que es una indemnización generosa para estos casos.

Muchas veces para que las demandas de los grupos de víctimas puedan ser adoptadas por el gobierno tiene que haber un reconocimiento de los recursos disponibles. Resulta importante saber si el Tesoro tiene superávit. Por supuesto, tenemos programas y asistencia social disponible, pero cuando el gobierno dice “Tenemos déficit”; entonces ahí es donde vienen los desafíos, porque siempre es más fácil ser receptivos a los derechos de las mujeres o de las víctimas cuando la economía es buena y hay dinero disponible. El desafío más grande que tenemos para las ONGs y los gobiernos es cuando hay desafíos fiscales y financieros. Esta es la evaluación que hago, a menudo con los recursos económicos limitados podemos realizar la cantidad de programas que necesitan o que desean estas organizaciones de víctimas. Pero siempre son parte del proceso, ya que participan, se los escucha y, desde el punto de vista del desarrollo de las políticas, tienen acceso a todas las instituciones.

John Briggs⁸

Aparte de lo descrito por Mark Berlin, en Canadá, tenemos varias formas para responder a aquellas necesidades o problemas de las víctimas. Una que se ha utilizado con bastante éxito es el mecanismo de las consultas públicas, por lo general, es un juez quién las encabeza.

Puedo referirme ahora a tres ejemplos recientes. Nosotros tuvimos un escándalo nacional importante relacionado con un problema de sangre que se había utilizado para realizar transfusiones y por las cuales fallecieron varias personas a causas de SIDA. Hubo un juez que encabezó el tema, hizo una investigación y efectuó una consulta. Pero, por supuesto, hubo una indemnización y se realizaron cambios en la política de uso de los bancos de sangre y de las transfusiones. Pero esto surgió, precisamente, de hablar con la gente que realmente habían sufrido el problema.

Otro tema, que Mark Berlin seguramente conoce, fue una investigación por el desastre de la aerolínea *Air India* de hace unos años atrás. Para resumir esa historia, hubo insatisfacción por parte de muchas familias que habían perdido a sus seres queridos en ese accidente aéreo. Como resultado de la insatisfacción con el proceso legal y judicial y su extensión a lo largo de los años, hubo una investigación que se realizó recientemente, presidida por uno de los *premiers* de las provincias de Canadá y recomendó que haya una completa investigación judicial. No sabemos en qué va a terminar esto, pero creo que hay un juez que tiene asignada la causa. De este modo, se está proporcionando un camino de la

⁸ Tiene una vasta experiencia en la práctica del derecho, tanto en el sector público como en el privado. Ha sido miembro activo del Colegio de Abogados desde 1974 y actualmente es miembro de las sociedades legislativas de Nueva Escocia, Ontario y Territorio de Nunavut. Se desempeñó como Asesor Especial de la Comisión de Reforma Legislativa de Canadá, Asesor Especial de la Asamblea de Primeras Naciones y Asesor Externo del Ministerio Federal de Justicia. También, ha participado de varias comisiones de investigación y Comisiones Reales como abogado y como testigo experto. Ha sido director de investigaciones de la Comisión Real en el caso Donald Marshall, Jr. y ha asesorado a los ministerios federales de Justicia y de Asuntos Indígenas, al Centro Canadiense para el Desarrollo de Gestión y a la Comisión Legislativa de Canadá en la comisión de investigaciones. Ha participado en varios casos constitucionales de la Corte Suprema de Canadá. Más recientemente, ha actuado como asesor del Gobierno del Territorio de Nunavut.

mejor manera humanamente posible para poder responder ante las víctimas de este gran incidente.

El otro tema fue una investigación realizada hace un par de años por la Comisión de Reforma Judicial en Canadá sobre el trato y los abusos a los niños aborígenes en las escuelas residenciales. Esta investigación no fue formal, ni pública. Se propuso compensar a las víctimas, pero no a través de las vías formales como una investigación pública, sino por medio de otros mecanismos y de manera personal. Me consultaron al respecto, pero como he tenido bastante experiencia en cuanto a las investigaciones públicas, les sugerí que no la efectúen y que propusieran otros mecanismos. Porque la revisión penal funciona para controlar sentencias sin justa causa.

Christián Gruenberg

Después de relatarnos el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, tal cual se enseñan en las escuelas de gobierno, me pareció curioso que, luego, nos diera el ejemplo de cómo una persona del Poder Ejecutivo tuvo suficiente influencia para la sanción de una ley a partir de una experiencia personal y dramática. O sea, hay una fuerte contradicción entre el modelo ideal del diseño e implementación de políticas públicas y su ejemplo, que ilustra cómo es el diseño de políticas públicas en la Argentina, sobre todo en el tema de persecución penal y, particularmente, en materia de drogas, donde se contradice a las experiencias comparadas, a los datos de otros países y a la literatura sobre el tema, por la cual, se concluye que el aumento de las penas no genera el impacto deseado.

Lo que yo diría es que en la Argentina este es el patrón. Las leyes vinculadas a la represión del Estado se diseñan sobre la base de la influencia política y el momento social y, sobre todo, de las intuiciones, que coinciden con el ejemplo éste que usted nos dio.

Por consiguiente quiero saber si esto es sólo un ejemplo o si también en las leyes claves vinculadas a la forma en que el Estado persigue el delito, también en Canadá, se utiliza la influencia política y las demandas sociales de determinados grupos como *input* para las políticas públicas y no lo que el ideal que enseña de un proceso riguroso de diseño e implementación de políticas públicas.

Mark Berlin

Christián Gruenberg, realmente, fue muy interesante tu observación. La verdad es que nosotros en Canadá somos flexibles. Lo que tenemos es un modelo general, por el cual, uno debería abordar todos los temas, lo que no significa que lo seguimos en una forma muy rigurosa. Justamente, di un ejemplo y puede haber muchos otros como ese. Si bien tenemos un ideal como proceso a seguir, no necesariamente empieza y termina como lo describí. Puede que se presente una persona y diga “Esta es mi demanda, esto es lo que yo quiero hacer, este es mi deseo” y creo que los tenemos que tener en cuenta. Por ejemplo, en Canadá, lo que nosotros encontramos allí es que hay un proceso sugerido, pero de ninguna manera es el requerido.

El gobierno cambió hace un mes y es increíble, porque nosotros trabajamos como funcionarios públicos en el Ministerio de Justicia en modelos de tres, cinco, diez y veinte años. Entonces, cuando hablamos de tres a cinco años, lo hacemos porque las elecciones son a

los cuatro años, diez años es, más o menos, cuánto tiempo está un partido político en ejercicio y veinte años sería una visión a largo plazo de la sociedad y su futuro desarrollo. Nosotros seguimos trabajando en forma permanente. Cuando hablé de la legislación antiterrorismo, estos paquetes legislativos hubieran sido aprobados progresivamente en un período de diez a quince años de trabajo, pero toda esa legislación vio la luz en un día.

Cuando ingresa un nuevo ministro, por ejemplo, el Ministro de Justicia son como comensales alrededor de una mesa de *buffet*, mira la comida y se le dice “Bueno, usted puede tomar café, agua, masitas o un plato caliente”. Como trabajamos durante tantos años en estos temas, el ministro podría decir “¡Ah, muy interesante todo esto! Pero yo quiero ir a caminar y, tal vez, a un restaurante o a otro lugar”. A veces esto sucede, es cierto, pero a menudo el Ministro verá que necesita volver a esa mesa de *buffet*, porque los tribunales lo demandarán, es decir, le pedirán “Usted tiene que tomar un vaso de agua, porque es parte del proceso”. Es tan importante la visión pública, que no podemos ignorar las demandas de ciertas organizaciones.

Entonces, hay una teoría respecto de cómo nosotros trabajamos en la práctica durante diez, quince o veinte años en un proceso. Los ejemplos son de la realidad diaria y cómo operamos, porque las cosas ocurren de diferentes maneras y tenemos que responder a problemas y a particulares que demandan cierta acción.

Paola Bergallo

Al ver toda la descripción del proceso de diseño e implementación de políticas públicas, me preguntaba, ¿Cuál es la formación profesional de quienes tienen a su cargo el diseño y la implementación de políticas públicas? ¿Son simplemente un grupo de abogados o son equipos interdisciplinarios? Y si son equipos interdisciplinarios, ¿qué tipos de profesionales los integran y qué participación tienen quienes manejan esas otras disciplinas?

Mark Berlin

Es una pregunta muy buena. De hecho, tiene que ver con lo siguiente. El trabajo de la asistencia técnica internacional es un concepto nuevo para nosotros en Canadá. Lo que quisiera traer, presidiendo esta organización y en nombre del Ministerio de Justicia, es nuestro trabajo en la política penal. Ali Alibhai es el director de esta área en particular y le dije a él “No me traigas más abogados, por favor, porque yo también soy abogado, tú eres abogado, con lo cual, tenemos suficientes abogados”. Podemos llegar a traer alguno más, pero la realidad es que se requiere que el equipo sea interdisciplinario. Quiero traer, por ejemplo, a un antropólogo, a historiadores o a sociólogos o, bien, a científicos políticos. Recuerdo que trabajé sobre el derecho aborigen y dije “Cómo puedo trabajar como abogado, si necesitaba a un antropólogo o gente experta en este tema. Puedo diseñar el mejor programa, pero si yo no tomo en consideración este tejido social y la gente que está inmersa, entonces no tiene ningún valor, ni sentido”. Entonces, al diseñar y desarrollar nuestras políticas, tratamos de hacer lo siguiente: somos el Ministerio de Justicia, 5.000 funcionarios públicos en todo Canadá, pero hay 2.500 abogados. Es decir que la mitad son abogados, el resto no. Debe haber unos 600 secretarios, pero los demás son historiadores, investigadores o estadistas. Los equipos que nosotros conformamos sobre delitos cometidos a través de Internet están integrados por niños de doce años, que conocen el derecho de Internet. Es

increíble, porque son piezas vitales del equipo y están en las oficinas con sus mochilas y barbas junto los abogados que siempre están vestidos de traje.

La respuesta corta es que el trabajo debe ser interdisciplinario e ir más allá del derecho. De lo contrario uno no puede, justamente, pintar el cuadro adecuado para lograr su objetivo final, no funcionaría sin todos estos integrantes.

Conclusiones del Primer Panel

Daniel Sabsay, Director Ejecutivo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

y

Pablo Abiad, Redactor de Judiciales del “Diario Clarín”.

Daniel Sabsay⁹

Es un placer haber asistido a una sesión que se caracterizó por la sinceridad con la que se vertieron todas las expresiones. Estamos bastante habituados a participar en distintos talleres y foros sobre el tema de justicia y, generalmente, lo que ocurre es que no se tocan a fondo los problemas. Hay una tendencia a ser conformista y ver solamente la superficie. Lo importante de esta actividad es que se pudieron verter posiciones bien claras y suficientemente básicas, como para entender cuáles son los síntomas de lo que, evidentemente, significó una suerte de enfermedad en nuestro sistema de justicia.

Si uno empieza con los datos que trajo Christian Gruenberg a la mesa, evidentemente, esto ya nos muestra una situación de enorme seriedad y dificultad para poder despejar todos estos problemas.

En primer lugar, esta renuencia por parte de la justicia a abrirse, que está enclavada en el país en general. Muchos de los presentes asistimos al proceso en que se realizó el proyecto de ley de acceso a la información pública, que se gestó primero en la Oficina Anticorrupción por el mecanismo de elaboración participada de normas y, luego, tuvo lugar un trabajo de *lobby* de las organizaciones no gubernamentales, entre las que CIPPEC tuvo un rol muy importante. Este fue uno de los trabajos más detallados de *lobby* cívico y de presión hacia los legisladores que se recuerde en la Argentina y logró una media sanción muy positiva en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el Senado quedó empantanada, a pesar de que se logró la alianza con las más grandes asociaciones de periodistas. Pero, la lógica del poder en la Argentina es mantener el hermetismo. Inclusive, para algunos de nosotros la sorpresa fue mayor cuando observamos que poco tiempo antes, ese mismo Senado, había sancionado como Cámara originaria una ley de acceso a la información pública ambiental. Sin embargo, para una ley general de acceso a la información encontró todas las vías para modificar varias de las partes fundamentales de la media sanción. Como, por ejemplo, exigir una legitimación basada en un interés particular, entre muchos otros. Pero creo que la más grave era extender las excepciones en materia de secretos de Estado para empantanar el problema y rivalizar con

⁹ Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Humanos de la República Argentina; Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Austral y de la Universidad Di Tella, especialista en Derecho Constitucional. Es consultor de Naciones Unidas y el Banco Mundial y preside la Comisión de juristas para la elaboración del Digesto Jurídico Argentino.

el sector privado. Es decir, se hicieron todas las tretas que el poder puede poner en marcha para empantanar y terminar sin ley de acceso a la información pública.

Eso es el contexto general, pero después cuando pasamos al contexto particular de la justicia. La situación es aún más grave, porque realmente una justicia que se entiende más allá del principio de igualdad y que no quiere responder a los estándares exigidos por la Ley de Ética Pública es algo bastante extraordinario. Que los jueces se rehúsen a cumplir con la Ley de Ética Pública como si fueran ciudadanos diferentes y mantener hasta el día de hoy, también, la renuencia de pagar impuestos, creo que es una cultura interesante para estudiar desde distintas ópticas. Al día de hoy, no hay manera de lograr que nuestros jueces paguen impuestos a las ganancias, porque entienden que es violatorio de la garantía de intangibilidad de sus sueldos.

Frente a esto, es muy interesante ver después las observaciones particulares de los restantes participantes. Todos coinciden con este carácter refractario del Poder Judicial de llevar a cabo reformas. En varias de las intervenciones se ve claramente que se entiende exclusivamente por reforma a la realización de cambios en la estructura. Recuerdo en su momento un trabajo de la década del noventa que hizo el Banco Mundial, que en gran medida, se movió en la idea del juzgado modelo. Se proponían reformas en aspectos de gestión, pero nunca se logró pasar a la práctica. Más allá de todos los modelos ideales que se pensaron, nunca se pasó a la práctica y a las reformas más profundas. Me parece que allí es muy interesante lo que decía Ileana Arduino, cuando incorpora otro elemento importante, que es la complicidad o la ineficiencia del Poder Legislativo que trabaja sobre proyectos que son esquemas ideales. En ninguna de las reformas que se proponen, ni la fundamentación que aparece acompañando a la parte imperativa del texto, se tienen algún tipo de anclaje con los datos de la realidad. Esto, evidentemente, es sumamente grave.

La temática vinculada con el acceso a la información, no sólo tiene que ver con la carencia de este insumo, sino que, cuando se la produce, es contradictoria. Inclusive, se disputa el resultado de esa información entre los distintos sectores que la producen.

Paola Bergallo nos dice que la perspectiva de género aún no se encuentra reconocida. Por ejemplo, la inexistencia de encuestas o de datos más simples, como las proporciones de mujeres y de hombres que trabajan, no sólo como magistrados, sino apoyando a los jueces. De paso, es un tema muy pocas veces atendido, pero los procedimientos de selección de los funcionarios que acompañan a los jueces son un enorme enjambre de relaciones familiares y de amistad poco transparentes. No hay control sobre la selección, la formación, ni el motivo por el que se seleccionan al personal, lo cual, es algo que forma parte del problema, ya que el Poder Judicial no está sólo integrado por los magistrados.

Este es un panorama que, a su vez, se combina con una serie de observaciones vinculadas con el Consejo de la Magistratura. El Consejo es más novedoso, se incorpora en la reforma constitucional de 1994, pero recién se pone en marcha en 1997. Sin embargo y; a pesar de tener una integración diferente y haber sido creado en gran parte para poder solucionar muchos de estos problemas del Poder Judicial; poco a poco va absorbiendo una cultura muy parecida en la que reina el secretismo. Recuerdo lo costoso que fue el monitoreo de Poder Ciudadano sobre el Consejo y lo dificultoso que fue lograr que se reglamentara un procedimiento para la remoción de sus miembros. La renuencia a no llevarlo a cabo, les parecía normal, por lo cual, no había un procedimiento para removerlos.

Todo este estado de cosas me hace pensar, igual que alguna de las primeras reflexiones que se hicieron y del aporte interesantísimo desde Canadá, que en la medida que sigamos siendo absolutamente cerrados y queramos reformar el sistema judicial y el acceso a la información trabajando con los operadores del Poder Judicial, sin incorporar a los representantes de los restantes sectores y a las disciplinas que mencionaba Mark Berlin, vamos a seguir como un perro que se muerde la cola. Acá lo que se necesita es, evidentemente, abrir el panorama y colocar esta necesidad de reforma como un gran punto en la agenda pública, que se someta a un proceso en el cual participen todos los sectores de la vida nacional que se sienten absolutamente afectados. No es casualidad que las dos encuestas que nos da al principio Christian Gruenberg nos den resultados gravísimos, inclusive el hecho de observar que la Argentina, a nivel Latinobarómetro, está en una posición equivalente a la justicia de Guatemala y de Colombia es alarmante, más allá de los problemas que esos países han tenido. Creo que la única posibilidad, y es muy interesante que desemboque de esta mesa, es tratar de realizar una convocatoria que involucre a los actores más importantes de la vida nacional. De lo contrario, creo que se va a hacer muy poco. Inclusive que no estén presentes legisladores acá y que el representante del Consejo de la Magistratura, con el cual tengo una relación personal de amistad, en determinado momento haya escapado, creo que son gestos que hay que tomar en cuenta. Porque en definitiva, quedamos prácticamente los conocidos de siempre, parece una película italiana. Es decir, quienes representamos a la sociedad civil, que trabajamos desde distintos lugares hace muchísimo tiempo tratando de mejorar la justicia. Pero lo importante es que los que se dijo acá llegue a otros actores.

Soledad Pujó¹⁰

Quería hacer una aclaración al respecto. Nuestra idea cuando organizamos los paneles fue intercalar legisladores, jueces y no hubo nadie que quisiera hablar en este panel por dos motivos. Uno porque está Bachelet en el Congreso, o sea, que eso puede llegar a excusarlos. El otro motivo es que es un tema del que no se habla, ni siquiera en las discusiones que tenemos entre las organizaciones de la sociedad civil.

Daniel Sabsay

Precisamente, vemos que las dificultades básicas aparecen en los protagonistas, es decir, quiénes trabajan en la reforma de la justicia como el Poder Legislativo, que tiene que hacer las leyes de organización judicial. Por otro lado, es el Poder Judicial que tiene que tratar de modificarse a sí mismo. Aparte, no sólo está reunión, sino que hace poco con Ramón Brenna estuvimos en un taller de todo el día fuera de Buenos Aires trabajando sobre recurso extraordinario y tampoco había un solo magistrado, pese a haber invitado a muchísimos, como así también a legisladores. Pero, estábamos sólo académicos y representantes de las

¹⁰ Coordinadora del Área de Justicia de CIPPEC; Asesora del Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares —CISALP—; Ex-Investigadora del Centro de Estudios sobre Democracia y Estado de Derecho (CEDED) del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

organizaciones no gubernamentales. Creo que nos podemos criticar a nosotros mismos, pero ¿Cómo hacemos para que nuestro impacto llegue?

Pablo Abiad¹¹

La misión de mi exposición se centra en determinar cuáles temas de los que se hablaron acá podrían resultar interesantes para el público para el cual todos los días escribimos el diario.

Les quería contar que algo que me enteré recién, porque alguien lo mencionó, es que el debate de la reforma judicial lleva ya treinta años, lo cual para una reforma supone mucho tiempo. ¿No? Porque hay evidentemente algo que está fallando y eso es otra de las cosas que me llamó la atención, el nivel de pesimismo, crítica y autocrítica alrededor de todas las exposiciones.

Quiero hacer referencia, también a un preconceito personal que, probablemente, sea el que manejamos en los medios de comunicación con relación al debate sobre la reforma judicial. La sensación que me da, se los digo con respeto, es que los que hablan y estudian la reforma judicial son personas que viven reuniéndose en lugares muy agradables como este, a menudo, gracias a la financiación local e internacional, se quejan muy amargamente de lo mal que funcionan las cosas, están seguros de que podrían hacerlas mucho mejor, se incentivan unos a otros en producir los cambios y, para decirlo muy vulgarmente, se dan “manija” sobre lo mal que está la situación, lo cual es, seguramente, difícil de no concebir, pero no logran que nadie los escuche. Entonces, me pareció muy interesante lo que decía Luciana Sánchez al principio, porque no solamente advierten que no los escuchan quiénes conducen la política, desde los distintos poderes en países como este, sino que, además, no logran que la idea de la necesidad de la reforma sea percibida como necesaria por las propias víctimas de los delitos, en un país que está lleno de víctimas que no obtienen de la justicia ninguna respuesta.

El gran fracaso de la reforma judicial, que también se mencionó, pasa por la imposibilidad de desarrollarla en estos treinta años, pese haberla instalado como un hecho necesario de la agenda, como nos gusta decir a los periodistas. Nunca hubo una política judicial clara en la Argentina, salvo en necesidades puntuales como ahora que el gobierno necesitó modificar el Consejo de la Magistratura y, en ese caso, rápidamente aparece toda un despliegue.

También, , aunque lo conociera por mi experiencia laboral, me llamó mucho la atención que Ileana Arduino haya remarcado que los propios legisladores, cuando elaboran sus proyectos de ley carecen de fundamentaciones técnicas y de información de la que, por otro lado, se les reclama y no facilitan ninguno de los organismos jurídicos a los que suelen recurrir las ONGs.

Por último, escucharlos a ustedes me hizo reflexionar acerca de que les pasa lo mismo que a los medios cuando reclaman información a los organismos para elaborar notas periodísticas. Nosotros nos encontramos con las mismas dificultades. Es muy significativo, por ejemplo, si queremos una nota seria sobre cuántas causas se tramitan en la justicia penal y

¹¹ Redactor de la sección de Judiciales del Diario “Clarín”.

cuántas en cualquier otro fuero; lo que nosotros recibimos como respuesta de las oficinas judiciales es que las estadísticas no existen o que las están elaborando o, que si las tienen elaboradas, corresponden al año anterior. Creo que este año salió un libro grandísimo de la Corte sobre las estadísticas del 2004. Pero al entregar esta información, al mismo tiempo la relativizan, con lo cual nos están diciendo “Si van a hacer una nota sobre esto, es una nota poco seria”. Pero es la información que me están dando. Además, convierte a nuestra nota en eventual, que muchas veces se pincha por esta razón. Si bien nosotros no hacemos ciencia y estamos lejos de poder hacerlo, la validez de los datos es relativa, porque son viejos.

También recurrimos a la policía, que para nosotros no tiene buena información. El Ministerio Público tiene información más abundante y no siempre precisa. El Ministerio de Justicia hasta hace un tiempo, después lo dejó de hacer durante este gobierno. Antes publicaba información en Internet sobre las condenas y las denuncias de delitos que, para nosotros, era muy útil. Pero, después, eso se fue perdiendo y hasta la última revisión que hice, que no fue hace mucho, había muy poca información.

Por último, ahora sí, como desafío, creo que los medios de comunicación tenemos un rol que cumplir que, seguramente, no estamos cumpliendo. No hay conciencia en los medios de la reforma judicial. Como para los gobiernos no es un tema de agenda, para nosotros tampoco. Me parece que el gran desafío podría pasar, y más allá de la poca cultura o de la escasa instrucción cívica que tiene la mayoría de la gente, por difundir esta idea de que la reforma de la justicia no es solamente un tema para académicos, para ONGs o para operadores del sistema judicial que se reúnen en lugares como éste dándose manija; sino que es un tema que puede cambiar esta sensación de lejanía entre la gente y el Poder Judicial.

Ramón Brenna¹²

Normalmente, las personas no se reúnen para comentar las cosas que andan bien, en general, los seres humanos nos juntamos para hablar de las cosas que andan mal y tratar de cambiarlas. Por lo tanto, son lógicas las exposiciones que escuchamos de personas a las cuales les debo amistad y respeto, porque transitamos juntos este tema de la reforma desde hace mucho tiempo. Comparto el carácter de las exposiciones, incluso, las que fueron fuertemente críticas de las disfuncionalidades del sistema judicial argentino.

Luego, Pablo Abiad nos hizo la crítica de la crítica, es decir, una crítica dura de una crítica dura. Quisiera poner un poquito de equilibrio porque, es cierto que el proceso de reforma judicial data de por lo menos treinta años en la Argentina, pero no es verdad que estemos igual que hace treinta años, a pesar de que comparta la mayor parte de las exposiciones y haga todos los días catarsis tratando de que cambie. Hace treinta años, cuando comenzamos con este tema, uno hablaba con cualquier juez en la Argentina, ya sea de cualquier nivel y jurisdicción y no tenían conciencia de tener algún tipo de problema y, por lo tanto, no se problematizaba acerca del funcionamiento. Por consiguiente, no tenían idea

¹² Presidente de ARGENJUS; Coordinador Académico y profesor titular extraordinario en la maestría en Ciencia de la legislación de las Universidades del Salvador, Argentina y Pisa, Italia¹² y en la Universidad Nacional de Lanús; Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Director de los equipos técnicos del “Digesto Jurídico Argentino”; Consultor del Banco Mundial y Asesor del Ministerio de Economía.

respecto del inicio de un proceso de reforma, ya que se encontraban bien y no tenían problemas. Empezamos a contarles algunos problemas que desde otro ángulo se veían, y este proceso de treinta años de intentar una reforma ha cambiado cosas en la Argentina. No todas las que necesitamos, ya que no es suficiente, por supuesto.

Quiero hacer aquí otra aclaración, creo que los procesos de reforma no tienen tiempo. Los procesos de reforma son permanentes, cuando se trata de instituciones centrales a la vida de un país. No podemos decir “Vamos a reformar la justicia en uno, dos, tres o cinco años y, luego, nos vamos a nuestras casas”. Porque no es así, las instituciones necesitan de una actividad continúa de los gobernantes y de la sociedad para custodiar que las instituciones funcionen del modo en que se necesita. El ejemplo es lo que se conversó acá sobre el contralor, en particular Christian Gruenberg introdujo dos conceptos muy interesantes: uno, el grado de confianza o de desconfianza que tiene la sociedad en una institución fundamental para la vida democrática argentina como es la justicia y, luego, agregó, que sólo por debajo del grado de confianza de la justicia, estaban los políticos. Bien, ¿Quién controla a la política? ¿Quién controla a la justicia? El control constitucional de la justicia en la Argentina, creo que en otros países también, es el político, que se hace a través del Congreso. El otro contralor es el social, que ejercen los ciudadanos sobre el funcionamiento de las instituciones. Si la sociedad tiene un menor índice de confianza hacia los políticos respecto de la justicia y los dos ocupan los peores lugares, ¿Quién va a controlar? ¿Qué vamos a controlar? Estamos, realmente, en un problema grave.

Quise hacer la intervención, fundamentalmente, porque me parece que sino nos íbamos a ir con una sensación desesperante y creo que eso nos podría conducir a cierta inacción. Creo que este proceso como es permanente tiene que apoyarse en el logro de pequeños objetivos alcanzables todos los días por parte de las organizaciones que están batallando en este tema. Hay un ejemplo claro que se charló acá largamente, que es el acceso a la información. Es cierto el problema de acceso a las estadísticas judiciales y la información del Poder Judicial. Quiero recordarles que en la justicia federal y la justicia que llamamos nacional en la Capital Federal hace sólo diez años que se ocupan de las estadísticas judiciales. La oficina de estadística que menciona Pablo Abiad tiene solamente diez años de vida. Antes no había una oficina de estadística en el Poder Judicial, sólo algunos organismos individualmente producían esta información. Esto no es predicable para el resto de los poderes judiciales provinciales, porque nada más que hace cinco años atrás, convencimos a la Junta Federal de Cortes, que integra ARGENJUS, sociedad a la que pertenezco. Este era un tema a ser tratado y logramos hacer cinco encuentros en estos cinco años con los directores de estadística de los poderes judiciales argentinos reuniéndolos por primera vez, porque cada uno estaba en su provincia y no tenían la idea de pertenecer a un mismo sistema. El proceso está lejos de donde uno quisiera que esté, pero se ha avanzado muchísimo durante estos cinco años. De tal modo, creo que tenemos que seguir marcando con fuerza todo aquello que nos parece que está mal, pero nos tenemos que apoyar en aquellas cosas que nuestra propia acción ha logrado alcanzar con algún objetivo y tener una cierta relación de equilibrio entre la utopía que pretendemos y la sociedad posible de los seres humanos que somos.

Segundo Panel: Los actores participantes en el proceso de toma de decisiones

Las exposiciones del Segundo Panel analizan la existencia de diversos organismos encargados de diseñar y ejecutar procesos de reforma legal y judicial en la Argentina y Canadá. Con esta premisa, los expositores de cada país se refirieron, específicamente, a los mecanismos existentes en los respectivos países tendientes a generar políticas judiciales a largo plazo.

Las preguntas fueron ¿Existe un programa de reforma legal y judicial a largo plazo? ¿Cuáles son las prioridades y cómo se establecen? ¿Cuáles son las agendas de los organismos que diseñan e implementan reformas legales y judiciales? ¿Existen coincidencias?

Panelistas

Joaquín Pedro da Rocha, Representante del Poder Ejecutivo de la Nación en el Consejo Nacional de la Magistratura (Frente para la Victoria);

Federico Storani, Vocal de la Comisión de Justicia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y miembro del Consejo Nacional de la Magistratura (Unión Cívica Radical);

Martín Böhmer, Director del Área de Justicia de CIPPEC;

Roberto Gargarella, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Di Tella;

Luis María Di Palma, Coordinador del Programa Integral de Reforma de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y

Fernando Lodeiro Martínez, Defensor ante la Primera Instancia y Representante de la Federación Argentina de Magistrados.

Joaquín Pedro da Rocha¹³

En relación con el primer panel, la publicidad o el acceso a la información pública de la justicia, que desarrolló Christian Gruenberg, es cierto que hubo obstrucciones. Pero, el Consejo de la Magistratura por mayoría decidió cuáles eran los términos en los que se iba a hacer pública la información. No es menos cierto que tenemos una página *web* donde se consigna no solamente los instrumentos que se van gestionando desde el comienzo, es decir, desde el estado previo, precario, primitivo y de desarrollo y no recién cuando están terminados. Todas las reuniones, como saben, son públicas, salvo las de la Comisión de Disciplina, que hasta este momento no lo eran por una cuestión de cuidado y reserva respecto

¹³ Representante del Poder Ejecutivo de la Nación en el Consejo Nacional de la Magistratura (Frente para la Victoria); Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional del Tucumán, de la Universidad del Salvador-EPOCA y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Director Académico del Instituto Superior de Estudios para la Justicia de la Facultad de Derecho de la UBA; Conjuez de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires; Presidente de Fundación de Estudios para la Justicia (FUNDEJUS); Vocal del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público de la Nación; Director del Instituto de Derecho Penal del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y Secretario General de la Asociación Internacional de Derecho Penal.

hacia algunos magistrados que tuvieran algunas imputaciones menores. Pero, en la reforma de la ley del Consejo de la Magistratura pasó a ser, también, pública. Creo que así vamos a ganar acceso por parte de la gente a lo que estamos haciendo. Lo mismo ocurre con relación a la información sobre el patrimonio de quiénes integramos el Consejo, que está también a disposición del público. Por cierto que con algunas limitaciones como la demostración del legítimo derecho o la razonabilidad del pedido. Esto quería señalarlo, simplemente, sin el objetivo de entrar en alguna polémica, sino para que tuvieran una información más completa que pudiéramos también procesarla.

Cuando hablamos de los actores participantes en los procesos de reforma, las preguntas que surgen y que parecen indicarnos el camino son ¿Existe un programa de reforma legal y judicial a largo plazo? ¿Cuáles son las prioridades? y ¿Quiénes son los organismos y cuáles son las agendas que manejan en esta materia? Lo que les puedo decir, más allá de la información que ustedes tienen desde lo institucional y desde las organizaciones no gubernamentales, es que hay una multiplicidad de trabajo. Precisamente, uno de los problemas que hay es que estos trabajos no siempre están coordinados, ni se desarrollan de una manera armónica y esto impide que sean útiles. Creo que después, Luis Palma, representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, va a hablar, así que no me voy a referir a lo que se hace desde hace muchos años atrás allí en pro la reforma, particularmente de la judicial, más que la legal. Éste sería un campo distinto y que habría que analizarlo por separado.

Creo que no solamente los organismos, sino los ciudadanos tienen el deber y el derecho a hacer llegar sus observaciones sobre el sistema judicial, porque no es otra cosa que un servicio público, indelegable del Estado, que debe prestarse en las mejores condiciones posibles y actúa, fundamentalmente, cuando hay conflictos entre particulares o el o los Estados que integran nuestro país y no pueden ser resueltos de otra manera. Esto tiene que ver, por cierto, con las dos obligaciones, según la Constitución Nacional, del Consejo de la Magistratura: la primera es garantizar la independencia del Poder Judicial y la segunda hacer más eficiente o mejorar el sistema de justicia. Sobre esto, les quiero decir, soy absolutamente escéptico hasta la fecha teniendo en cuenta lo que se ha venido haciendo. Porque siempre he considerado, y lo he dicho mucho tiempo antes de tener esta circunstancial situación de funcionario público, que la justicia se parece bastante a un club exclusivo, donde el servicio a veces es bueno o muy bueno, pero a veces es muy malo. Sin embargo, siempre es un servicio reducido a una parte selecta de la población. Este es, para mí, el defecto esencial, porque no se trata de dar un mejor o peor servicio, sino de dar el mejor servicio a la mayor cantidad de gente posible. En este sentido creo que ni la justicia federal, ni las provinciales de nuestro país lo logran, porque no disponen de los mecanismos de ayuda o de apoyo para que la gente que tiene que arribar en búsqueda de una solución pueda acceder y obtener en tiempo razonable una solución. Si tienen razón, se les otorgará lo que ellos piden, y si no, será una explicación razonada de por qué no tienen razón.

No basta con tener una buena justicia, sino una que llegue a toda la población, para lo cual hay que crear los mecanismos para que esto se logre y sería muy largo explicar cuáles podrían llegar a ser. También es cierto que hay anomalías, asimetrías e inequidades dentro del Poder Judicial que impiden que cumpla con su función idóneamente. Nosotros, hace más de dos años, que tenemos creado dentro del Consejo de la Magistratura un programa de reforma judicial que no pretende ser único ni nada por el estilo, pero sí quiero decir que la idea fue del diputado Stubrin, que era consejero por la Cámara de Diputados de la primera

minoría. Todos los que estábamos ahí, jueces, abogados, etcétera; la abrazamos con mucho deseo, porque nos pareció que era realmente necesario y que, además, surgía del mandato constitucional y de la ley que nos rige, que nos obligan a mejorar el sistema de justicia o hacerlo más eficaz. Para lo cual, habría que crear este programa, que en la actualidad está en la órbita de la Comisión de Reglamentación y, concretamente, la dirección la estoy ejerciendo por designación de mis pares. Allí hemos recibido, en estos dos años, una enorme cantidad de propuestas, sea de los propios consejeros como de particulares y de organizaciones no gubernamentales, que hemos puesto en consideración y, en la medida que eran posibles y funcionales al mejoramiento del sistema, las hemos puesto en operatividad tratando de regirnos por un principio básico como la racionalidad, la economía y la concentración de las actividades.

En este sentido hemos utilizado toda la estructura de la justicia federal del interior del país viendo cuáles eran las necesidades y los excesos que tenía. Por dar dos ejemplos, el año pasado el Tribunal Oral Penal de La Rioja dictó cero sentencias, o sea, tenemos un tribunal que cubre toda una provincia y que no desarrolló tareas de otro tipo, particularmente, creo que tuvo algunas sentencias a través del procedimiento de juicio abreviado, pero ni una sola sentencia con debate pleno.

Por otra parte, tenemos la situación que conocen de recargo de trabajo en algunos fueros, particularmente, del contencioso-administrativo, de seguridad social, etcétera. En paralelo se advierte que los primos hermanos de estos fueros, digamos el de trabajo para seguridad social; el civil y comercial federal para contencioso-administrativo; el penal federal o económico en comparación con el penal ordinario y, por último, el comercial con relación al patrimonial civil; tienen situaciones absolutamente distintas. El reparto de la cantidad de jueces, de empleados, etcétera; es absolutamente distinto y no se trabajó en este problema. Por ejemplo en la justicia del trabajo hay ochenta juzgados, sesenta y ocho de ellos tienen quince empleados cada uno, los restantes doce tienen cinco empleados. Esa gente tiene los mismos turnos y trabajos, pero cuentan con un tercio de los recursos humanos y, curiosamente, los primeros en la eficacia, en términos de mejores sentencias, dictadas en un plazo menor corresponde en los primeros cinco lugares a aquellos cinco juzgados que tienen su dotación reducida. Lo cual, nos hace pensar que, evidentemente, el tema depende de la organización y de la cabeza del juzgado y no del número de personal.

Una de las iniciativas, entonces, fue crear el mapa judicial, ustedes saben que los políticos tienen la costumbre de querer crear juzgados, pero no siempre hacen los estudios previos para saber dónde deben estar. Por consiguiente, crean un juzgado donde no debe estar y se lo saca del lugar donde sí debiera estar. En este estudio que hemos aprobado en el Consejo y que hemos elevado al Congreso y al Ministerio de Justicia y Derecho Humanos de la Nación, le hemos hecho saber cuáles son los lugares en todo el país donde se requieren más juzgados, tribunales orales, cámaras, sea de competencia múltiple, penal o no penal. De modo que lo utilicen si quieren seguir un criterio de racionalidad con estas creaciones y producir el acercamiento de la gente a la justicia en los lugares correspondientes.

Hemos hecho, también, a través de este programa de reforma, un plan edilicio, tanto para la Capital como para el resto del país, que pretende regirse por estos tres principios, que les dije, de racionalidad, de economía y concentración. Se lleva un polo penal a lo que es Retiro o el puerto y se conserva la zona central, o sea, los alrededores del Palacio de Justicia,

todo lo que hace al resto de la justicia no penal, pero también agrupada y concentrada en un solo edificio o en edificios vecinos, cada uno de los fueros civil, comercial, laboral, etcétera.

Si alguno ha recorrido tribunales últimamente, habrán visto que hay un cartel nuevo, que también surgió de este programa y le llamamos “0-800”. En principio, pero no es tal cosa, es una nota que dice que si usted tiene alguna propuesta o idea para el mejoramiento de la justicia, debe hacerla saber y hay un correo electrónico y un correo postal. Hemos recibido, en el último mes, cerca de veinte propuestas y, a veces, también, debo decirlo, quejas. De modo que un ciudadano que busca justicia en Jujuy o en Ushuaia, que está tan lejos, pueda llegar a nosotros y quizás podamos tomar algunas medida para que las irregularidades que denuncia puedan ser atendidas suficientemente.

Básicamente, hay muchas otras cuestiones que también se han tratado, pero lo que observamos es la falta de una coherencia. Acá hay quiénes pueden tener ideas para la reforma judicial y legal y quiénes tienen la obligación de tenerlas, porque es su función. Es el caso del Consejo de la Magistratura, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de los Colegios de Abogados y de las organizaciones específicamente dedicadas a temas de justicia. Estamos y están, ni más ni menos, para proporcionar las soluciones prácticas, posibles, rápidas y que sean aceptables para todos.

Por último, quiero decir que me parece que más allá del carácter corporativo y conservador que tiene la justicia y que, de alguna manera quiénes no pertenecemos a ella y venimos del ámbito académico, abogadil o político, no hace merecer que no los escuchemos. Me ha llamado la atención que no vea ninguna representación, seguramente, me habría pasado, como me pasa siempre que discuto y no coincido con ellos, pero me gusta hablar. Como le critiqué una vez a una amiga mía que era feminista, ya que fui a una reunión y éramos dos varones y el resto mujeres. Me dijo “¿Qué te pareció la reunión?”. “Muy buena”, le digo; pero hubiera sido mejor que estuvieran muchos hombres para convencerlos de las ideas que ustedes tienen, porque ustedes ya están convencidas. Lo que hay que lograr es convencer al otro sector. Esta es una tarea que algunos venimos haciendo hace bastante tiempo, decir que las cosas no están bien hechas y que, fundamentalmente, la justicia es para el justiciable y no para quiénes ejercen la judicatura.

Federico Storani¹⁴

Creo que la justicia en la Argentina viene del proceso de la restauración democrática del año 1983, justo en estos días que se está por cumplir un nuevo aniversario del golpe de Estado, en el cual la prioridad era tratar de evitar la impunidad. A partir de ahí, se debería construir, porque de eso se trataba, de una nueva justicia que empezara por su cabeza: el máximo tribunal que fue la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Esto viene a propósito de algo que no puedo soslayar que en el funcionamiento de la justicia por la experiencia de la práctica democrática y del procedimiento establecido por la Constitución argentina hay un predominio indudable del sector político, lo cual implicó arbitrariedades. El procedimiento que establecía la Constitución de 1853 y su reforma en el

¹⁴ Vocal de la Comisión de Justicia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; miembro del Consejo Nacional de la Magistratura (Unión Cívica Radical) y ex Ministro del Interior.

año 1860 había dado como resultado la posibilidad de direccionamiento de lo que es el corazón de la justicia, que es la designación o remoción de los jueces. Por eso es que los actores actuales son, justamente, los determinados por el consenso en la reforma constitucional del año 1994. La reforma constitucional, en todo caso, recoge muy claramente una demanda social de cambio en la designación y remoción de los jueces para tener un mayor grado de independencia con respecto al poder político. Quiénes son críticos de esta introducción de este mecanismo, que es el Consejo de la Magistratura, organismo que integro desde diciembre del año pasado, señalaban que nuestra tradición constitucional provenía de los Estados Unidos y, en particular, de la Constitución de Filadelfia. Por el contrario, esta institución tiene su origen en el derecho continental europeo. Este punto de vista por nuestra experiencia no invalida el hecho que perfectamente pueda corregirse. Otros aspectos de la reforma constitucional del '94, como por ejemplo, la introducción de la figura del "Jefe de Gabinete" era justamente para atenuar el presidencialismo y establecer mecanismos de control. Por lo tanto, creo que los actores están bastante bien definidos en lo que fue la ley que, en su momento, reglamenta la creación del Consejo de la Magistratura. Por supuesto, el primer desafío de la justicia, ya en la etapa de transición democrática, era justamente, evitar la consagración de la impunidad que era una sensación que se arrastraba de los períodos totalitarios. Desde luego, que las prioridades hoy son otras, porque ese camino y ese proceso están en marcha y, por lo tanto, una vez que se haya consumado, todos los días encontramos nuevas situaciones. Hoy, los desafíos son otros.

Yendo, específicamente, al tema que nos plantean que es la reforma legal. Primero, vale la pena decir, que no hay un proyecto integral de reforma legal, pero sí hay una cantidad de iniciativas muy importante, ya sea de orden legislativo como de organizaciones no gubernamentales, de entidades privadas y de los propios poderes ejecutivos en los diferentes períodos. Podríamos decir que el que sintetiza el primer paso, obviamente, no el último, es la creación de un Digesto legal, que intenta producir un ordenamiento de la dispersión de normas que existe en nuestro país. Ustedes saben que por la estructura del Estado argentino, al ser un Estado federal, se produce la dispersión de las legislaciones de las provincias junto con la nacional. Muchas veces hay normas superpuestas, contradictorias y esto genera, permanentemente, conflictos. El Digesto lo que intenta es establecer de manera pormenorizada qué normas están vigentes y cuáles han sido derogadas.

En cuanto al tema de la reforma judicial, se encuentra el proyecto que se acaba de sancionar de modificación del Consejo de la Magistratura. Lamentablemente, tengo que decir que mi punto de vista, así como lo manifesté en el debate parlamentario y en la Comisión respectiva, es se ha retrocedido, porque si lo que se procuraba con la creación del Consejo era, fundamentalmente, la independencia de la justicia, con la reforma que se introduce, se retrocede. No quiero entrar en un debate, que a lo mejor no es el objeto de esta actividad, pero me parece que se parte de una visión errónea desde el punto de vista doctrinario. Siempre nos enseñaron que el Estado de derecho, en el sentido sustancial, tiene requisitos esenciales, el primero de ellos es el respeto de la soberanía popular, como base de poder legítimo y el otro es la separación entre los poderes constituyentes y constituidos. El poder constituyente, que es el que deviene de la soberanía popular, obviamente no es el mismo que los poderes constituidos. En este caso, el Consejo es un poder constituido de contralor de la administración de justicia, por lo tanto, el error dogmático y doctrinario, que se introdujo era decir "Quién tiene mayoría circunstancial electoralmente, puede tener dominio de este cuerpo". Desde el punto de vista conceptual, este es un error. Pero, lamentablemente, pese al

debate que siguió y de la oposición de la mayoría de las organizaciones que fueron escuchadas antes del debate en el parlamento, finalmente, se consagró. No voy a entrar a hacer análisis sobre la composición que todos ustedes ya lo saben y el corazón del tema, que son los dos tercios para el eventual de bloqueo en la designación o remoción de los jueces. Pero, es imposible en este ámbito dejar de señalar que, a propósito de la toma de decisión de los actores, ha habido un retroceso en lo que hace a la posibilidad de mantener una representación con mayor equilibrio, como marca el artículo de la Constitución.

Con respecto a alguno de los avances o iniciativas que, insisto, no son de reforma judicial integral, destaco, especialmente, la mesa conjunta que existe entre el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y organizaciones no gubernamentales, entre las cuales también está CIPPEC y ARGENJUS, para el estudio y desarrollo de una reforma judicial de carácter integral.

También, por supuesto, lo que citó Joaquín Da Rocha, que son los juzgados modelos de PROJUM financiados por el Banco Mundial. Este proyecto intenta desarrollar juzgados modelos y, hasta ahora, se está aplicando en diez juzgados de la República Argentina y, por supuesto, pretende extenderse. En particular, señalo un trabajo muy encomiable realizado por uno de los consejeros, el Dr. Quiroga Lavié, un prestigioso constitucionalista, con respecto a la introducción de las normas de calidad ISO 9000 en los juzgados. En este momento, con la aplicación de normas ISO 9000 se ha logrado la certificación de cuatro juzgados y están pendientes de certificación otros veintiséis juzgados. Por supuesto, lo que se pretende es extenderse a los seiscientos que tiene nuestro país.

Desde luego, coincido con el preopinante Joaquín Da Rocha, al considerar que el diseño de un mapa judicial es una de las prioridades, pese a que no se la considera así. El mapa judicial debe apuntar, no solamente a una economía de recursos, sino a una administración más eficiente de justicia, donde el principal déficit, sobre todo en materia penal, es la demora en dar respuesta a la demanda que produce la sociedad por los graves problemas de seguridad que ha tenido y todavía persisten. Esto tiene dos costados: la demanda legítima de la sociedad y, también, la situación ilegítima de quienes se hallan en situación de procesados sin sentencia, que significan, a veces, verdaderas penas por la carencia o la falta de recursos de los juzgados, como ocurre en el conglomerado del Gran Buenos Aires. Por dar ejemplo práctico, en los juzgados de Morón, deben atender una jurisdicción extraordinariamente importante que tiene una situación de atraso, lo cual implica la aplicación de verdaderas penas mientras se desarrollan los procesos provocando la privación de la libertad de muchas personas.

Asimismo, creo que una cuestión que no es menor es la edilicia, donde la tendencia debe ser la concentración por fuero, ya que podría darle una mayor racionalidad a los recursos existentes y un criterio de mayor eficiencia en la prestación del servicio de justicia

Además, algunas cuestiones que hay que dirimir son las zonas grises de competencia que existen entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura, en particular, la atribución sobre las facultades de reglamentación.

Con esto, quiero dar una visión muy amplia de lo que, desde mi punto de vista, deben ser las prioridades que debe tener una reforma judicial, que debe ser integral y debe lograr consenso para llevarla al estado parlamentario. Destaco, porque me parece que es justo hacerlo y que los argumentos que se utilizan a veces para descalificar un órgano o una

institución como el Consejo de la Magistratura que tiene rango constitucional no se ajustan a la realidad. Sin duda es un órgano perfectible, sería una necedad o una tontería decir que funciona a la perfección, pero no son válidos los argumentos que se esgrimen para descalificarlo. No resulta caro, porque apenas insume una porción casi insignificante del Poder Judicial de la Nación, ni ha sido lento en la propuesta de ternas vinculantes para cubrir doscientas cuarenta vacantes que, si se han demorado, se ha debido a que el Poder Ejecutivo no las ha remitido para su acuerdo final al Senado. Tampoco ha sido lento en la remoción de los magistrados, toda vez que ha tenido una acción que comparada con el procedimiento anteriormente vigente, se ha mostrado mucho más eficiente. Nosotros venimos, entonces, de un proceso y de veinte años de vigencia democrática, felizmente, puede parecer mucho; pero en la vida de un país es como un abrir y cerrar de ojos. Es apenas un instante y en ese proceso hay que afianzar una tendencia muy clara y, desde mi punto de vista, una de las cuestiones centrales es garantizar la independencia de la justicia.

Martín Böhmer¹⁵

Me gustaría referirme a los actores que tienen la reforma judicial como responsabilidad e identificar un par de problemas que existen en la lógica o en la dinámica de los actores que trabajan en pos de mejorar la justicia en la Argentina.

El Banco Interamericano de Desarrollo admite gastó en los últimos diez años en la reforma judicial en Latinoamérica 500 millones de dólares y cree que el retorno de esa inversión no es alentador. Algunos están seguros que fue muy alentador; pero, institucionalmente, parece que no. Creo que si uno les pregunta a algunos de los responsables del Banco Mundial, piensan lo mismo. Los entes cooperantes están en una situación de expectativa o de volver a pensar las cosas, como sucede hoy aquí.

¿Quién está a cargo de la reforma judicial en la Argentina? Y ¿Sobre la base de qué diagnóstico de los problemas de la reforma judicial, ese cuerpo o cuerpos proponen modificaciones? Bueno, no está claro quién está a cargo de la reforma. El Poder Ejecutivo tiene un programa; el Poder Legislativo, en ambas Cámaras, tiene varias comisiones que tienen algo que ver con la reforma judicial; el Consejo de la Magistratura, también, tiene un área; la Corte Suprema tiene un proyecto y el Consejo y la Corte tienen otro programa. Todos reciben propuestas y diagnósticos de mucha gente, no está claro institucionalmente dónde está el responsable. Tampoco cuál es el procedimiento, por el cual, la Argentina está haciendo un diagnóstico de la justicia y hacia qué justicia debemos ir, cuáles son los pasos, el procedimiento y el dinero que se necesita para llevar adelante esa reforma.

La cooperación internacional frente a este panorama y frente al hecho, por ahora no controvertido, de que quién recibe el dinero de la cooperación internacional es el Ejecutivo de

¹⁵ Director del Área de Justicia, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); Profesor de la Universidad de San Andrés y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo; *Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum 2002, Davos, Switzerland*; Becario de la Fulbright Foundation; *Visiting Scholar, Yale Law School*, Becario *Ashoka Innovators for the Public*; Asesor, Consejo para la Consolidación de la Democracia, Cuerpo consultivo del Presidente Alfonsín, Reforma Judicial y Constitucional y Vicepresidente y fundador de la Asociación por los Derechos Civiles.

la Nación, lo recepciona a través del Jefe de Gabinete y se distribuye a los diferentes ministerios, en este caso, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ahora, cuando uno quiere reformar una institución, porque cree que no funciona por algún motivo y no tiene la capacidad interna de hacer la reforma, intentar hacerla desde afuera es, evidentemente, imponerse sobre los intereses o sobre el equilibrio subóptimo que se ha logrado conseguir. Es decir, para cambiar las formas del Poder Judicial hay que enfrentarlo o, por lo menos, a su inacción. El Poder Ejecutivo no está en las mejores condiciones para enfrentar la inacción del Poder Judicial; primero, porque es un poder independiente y, segundo, porque es la parte actora y demandada más importante del sistema judicial argentino. Una decisión de la Corte Suprema o de los tribunales que están a cargo de las demandas, por ejemplo, del sistema de jubilaciones y pensiones pone en alto riesgo la viabilidad del sistema financiero argentino. Eso está en manos de los jueces. Así que, tanto porque el Poder Ejecutivo institucionalmente debería ser independiente del Judicial, como porque es parte interesada en los resultados del sistema judicial, su lugar es complicado, por lo menos, para comenzar a proponer reformas del Poder Judicial. No debería ser a esta altura un asombro los difíciles y complicados intentos de reformas desde el Poder Ejecutivo. A lo que cabe agregar que todos los Ministros de Justicia son abogados y deben volver a la profesión cuando terminan su cargo, cuando no mantienen abiertos estudios jurídicos mientras son ministros y eso es un conflicto de interés claro para la reforma del Poder Judicial.

Dentro del mismo ámbito de la justicia compuesto por jueces y abogados, nadie supone que sean los abogados, ni sus representantes a través de los colegios, los que fueren o sugieran modificaciones al Poder Judicial. Otra vez, los abogados y los colegios están para trabajar en la justicia sin imponerse a sí mismos el heroísmo de enfrentarse a los jueces ante quienes litigan, ni al conflicto de interés de desarrollar procesos, por los cuales, los jueces se vean favorecidos por el actuar de los que litigan ante ellos. Por lo tanto, pedirle a la profesión que sea la que modifique las formas o la actividad del Poder Judicial es demasiado y no forma parte de su incumbencia.

Entonces, ¿Desde dónde podrían surgir, dentro del armado institucional de la profesión, actores pro reforma? Esta es una pregunta que se hacen muchos cooperantes. ¿Quiénes son los actores pro reforma? Hay un actor posible para la reforma, que es la academia jurídica independiente; pero en la Argentina no existe. En otros países del mundo existen profesores de derecho que no litigan, ni forman parte del Poder Judicial; cuyo interés profesional es aumentar su prestigio proponiendo la mejora de la justicia y del derecho, criticando cuando hay que hacerlo y demás. Es razonable pensar que abogados que tienen que litigar ante los jueces no van a alzar su voz demasiado rotundamente para criticar muchas cosas, dado que no viven de su profesión como profesores, sino de su trabajo como litigantes.

La inexistencia de una academia jurídica independiente con capacidad de crítica y, además, con la posibilidad de preservar el lenguaje del derecho. Esto significa que no hay un grupo de profesionales que, desde afuera del derecho, insista para que los jueces deban hablar con un lenguaje con cierta coherencia semántica a lo largo del tiempo. La inexistencia de ese grupo genera una cantidad de problemas bastante graves hacia las profesiones del derecho. En principio, más allá de la falta de crítica y de fuerza en la preservación de la interpretación de la ley, lo que genera a nivel de instituciones informales, de las que tenemos muchas en nuestro país, es que al ser los profesores y, a la vez, abogados o jueces, en las facultades de derecho hay oportunidades únicas para desarrollar actividades en las existen

conflictos de intereses. Hay jueces que son titulares de cátedra, abogados que litigan ante ellos y que son titulares de las cátedras de los jueces o titulares que escriben el libro de la cátedra que, luego, citan en los tribunales como autoridad no contestada. El Consejo de la Magistratura con la imposibilidad de tener como jurados de sus concursos a profesores independientes. Entonces, se genera un problema, los jurados de selección de los jueces están compuestos por abogados de la matrícula, incluso, de la jurisdicción donde, a veces, van a actuar. Esta situación no está prohibida, es más se ha derogado la única norma que se oponía. Las Escuelas judiciales, en las cuales, los actuales o futuros jueces toman cursos y dan exámenes de los que depende el futuro de su profesión, están puestas en manos de los abogados que litigan. Esta tremenda red de conflictos de intereses genera en la profesión una barrera corporativa que, espero que a esta altura de mis comentarios, sea obvia.

Entonces, ¿Quiénes son los actores responsables de la reforma? Los únicos actores pro reforma son los que demandan los servicios de justicia. Si no son los mismos servicios de justicia quiénes puedan reformarse a sí mismos, los actores pro reforma tienen que surgir de quiénes demandan el servicio de justicia. Hay muchos que en el mundo están diciendo que, tal vez, la cooperación internacional para la reforma judicial en vez de trabajar de “arriba hacia abajo”, debería hacerlo de “abajo hacia arriba”. Es decir, en vez de mirar el punto de vista de la oferta de servicios judiciales, enfrentar el problema desde el lugar de la demanda de los servicios judiciales y, entonces, desarrollar actores pro reforma. En la Argentina, en este sentido, se han hecho muchas actividades en estos últimos años y se ha generado una cantidad de actores pro reforma y de procesos que le permiten incidir en algunas de las prácticas judiciales con cierto nivel de éxito. Organizaciones no gubernamentales que utilizan el sistema judicial como herramienta para su tarea política; líderes comunitarios que han sido alfabetizados jurídicamente para brindar a las comunidades donde trabajan el derecho como una herramienta política; clínicas o consultorios jurídicos gratuitos; facultades de derecho, donde los alumnos brindan su trabajo gratuito a quiénes no pueden acceder a los abogados de otra manera; abogados gratuitos o *pro bono*, que hacen el mismo trabajo y los servicios gratuitos estatales que con el poco presupuesto y la enorme cantidad de trabajo hacen lo que pueden. Todos estos actores son esos actores pro reforma que la cooperación internacional o quiénes están pensando en reformas judiciales, incluyendo las instituciones nacionales, deberían mirar con más atención, simplemente, por una cuestión de interés. Son esos actores los que necesitan que la justicia cambie para su tarea cotidiana.

Ahora, hay un peligro con el trabajo de “abajo hacia arriba”, que la estatalidad frágil de la Argentina. En un juego institucional o político tan despiadado como el de la concentración del poder en nuestro país, este trabajo de “abajo hacia arriba” puede desestabilizar la capacidad del Estado de dar respuestas. Sobre esto, ya no tengo certezas, simplemente, es dejarlo sobre la mesa. Si bien la estrategia de “arriba hacia abajo” no dio los frutos que se esperaban en los últimos quince años y la estrategia de “abajo hacia arriba” tiene una cantidad de actividades que a uno le gustaría ver como mayor participación, deliberación y activismo judicial y político, si esto se enfrenta a un Estado tan frágil como el nuestro, puede generar problemas que llaman a repensar seriamente una vez más la reforma de las instituciones políticas.

Me parece que, en los últimos años, descreídos de las reformas institucionales más grandes, volvimos a trabajar en el campo o en la incidencia, otra vez de “abajo hacia arriba” y dejamos la reforma institucional, que es algo los políticos hoy nos están diciendo que no deberíamos hacer. Otra vez, esa agenda vuelve hoy con once reformas de constituciones

provinciales en el país y, una vez más, nos toma a la sociedad civil sin un debate serio sobre cómo enfrentar los problemas de la reforma institucional desde el punto de vista más sistémico y con mayor seriedad.

Roberto Gargarella¹⁶

Quería hacer referencia a tres conjuntos de elementos que pueden ayudar o poner un obstáculo a la reforma judicial. Creo que en los tres casos son elementos que en nuestro país obstaculizan una reforma judicial exitosa.

El primero tiene que ver con el contexto político. Me parece que la gimnasia y la práctica que el gobierno y la situación política dominante generan pueden favorecer un proceso de reforma o puede desalentarlo bloqueándolo. En este sentido, me parece que, en el caso del contexto argentino, la situación es, evidentemente, de bloqueo del proceso de reforma. En ese sentido, me sorprendió, en parte, la primera intervención que sugería que la práctica política dominante nos había ayudado a desarrollar una gimnasia diferente, en donde, se invitaba a integrarnos a la reforma. Escuchaba frases tales como “Tenemos que lograr que el ciudadano si tiene una propuesta, nos la haga saber” o “Tenemos como objetivo permanente tratar de convencer a la oposición estatal y a los demás sectores”. La práctica política que generó el gobierno fue justamente la negación de esto. El ejemplo más extraordinario es el procedimiento, por el cual se llevó a cabo la reforma en el Consejo de la Magistratura. No hablaría, en este caso, de la sustancia de lo que se hizo, que, en lo personal, estoy en desacuerdo; sino lo que me importa es analizar el procedimiento de la reforma, porque muestra el grado de desinterés y de resistencia a cualquier intervención ciudadana y a la idea de la persuasión, de convencimiento, de discusión y de diálogo. En ese sentido, me parece que el procedimiento que llevó adelante el gobierno, en materia de reforma del Consejo de la Magistratura, delata el modo en que hoy se está entendiendo y se piensa la democracia desde los sectores políticos dominantes.

Creo que delata la puja que hay, en nuestro país, entre visiones opuestas sobre cómo entendemos la democracia. Propondría dos ideas alternativas de cómo se puede pensar la democracia: uno como algo restrictivo, con la idea de “Nosotros tenemos ciertas razones que queremos imponer; no nos interesa lo que digan los demás, ni que propuesta hay; lo que tenemos es una idea fija, que es la que tenemos que llevar adelante”. Digamos, la idea es, “Con la fuerza de los votos, en una Asamblea Legislativa, imponemos esa decisión”. La alternativa en la que pensaba es una visión dialógica de la democracia, donde lo central es ponerse de acuerdo a partir del disenso, de nuestras diferencias de opinión, presuponer que somos falibles y nos equivocamos. Sobre esta base coincidimos que todos tenemos ideas diferentes acerca de cómo reorganizar la vida institucional, tanto política como judicial y que, entonces, necesitamos ponernos de acuerdo, contrastar ideas, dialogar y aprender uno de los otros.

¹⁶ Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Di Tella, de la Pompeu Fabra y de la Universidad de Oslo, especialista en Derecho constitucional; Becario de la Fundación J.S. Guggenheim (2000). Es autor, entre otros libros, de “La justicia frente al gobierno” y “Las teorías de la justicia después de Rawls”.

El procedimiento por el cual se llevó adelante la reforma del Consejo de la Magistratura fue un ejemplo extraordinario de la primera forma de cómo entender la democracia, o sea, la negación del diálogo. El punto de partida del gobierno, desde el minuto uno, fue “No vamos a modificar ni una sola coma”. En los debates se dejó hablar a la oposición para que cayeran en el vacío. Las ideas que aquí se invocaban de “Le invito a que presente propuestas” o “Vamos a tratar de persuadirnos unos a los otros”; en la práctica real significó lo contrario, “No estamos dispuestos a cambiar ni una sola coma”. Esa fue una declaración explícita. Esta idea, repito, refleja un modo de pensar la democracia. En ese sentido no fue un hecho aislado, ni menor, fue de extraordinaria gravedad; porque delata un modo en que se piensa el sistema democrático, de un modo no dialógico y contrario a la idea deliberativa.

Ahora, podemos estar más o menos de acuerdo con ese proceso, pero lo que está claro es que el contexto político, gracias a las prácticas políticas dominantes, ayuda a bloquear la reforma. Si a mí me dicen “No, estamos abriendo las puertas para que cada ciudadano venga y presente reformas”. ¿Qué es lo que me enseña la práctica política argentina? Me enseña que tengo que irme corriendo frente a esa invitación, porque es pura retórica. En realidad, no existe esa invitación, porque la práctica política niega directamente del modo más descarnado esa posibilidad. Entonces, una cosa son las palabras y otra las prácticas. Las prácticas dominantes, hoy en día en la Argentina, son la negación de esa invitación. A lo mejor hay razones por las cuales se niega que haya una apertura a la ciudadanía en el proceso de reforma, para que no se confíe o se quiera acelerar algún tipo de reformas. Pero lo que, simplemente, estoy tratando de hacer es describir que hay un vínculo entre las prácticas políticas que se generan y las actitudes ciudadanas y hoy las prácticas políticas niegan aquello que en la retórica se nos dice. En ese sentido, este primer elemento que tiene que ver con un contexto político y las prácticas políticas dominantes, son la negación de un proceso de apertura de la reforma judicial.

Un segundo conjunto de elementos trasciende la cuestión del gobierno o los problemas que genera y tiene que ver con la dificultad de encarar un proceso de reforma cuando se piensa en cambios minimalistas y localizados. Hay una idea, para sintetizarla en una frase, es “La reforma judicial necesita una reforma más allá de la esfera judicial”. Lo más probable es que tenga dificultades para llevar adelante la reforma judicial, o sea, que, normalmente, la reforma en un sistema judicial como en cualquier área requiere que vayamos más allá de esa área. En este caso, mi intuición es que resulta necesaria una reforma política, si lo que estamos pensando es en la reforma judicial. Por supuesto, uno podría decir “Bueno, entonces, no hacemos nunca más nada, porque es tan difícil hacerlo que, entonces, abandonemos cualquier proyecto de reforma”. Yo respondería lo contrario, le diría “Bueno, lo invito a hacer una reforma judicial exitosa sin preocuparse de la reforma política, hágala y va a ver lo que ocurre”.

En la tradición del viejo pensamiento republicano, que son quinientos años de historia, la idea instalada era que cualquier reforma política requiere una reforma económica. Entonces, por ejemplo, se pensaba en su momento, “Bueno, si vamos a dar el sufragio universal, eso requiere redistribución de las tierras”. Eso se pensaba en su momento. ¿Por qué? Porque no se puede pensar a la reforma política aislada. Si necesitábamos que el voto no sea comprado, se requería, entonces, hacer una reforma política con una reforma económica. Creo que la relación íntima es entre reforma judicial y reforma política. Por ejemplo, una mayor apertura a la intervención ciudadana. Miles de veces escuché la invitación de “Vamos

por una justicia más participativa”, que es el típico caso de reforma minimalista y localizada equivocada. ¿Por qué? Porque usted puede abrir todas las puertas que quiera, pero si la ciudadanía ha sido educada en la pasividad, por ejemplo, en la reforma del Consejo de la Magistratura se le dijo “Mire, por más propuestas que usted presente, no lo vamos a escuchar nunca”. A uno se le ríen en la cara, o sea, si esa es la educación política que uno recibe, por supuesto que no tiene sentido abrir las esferas judiciales a nadie, porque la práctica política nos ha educado a retraernos. Entonces, tomarse en serio la reforma judicial requiere ir más allá de la reforma judicial. Este sería el segundo elemento que mencionaría.

El tercero y último tiene que ver con las reglas legales y constitucionales vigentes. Aquí también, me parece que los reformistas solemos caer en un problema en cuanto a que tenemos una ultra-confianza en las capacidades del derecho. Tenemos una confianza extraordinaria en la capacidad de incluir un nuevo artículo y lo que puede implicar en la vida política de la comunidad. Creemos muchas veces que agregando un par de artículos en la Constitución, cambiamos un legado o una tradición. Muchas veces hay que salir a combatir esas tradiciones y prácticas, como decía Federico Storani.

Ahora, este problema puede consistir en pensar que uno combate esas prácticas cambiando o agregando un par de artículos en la Constitución. Para mí, el ejemplo más interesante lo representa las series de reformas instrumentadas en la primera mitad del siglo XIX en materia social dentro de la Constitución. Fueron reformas celebradas, importantes y apoyadas mayoritariamente como la introducción de listas de derechos sociales dentro de la Constitución. Ahora, el descuido del contexto político en donde esas reformas se incluían, de ir más allá de la reforma puramente constitucional y de cuáles eran las otras normas constitucionales ya establecidas, provocó que terminaran en los cajones del Poder Judicial, lo que tendió a pasar en todo el mundo. Se asumió que con la introducción de cuatro o cinco artículos de contenido social rico, se estaba cambiando una estructura que estaba organizada en otra dirección, ya que tenía una orientación liberal-conservadora, sin que esto implique una valoración. Pero digo, dentro de una estructura constitucional marcada por cierta orientación, el inyectar unos cuatro o cinco artículos de una orientación diferente, no sólo que terminan siendo inocuos, sino que el animal dominante, termina resistiendo, repeliendo o tragándose esa inyección como lo hace. Es como si uno introduce células en el cuerpo de un organismo vivo, lo que va a pasar es que van a ser repelidas como un virus. Este descuido de no tener en cuenta al animal sobre el cual se inserta la reforma o pensar que con la inyección de un par de artículos nuevos, cambia una tradición constitucional es una ingenuidad.

Me parece que caemos normalmente en las tres ingenuidades, por supuesto que tomarse en serio este tipo de cuestiones implica ver a la reforma como un proceso pesado. Eso no es una razón en contra de la reforma, es a favor de una reforma más importante. Entonces, creo que si descuidamos este tipo de factores, el tipo de reforma que vamos a proveer va a ser inocua o no va tener ningún sentido. Estas eran las limitaciones que me interesaban remarcar.

Luis María Palma¹⁷

¹⁷ Coordinador del Programa Integral de Reforma Judicial del Ministerio de Justicia de la Nación; Director de la Escuela Judicial Virtual, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la

Mi intención, ateniéndonos a la temática de los actores participantes en el proceso de toma de decisiones, es transmitir una visión general del estado de situación. No pretendo particularizar en uno de los actores, más allá que mi función se desempeña en el Ejecutivo. También, quiero hablar de algunas de las luces y sombras que este proceso ha tenido al cabo de los últimos años y, a causa de esta crítica, considerar qué cursos de acción se podrían implementar.

La cuestión básica es ¿Quiénes están desarrollando los distintos esfuerzos en materia de reforma judicial? Es decir, ¿Cuáles son los actores que se ocupan de estas temáticas? Tenemos a los poderes públicos, tanto nacionales como locales, que tienen un protagonismo más allá de los resultados en la práctica. También, están los órganos extrapoder en el orden nacional, como el Ministerio Público Fiscal y la Defensoría General de la Nación. Además, se encuentran las asociaciones profesionales representativas de magistrados, funcionarios y empleados de la justicia nacional, provinciales y locales, que tienen incidencia en temáticas más vinculadas a un componente específico como la capacitación. Estas organizaciones están desarrollando alianzas estratégicas bastante relevantes. Y además es importante el rol de las organizaciones de la sociedad civil como puntales de la reforma judicial, más allá de los distintos perfiles y temáticas en las cuales se especializan, desde lo puramente vinculado a la gestión, a lo normativo, a lo penal, a la tecnología o, bien, a la disidencia por encima de todo. Estos perfiles están, en mayor o menor medida, representados en distintas organizaciones. Otra cuestión es que por efecto de los cambios y del cataclismo institucional que la Argentina vivió a fines de 2001, surgieron distintos diálogos cívicos, que se mantienen con discontinuidades tras cuatro años de trabajo. Por último, pero no menos importante, es la actuación de las instituciones educativas, como la Universidad de Buenos Aires y otras universidades nacionales y privadas a través de la gestión de un componente específico de la reforma judicial como es el acceso a la justicia, la orientación jurídica y la derivación. Más allá de esto, como ha desarrollado Martín Böhmer, se encuentra el aporte que debería dar una academia jurídica independiente, que al menos en la Argentina hasta el presente no se ha constituido de manera orgánica.

No creo que tenga que haber un actor exclusivo o predominante, si consideramos, al menos en mi humilde punto de vista, que en la temática de la justicia, como señalaba Roberto Gargarella anteriormente, la visión debe ser más amplia y no restringirse solamente a lo judicial, sino que deben ser políticas públicas institucionales hacia todos como ciudadanos. Por eso creo que, más allá de la división de los órganos del poder público, que implicaría algún reparo a que el Poder Ejecutivo se ocupe, sin duda tiene que estar presente para impulsar las reformas, tanto en las áreas en que es más necesario, especialmente en lo prejudicial, como también para desarrollar reformas normativas de todas las cuestiones que el Poder Judicial no puede modificar por sí mismo o, lisa y llanamente, no hace. Porque es necesario que impulsen este tipo de cambios desde determinados ámbitos. De la misma forma, las asociaciones profesionales o las instituciones representativas constituyen foros de

Nación; Director para América del Sur de la *International Association of Court Administration*; Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Secretario de la Mesa Permanente de Justicia del Diálogo Argentino; Secretario de la Red Federal de Capacitación de la Justicia Argentina; Profesor de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

diálogo, todos los cuales tendrían que, de alguna manera, interactuar desde la heterogeneidad.

Otra cuestión es cuál ha sido la evolución de la reforma judicial en la Argentina, que tiene que ver con las iniciativas, específicamente. Hubo diversos estudios de diagnóstico, de mayor o menor profundidad, que fueron esfuerzos bien intencionados, pero que no se plasmaron en realizaciones concretas. Creo que hubo una carencia básica en muchos de ellos, que fue la falta de participación de los actores internos del sistema judicial. Difícilmente, si los operadores internos del sistema no participan de su elaboración, y esto no quiere decir que tengan que ser únicamente ellos, vaya a llegar a buen puerto alguno de estos esfuerzos. Por eso, más allá de lo valioso de estos estudios, dijo alguna vez Rafael Bielsa que “la Argentina está sobre diagnosticada y subejecutada”. Creo que esto es aplicable, también, a esta problemática que estamos encarando. Por eso, más allá de lo amplio o circunscripta de alguna de estas propuestas de reforma, en todos los casos se advierte esta misma cuestión. Así se explica que la asistencia financiera internacional no haya dado resultados positivos, tanto por las dificultades en la planificación o en la ejecución como por la escasa vinculación a nuestra tradición cultural respecto a algunos de los modelos que en la Argentina y en América latina se han intentado traer.

Por otro lado, especialmente, los cambios políticos y la falta de ejecutividad en los órganos colegiados son otra de las rémoras que han afectado negativamente este proceso de reforma y generado expectativas que se vieron, posteriormente, frustradas. A esto se suma una problemática característica de los argentinos que es la falta de continuidad y de perseverancia en la ejecución. Concretamente, en algún momento, creímos que por tener una suerte de realismo mágico latinoamericano como era el “1 a 1” estábamos en el primer mundo y en segundos, después de diez años, nos dimos cuenta que no era tan así. Lo cierto es que este tipo de reformas se tienen que hacer desde hoy para dentro de uno, cinco o diez, veintitrés años o los que sean necesarios, porque muchas de estas reformas que hacen a las políticas públicas van a generar resultados cuando no estemos nosotros. Pero, tenemos que empezar la caminata por el primer paso y de eso se trata si queremos ejecutar un programa de reformas en serio, o sea, planificar estratégicamente.

Por eso hay algunas experiencias positivas que creo que tienen que ser destacadas, tanto desde lo que es el gobierno judicial, a nivel macro, como en lo micro con respecto a la gestión o la autogestión. No voy a referirme a todos ellos, pero sí debo decir que el gobierno judicial, desde que se ha ejercido por los órganos competentes como en algunos superiores tribunales de justicia de las provincias, por ejemplo en Córdoba, es positivo, ya que ha llevado a cabo un rediseño de la carrera judicial y de la utilización de los recursos obtenidos por la tasa de justicia para mejorar la infraestructura edilicia y la capacitación. El Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, por su parte, ha informatizado por fueros con recursos propios y no por la asistencia financiera internacional. Es algo positivo en la medida en que tenemos en cuenta de que más allá de que quiénes deciden sean los máximos responsables, no solamente ellos tienen que hacerlo, sino que hay muchos otros responsables a nivel micro. El arte de dirigir consiste en saber cuándo hay que abandonar la batuta para no molestar a la orquesta, por eso si queremos hacer todo unilateralmente y de manera personalista, es muy difícil que se pueda llegar a concretar, porque, en general, los proyectos propios no sobreviven.

A nivel micro, hay experiencias en gestión de calidad en los juzgados, a los que anteriormente se hizo referencia, aparte de otros en que la experiencia se implementa o está en curso. Esta funcionando humildemente, de manera larvada, ínter subjetiva, comunicándose como funcional y exitoso. Pero, lo más importante es la constitución de un modelo concreto de gestión de calidad, la idea del trabajo en equipo y el uso racional y adecuado de las nuevas tecnologías. Está dando resultados positivos, pero son islas que funcionan bien. Lo deseable es que haya una reforma a nivel macro, pero, en general, la experiencia argentina indica que por causas que, algunas he ejemplificado anteriormente, esto nunca llegó a buen puerto. Por eso lo importante de estas experiencias como cambios reales es que la gente las perciba. Pero no están suficientemente difundidas, se comunican, más que nada, entre los operadores internos del sistema judicial.

Otra cuestión acerca de esta temática y que tiene que ver con lo que particularmente hacemos desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en el Programa de Reforma Judicial que coordino, tiene que ver con la asistencia técnica que estamos proporcionando a distintas jurisdicciones, nacional o provinciales. En el día en hoy llegué de San Juan, por un pedido de la Corte de Justicia de la provincia para diseñar una oficina judicial y para capacitar en el manejo de casos. La semana que viene estaré viajando a Tierra del Fuego por un pedido análogo del Superior Tribunal de Justicia.

Con esto, queremos decir, que hay algunas iniciativas, pero falta la generalidad y una planificación estratégica para poder concretarlo y, en todos los casos, no se está advirtiendo la importancia que la información tiene para implementar. Algunas reformas, en su momento, se llevaron a la práctica con información insuficiente, más allá de existir estudios de diagnóstico. “La vista tiene que aprender de la razón”, decía Kepler y acá, evidentemente, no se analizó mucho, porque se crearon cosas que ya existían o se hicieron mal. Por eso, hay que ser ponderado, en el sentido que la información del sector público debe ser compartida o cruzada de manera que se nos permita saber, en términos prosaicos, cuál es la demanda de la gente para idear una oferta que sea acorde. Vale decir que lo prejudicial y los recursos que la justicia proporcione vayan de la mano de las necesidades de la gente y no al revés. Por eso, es de gran importancia la información, en cuanto al diseño de la política judicial, como por ejemplo, las estadísticas internas. Por ende, para saber qué tipos de problemas hay en cada unidad judicial y cómo organizar la gestión y la ejecución de iniciativas que responden a esa realidad es necesario el análisis de la información tanto cuantitativa como cualitativa.

Por otro lado, el hecho de que la gente sepa lo que se está haciendo es también una forma de que se involucre. De otra manera, estamos hablando a través de un lenguaje que es difícilmente comprensible. La gente no nos comprende por el lenguaje jurídico, y, consecuentemente, sólo hablamos de nosotros. Creo que el ejemplo de Joaquín Da Rocha, acerca del feminismo, es bastante ilustrativo. A título ejemplificativo, quiero señalar que algunos de los indicadores como las necesidades jurídicas insatisfechas han sido tratados con muchísima seriedad por la Fundación CIPPEC. Creo que es un ejemplo que hay que destacar, especialmente, para considerar la información estadística no solamente vinculada a lo judicial, sino también a las necesidades de la gente que se relevan por instituciones como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, porque sólo así se podrá elaborar en distintos campos directa o indirectamente vinculados a la justicia propuestas que respondan a esas realidades. Un mapa judicial que sea acorde con estas necesidades y no solamente con lo político, como a menudo ha sucedido por la creación mediante leyes de juzgados federales que demoraron diecisiete años en implementarse. Esto no es una frase hecha, efectivamente

ha sucedido. Entonces para poder mejorar de esa manera la relación con la gente se requiere un amplio acceso a la justicia y a la información.

En materia de reforma judicial, no nos podemos quedar, solamente, con más presupuesto, con mayor número de juzgados o con más capacitación o acceso; sino consideramos a las otras cuestiones. De lo contrario, creo que por un lado o por otro, la cosa va a estallar. De ahí lo importante de que cada uno de los actores en aquellas áreas en las que tiene mayor incumbencia pueda tener una mayor participación.

La Mesa Permanente de Justicia, que se creó allá por febrero de 2002 con una composición heterogénea es el logro más perdurable de Diálogo Argentino y, más allá de los tiempos, ha dado algún fruto concreto como la ley federal de capacitación de la justicia argentina, que ha sido ratificada por algunas provincias. En el día de ayer, el Presidente de la Corte Suprema de San Juan me anticipó la adhesión de su provincia también. Lo interesante de esto es que están participando del esfuerzo en una temática que, a mi entender, es la que toca como vaso comunicante a todas las otras de la reforma de la justicia como es la capacitación. Están participando poderes públicos nacionales, provinciales, asociaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas. De ahí lo importante de acercar, por eso inicialmente se ha realizado a través de la educación a distancia y el uso de la técnica de la video-conferencia en Capital Federal y tres provincias y mediante el uso de la infraestructura del Consejo Federal de Inversiones.

Esto ha hecho posible hablar de cosas que se están haciendo y no de lo que es deporte en la Argentina que es hablar de “lo que vamos a hacer”, con lo cual brillamos, pero eso es fulgurante y efímero, porque, generalmente, no se concreta. De manera tal que contar que el cambio es posible y que se están haciendo cosas es una manera de motivar a quiénes quieren hacer algo en ese mismo sentido. Por eso, buena parte de la actividad de la red está dedicada y concentrada en la mejora de la gestión.

Esto es lo que, a grandes rasgos, se ha llevado a cabo, considerando que cuesta, en buena medida, muy poco hacer esto por el hecho de que se está utilizando sin costo alguno la infraestructura del Consejo Federal de Inversiones. Además, se crean lazos en un país en el cual la confianza pública se tiene que ir reconstruyendo para poder trabajar cooperativamente, o sea, que el federalismo sea una realidad y no solamente una demanda constitucional.

Por último, creo que vale la pena pensar en lo relevante de una puesta integral de reforma de la justicia, en donde las temáticas como: acceso a justicia, capacitación, gestión, administración, infraestructura, reformas normativas, consenso y cooperación interjurisdiccional estén contempladas y los distintos actores puedan dialogar. Esto no quita que haya ejecución individual de algunas de estas temáticas por aquellos actores que están más involucrados, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación tiene un rol indelegable en lo que tiene que ver con el acceso a la justicia y con la información pública de la gente; pero no podría directamente reformar el interior de la justicia por la independencia de los órganos del poder público. En cambio puede proporcionar asistencia técnica para la mejora de la gestión y, de hecho, buena parte de los pedidos de las provincias vienen por ese andarivel. Consecuentemente, se podría a través del diálogo, del debate y de la búsqueda del consenso permanente, a través de foros como el Diálogo Argentino, identificar las necesidades y determinar quiénes pueden llevar a cabo su satisfacción. La idea es que en aquellos temas que nos interesan a todos, se pueda estructurar una política

coordinada en la ejecución, pero también que en las áreas en que cada uno está más especializado, como por ejemplo las ONGs en acceso a la justicia e información pública, puedan hacerlo de manera individual, pero planificada para que no haya superposiciones. En definitiva, se trata de que podamos dar soluciones a la medida de los problemas que vamos identificando y creo que para eso no hay nada mejor que el diálogo. Dijo alguna vez, Marcus Lucanus que “Nada está hecho mientras quede algo por hacer” y ese es nuestro desafío.

Fernando Lodeiro Martínez¹⁸

Vengo en representación de la Federación Argentina de la Magistratura, que agrupa a todas las asociaciones y los colegios de magistrados de cada una de las provincias argentinas y del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Soy el único representante judicial acá, así que recibí todas las críticas, una tras otra. Pero no me escapé, no me levanté de la silla en ningún momento, lo que creo que es un mérito.

Al margen de esto, creo que también soy un ave rara dentro del mundo del Poder Judicial, así que muchas de las críticas que escuché acá, también las hago, a pesar de ser nacido y criado en el Poder Judicial. Empecé de muy joven en la justicia federal y ahora estoy en la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Siempre fui bastante crítico de ese Poder Judicial extremadamente conservador. No digo con esto que no tenga que conservar algunas de las cuestiones que se deben preservar como Estado, pero creo que esto llevado al extremo es lo que hace que la gente opine así. Por eso coincido con muchas de las críticas que se hicieron acá, las he vivido desde siempre. Una de ellas que es el acceso a la información judicial, justamente, tengo experiencia sobre cómo se hacen o se hacían las estadísticas en el Poder Judicial. A mí me tocó, como último “pinche” de la Cámara Federal, hacer las estadísticas. Así se hacían las estadísticas en el Poder Judicial. ¿Cómo se deberían hacer? Creo que hay formas no tan difíciles, desde el uso de la informática que no hace tanto que está y es utilizada de una manera racional y coherente, pero cada fuero usa el sistema como le parece y, después, llega la orden de algún camarista que dice “No cargues la información, porque sino nos controlan”. Esto existe y lo critico permanentemente.

Pero otra de las cosas que no entiendo de esta falta de información es que, también, resulta ser perjudicial para el mismo Poder Judicial. ¿Por qué? Un ejemplo claro es que si trabajo bien, si una cámara trabaja bien, si un juzgado trabaja bien, si la defensoría, donde yo estoy, trabaja bien; ¡Qué mejor que mostrarlo a la sociedad! Es decir, si mi defensoría, porque yo soy defensor oficial en la Ciudad de Buenos Aires, atiende 8.000 personas por año, ¿Por qué no mostrarlo? ¿Cuáles son los resultados si inicio “X” cantidad de causas y en el 90% me va bien? Bueno, que tan errado no estoy. Estos números que son estadísticas y sirven a los operadores que están por fuera del Poder Judicial, ¿Por qué no mostrarlas? Entonces, lo que llega, normalmente a la opinión pública es la parte mala. En la Federación Argentina de Magistrados se debate la falta de información o el inconveniente que tiene el Poder Judicial no tan conservador y que quiere una reforma en beneficio de la gente. Este debería ser el fin de la reforma judicial, no una reforma porque sí o porque se le ocurre a algún iluminado; sino porque a la gente no le llega la justicia. En la Federación están discutiendo estos temas y una de las conclusiones es que lo que se hace bien no se trasmite o no saben hacerlo los distintos

¹⁸ Defensor ante la Primera Instancia y Miembro de la Federación Argentina de Magistrados

poderes judiciales. Tal vez, no haya tanto para transmitir, pero cuando uno empieza a reunirse con los distintos representantes de los poderes judiciales de interior se da cuenta que tan mal la justicia de la nación no está. Si uno escucha a los representantes de las provincias, como Formosa, Chaco, San Luis o Santiago del Estero, se va a dar cuenta que hay situaciones que son mucho peores que la justicia federal o nacional.

Una de las peores cosas que vemos a diario, en la justicia nacional, por supuesto, y en las provincias aún más, es la notable injerencia del poder político. No sólo por la reforma del Consejo de la Magistratura de la Nación, que fue criticada por la Federación Argentina de Magistratura, sino por todas esas reformas, que se refería Martín Böhmer, que se están proyectando en las justicias provinciales. Normalmente van modificando cuestiones que amplifican la influencia del poder político en el Poder Judicial y no se reforma para mejorar el acceso a la justicia. Esto, también, es criticado. A veces la justicia se utiliza para cierta contención social. Si uno analiza los casos del “corralito”, indudablemente hubo por parte de la justicia, bien o mal, una tarea de contención social. Cuando esta contención social ya es superada y lo que se adoptan son decisiones políticas, ahí se empieza a criticar y empezamos a remover y a menear todo el tema. A veces cuando sirve, no se dice nada y cuando ya no sirve o las decisiones van a afectar temas políticos, ahí sí, empieza la crítica. Esto tiene que ver con la gran injerencia política con la ida del gobernador de Santa Cruz, por la cual también deben irse dos miembros del Superior Tribunal de Santa Cruz, como si la cuestión estuviese aparentemente unida. Otros casos son la reforma en la Constitución de Neuquén o la creación de un Consejo de la Magistratura totalmente cooptado por el poder político. Todo esto hace que la reforma que venimos hablando acá esté cada vez esté más lejana.

Pero, también, tengo que dar muestras de esperanzas. No todo el Poder Judicial es cerrado, ni está en contra de la reforma; sólo tienen que ir decantándose aquellas capas geológicas que hay dentro, que son aquellas que estuvieron en el gobierno militar como muchos de los jueces que están en las Cámaras de Apelaciones y asentarse las capas nuevas nombradas por el Consejo de la Magistratura que, bien o mal, para algo sirvió. Creo que esto hay que, también, reconocer a los distintos consejos, que, por lo menos, hay un examen y no sólo un dedo político, sino que hay varios dedos y algún filtro medianamente serio.

Me solidarizo con ustedes, porque tengo el mismo pensamiento. Hay que cambiar, pero, insisto cambiar teniendo en mira hacia quién va dirigida la reforma judicial. Si perdemos de vista que el servicio de justicia está dirigido al ciudadano, a aquél que requiere este servicio, estamos perdiendo el rumbo. En esto también hay reformas que pueden realizarse en las provincias, no tanto en el ámbito nacional, para acercar la justicia a la gente como la justicia de menor cuantía o los defensores oficiales o jueces itinerantes, que van recorriendo distintas localidades del interior; ya que la gente no llega a la capital donde están los jueces, pero sí pueden hacerlo los defensores, los fiscales o los jueces. Estas experiencias sirven y muestran, también, que hay un Poder Judicial distinto, que se puede reformar, tal vez, sin préstamos internacionales, sino con algunas ideas básicas que mejoren el servicio de justicia que requiere la gente.

Exposición

La Agencia de Reforma Legal y Judicial como una respuesta al problema y la existencia de otros mecanismos e instituciones en Canadá (*International Development Group*)

Ali Alibhai¹⁹

Hoy quiero hablarles, muy brevemente, sobre el tema del que hemos estado debatiendo el día de hoy que es la reforma a la justicia y al sistema jurídico, pero en el contexto de las políticas del Ministerio de Justicia y, sobre todo, como el proceso de desarrollo y elaboración de políticas constituyen en sí mismo una reforma al sistema jurídico.

Espero poder basarme en algunos de los comentarios que hizo Mark Berlin esta mañana, cuando estuvimos hablando de política en forma general y de los factores que se relacionan con su elaboración en el Ministerio de Justicia de Canadá.

Cuando nosotros hablamos de temas o cuestiones que rodean a la política, algo que vemos en todas partes es que son oblicuas. De hecho, necesito abrir el diario todas las mañanas en mi casa para darme cuenta de que las políticas en el área jurídica son realmente destacadas por la prensa. Día tras día, así que realmente me siento afortunado y privilegiado de poder trabajar en esta área, es decir, de ser miembro de la división de políticas que resulta ser tan destacada para nuestras vidas diarias como ciudadanos canadienses.

Me gustaría decir que existen tres cosas en juego cuando hablamos de políticas en nuestro Ministerio. De lo que estamos hablando es, en primer lugar, de nuestros valores canadienses, de las políticas que tenemos dentro del Ministerio y, finalmente, de las distintas leyes, programas y servicios que administra el gobierno.

Ahora, cuando hablamos del proceso de las políticas de gobierno, existen, esencialmente, tres categorías. La primera es la que yo llamo “*top-down*” o “políticas de arriba hacia abajo”. Mark Berlin habló de esto en su presentación y quiero mencionar brevemente que con esto “de arriba hacia abajo”, hablamos de las directivas del Primer Ministro y de su gabinete, como las medidas incluidas en las plataformas electorales sobre las que el gobierno basó su éxito en las elecciones. También, el discurso donde se describe cuáles son las prioridades del gobierno cuando se inician las sesiones parlamentarias, y el presupuesto del gobierno, que se debate una vez por año en el Parlamento.

En segundo lugar, existe lo que llamo políticas “*bottom-up*” o “de abajo hacia arriba”, que incluyen investigaciones que realizamos nosotros, evaluaciones de nuestros programas,

¹⁹ Egresó de las universidades de Columbia Británica y de Windsor. Como parte de sus estudios en administración de empresas, también ha completado un curso de comercio internacional en la Universidad de Copenhague, en Dinamarca. Luego de completar sus estudios de derecho, prestó servicios como oficial de justicia del Magistrado Supremo de Ontario y de los jueces de la Corte de Apelaciones de Ontario. Admitido en el Colegio de Abogados de Ontario en 1992, comenzó su carrera en el departamento de litigios de la oficina de Toronto de la firma canadiense Fasken Martineau Dumoulin. Entre 1993 y 1996, fue Asesor Senior de Políticas para el Fiscal General de Canadá y en 1997 se unió al Ministerio Federal de Justicia. En julio de 2005, se unió al área de Programas de Derecho Internacional del Ministerio de Justicia, donde fue designado Director del Centro de Reforma de Justicia Internacional. Además de cumplir con sus responsabilidades en el Ministerio de Justicia, se desempeña activamente en el servicio público voluntario. Entre otras cosas, presta servicios como miembro de la Mesa Directiva de Asistencia Legal Ontario, el plan de servicios de asistencia legal para individuos de bajos recursos más importante de Canadá, y es instructor del segmento de derecho del curso de ingreso del colegio superior de abogados de la sociedad legislativa de Canadá.

el ciclo de planificación dentro del Ministerio y las consultas que realizamos a las partes interesadas y a ONGs, como mencionó Mark Berlin.

Finalmente, el último elemento es lo que llamo “*outside-driven*” que son políticas impulsadas desde afuera con influencias externas, que incluyen decisiones de los tribunales, la presión de los medios, los grupos de interés, hechos imprevisibles como los del 11 de septiembre. Este es un ejemplo excelente, ya que nos hizo revisar toda la política de seguridad interior, también a causa de las influencias externas como los institutos privados y la opinión pública.

En nuestro Ministerio de Justicia, también, tenemos lo que denominamos “políticas operacionales” que para ilustrarlas, serían un manual para que nuestros abogados sepan cómo llevar adelante los procedimientos. Tenemos políticas de reformas legislativas específicas, como por ejemplo, la que se hizo sobre justicia penal juvenil y, también, las que están relacionadas con la forma en la que administramos nuestro sistema judicial. Un excelente ejemplo es la que tiene que ver con el bilingüismo oficial, porque nosotros somos un país que reconocemos el inglés y francés, entonces, el uso de estos idiomas oficiales es obligatorio en nuestros tribunales en el ámbito federal.

Nuestro Ministro de Justicia es el Fiscal General de Canadá, es decir, es un político que es designado por el Primer Ministro y tiene una doble función. Es muy importante que el Ministro de Justicia sea un político, porque tiene una responsabilidad política específica en oposición a sus funciones como Fiscal General, que tienen que ver con el accionar jurídico. Como Ministro de Justicia, este político es responsable de que el sistema de justicia sea equitativo y eficaz y que refleje los valores canadienses, que mencioné al inicio de esta presentación. Esta persona tiene que supervisar la administración de los asuntos públicos para asegurar el cumplimiento de la ley y, obviamente, también debe supervisar la administración de justicia, incluyendo la reforma judicial. Como Fiscal General, para explicar qué es lo que significa, debe aconsejar a todos los ministerios de la Corona en los temas y en la política legal y es el responsable de todos los juicios iniciadas por o en contra de la Corona o de cualquier otro ministerio del gobierno federal.

Entonces, la pregunta que surge una que otra vez es ¿Por qué importan estas políticas cuando hablamos del accionar legal al que me acabo de referir? ¿Cómo encaja la política en todo esto? La respuesta es: las políticas son importantes al lado del accionar legal por varios motivos.

En primer lugar, los abogados del gobierno siempre deben tomar en cuenta el bienestar general. En segundo lugar, las políticas del gobierno afectan las posiciones que la Corona va a tomar en los juicios. Los juicios en sí mismos, como pueden apreciar, también son instrumentos políticos. El gobierno puede decidir que va a utilizar los tribunales para cambiar la política o para tratar de aclarar qué dirección debe tomar sobre un tema específico de política, como dio varios ejemplos Mark Berlin. Debido a estos juicios, más de una vez surgen requerimientos para cambiar las políticas.

Entonces, ¿Cómo podemos definir o decidir una determinada respuesta política? Una vez más, ya se han dado ejemplos y se ha hablado de los factores, pero también debería decir que nosotros debemos tener en cuenta nuestra capacidad y pericia en el Ministerio de Justicia. Nosotros no decimos que conocemos todo de todos los temas, sino que más de una vez nos vemos limitados y debemos considerar nuestros recursos. El manejo de los tiempos y

la opinión pública empiezan a jugar un papel importante. También, cuáles son los riesgos de actuar en oposición a los de no hacerlo, aparte de considerar las otras prioridades y siempre tenemos que tener presente cuáles son los riesgos jurídicos de un instrumento en particular que queremos elegir para una determinada política. No siempre tiene que ser una ley, porque no tenemos que sancionar una tras otra para ejecutar tal o cual política. En nuestro propio Ministerio de Justicia en los últimos años, hemos estado analizando cuáles son los instrumentos apropiados que debemos elegir para tener una política eficaz e implementarla.

Ahora quiero explicarles que nosotros tenemos una comunidad política muy extensa. Dentro de nuestro Ministerio de Justicia y del sector de política, se encuentra nuestra división, que es un sector crítico, porque nosotros tenemos la función de política penal que se vincula con temas de familia y delincuencia juvenil. Los temas de familia incluyen divorcio e infancia. Tenemos un Director de Asistencia Legal y una política que atraviesa a otras áreas del Ministerio. Aparte, contamos con una cartera de la que somos responsables: las primeras naciones de Canadá, o sea, los pueblos aborígenes.

En nuestro sector, también, tendría que decir que, como mencionó Mark Berlin, tenemos abogados y no-abogados que le dan un valor agregado a la elaboración de las políticas. Para determinar a quién debemos consultar de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, tenemos una división de asuntos externos. Además, hemos creado redes de políticas regionales dentro del gobierno para que todos nos hablemos entre nosotros. En general, esto tiene que ver nada más que con la comunicación, pero bien vale la pena contar con estas redes.

Finalmente, creo que es importante poner énfasis y subrayar que el proceso de preparación y desarrollo de políticas dentro de un Ministerio de Justicia como el nuestro está regido por imperativos y directivas políticas. Nosotros como funcionarios públicos que trabajamos para el gobierno de Canadá, recibimos instrucciones de nuestro Ministro de Justicia y del Fiscal General, como dije anteriormente, que es un político y fue designado en esa función por el Primer Ministro, como Jefe de nuestro gobierno, al estilo Westminster. Lo que significa, entonces, que esta elaboración de políticas, como puede ser la reforma judicial, tiene que tomar en cuenta las prioridades políticas identificadas y establecidas por el gobierno y por el Ministerio. Supongo que será interesante escuchar que el 23 de enero hubo elecciones generales en Canadá y, después de casi trece años, el pueblo canadiense eligió un partido diferente del que había estado gobernando desde el otoño de 1993. Hemos elegido ahora un gobierno conservador, ellos ahora tienen la mayor parte de las bancas de la Cámara Baja y, entonces, el gobierno anterior está en una situación de minoría.

Pero es interesante notar que hubo cinco puntos clave en la plataforma y uno tenía que ver con la justicia. Una de las prioridades era el compromiso de que nuestras comunidades y calles fueran más seguras y se termine el crimen. Entonces, en relación con este último punto, nuestro gobierno federal ha identificado varias cuestiones políticas que tienen que ver con la División de Políticas. Todas estas cuestiones tienen que ver con las reformas que quieren introducir, que van desde modificaciones en la ejecución de la pena para que haya un mínimo de cumplimiento obligatorio por la comisión de ciertos delitos violentos y la eliminación del registro de armas largas que había introducido el gobierno anterior. Estos son algunos ejemplos, pero, también, se habla de una estrategia nacional para hacer frente al problema de droga y al cultivo de la marihuana como respuesta a esta influencia exterior. Además, se encuentra el tema de la elevación de la edad mínima para ser

responsable penalmente, que ya se aplicó en la provincia de Alberta hace más de un año. Allí, lamentablemente, se mató a un policía. Asimismo, se habla de reformar la edad mínima para consentir actividad sexual para que de catorce sea dieciséis y así no exista explotación sexual de los niños por parte de los adultos. También quieren introducir medidas para garantizar que los jóvenes mayores de catorce años que son delincuentes reincidentes sean tratados como adultos. Como último ejemplo, hablan de establecer un banco obligatorio de ADN para todos los delincuentes sexuales.

Estas son las políticas de nuestro nuevo gobierno, nosotros como funcionarios públicos en el Ministerio de Justicia nos vamos a ver regidos por estas instrucciones y directivas porque, después de todo, son los políticos los que tienen que presentarse ante el pueblo cada dos, tres o cuatro años y obtener su mandato y una de las cinco áreas en las que proponían en su plataforma era la de justicia. Evidentemente, esto va a marcar claramente nuestro trabajo en el Ministerio de Justicia y cómo vamos a ayudar a desarrollar las políticas y, a través de ello, reformar nuestro sistema judicial.

Federico Storani

La verdad es que estoy gratamente sorprendido, no voy a hacer preguntas, aunque sí algunas precisiones. Gratamente sorprendido, porque pensé que venía a un panel más técnico y el menos político de todos fui yo, que soy el representante político. Lamento que se haya retirado alguno de los panelistas que estaban invitados, porque muchas de las cosas que señalaré tienen que ver con posiciones que son públicas y ya que ha sido introducido un debate más que nada político y no tan técnico, quiero dar algunos puntos de vista.

Lo primero que quiero señalar con respecto a la exposición de Roberto Gargarella, que comparto en casi su mayor parte, pero no creo que tenga la ingenuidad de confiar en que con una ley vamos a modificar la realidad. Si fuera así el artículo 14 bis de la Constitución, como se ha dicho, hubiese implementado el salario mínimo, vital y móvil. Está en nuestra Constitución y no por estar allí ha sido realidad. Pero, me parece que deslizó en un momento como que la posibilidad de una reforma política está condicionada a un conjunto de reformas institucionales y se adelantó a una crítica que casi queda flotando, que por tener concepciones maximalistas, a veces no se logra lo posible. A propósito de eso, está el tema de la reforma política. La última vez que existió una reforma política fue cuando fui Ministro del Interior y mandamos el proyecto de financiamiento de la política que, finalmente, se sancionó. Justamente, atacaba a uno de los puntos centrales que es la pérdida de credibilidad de la gente en la política, teniendo en cuenta que una de las fuentes principales de sospecha era la forma en que se financiaban los partidos. Pero, aún con esa reforma, debemos decir que hoy tampoco se cumple esta ley, porque hace unos días, justamente, en el diario "Clarín" que auspicia este encuentro, se publicó un informe del periodista Daniel Santoro, donde se señala que la inmensa mayoría de los partidos incumple con el ordenamiento legal vigente.

Creo que hoy estamos en un contexto de degradación institucional, este es el tema. La degradación institucional comprende, como hecho más grave, desde mi punto de vista, el reciente proyecto sancionado de reforma del Consejo de la Magistratura, porque anula en la práctica la independencia de la justicia, aún con todo lo perfectible que podría haber sido este órgano en otro contexto político. Pero cito, tenemos un récord de Decretos de Necesidad y Urgencia, 153; el 80% versan sobre cuestiones económicas, cuando se ha salido de la

emergencia económica. Conforme a lo que todos sabemos, se han delegado funciones extraordinarias en el Jefe de Gabinete, que tiene la obligación constitucional de comparecer una vez por mes al Parlamento a rendir cuentas de la administración pública y en el año pasado fue una vez. El Parlamento que integro sesionó en el año pasado ocho veces en sesiones ordinarias; ocho veces en todo el año.

Es evidente que el punto culminante de este proceso de degradación institucional es la reforma del Consejo de la Magistratura. Pero, también, para defender este organismo que creo que es perfectible, debo decir que como antecedente recogía lo producido en el Consejo de Consolidación de la Democracia, donde se hizo el análisis del proceso de transición democrática y la legislación comparada de Francia, Italia y España. De allí que el equilibrio establecido en el artículo 114 de la Constitución Nacional intenta reflejar una composición plural. Si lo comparo, para ser muy político, con el dedo de la primera etapa de este proceso democrático de la Comisión “Saadi”, que tenía el control del acuerdo del Senado o con la servilleta de Corach, para ponerle nombre y apellido; me parece que hay un avance sustancial en cuanto a la posibilidad del mejoramiento de una institución de estas características.

Simplemente, quiero cerrar con el hecho de que me parece muy plausible la participación de las organizaciones no gubernamentales que aliento, pero, como dice Naciones Unidas, cuando estas organizaciones se cuestionan el poder, se parecen mucho a los partidos políticos. Entonces, la línea gris que existe en esa materia hay que manejarla con mucho cuidado. Me da esa impresión, porque a lo mejor, también quisiera que el Ministro de Justicia el día de mañana fuera un veterinario, pero la verdad que me parece más pertinente que hoy sea un abogado o un académico. No lo digo a propósito de que se dijo que todos los Ministros de Justicia de la Nación fueron abogados. Es una ironía de mi parte decir que no sea un veterinario, claro; pero hay muchos académicos que no son litigantes. Hoy di como ejemplo a Quiroga Lavié, que está en el Consejo de la Magistratura y no es litigante desde hace mucho tiempo. Hay algunos que son académicos y políticos, por lo tanto, a mí me parece que hay una suerte de prejuicio que es muy fuerte, porque en mi experiencia, que es corta en el Consejo de la Magistratura, no siempre se vota por estamentos, sino que se hace de forma cruzada. Hay que ver las últimas actuaciones de acusaciones a jueces, por ejemplo, la del juez Liporace, que es muy nombrado por el caso “Southern Winds”.

Quiero terminar señalando que la reforma de la justicia debe ser abordada con el análisis global de un proyecto de reforma institucional. Hay pasos que se han dado, que no hay ningún tipo de duda de que eran positivos, pero el que se acaba de dar es inmensamente negativo. Cuando los vientos económicos cambien por la coyuntura internacional, lo único que contiene es la calidad institucional; que hoy está fuertemente degradada. Esa es la opinión que quería dejar sentada.

Mark Berlin

Creo que para la mayor parte de ustedes quedó claro, a través de mi presentación y la de mi colega, que cuando hablamos de reforma jurídica en Canadá, no hablamos o no nos concentramos en la reforma del Poder Judicial, sino que, por estándares objetivos, somos profesionales increíblemente independientes, porque tenemos un Poder Judicial muy independiente. Entonces, no nos concentramos en la reforma del Poder Judicial, sino que, cuando hablamos de reforma judicial nos referimos a las deficiencias dentro del sistema.

También, hablamos de temas sustantivos, de cómo mejorar el sistema de derecho de familia, de la igualdad de derechos para hombres y mujeres, de las personas con discapacidades, del acceso a la justicia o a la información; todo esto tiene que ver con la reforma judicial y esto es lo que tratamos de abordar. Lo que nos sorprende e, incluso después de la última intervención, es que en Canadá tenemos éxito en todos los pasos adoptados en la reforma judicial por la concentración. Creo que se han interrelacionado las ONGs, los grupos de *lobby* y las personas en lo que llamo una “red de potencia”, y si no existen las relaciones entre todos, tenemos suerte porque desarrollamos una democracia parlamentaria. Esto significa que tenemos cuatro partidos diferentes y si no hay un gobierno de la mayoría, como en este momento, hay una gran oportunidad, entonces, de que la gente realmente haga sentir su influencia en este debate público, porque los partidos políticos se eligen diciendo “Esta es la plataforma”. Como Ali Alibhai expuso, el partido conservador dijo “Nosotros vamos a hacer estas cinco cosas”. Lo mismo hicieron los socialistas y los demás partidos y el público decide quién quiere que gobierne el país. Nosotros tuvimos un gobierno de minoría la otra vez, y la gente no estaba satisfecha, entonces dijo “Queremos cambiar de partido y de gobierno”.

El gobierno minoritario es bueno para la gente de Canadá, porque siempre está por colapsar, entonces, tienen las orejas bien abiertas a qué le están pidiendo. El gobierno de la minoría en Canadá no es algo malo, porque significa que el líder no tiene carta libre para hacer lo que quiere por cuatro o cinco años, sino que tiene realmente que prestar atención a cuáles son las necesidades que plantea la población.

En la práctica, incluso desde mi perspectiva como asesor de políticas para el Ministro de Justicia, lo que vemos en Canadá es que para que tenga éxito la reforma judicial y el desarrollo de políticas sea un medio tiene que haber una aceptación por parte de los legisladores y del gabinete sobre el valor y la importancia de las organizaciones no gubernamentales, de los grupos de *lobby* y de los individuos, ya que todos son parte integrante del sistema político. Un partido político que no escucha a los particulares y que no incluye a las ONGs, no va a tener éxito. No ha existido historia en Canadá un partido político que tenga éxito si no está respaldado por los particulares y las ONGs, entonces, creo que hay un reconocimiento por parte de los representantes elegidos del valor de la sociedad civil. Incluso, participan del debate político porque los partidos políticos dicen, como expuso Ali Alibhai, “Nosotros tenemos un partido conservador que vamos a hacer estas cinco cosas”. ¿De dónde salen estas cinco cosas? Hablan de guarderías para los chicos, entonces dicen “Bueno, nosotros vamos a hacer esta guardería”, “Vamos a hacer que las calles sean más seguras”, “Vamos a reducir impuestos” o “Vamos a hacer comunidades seguras”. Ahora, ¿De dónde surgen todos estos temas? Surgen de encuestas de opinión pública que hacen grupos específicos para debatir un tema, es decir, escuchan lo que dice la gente en la calle. Un partido político no puede tener éxito con una plataforma que no refleje fielmente lo que piensan las comunidades del país.

Sé que no somos iguales, porque la estructura política que tenemos es diferente y ustedes tienen un sistema súper presidencialista, el nuestro es un sistema parlamentario, entonces, esto significa, que partimos de una base diferente; pero lo que tenemos que mantener, en nuestro caso, es la gran participación que tiene la ciudadanía en nuestra democracia parlamentaria. En las elecciones y más allá de ellas, lo que pueden ver es que los líderes políticos de nuestro país debaten con los grupos de la comunidad en forma continua; esto no se detiene, es continuo y permanente.

La imagen que les estamos mostrando de Canadá es la ideal, pero no quiero dejarles la impresión de que nosotros estamos en un “Nirvana” y llegamos al máximo. Para ello, les voy a contar que en el periódico de hoy se publicó que un profesor de derecho de la Universidad de Victoria se quejó porque no hay una reforma significativa al Código Penal. Se acuerdan que les dije que éramos fantásticos respecto de mostrar los valores canadienses, pero este profesor se quejó porque no era significativa la reforma y dijo “Sigue creciendo y aumentando la inseguridad, porque los gobiernos quieren permanecer o seguir siendo favorecidos por el pueblo, aumentando las penas y hubo profesionales que redactaron esto, pero en realidad, cualquiera puede violar”. Es decir, le estamos tratando de pintar una imagen que es utópica. No somos perfectos y acá tenemos nuestra crítica, la de un miembro, que es un académico de la Universidad de Victoria. Lo interesante es que este artículo les llega a todos los abogados dentro del Ministerio de Justicia, salió hoy en el diario y todos lo van a leer hoy a la noche. Lo que hace es que sepamos cuáles son las deficiencias en el sistema para redoblar nuestros esfuerzos y mejorar el trabajo, en vez de decirnos “Uy, que bien que les está yendo en Canadá” y dar una palmada en la espalda.

Pregunta al panelista

Quería hacer una pregunta para el profesor Ali Alibhai. Él describió las Agencias de Reforma Legal y Judicial cómo funcionan en Canadá, a mí inmediatamente se me hizo un vínculo con lo que señalaba Martín Böhmer y Luis Palma, que las distintas instituciones del Estado están encargadas o tienen diferentes áreas dedicadas a la reforma de la justicia. Mi pregunta es si en la experiencia de ustedes se produce, también, esa duplicación de funciones entre lo que realizan las Agencias y otras instituciones y cómo lo resuelven. Parece ser que nosotros no tenemos una institución que asuma, a su vez, la identificación y la planificación de los problemas que tiene la justicia en la Argentina y que detecte cuáles son las necesidades. Surge, también del panel de la mañana, la falta de información.

Ali Alibhai

Quiero intentar una respuesta. Creo que es importante, en primer lugar, volver a algo que yo mencioné durante mi presentación y es lo siguiente: la reforma legal y judicial a la que me referí junto con Mark Berlin es una reforma que está siendo dirigida en el ámbito político. No quiero decir con esto que es “*top-down*”, o sea, de arriba hacia abajo; sino que estamos trabajando como funcionarios públicos y, de esta manera, estamos tratando de llevar a cabo los deseos de nuestros superiores políticos. Mañana, seguramente, vamos a escuchar un poco más de mi colega, John Briggs acerca del rol tan importante y constructivo de las Agencias de Reforma Legal y Judicial en Canadá. De hecho, yo diría que tienen una independencia mayor, porque pueden llevar a cabo esta tarea fuera del ámbito de las directivas políticas.

El punto que usted menciona, respecto del hecho que puede llegar a haber duplicación de esfuerzos, creo que es válido. De hecho, y no estoy necesariamente calificado para realizar comentarios significativos al respecto, se ha analizado la duplicación de esfuerzos en el trabajo de la reforma judicial dentro del Ministerio de Justicia. Creo que lo que sí se puede llegar a observar es que el trabajo de reforma legal y judicial que se hace fuera del Ministerio de Justicia, por lo general, se concentra en temas o cuestiones que no necesariamente han sido abordadas o analizadas por los funcionarios públicos. Entonces, ese

trabajo que se realiza en forma externa, tal vez puede llegar a ser más futurista, e innovador y, en general, se abordan temas o cuestiones que no han sido abordadas por otros medios. Quiero darles un ejemplo de esto, tenemos instituciones jurídicas, académicas y universidades duplicando los esfuerzos.

Mark Berlin

Recuerda que se dio el ejemplo de la revolución social del derecho a no ser discriminado por la orientación sexual y la no prohibición de los matrimonios de personas del mismo sexo. Hace unos años, cuando manejábamos estas cuestiones, se decidió que esto iba a tener una carga política muy grande constituyéndose en un tema muy difícil. Entonces, lo que hicimos, fue decir “Bueno, vamos a hablar de los beneficios para personas del mismo sexo”. Los políticos decían que el público aceptaría estas palabras y la estadística demostró que el 50% de los canadienses decían que les gustaba, pero otros decían que estaban muy nerviosos al respecto. Entonces, la idea, al analizar este tema del matrimonio de personas del mismo sexo, era que, en vez de que el gobierno hiciera una investigación y un análisis, el Ministro de Justicia consulte a la Comisión de Derecho de Canadá y les diga “Me gustaría que ustedes lleven a cabo un estudio respecto de las relaciones de dependencia. Como por ejemplo, los niños que están cuidando a sus padres o las parejas del mismo sexo”. Fue muy astuto por parte del gobierno para no molestar a aquella mitad de la población que no quería avanzar en este tema. De esta manera, teníamos una institución como la Comisión de Derecho trabajando en la cuestión, en vez, de hacerlo el gobierno directamente. No fue una duplicación, fue una oportunidad de examinar un fenómeno social que se estaba dando. El gobierno dijo “Vamos a manejarlo, pero va a ser la Comisión de Derecho la que se va a encargar”. A veces tenemos esta oportunidad de involucrar a las Agencias de Reforma Legal y Judicial para poder manejar los temas que, tal vez, tienen una carga política muy grande. Creo que fue muy sencilla la ilustración, pero sirve para responder a su inquietud.

Conclusiones del Segundo Panel

Roberto Saba, Director Ejecutivo de la ADC (Asociación por los Derechos Civiles) y
Silvina Boschi, Editora de Judiciales del Diario Clarín.

Roberto Saba²⁰

Voy a empezar con los que dijo Mark Berlin, cuando se refirió a la discusión sobre el casamiento personas de un mismo sexo y los beneficios correspondientes. Me parece que es un buen lugar para empezar, porque tiene que ver con el proceso que se lleva adelante para decidir la política pública e implementarla. El primer paso, me parece, para definir una política pública resulta ser estar más o menos de acuerdo en cuál es el problema. O sea, si no tenemos un acuerdo medianamente fuerte sobre cuál es el problema es muy difícil llevar adelante una política pública.

²⁰ Profesor de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos de las Universidades de Buenos Aires y de Palermo, Director Académico del Centro de Estudios de Postgrado de Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles.

Voy a referirme a algo que me parece que atravesó todas las presentaciones del segundo panel, que el desacuerdo bastante grande en cuanto a cuál es el problema resulta ser un obstáculo serio en la política de reforma de justicia. Me parece que hay un par de preguntas que son muy importantes para empezar a discutir una política de reforma de justicia y que conducen a la temática del segundo panel, que son los actores.

La primera es, básicamente, ¿Reforma para qué? O sea, para qué queremos una reforma en la justicia, lo cual, está atado a la pregunta ¿Qué tipo de reforma? y ¿La reforma para qué?. Me parece que es una de las cuestiones sobre la que no hay un gran acuerdo en la Argentina y esto obstaculiza una reforma de justicia. Algunos dirán que los problemas que queremos solucionar con una reforma de justicia tienen que ver con un servicio deficitario y otros dirán que tienen que ver con recuperar la credibilidad de un Poder Judicial capturado, por lo menos, por el Poder Ejecutivo, quizás también por los poderes privados.

Entonces, hay grandes desacuerdos en torno a cuál es el problema, lo que predetermina el tipo de reforma y de política. Y, por supuesto, ¿Qué actores serán los convocados para esa reforma? y ¿Cómo vamos a decidir esa reforma?

Por lo tanto, me parece que algunos de los elementos que fueron expuestos en el primer panel, respecto del proceso para tomar una decisión en materia de políticas públicas de implementación se aplican perfectamente bien a esta situación en la Argentina. Creo que las problemáticas están ahí y que en la medida en que no tengamos una conversación lo más amplia posible respecto de cuál es el problema y empezemos a cerrar un acuerdo es muy difícil avanzar sólidamente.

Hay algunas cuestiones que ponen de manifiesto este desacuerdo. Por ejemplo, la visión de que los problemas que tiene la justicia son percibidos como de servicio. Es cierto, la justicia, también, tiene entre sus funciones la de solucionarle problemas y conflictos a la gente, pero no es exactamente lo mismo que ver a la justicia como una institución fundamental de un sistema republicano, que ejerce controles sobre el poder político. Son dos problemas fuertes y diferentes, que en la Argentina, lamentablemente, son graves; porque como servicio es muy deficitario y durante la década del '90 fue destruido como institución de control del poder político mayoritario o del Poder Ejecutivo. Por eso, escuchamos, por ejemplo, en la presentación que hizo Federico Storani, la referencia a la necesidad de establecer estándares de calidad de servicio ISO 9000, la demora como un problema y la necesidad de construir un mapa de la justicia identificando desiertos de justicia. Esto lo aprendí ayer de unos británicos, que me dijeron que había “desierto de justicia”. Yo no sabía, pero es muy interesante, el mapa y los desiertos. También, se menciona la cuestión edilicia en la exposición de Martín Böhmer respecto de los consumidores de los servicios de la justicia. Esta visión de la justicia como servicio define la política a llevar adelante, los actores a sentarse en la mesa y quiénes debemos ponernos a trabajar. Es un poco diferente a la visión del problema de la justicia como incapaz de contener el avasallante poder de las mayorías políticas cuando quieren avanzar sobre los límites constitucionales. Joaquín Da Rocha se refirió a la necesidad de convencer a los “otros” y cuando decía “los otros” eran los jueces, como que el problema era que “Ellos no entienden lo que nosotros queremos”. Nos incluimos a todos los de la mesa en el “nosotros” y creo que es una visión corporativa del problema.

Debo destacar que, también, se mencionó en el segundo panel la visión de la justicia como actividad no política, que tiene algo que ver con la justicia como servicio y como un ámbito en el que se dirimen cuestiones políticas, morales y valores. Creo que la reforma del

'94 se produce cuando estábamos tan afectados por la terrible destrucción de la institución judicial desde el poder político, especialmente por el Poder Ejecutivo y tuvo como intención de buena fe mejorar esa situación. En ese momento se quiso sacar la designación de jueces del ámbito de la política, asignándosela al Consejo de la Magistratura. Pero, creo que esa creación se construye sobre una especie de mito, que es el que podemos sacarle la designación de jueces y a la actividad judicial toda referencia a la discusión política. Una visión diferente, nos guste o no, es que en los tribunales, también, se hace política y, entonces, vamos a pensar en mecanismos de designación más transparentes y participativos. Algo de eso fue lo que apareció en la reforma del procedimiento de designación de jueces de la Corte por el decreto 222/2003.

Otra cuestión tiene que ver con los actores y los procesos, con el quiénes y el cómo. Acá hay una interesante comparación entre el proceso de reforma de ciertos mecanismos como el de la designación de los jueces de Corte Suprema en el año 2003 y la reforma en la composición del Consejo de la Magistratura. Está claro que fueron dos procedimientos totalmente distintos, la reforma que condujo al nuevo procedimiento de designación de los jueces de la Corte fue más transparente, abierta y participativa. Mejoró la calidad de nuestros jueces, lo cual tenía que ver con un contexto político, como decían Roberto Gargarella y Federico Storani, muy diferente al proceso actual de reforma del Consejo donde el gobierno tiene menos necesidad de construir consenso en torno a una política pública.

Martín Böhmer se refería, también, a la cuestión de la cooperación internacional, cómo ve el problema y qué actores resultaron ser relevantes. El actor, por antonomasia, prioritario de la cooperación internacional era el Poder Ejecutivo. Acá tiene que ver con cuestiones más estructurales, sobre todo con los Bancos que donaron o prestaron dinero para esta reforma, en general, a los poderes ejecutivos; cuando en realidad, todos sabemos que muchas de las cuestiones que había que reformar no dependían de este poder; por lo tanto, si no se saben adónde están los 500 millones de dólares, capaz que tiene que ver con que fueron a parar al lugar equivocado.

Martín Böhmer hablaba de los actores pro reforma y descartó a casi todos, excepto a la academia independiente que no existe y concluyó identificando a un actor que parecía ser neutral. Son aquellos que requerían el servicio de justicia, que necesitan que la justicia cambie para poder beneficiarse de ese servicio. Me parece que esta visión, si bien estamos de acuerdo, es parte de la discusión sobre qué reforma y cuál es el problema. Creo que esta identificación de un actor pro reforma casi en exclusividad, aunque después lo corrigió al final, de vuelta persigue a la justicia como un servicio. Entonces vamos a ver quiénes se benefician y quiénes consumen este servicio para poder saber qué hacer. Luego, sí agregó algo que me sienta más cómodo, que es que hay actores pro reforma que no son, necesariamente, los beneficiarios del servicio. Son los actores más volcados a la construcción de institucionalidad republicana democrática. Son distintos, puede haber una demanda desde los sectores que se benefician con el servicio de justicia o que quieren que funcione bien, porque lo necesitan y puede ser, incluso, contradictoria con los intereses públicos. Me parece que ahí la identificación de actores de vuelta requiere de una claridad sobre cuál es el problema.

El contexto del que hablaba Roberto Gargarella, también, me parece otro dato súper relevante y volvió a la discusión cuando Mark Berlin se refería al hiper presidencialismo argentino y a las bondades de un gobierno de minorías, donde siempre uno está al borde de

caerse, por lo tanto, necesita construir consensos. El contexto político de una reforma de cualquier tipo en la Argentina es completamente diferente, ya que tenemos un sistema institucional y una forma de gobierno que no le genera casi ningún incentivo a un Poder Ejecutivo fuerte y claramente respaldado por mayorías populares para dialogar como pedía Roberto Gargarella. De vuelta es interesante contraponer la experiencia del Diálogo Argentino, que decía Luis Palma, sobre el tema justicia en el medio de la crisis más terrible de la Argentina de los últimos tiempos, donde era tal el desastre que todos dialogaban. No llegó muy lejos esa mesa, como se vio ahí, aunque convocó a mucha gente y contuvo un poco la crisis. Pero era otro momento, es difícil imaginar esa necesidad de diálogo en el contexto actual y el caso del Consejo de la Magistratura, que describían varios oradores aquí, sobre todo Federico Storani y Roberto Gargarella. No hay mucho incentivo para dialogar.

La cuestión de optar por reformas minimalistas y reformas integrales, más allá de la justicia, a la que se refería Roberto Gargarella es un tema bastante gordo que lo dejo para otro día.

Me interesó mucho la observación de Fernando Lodeiro Martínez sobre el Poder Judicial como actor, porque, de algún modo, choca con otras exposiciones o con los prejuicios respecto de cuáles son los actores que *a priori* pueden participar.

Finalmente, hago alguna referencia a lo expuesto por Ali Alibhai sobre el Ministerio de Justicia como actor de la reforma. Me parece, por lo poco que conozco, que el Ministerio de Justicia en la Argentina es bastante poco relevante como poder impulsor de políticas públicas, después de la reforma constitucional del '94 debido a la creación del Consejo de la Magistratura y las atribuciones que tiene la Corte Suprema. Creo que el Ministerio de Justicia se ata con la cooperación y no se sabe adónde va a parar el dinero. En ese contexto, habría que ampliar la mesa de actores. Me acuerdo de una charla que tuve con gente del Ministerio de Justicia, en la época de la presidencia de Carlos Menem y me estaban comentando que iban a utilizar un préstamo importante que le daba el Banco Mundial para la reforma. Había muchas cosas que hacer en el Poder Judicial, que le correspondían a la Corte Suprema y otras al Consejo de la Magistratura. Yo les pregunté, "Entonces, ustedes qué van a hacer con este dinero" y me respondieron "Vamos a reformar el funcionamiento de los registros automotores". Porque eso está bajo la órbita del Ministerio de Justicia, pero ¿Qué tiene que ver con la reforma en la justicia? Me contestaron, "A veces, los jueces piden certificados". Entonces, me parece que se debe discutir si el Ministerio de Justicia es un actor definitivo en la política.

Silvana Boschi²¹

Quería empezar con una anécdota que recuerdo cada vez que se habla de reforma judicial y de acceso a la justicia. Hace diez años cubro para Clarín los temas judiciales, pero antes fui empleada judicial, mientras estudiaba en la universidad y trabajaba en la Cámara del Trabajo. Me acuerdo siempre un día que llegó un señor del campo que había sido despedido de una empresa, no recuerdo de cuál, con su DNI con el nombre borrado por la lluvia e iba a hacer un poder para el abogado para iniciar su juicio laboral. Resulta que no le

²¹ Editora de Judiciales del Diario "Clarín".

podíamos hacer el poder, porque no se leía el apellido y el señor nos explicó que había pedido dinero prestado para viajar hasta tribunales. Finalmente se fue sin su poder. Siempre, me acuerdo de esa persona.

Volviendo al la reforma judicial y a los individuos que tienen acceso a la justicia, aparece otra persona, que la conocí en estos diez años, que es el señor Smith. Tuvo más suerte que este hombre del campo y consiguió que su causa llegara a la Corte Suprema y su caso se resolvió por una cuestión política. No sé si todos se acuerdan el caso Smith de la redolarización. Cuando la mayoría menemista de la Corte se enteró que Néstor Kirchner pensaba destituir a los integrantes de la Corte Suprema, Moliné O'Connor llamó desde Roland Garros y le pidió a Nazareno que votara y la frase que me transmitieron en ese momento de fuente fidedigna fue "Vamos a demostrarle a ese hijo de puta quién manda acá". Entonces, sacaron la redolarización. El señor Smith tuvo más suerte que este hombre del documento mojado, que no lo pudieron atender. Pero, de todas formas, en cualquiera de los dos casos, la sensación que tengo desde mi experiencia, tanto del lado judicial como de los medios, es que la persona que debería ser el objeto de la justicia ejerciendo un derecho como la salud o la educación, se pierde la atención por la lucha con el poder político que existe en la justicia. En ese sentido, creo que todas las ONGs, las organizaciones y los colegios de abogados y de magistrados, que se propongan hacer un diagnóstico de la situación de la justicia y de cómo mejorar y reformarla, terminan chocando con el ámbito de las decisiones políticas que, finalmente, tienen que llevar a cabo estas reformas. Pueden estar muy bien diagnosticadas, pero si ese poder político está ocupado en la disputa de poder no avanzará. Esto tiene que ver con lo que decía el diputado Federico Storani con la degradación institucional. Se hace difícil en el contexto en que la justicia, que supuestamente tiene que controlar al poder político, tiene que estar peleando para que el poder político no la controle y si en el Congreso Nacional, donde se tienen que plasmar estas modificaciones, ocurren cosas como la reforma del Consejo de la Magistratura, donde se termina reforzando el control del poder político sobre la justicia.

La sensación que me queda es que todas estas reuniones de buena voluntad para tratar de plasmar una reforma judicial, como que no llegan a donde tienen que hacerlo. Es que hay una traba, ya que los lugares de decisión política para que esas reformas se implementen están ocupados en la lucha de poder. La justicia debe defender su independencia frente al gobierno de turno que trata de controlarla y son dos sectores separados.

Particularmente, cuando recibo como editora del tema judicial algún proyecto, como el de la Mesa de Diálogo, es percibido como muy lejano, algo que a lo mejor algún día se puede hacer; pero que no pasa por los carriles de la realidad, de lo que afecta a la gente. Hay algunos casos que sí, se nombró a los mecanismos para la elección de jueces, pero que todavía hay un abismo entre lo que son los foros de discusión y debate para plantear la reforma judicial y los lugares de decisiones políticas, donde se podría plasmar y que están ocupados en otra pelea.

Tercer Panel: El rol de las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de reforma.

Las instituciones de la sociedad civil como los colegios de abogados y las ONGs y la academia en todos los países del mundo constituyen un actor fundamental a la hora de promover investigaciones independientes y procesos de reforma legal y judicial. El objeto de este panel es conocer cómo se articulan estas instituciones entre sí y qué funciones cumplen en la Argentina y Canadá en la promoción de cambios al sistema legal y judicial.

Las preguntas vinculadas con esta temática son ¿Cuál es el rol de la academia y la sociedad civil en los procesos de reforma? ¿Cuáles han sido sus aportes a los procesos de reforma? ¿Qué nivel de interacción existe con los organismos gubernamentales?

Panelistas

Carlos Alfredo Botassi, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Plata;

Carlos Alberto Andreucci, Presidente de la FACA (Federación Argentina de Colegios de Abogados);

Mónica Pinto, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires;

Ramón Brenna, Presidente de ARGENJUS;

Soledad Pujó, Coordinadora del Área de Justicia de CIPPEC y

Rosario Romero, Presidenta de la Comisión de Legislación Penal de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Yves Gagnon

Buenos días a todos, en nombre de la Embajada quisiera dar una calurosa bienvenida a todos los que regresaron, que estaban aquí ayer, lo cual indica la calidad y el interés que tienen en esta mesa redonda. Contamos con nuevos participantes, tenemos del honor de recibir la presencia del diputado Emilio García Méndez; Carlos Alberto Andreucci, Presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados; Carlos Alfredo Botassi, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata y Mónica Pinto, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Estamos esperando a dos participantes, Mark Berlin, nuestro colega de Canadá y a la diputada Rosario Romero.

Además, tenemos el placer de contar la presencia de nuestro colega John Briggs de la Comisión de Reforma de la Provincia de Nueva Escocia.

Carlos Alfredo Botassi²²

En la necesidad de una reforma judicial, creo que todos los argentinos podemos coincidir. Se me ocurre comenzar con un enfoque diagnóstico de por qué el mal o pésimo

²² Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Plata; Director de posgrado en la carrera de especialización en derecho administrativo y Miembro fundador de la Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental.

funcionamiento en el servicio de administración de la justicia, función esencial del Estado. Sin hacer una retrospectiva histórica detallada, todos sabemos que nuestro país adopta la forma republicana, representativa, democrática y federal de gobierno. Sin embargo, frente a este Estado formal diría que existe un Estado real, una suerte de Estado paralelo, que existe desde la época de nuestra organización nacional. Si quieren tomamos como arranque el año 1853, donde se jura la Constitución. Una Constitución incompleta, porque no estaba allí la provincia de Buenos Aires, si prefieren 1853/1860.

Hace un rato hablábamos con Ramón Brenna de un libro que considero básico, que es “Un país al margen de la ley” de Carlos Santiago Nino. Hay otras obras, por ejemplo, de José Ignacio García Hamilton, “El autoritarismo hispanoamericano y nuestro subdesarrollo” o de Agustín Gordillo, “La administración paralela”. Creo que parafraseando a este último título, hay un Estado paralelo que no es estrictamente republicano, ni federal; pero en lo que a nosotros respecta, me dedicaré exclusivamente al primer aspecto, que es el que tiene que ver con el funcionamiento del Poder Judicial.

Fundamentalmente, quiero traer a colación el reciente agravio a la independencia del Poder Judicial que se configura con la reforma de la ley del Consejo de la Magistratura del año 1998. No es el único avance del Poder Ejecutivo, tal vez haciendo honor a aquello que repetimos incansablemente de que somos tributarios de un presidencialismo fuerte. Esto es cierto, el presidente de la Nación y los gobernadores de provincia hacen honor a esa tendencia de la que hablaba Montesquieu de abusar y perpetuarse en el poder, si le fuera permitido. Un ejemplo clásico es la modificación del número de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que también ocurre en las provincias. La primera Corte tuvo cinco miembros, después fue elevado a siete por un gobierno de facto en 1958, vuelto a cinco miembros, según las conveniencias del grupo gobernante, en 1976, Menem lo hizo, elevó drásticamente de cinco a nueve miembros en una madrugada del 5 de abril de 1990 a las 5 de la mañana, cuando quedaban muy pocos legisladores. Un año después de asumir al cargo de presidente, obtuvo lo que después se dio en llamar “la mayoría automática”, pero no ha sido un intento exclusivo de este ex-presidente, porque, también, lo intentaron sin éxito Arturo Frondizi, Humberto Illia y el propio Raúl Alfonsín. En el caso de Alfonsín, el proyecto de ley de elevación de cinco a siete miembros de la Corte Suprema tuvo estado parlamentario, es decir, llegó al Congreso y, finalmente, no fue aprobado por disputas entre los dos partidos mayoritarios, que no se ponían de acuerdo respecto de la identidad de los dos jueces que se iban a sumar a los cinco, por entonces, existentes. Después del aumento del número de magistrados de la Corte Nacional, en el año 1990, se hizo un censo de opinión sobre la comunidad respecto de la confiabilidad creencia del Poder Judicial, el 80% de los encuestados se manifestó negativamente. La independencia política del Poder Judicial y de los jueces que lo integran es una condición esencial, *sine qua non*, de su funcionamiento para asegurar la vigencia del régimen republicano.

La reforma constitucional de 1994 y algunas reformas anteriores y posteriores de las constituciones provinciales, arrimaron un soplo de esperanza a través de la introducción en nuestro derecho de una institución que es de origen europeo y algunos dicen que no encaja en nuestra Constitución basada en la de los Estados Unidos. Pero sea como fuera, el Consejo de la Magistratura aparece diseñado en dos artículos de la Constitución con la función de designar a los jueces para que ya no dependiera, estrictamente, de la voluntad política del presidente y del acuerdo, casi seguro, de un Senado, que por nuestro sistema electoral fue siempre mayoritariamente adscrito al partido gobernante, al cual pertenece el presidente. La

selección de los magistrados sobre la base de concursos y la integración equilibrado del Consejo, originariamente de diecinueve miembros, donde estaban representados el presidente de la Corte Suprema, los jueces, los abogados y el sector académico o científico, arribaba certeza sobre la idoneidad de los magistrados y, también, la seguridad sobre su estabilidad, ya que no podían ser removidos sin una acusación de una comisión especial y de una decisión de la mayoría agravada del Consejo.

Pues bien, a mi juicio y al de muchos que se han preocupado por el asunto, la sanción de la ley 26.080 en el mes pasado que reforma la ley 24.937 de 1998 ha significado un retroceso. Así lo han entendido algunas instituciones y políticos que han, incluso, promovido acciones de amparo denunciando la inconstitucionalidad de la reforma. Nos parece que ese equilibrio que reclama el artículo 114 de la Constitución ha sido vulnerado, nunca fue respetado a ultranza, porque, se alude que haya representantes del sector académico y científico y nunca hubo representantes en plural, sino sólo uno. Pero, fuera de esto, se ha vulnerado el equilibrio. Toda vez que han quedado siete representantes de lo que se da en llamar el sector político, seis legisladores y un representante del Poder Ejecutivo sobre trece miembros a lo que se ha visto reducida la cantidad de integrantes. Esto permite, prácticamente, un poder de veto absoluto; porque la mayoría de las decisiones deben adoptarse por dos tercios de los votos y siete sobre trece es, sin duda un peso específico demasiado significativo, ya que permite quórum y mayoría propia. Los representantes de la abogacía han sido reducidos de cuatro a dos. Prácticamente, no va a haber representantes de la minoría parlamentaria, porque los legisladores son dos de la mayoría y uno de la minoría y, por estas cuestiones de la política, pertenecen al mismo partido político.

En fin, para honrar el tiempo asignado, diría que una vez más, los argentinos volvemos a las andanzas. Cuando parece que el rumbo está enderezado, viene algún viento o un golpe de timón que nos coloca de vuelta en retroceso.

Felicito a los organizadores de esta mesa redonda, creo que es fundamental que todos los que tenemos algo que ver con la justicia, sea como abogados, docentes, jueces, miembros del Poder Ejecutivo, legisladores debatamos estos temas y que, en alguna medida, podamos ir consensuando soluciones para que marchemos hacia adelante y no volvamos a caer en estos tropiezos.

Carlos Alberto Andreucci²³

Intentaré aprovechar estos minutos desde la óptica de la sociedad civil integrada por los colegios de abogados. La Federación Argentina de Colegios de Abogados nació en 1921, coordina y federa a setenta y ocho colegios de abogados y tiene más de 120.000 abogados en ejercicio efectivo de la profesión. Nuestra gestión comenzó en el año 2003, a cargo de la Federación Argentina y lo primero que nos preguntamos es “¿Qué valor y aporte real podría realizar la abogacía a los cambios y a la mejora de las instituciones?”. Nos hicimos este primer interrogante convencidos de que cada día la tarea de la abogacía, fuera de lo que es estrictamente la academia o la universidad, trabaja consolidando, en todo el país, las

²³ Presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA); Ex-Presidente del Colegio de Abogados de La Plata y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de La Plata y de la Universidad Nacional de La Plata.

instituciones, la legalidad y el Estado de derecho. Somos veintitrés provincias con una Ciudad Autónoma con legislaciones federales; pero muy coordinadas por el modelo nacional y, por lo tanto, nos preguntamos por esa experiencia de los colegios, “¿Qué aporte podíamos darle a la sociedad?”. Entendimos que somos un puente o un nexo de transferencia de conocimientos y de experiencias rumbo a la definición de políticas públicas, que no se determinan, solamente, desde la órbita del Estado.

Las entidades intermedias, que es donde estamos, generan políticas públicas. En este caso, los colegios públicos por creación legal, ya que en el país la colegiación profesional es obligatoria y tenemos un mandato normativo. La política pública, también, se genera desde nuestras instituciones, más allá de la defensa del sector, entendida como la protección del ejercicio libre de la profesión de abogado y la absoluta independencia y libertad que debe tener. Pero, por sobre todas las cosas, tenemos el compromiso de formación permanente para obtener una mejor calidad en el servicio de justicia.

Así en el año 2004, iniciamos una investigación nacional, que traigo aquí y pongo sus resultados a su disposición. Es el Estudio Nacional de la Situación de Justicia en el país, conjuntamente, con la situación de los abogados argentinos. Este estudio que lo hicimos en todo el país junto con el Centro de Estudios Nueva Mayoría, dirigido y coordinado por Rosendo Fraga, nos permitió detectar la percepción ciudadana. Este estudio tiene una muestra de, aproximadamente, 2.500 personas en todo el país y se trató de evitar el contacto con aquellos que pudieran estar en los colegios y los abogados o ciudadanos que tengan vínculos con la prestación del servicio de justicia. Más allá de que si existen o no los datos sobre la percepción, en realidad, hay una sensación ciudadana que el 95% de todos los ciudadanos argentinos está de acuerdo en reformar el sistema de justicia actual. ¿Por qué? Porque la opinión que tienen sobre el sistema de justicia es: regular, el 51%; mala, el 15% y buena, el 33%. En este trabajo se señala la tendencia que el Poder Judicial no es independiente del poder político. Lo considera así el 87,40% del país. Frente a la problemática de si el sistema de justicia satisface a los ciudadano, un 97,70% consideró que no. Frente a la pregunta, “¿Qué cambios necesitaríamos hacer?”. La primera sugerencia es “capacitación”, compartida tanto por los abogados como por la opinión pública; la segunda es “presupuestaria”; la tercera son “cambios éticos”; la cuarta “tecnología”; la quinta “cambios de gestión” y, por último, “cambios legislativos”. Por lo tanto, los cambios de las leyes no garantizan que mejore la justicia según la sensación ciudadana.

A partir de este punto, detectamos determinados caminos para poder ayudar a la política pública de reforma. Por eso, advertimos que este estudio es un indicador de la realidad, no es una revelación de la verdad absoluta y nos permitió proyectar este trabajo a toda Iberoamérica. En el próximo Congreso de Panamá, en quince días, se lanza el Observatorio Jurídico de la Calidad del Estado de Derecho desde los colegios públicos de abogados, donde todos los países de Iberoamérica, incluyendo nuestro país, van a tener una plantilla metodológica de trabajo para detectar las instituciones que funcionan y aquellas que merecen correcciones. Este análisis no será realizado desde la investigación académica universitaria, sino desde el trabajo cotidiano del abogado y la percepción de que el sistema de justicia está inserto en la sociedad. Por lo tanto, nuestra plantilla va a trabajar con la cantidad de juzgados; las materias; la relación entre densidad poblacional, territorio y litigiosidad; las garantías de los derechos para superar las discriminaciones, tanto por género y edades; el funcionamiento de la defensa en el país, desde la garantía del defensor oficial o la asistencia jurídica en otros procedimientos y la división de poderes. Carlos Botassi aludía a un ejemplo,

diríamos, paradigmático. Pero, este es un estudio de tipo nacional, porque la proyección del estudio no va a ser sólo en el ámbito de la jurisdicción federal, sino a cada una de las provincias.

Este trabajo nos permitirá, también, constatar si los valores cívicos están instalados en la sociedad argentina. Por ejemplo, uno de los ejercicios que hemos hecho es “El principio de presunción de inocencia, ¿Es un principio ciudadano u hoy está reservado a algunos planteos estrictos de los abogados o para aquellos que lo estudian?”, “¿Cuánto tiene de conocimiento la ciudadanía en la necesidad de garantizar la distribución del poder, estrictamente legislativo, ejecutivo y judicial?” y “¿Cuánto tiene de conocimiento de la independencia del Poder Judicial, como un valor que no tenga sólo el concepto de la necesidad y de la economía?”.

En este sentido tuvimos la oportunidad de estar acreditados como sociedad civil en la Cumbre en Mar del Plata cuyo objeto era revertir el cuadro de la pobreza y dar trabajo digno. Allí en una entrevista con los treinta y cuatro cancilleres, aportamos un documento con una humilde idea de que no sólo se cumple con el objetivo de esa reunión con las reglas de la economía, sino que, fundamentalmente, garantizando estándares de constitucionalidad, derecho, independencia de la justicia, seguridad jurídica y, sobre todo, de previsibilidad para toda la ciudadanía y no solamente para aquellos que quieran invertir en el país con legítimo derecho.

Estos aportes son producto de la experiencia que recogemos diariamente en los colegios de abogados del país y del conocimiento directo de la realidad y tratamos de transformarla en un método, en una propuesta y en un aporte que contribuya a que la sociedad civil busque los puntos de conexidad. De este modo, la sociedad civil se convierte en este puente, que mencionaba al principio, entre la legítima acción de un Estado, a través de sus poderes legítimamente elegidos, pero permite que la democracia no sea sólo un Estado de Derecho legislativo, sino, por sobre todas las cosas, participativo en la sociedad que mueve, por sobre todas las cosas, la consolidación de las generaciones actuales y futuras.

Emilio García Méndez²⁴

Voy a referirme a lo que me parece particularmente significativo, de nuestra idiosincrasia, que es la relación con la ley.

²⁴ Diputado de la Nación (Afirmación para una República Igualitaria); Presidente de Fundación Sur Argentina; Profesor e Investigador del Instituto de Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia de Maracaibo (Venezuela); Becario de la Fundación Friedrich Naumann de Alemania; Asistente de Investigación del Instituto de Derecho y Filosofía Social de la Universidad del Saarland de Alemania; Experto de investigación del Instituto Interregional de Naciones Unidas para Investigaciones sobre el Delito y la Justicia; Fundador de los proyectos Pibes Unidos (Argentina) y Gurises Unidos (Uruguay); Coordinador nacional del Área Niños en Circunstancias Especialmente Dificiles, UNICEF-Brasil; Asesor Regional en Derechos del Niño de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (TACRO, Colombia); Profesor de la Facultad de Psicología y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica; Consultor de UNICEF de las Oficinas de Chile, Uruguay, India y Angola y Presidente de la Comisión de Infancia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Argentina.

Quisiera hacer un par de aclaraciones, estoy aquí mucho más en mi carácter de Presidente de la Fundación Sur Argentina, que se dedica a temas vinculados, exclusivamente, con derechos de la infancia. En ese sentido, consideramos a los derechos de la infancia como derechos humanos y somos una fundación pequeña que ha nacido de la mano de otra, que se llama Sur Brasil, de la cual hemos recibido un apoyo generoso, lo cual nos permite articular nuestras posiciones y trabajos con Brasil. Al mismo tiempo, quisiera destacar, ya que estamos aquí con Andrea Pochak, que es la directora adjunta del CELS, que la Fundación Sur tiene una profunda vocación de articulación con otros organismos y que trabaja con la seriedad y la profundidad como esa ONG en el campo de los derechos humanos. Por eso, no es casualidad que estemos sentados aquí, porque juntos estamos y juntos seguiremos estando en muchas luchas. También, soy Presidente de la Comisión de Infancia del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

El tema de la reforma legal, ya que voy a hablar mucho más de esta reforma que de la judicial, a mí me parece particularmente importante y significativa en la Argentina. Acá hay un fenómeno paradójico: las personas, las instituciones y las sociedades, eventualmente, están dispuestas a resolver problemas, pero no están dispuestas a enfrentar soluciones. Digo esto irónicamente, pero con mucha seriedad, porque el primer problema que nosotros enfrentamos cuando hablamos de la condición jurídica de la infancia es que la Argentina tiene una de las legislaciones más atrasadas en América Latina. Tenía, al menos parcialmente, una de las legislaciones más atrasadas, y todavía tiene, en materia penal. En eso sí, nadie nos disputa la medalla de oro en tener la legislación más atrasada y más brutal de América Latina, hemos conseguido reunir lo peor de lo peor.

Digo esto porque en materia de reforma legal para la infancia antes de ofrecer una solución, tenemos que construir el problema. Esto es paradójico, agradezco que el presidente de la FACA haya mencionado esa investigación dónde aparece el problema de la reforma legal en el último lugar de las prioridades. Esto es particularmente agudo y significativo en el campo de la condición jurídica de la infancia. El año pasado, después de casi diez años de debate y después de ochenta y seis años de vigencia, la Argentina pudo derogar la ley 10.903, la Ley de Patronato de 1919.

Este país que ha tenido muchas leyes infames, en 1902 aprobó la ley 4.144, que se llamaba la Ley de Residencia y permitía expulsar a los inmigrantes. En consecuencia, este es el único país del mundo que hizo una ley que permitía expulsar, potencialmente, a la mayoría de la población sin darle juicio. Como dice Carlos Fuentes, si los peruanos descienden de los incas y los mexicanos de los aztecas, los argentinos descienden de las naves. En 1919, estos extranjeros indeseables para los dueños del país, empezaron a tener hijos, que eran tan indeseables como sus padres, pero que eran argentinos. Entonces, hubo que sancionar una ley que al no poder expulsarlos del país, permitiera confinarlos en instituciones. Esta fue la ley que se aprobó en 1919 y que tardó, exactamente, ochenta y seis años en ser derogada.

Es curioso porque los avances en materia de reforma legislativa, obviamente, no son lineales. El Senado de la Nación impulsó esta ley, que es en buena medida, una coautoría entre la Cámara de Diputados y la de Senadores. Pero el proyecto en la Cámara de Senadores fue impulsado por una extraordinaria legisladora, a la cual yo quiero rendir homenaje, Marita Perceval, que fue la que decididamente llevó adelante el proyecto desde el oficialismo. Esta ley entró en vigencia y derogó las instituciones de la Ley de Patronato de 1919, sobre todo un Consejo Nacional del Menor, que era una especie de cadáver insepulto que tenemos hace

muchos años. Este órgano debería cumplir funciones en todo el país, pero actúa sólo en la Ciudad de Buenos Aires. El mismo día que la ley entra en vigencia y deroga esa institución, hay un decreto del Poder Ejecutivo que proroga *sine die* la vigencia de este Consejo. Entonces, uno puede decir que las reformas son todo lo contrario a lineales.

Ahora, esto es en lo que uno podría llamar la condición jurídica en materia de protección de los derechos de la infancia. En materia penal, nuestra situación es mucho peor, porque hoy en día, tenemos vigente en la Argentina un decreto de la dictadura militar de 1980, que es el Decreto 22.278. En ese sentido, nada hay que achacarle al gobierno actual respecto de la vigencia de este decreto, porque es de 1980. Lo que sí quiero significar, es que ha pasado incólume veintitrés años de democracia y esto tiene que ver con lo que el Presidente de la FACA mencionaba de que la reforma legislativa es una de las últimas prioridades, por eso se explica como lo dijo Carlos Botassi, que somos un país al margen de la ley.

Hace muchos años que vengo trabajando en este tema y siempre me enfrenté a una frase del sentido común que decía “En la Argentina tenemos legislaciones de menores maravillosas que infelizmente no se cumplen”. Cuando empezamos a trabajar desde una perspectiva de derechos humanos, nos dimos cuenta que esas leyes eran monstruosas y que, infelizmente, se cumplían rigurosamente. Por cierto, no realizaban la función declarada, sino la latente de establecer una suerte de política social reforzada, que permitiera sustituir a las políticas sociales.

A través de este decreto de la dictadura militar, el decreto 22.278 de 1980 es la base legal para que seamos el único país en América Latina donde se dictan reclusiones perpetuas a menores de edad. Es muy curioso, porque este decreto, que es de 1980 y tiene veintiséis años de vigencia, no ha tenido ningún cambio. Porque entre 1980 y 1997, se aplicó en una forma, que uno podría llamar “tutelar-negociada” y si se analiza la jurisprudencia, se aprecia que a los delitos graves cometidos por menores de edad les correspondían penas leves, pero lo mismo sucedía cuando se cometían delitos leves o no se verificaba la realización de un delito, porque el sistema penal se utilizaba como una política social reforzada discrecional. En 1997, este pacto se rompe y hay una primera sentencia de reclusión perpetua y, a la fecha, nosotros contabilizamos doce sentencias de reclusión perpetua.

En la Fundación Sur, pensamos que, por suerte, hay muchas organizaciones e instituciones del gobierno que se ocupan de la condición material de la infancia y esto nos parece muy bien. Pero creemos que faltan organizaciones independientes y autónomas de la sociedad civil que se preocupen por la condición jurídica de la infancia, sobre todo teniendo en cuenta que sobran las evidencias para mostrar que las legislaciones de menores, en este caso, ni son maravillosas, ni dejan de cumplirse. Nosotros necesitamos todavía muchas transformaciones y debate; paradójicamente, para empezar a construir esta legislación como un problema que todavía hoy, para muchos, sigue percibiéndose como una solución. Consecuente con esto, la Fundación Sur, tiene un observatorio legislativo pura y exclusivamente de los derechos de la infancia. Asimismo, desarrollamos una clínica jurídica en la cual defendemos casos testigos de naturaleza penal y civil, sobre todo, que involucran a menores de edad.

Creo que esta condición jurídica de la infancia, el atraso legislativo y la falta de prioridad que se le ha dado a estos problemas de la infancia nos permiten concluir con una frase de un brasilero extraordinario con la cual quisiera cerrar esta brevísima intervención,

desconocido en la Argentina. Un periodista y dramaturgo, que se llamaba Nelson Rodríguez, y decía “El subdesarrollo no se improvisa, es una obra de siglos”.

Mónica Pinto²⁵

Tenía pensado comentar, brevemente, cuáles son las posibilidades desde las instituciones académicas; las universidades y las facultades de derecho de poder contribuir a la reforma legal.

A mí entender, la universidad en general, y la universidad pública de la Ciudad de Buenos Aires, es, básicamente, lo que uno podría considerar una muestra válida del universo que existe en esta Ciudad. Creo que la universidad, entre los muchos papeles que puede tener, se encuentra formar a los profesionales y tiene la función de elaborar determinadas concepciones del mundo. Creo que la universidad tiene que estudiar los problemas de la sociedad por esta función, porque es parte de la sociedad. En ámbitos como en el que estamos y en las universidades como las públicas, como lo es la Universidad de Buenos Aires, el estudio de los problemas de la sociedad no le puede ser ajeno.

Al interior de la universidad encontramos facultades y las funciones no se circunscriben a lo que se podría denominar “el proceso de enseñanza-aprendizaje”. Las facultades tienen funciones de enseñanza y de aprendizaje, de investigación y de extensión. Creo que desde cada una de estas funciones hay algo para decir y hacer en relación con los problemas de la sociedad local y global y deberían de ser abordados.

Pensaba, cuando leía este muy buen documento que nos han dado sobre la reforma legal y judicial en Canadá, que allí se cita *in extenso* un trabajo de Benjamín Cardoso en “*Harvard Law Review*” del año ‘21 en el que analizando la integración de las Agencias de Reforma Legal y Judicial, decía que había que convocar a las facultades de derecho, porque desde allí van a salir los expertos que eran necesarios, juntos con otros miembros. Inevitablemente, cuando leía esto, recordaba una experiencia que no es exactamente de reforma legal, aunque sí de emprolijamiento de la realidad legal nacional, que es la experiencia que vivió la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires hace unos años, cuando ante una demanda de la Nación ganó la licitación del proyecto del Digesto Jurídico Nacional. Este proyecto era de conciliación de las normas en un mundo, ya que cada norma que se adopta termina diciendo que deroga toda otra norma que se oponga a ella. Una especie de emprolijamiento, de saber dónde estamos parados en el mundo del Derecho. El Digesto Jurídico argentino, del que Ramon Brenna puede hablar con más precisión que yo, lo vi desde afuera no más; pero tuvo una virtualidad, a causa del análisis y de la conciliación de

²⁵ Profesora de la Facultad de Derechos de la Universidad de Buenos Aires, de *Columbia Law School* y de la *Université Panthéon-Assas Paris II*; ex Vicedecana y ex Secretaria Académica; Doctora en derecho y ciencias sociales (1983), Universidad de Buenos Aires (UBA); Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos desde 1997; Becaria de investigación e investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Experta independiente, designada por el Secretario General de la ONU; Encargada del programa de derechos humanos, *Union Interparlementaire*; Asesora, delegaciones argentinas a las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Agente alterno del Estado Argentino ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

los conjuntos normativos de cada una de las ramas del derecho, subramas y nuevas especialidades. Debo señalar que pudieron participar los profesores de la facultad que, por las dimensiones increíbles de la UBA en cuanto a tamaño y a cantidad de alumnos y de profesores, resultaba ser uno de los conjuntos de expertos más importantes del país.

Cuando uno piensa qué posibilidades tiene la Facultad de Derecho de la UBA de reflexionar sobre los objetos y la oportunidad de la reforma de la legislación, quizás deba darse cuenta que, en realidad, los espacios para poder pensar en aquello son múltiples. Esto no conlleva, como inferencia inmediata, que la Facultad haya participado activamente en todos los procesos de reforma legal, si bien es cierto que muchos de sus miembros y profesores han integrado comisiones mixtas convocadas por el gobierno a título individual o como directivos de las organizaciones de la sociedad civil. Pero, en todo caso, mirando hacia adentro, uno puede decir que, más allá de esa educación básica del primer ciclo de enseñanza, hay un segundo ciclo de enseñanza, ese famoso Ciclo Profesional Orientado, en el cual la posibilidad está abierta para la consideración, análisis y crítica de los temas más actuales del derecho y de aquellas problemáticas que, eventualmente, están allí para quedarse y de otras que están, pero pasan. Este tipo de cursos por ser seminarios, por su formato, por la cantidad de estudiantes y por la cuestión novedosa de los temas que se plantean, permite la posibilidad de encausar, dirigir y provocar algún debate y crítica sobre las cuestiones que están reguladas y aquéllas que no.

Además del grado, la Facultad tiene un posgrado. Cuando escuchaba a Carlos Andreucci, que decía que una de las demandas era la de capacitación, el posgrado en los últimos años, desde que existe el Consejo de la Magistratura de la Nación que permite acotar la discrecionalidad del poder político en la elección de los magistrados, ha encarado, como otras facultades también, cursos para la formación en magistratura. Es decir, lo que sería una formación básica más allá de un proceso de capacitación constante o, en lo que sería una mala traducción, la educación legal permanente y continua. Pero este ejemplo de la formación en magistratura quizás permite decir que los posgrados en las universidades públicas marcan el nivel de encuentro entre la profesión y la reflexión crítica del derecho. No todos los posgrados están destinados a ser solamente de especulación académica, sino que hay niveles en los cuales permite encontrar las necesidades de una profesión jurídica desde la magistratura, desde el ejercicio libre u otros ámbitos y poderlo acoplar a un sistema en el cual el trabajo común permita reflexionar críticamente determinadas cuestiones. A mí no se me escapa que en algunos cursos de posgrado de la facultad se han planteado cuestiones con anterioridad a que el Derecho les diera consagración. Pienso, por ejemplo, en un área en la que no soy especialista, pero el posgrado de familia de Cecilia Grosman, por ejemplo, tuvo esa virtud de poder convocar a gente de distintas disciplinas y encarar algunas cuestiones que las normas legales todavía no habían receptado como las familias ensambladas y los tratamientos que había que dar a todos los integrantes de una familia.

Posgrado, Ciclo Profesional Orientado y Grado tienen también un punto de convergencia que es el área de publicaciones de la Facultad, que no es específica de los profesores, sino también de los estudiantes y que, con las limitaciones propias del contexto generalizado, permite la publicación de ensayos, en los cuales el nivel de reflexión sobre los temas puede llegar a ser importante.

La actividad de extensión que es lo que la universidad le debe a la sociedad al permitirle existir y dar a alguno de sus integrantes el privilegio de un título universitario

gratuito, ha logrado que se pueda tomar conocimiento directo de la efectividad o no de las normas jurídicas. Voy a dar solamente dos ejemplos que me vienen a la memoria, que son próximos al trabajo profesional que desarrollo. Nosotros, hace once años, por iniciativa de Emilio Mignone, celebramos el Primer Convenio de Cooperación con una organización no gubernamental y presentamos ante la sociedad lo que se llama un curso de práctica profesional orientado en derechos humanos en colaboración con el CELS. En una de las primeras comisiones de práctico del CELS, apareció la idea de poder hacer del amparo algo un más amplio de lo que se venía dando en la práctica judicial hasta ese momento y el famoso caso planteado por Mariela Viceconte, que era una alumna del práctico del CELS, residente en Azul; abrió un camino respecto de cómo utilizar la acción de amparo en determinadas circunstancias. Otro caso, también, es el práctico de inmigrantes y refugiados, que tiene la Facultad con el CELS y el CAREF. Allí, apareció una cuestión un poco planteada abruptamente, pero que fue muy útil. Los inmigrantes y los solicitantes de refugio que están en el país tienen una residencia precaria y la Universidad no los podía recibir, simple y sencillamente, porque les faltaba el DNI. Es que la aplicación del derecho no es inductiva sino, simplemente, deductiva y al llenar los formularios en las ventanillas donde se toman las inscripciones se les preguntaba “¿Tiene DNI?” y recién ahí lo anotaban. Pero si no tiene DNI, no se lo anotaba. Este tipo de carencia, que se señaló a partir de un práctico, permitió una reforma legal hiper humilde de los reglamentos internos de la Universidad para poder dar un espacio a estas cuestiones.

Creo que sólo en los últimos años la Universidad, en su conjunto, ha intentado encarar un análisis crítico con propuestas de tono político para acercarse a la determinación de las políticas públicas, como decía Carlos Andreucci. También, para motivar una reforma legal con puntos específicos. Probablemente, la alternativa del Plan Fénix, que tiene su punto de apoyo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en la que se han tratado muchas cuestiones. El Plan Fénix comienza por ser una alternativa a los planteamientos económicos de la política pública, pero a partir del año pasado, tiene una faz social, entre otras cosas. Justamente, lo que planteaba Carlos Botassi, el decano de derecho de La Plata, el tema de la justicia fue uno de los temas que se trataron en la segunda etapa del Plan Fénix el año pasado. En sintonía con este tipo de ideas, hace ya un par de años, la Facultad de Derecho planteó lo que se llama el Proyecto Mariano Moreno, que es la revisión y redefinición de lo que serían las bases del pacto social.

Si yo tuviera que hacer una evaluación hoy del papel de la universidad pública en los procesos de reforma legal, tendría que decir que es potencialmente muy importante por la efectividad de los resultados concretos. Estos resultados han sido, probablemente, pocos, a la luz del caudal de conocimientos que están dentro de la universidad pública. Del mismo modo que digo esto, creo que en los últimos años, la experiencia democrática y algunos desgastes que pudieron poner la democracia a prueba, no han sido en vano y han permitido que uno; dentro de esta universidad que es, como les decía al principio, una muestra válida de lo que existe; pueda tener mayor conciencia para reencausar o reencarar los procedimientos. De modo que la contribución de la universidad pública a estos procesos de reforma pueda ser mayor que el que se ha dado hasta ahora.

Ramón Brenna

Tanto lo que escuché ayer como hoy a la mañana, promueve un sinnúmero de reflexiones. No sé por dónde empezar, con sinceridad, porque se me agolpan una cantidad de razonamientos, pensamientos, reflexiones y sensaciones y el tema que nos convocaba era la participación de la universidad y de las ONGs. Yo tengo esos dos sombreros, porque soy presidente de ARGENJUS, que es una organización de segundo grado de ONGs ocupada en el tema de justicia y, a su vez, soy un miembro activo de la universidad, ya que soy profesor y participo en proyectos, vinculados con lo que estaba planteando Mónica Pinto de participación activa en la resolución de los problemas de la sociedad. Quizás no de estos problemas centrales e importantísimos que se han escuchado aquí, pero que tienen que ver con la reforma legal en grandes términos.

La reforma legal y de justicia siempre las he tenido muy cercanas a mí. Siempre me pregunté cómo era posible en un país que vivía en democracia que hayan resultados estadísticos como los que se vertieron aquí. Cómo puede ser que las personas piensen que lo último importante para sus vidas es la reforma legal o cómo puede ser que los ciudadanos creen que la reforma de la justicia está alejada de ellos. Cuando ambas cosas definen la vida de un ciudadano todos los días. Creo que no se les ha explicado bien y que la universidad, a veces, no nos explicó bien a nosotros, cuando estuvimos estudiando para que lo pudiéramos aclarar. Esa creo que es una deuda de la universidad en la Argentina, pero está tratando de ser saldada con algunas actividades, como las que planteó Mónica Pinto, en este último tiempo.

Las Agencias de Reforma Legal y Judicial, documento que nuestros anfitriones nos dieron, es sumamente interesante y tiene muchas aristas. Creo que hay, por un lado, lo que sería una acción formal de mejoramiento continuo de la legislación vigente, que es algo que se refería Mónica Pinto cuando planteó el tema del proyecto de Digesto Jurídico, que no es poca cosa porque tiene que ver con que las personas sepan cuáles son las reglas que los rigen, qué es lo que espera la sociedad de ellos, qué es lo que podemos hacer y qué es lo que nosotros, razonablemente, deberíamos evitar. Lo cual no es poco en una sociedad democrática, ya que el conocimiento de la ley es un elemento central de la democracia y creo que el Estado debe, como obligación y no como derecho hacia los ciudadanos, asegurar ese conocimiento por todos los medios posibles. En la Argentina, esto no se hizo durante muchísimo tiempo y, ahora, en este proyecto, se está intentando hacer y espero que lo logremos concretar entre todos.

El segundo aspecto de la reforma es la transformación de las sociedades, su adaptación al cambio de la realidad, es decir, cómo las normas expresan esta realidad o una distinta. Esto tiene que ver, desde ya, con la interpretación de las personas del funcionamiento de nuestra sociedad, cuánto creemos o no en las instituciones que nos dimos para intermediar en ese proceso y cómo esas instituciones como los partidos políticos, las legislaturas, los congresos y la justicia actúan en ese proceso a favor de los ciudadanos o de sus propios intereses, que no siempre coinciden. Es decir, el tema de si voy al Estado para servirme a mí o voy a servir desde ese lugar, que es un tema que me parece no fue muy bien resuelto en la Argentina por la clase política. Aún hoy esta confusión se traslada a los ciudadanos porque, lógicamente, es más fácil manejarlos. La verdad que una ciudadanía que no conoce o no se la informa adecuadamente sobre las normas, no conoce sus derechos, adónde tiene que hacerlos valer y es una sociedad inerte. Es decir, ¿Cómo se puede estar en la ley si no se la conoce= Y si aquél que tiene responsabilidad de dárselas a conocer, no cumple ese requisito. Es un tema complicado. ¿Cómo vas a tener justicia, si en el sistema

argentino el juez debe aplicar la ley y no se la conoce o es inadecuada y, entonces, se encuentra uno con muchos jueces, a veces frente a la disyuntiva de aplicarla y ser injustos o no hacerlo y estar sujetos a un juicio político? Violentar una ley que contradice sus propios conceptos acerca de la realidad, percibiendo su inadecuación al tiempo y al momento con el que tiene que estar juzgando. Esa herramienta, como algunas de las que mencionaban acá, datan de un momento distinto, de una ideología diferente y de un modo o una cosmovisión particular de la sociedad. Por eso era muy importante lo que dijo Mónica Pinto, que la universidad era como una cosmovisión.

La Universidad debería ayudar a crear una cosmovisión, un proyecto y una idealización de la sociedad, que, luego, la clase dirigente que es instruida allí pudiera volcar en la sociedad y convencer al resto y llevarlos, o escuchar al resto, e interpretarlos y hacer lo que quieren que se realice. Ninguna de las dos cosas hemos arbitrado bien. Ni hemos formado a la clase dirigente adecuadamente desde la universidad para hacer esto, ni tampoco hemos escuchado suficientemente al resto para que esa clase pudiera cambiar o torcer la historia en la Argentina.

La reforma de la justicia fue casi diseccionada en los dos primeros paneles. Tenemos treinta años o quizás más y tiene mucho que ver con la reforma legal y quizás mucho más con la política. Esto tiene que ver con una mirada que no se ha permitido al Poder Judicial durante muchísimo tiempo en la Argentina, una mirada introspectiva hacia adentro que permitiera darse un proyecto y un objetivo. Decía Ileana Arduino que parecía que no había objetivo, en realidad, el Poder Judicial es un poder y es un servicio. En la Argentina, está más instalada la idea de que el Poder Judicial es un poder y, mucho menos, que es un servicio. Como poder, claro, qué vamos a hablar de planificación de la capacitación. El poder tiene otra visualización. Ahora, si analizamos o alcanzamos a ver que la justicia es un poder, pero que presta un servicio que es el más alto servicio público que se puede prestar en una sociedad, como es alcanzar la paz social a través de la resolución de los conflictos interpersonales. Entonces, la cuestión cambia, ya que nuestro Poder Judicial es una organización sin rumbo, porque no tiene política y, hemos logrado, con tantos años de autoritarismo, poner en el término “política” un contenido tan negativo que un juez lo último que quiere escuchar es “hablar de política”. Pero debe haber una política, ya que maneja los recursos económicos y tiene una alta función. ¿Cómo no va a tener política judicial? Lo demás viene por añadidura, porque como no tenemos política, ¿Para qué necesitamos información? Porque la información abona la política, la justifica y le da razones; pero si no tengo información y no tengo política, quedo en el aire. Quiero marcar que no tengo el rumbo, porque no tengo la información que todo el mundo ve y conoce, ya que me puede medir con eso y se da cuenta de que no voy a ningún lado.

Esto es un problema que la reforma no ha logrado resolver, porque los distintos organismos que se han desarrollado, no se han constituido como organizadores, como la proa del barco de la gran organización judicial. Tal vez por esta idea de que los jueces son independientes, lo cual está muy bien, y de que no existe jerarquía, idea que yo comparto, ya que el juez de primera instancia vale tanto como el juez de la Corte. Por eso, el Poder Judicial siempre se nos presentó como una gran organización refractaria a cualquier cambio, porque no se mira el ombligo. No tiene reflexión sobre lo que le pasa y en un sistema de derecho totalmente positivista, en el cual el juez tiene que aplicar la ley y no puede hacer otra cosa. Cuando las leyes son disfuncionales, aplica esa disfuncionalidad y, honestamente, puede creer que está haciendo las cosas correctamente. Luego, el juicio de la sociedad no verifica la

aplicación o no de la ley, sino la justicia y la razonabilidad, entre otras cosas, que no están volcadas en la sentencia. Entonces, creo que la reforma legal debería estar a la cabeza, pero no realizada por expertos de derecho exclusivamente, porque tenemos deformaciones que adquirimos en la universidad al focalizar muchas problemáticas. Vemos la realidad según nuestra visión y, a veces, nos es difícil trascender de esa racionalidad y percibir las cuestiones desde otro ángulo. Entonces, es muy importante la interdisciplinariedad.

El Congreso debería ser el gran ámbito de la interdisciplinariedad, los legisladores no son todos abogados y espero que no lo sean nunca. Entonces, lógicamente, allí debería ser el ámbito. Parece que no se logra que los parlamentos tengan esa función. En Canadá, leímos este informe, han creado comisiones *ad hoc* o permanentes con otras instituciones, porque han visto que no se puede dejar la ley sólo en manos de los abogados como no se puede dejar la justicia sólo en manos de los jueces, pero tampoco se puede hacer sin ellos. Esta es una idea que he adquirido después de treinta años de tratar de incidir en la reforma de justicia. Durante muchísimo tiempo trabajamos desde afuera de la justicia intentando cambiarla y no funcionó. Ahora estamos tratando de cambiarla desde adentro, vamos a ver cómo no va, pero creo que sin los jueces, tampoco se puede hacer la reforma. Hay que convencerlos, es una tarea mucho mayor, para la cual nuestra forma de ver la realidad cortoplacista no funciona. Realmente, si uno se acerca a la problemática de la reforma institucional desde una visión cortoplacista, mejor que la abandone ya, porque lo único que va a tener son desilusiones. Las instituciones no se pueden transformar de la noche a la mañana, salvo que uno esté decidido a vivir en una sociedad no democrática, es decir, en una autoritaria donde podemos dictar un decreto hoy a la noche para que se aplique mañana. Está tan expandida, lamentablemente, en nuestra sociedad esta forma de pensar, que nos cuesta mucho estas recuperaciones democráticas. Se nos dificulta, entre otras cosas, porque aún nosotros deberíamos hacer un ejercicio personal y diario de reflexionar para individualizar nuestro propio autoritarismo en muchas de las actividades que hacemos, creyendo que realizamos todo lo contrario. Eso se debe a que hemos vivido, crecido, desarrollado y estudiado, incluso, en un ambiente poco propicio para la democracia y son pocos los sujetos tocados por la varita mágica, que pueden superar su contexto y trascender.

Creo que el encuentro es muy rico, sobre todo porque ha reunido a la gente que piensa sobre estos temas. No sólo piensan, sino que actúan, es decir que han unido pensamiento con acción que, creo, que es la mejor relación. Ayer el representante del diario "Clarín", hizo una crítica que creo que fue injusta, es decir, me sentí maltratado. Porque, prácticamente, nos estaba diciendo a todos los que estábamos alrededor de la mesa, que éramos algo así como diletantes, que nos entreteníamos en reunirnos en algunos lugares a conversar sobre estos temas ente nosotros. Yo no sé qué habrá hecho él durante este tiempo, pero no es, exactamente, lo que sé que han hecho las personas que conozco y que están aquí. Tampoco yo, así que me gustaría que, por lo menos, la prensa, que tiene un rol importantísimo, se informara un poco mejor de la realidad, antes emitir juicios.

Soledad Pujó

Hace, más o menos, tres o cuatro años que yo no trabajo en temas de reforma judicial. Trabajé creo que cinco o seis años en estos temas y muchos de ustedes me conocen y en algún momento me habrán visto desaparecer y reaparecer, nuevamente.

Tengo una visión muy pesimista respecto de todo lo que se habló a lo largo del seminario, quizás estoy mucho más cerca de la visión del periodista de Clarín, que de Ramón Brenna. Muchas de las cosas que escuché en el primer panel, quizás no tanto, pero sí en el segundo y tercer panel son exactamente las mismas que escuché por primera vez hace siete u ocho años. Creo que no hemos tenido grandes avances en términos de debate y esto lo digo desde el mayor de los respetos y desde la mayor humildad posible. Creo que todas las personas que intervinieron han relatado, desde sus experiencias de trabajo, lo que han hecho para lograr la reforma judicial. Eso es parte de lo que me llama la atención, han contado y han colaborado, todo el tiempo, del mismo modo en que yo lo hice, en tal contexto, desde la Universidad, el Colegio de Abogados, las ONGs y los distintos poderes políticos.

Tengo la sensación de que tenemos las cosas muy poco claras, si es que podemos definirnos como una comunidad que se sienta a discutir. Nos hemos sentado a discutir varias veces sobre estos mismos temas con los mismos actores, por ahí distintas personas, pero si somos parte de una comunidad que realmente puede incidir porque ocupa espacios de poder en la Universidad, el Colegio de Abogados, las ONGs que dirigimos o presidimos. Esto es, desde los espacios que ocupamos y mirando para atrás, creo que hemos hecho muy poco. Creo que los datos que se reflejaron muy bien en el primer panel, sobre todo, y algunas de las cuestiones que también trajo a colación el Diputado Emilio García Méndez, acerca de la situación de la niñez en la Argentina. Lo mismo podríamos decir acerca de los derechos de las mujeres, aunque en este caso, la legislación ha sido modificada beneficiosamente, la situación no ha variado sustancialmente.

Me parece que tenemos una visión errada acerca de dónde está el problema y por qué a la gente le interesa tan poco la reforma judicial. Creo que Clarín no va a escribir ninguna nota o, difícilmente escriba alguna nota respecto a esta discusión, porque, realmente, en algún punto, tiene muy poco anclaje en la realidad. Digo esto, haciendo algunas excepciones, porque estoy hablando en general y me estoy incluyendo a mí, que soy quien participó en la organización del debate. Creo que desde ese punto de partida tenemos un desafío enorme, que es realmente direccional. El trabajo que estamos haciendo, empezar a mirar un poco al costado de lo que está pasando en el Poder Judicial, respecto de las violaciones de los derechos humanos. Probablemente, estén pasando en este momento y de manera masiva. Entonces, de qué manera hacemos, y volviendo al tema de las personas no se interesan por la reforma judicial, para que los individuos que no conocen sus derechos, que son una gran parte de la sociedad y que son víctimas de nuestro sistema de justicia, tanto cuando son capturados por el poder punitivo del poder penal como cuando van a reclamar o exigen como víctimas sus derechos.

Tenemos una investigación hecha sobre estos temas, específicamente, y sabemos que conocen perfectamente los derechos que tienen, lo que pasa es que la realidad les dice todo el tiempo exactamente lo contrario. Entonces es muy difícil para una persona a la que le decís que tiene un montón de derechos, que los va a reclamar una o dos veces y ve que no pasa absolutamente nada que pueda creer en las normas, en el derecho y en el Poder Judicial. No conozco la investigación de Carlos Andreucci, aunque me encantaría hacerlo, de todos modos me parece que se ejemplifica con la falta de interés social, no digo de nosotros que trabajamos en estos temas, que hubo respecto de la reforma del Consejo de la Magistratura de la Nación. Si uno le preguntaba a la gente, en general, qué pensaba de la reforma del Consejo de la Magistratura, creo que no les interesaba y con razón, porque no ven qué impacto puede llegar a tener el Consejo, independientemente de que uno lo pueda visualizar técnicamente y

ver los efectos que puede tener a largo plazo. Esto pasa porque no visualizan al Poder Judicial como un espacio desde el que se pueda ganar algo. Nuestra investigación nos dice todo lo contrario, o sea, la experiencia de las personas que accedieron al sistema de justicia por el fuero civil, penal o cualquiera, es altamente negativa y no por desconocimiento, por no saber cómo funciona o cómo reclamar sus derechos, no lo hacen porque sus experiencias en relación al funcionamiento del Poder Judicial han sido, en general, terriblemente negativas o, en el mejor de los casos, inútiles. Los ciudadanos no se interesan por la reforma judicial, en general, tratan por todos los medios de mantenerse lo más alejados posible de las instancias judiciales. Es autoexclusión justificada en algún punto. Digo todo esto y estoy trabajando en un proyecto sobre acceso a la justicia, en el que estamos indagando sobre todas estas cuestiones y partimos de misma tesis de Ramón Brenna, que no conocen los derechos y que no saben cómo reclamar y, en realidad, el problema es que aún conociendo sus derechos, yendo a reclamar y teniendo algunas herramientas y mecanismos a su alcance para efectivizar algunos de sus derechos, les va mal.

Entiendo que quizás no es mi rol en este punto ser la que tenga una visión negativa del estado de situación, pero sumando el debate de este seminario, me voy con la sensación de que en realidad no hemos avanzado o lo hemos hecho humildemente, en muy pequeñas cosas. No quiero, porque ya lo discutimos en los dos primeros paneles, hablar de los recursos invertidos en todas las personas que participamos, en algún punto, de organizaciones, de la Facultad y ONGs en general, que gastamos un montón de dinero en estos últimos diez años, que son de los que yo puedo hablar. Creo que el diagnóstico acerca de cuáles son las prioridades respecto de la reformas que requiere la justicia es errado, que seguimos pensando exactamente igual que hace siete o diez años y que lamentablemente las herramientas de trabajo que hemos podido y sabido desarrollar siguen siendo las de entonces.

Exposición

El rol de la institución académica y de las asociaciones de abogados en la promoción de la reforma legal y judicial en Canadá. La selección y la estabilidad de las Agencias de Reforma Legal y Judicial (*International Development Group*).

John Briggs²⁶

Ahora quisiera hablar sobre un tema que expuso Ramón Brenna y debo decir que hay diferentes razones por las cuales voy a hacer este comentario, tal vez no soy tan organizado como debería. Ramón Brenna habló sobre la relación entre la reforma legal, judicial y política, y, según los comentarios de estos últimos días, queda muy claro que los temas, cuestiones, desafíos y problemas que todos ustedes enfrentan son, precisamente, aquellos que necesariamente van a involucrar a todo el escenario político. Esto es igual en Canadá. Pero una de las cosas que me sorprende, francamente, es que me cabe pensar que un país que ha inventado el tango y lo representa tan bien, ¿Cómo no pueden trabajar en esta danza entre la relación de la reforma política y la legal? Claramente hay mucho talento aquí, alrededor de esta mesa y hay talento joven, también. Es un poco triste sentir que gente como Soledad Pujó están perdiendo esta fe, pero lo que puedo decir es, en mi avanzada edad, que esta reforma legal o judicial lleva tiempo, a veces es un paso hacia adelante y dos hacia atrás y esto creo que es así en la mayoría de los países. Cada uno de nuestros países tiene, por supuesto, su combinación de desafíos y, aparentemente, hay más que nos conecta que aquello que nos separa. Hay muchos puntos en común y esta reforma legal puede consumir y tomar mucho tiempo, es compleja y si ustedes participan de ella, requiere, también, paciencia y optimismo.

Ahora voy hablar un poco sobre la Comisión de Reforma Legislativa, la cual yo presido en Nueva Escocia. Luego de hacer algún tipo de comentarios generales sobre la función de las Agencias de Reforma Legal y Judicial y mis opiniones al respecto, analizaremos de qué manera esto puede llegar a ser un mecanismo posible, útil e implementable en la Argentina.

Todos ustedes han recibido una copia del documento que fue preparado, justamente, por el Ministerio de Justicia de Canadá y relata con bastante detalle la historia, los antecedentes de las Agencias de Reforma Legal y Judicial en Canadá y sus diferentes modelos. Mi idea no es, justamente, contarles a ustedes con algún nivel de detalle lo que hay en ese documento, porque, seguramente, ya lo han leído. Creo, no obstante, que es útil recordar que las Agencias de Reforma Legal y Judicial son relativamente recientes. La primera en Canadá y, también, en todo el Commonwealth británico se estableció en Ontario en 1964. Como nota al margen, esa comisión fue abolida en 1995, pero el gobierno de Ontario, ha anunciado, hace un par de meses, que van a restablecerla. Creo con certeza que esto es así, porque el gobierno de Ontario se ha dado cuenta que necesitan una Agencia de Reforma Legal y Judicial, porque pueden hacer trabajos que los gobiernos no pueden realizar o, por lo menos, no pueden hacerlo tan bien como estas Agencias. Es importante, también, darse

²⁶ Tiene una vasta experiencia en la práctica del derecho, tanto en el sector público como en el privado. Ha sido miembro activo del Colegio de Abogados desde 1974 y, actualmente, es miembro de las sociedades legislativas de Nueva Escocia, Ontario y Territorio de Nunavut. Se desempeñó como Asesor Especial de la Comisión de Reforma Legislativa de Canadá, Asesor Especial de la Asamblea de Primeras Naciones y Asesor Externo del Ministerio Federal de Justicia. También, ha participado de varias comisiones de investigación y Comisiones Reales como abogado y como testigo experto. Ha sido director de investigaciones de la Comisión Real en el caso Donald Marshall, Jr.. Ha asesorado a los ministerios federales de Justicia y de Asuntos Indígenas, al Centro Canadiense para el Desarrollo de Gestión y a la Comisión Legislativa de Canadá en la comisión de investigaciones. Además, ha participado en varios casos constitucionales de la Corte Suprema de Canadá. Más recientemente, ha actuado como asesor del Gobierno del Territorio de Nunavut.

cuenta que las Agencias de Reforma Legal y Judicial en Canadá surgieron porque el Colegio de Abogados, los abogados que ejercían la profesión y los jueces se dieron cuenta que el trabajo de la reforma no podía llevarse a cabo de manera *ad hoc* y de forma voluntaria, porque no funcionaba así. Es decir, la gente con toda la buena voluntad, hacía buenas cosas; pero no era una respuesta a las demandas crecientes, constantes, permanentes y sistemáticas de reforma legal. Así es que esta necesidad contundente y en aumento fue la que hizo surgir a estas Agencias de Reforma Legal y Judicial.

Ahora quisiera, simplemente, comentarles algunos de los temas centrales y mis opiniones. En primer lugar, creo que son esenciales, si uno quiere una Agencia de Reforma Legal y Judicial como las descritas en este documento, que son básicamente uno de los mecanismos a través de los cuales se puede realizar la reforma legislativa. Esto ya se ha comentado en las diferentes presentaciones de este seminario, una reforma legislativa ocurre de diferentes maneras, por un lado en el escenario político y los organismos legislativos, que obviamente, son necesarios y apropiados, como foro. Por otro lado, por medio de una Agencia de Reforma Legal y Judicial, como las que conocemos en Canadá y en muchos de los otros países descritos en ese documento. Esta es simplemente una forma de llevarla a cabo y tiene también un rol complementario, o sea, hay un esfuerzo de colaboración de la Agencia, porque conoce muy bien lo que está haciendo el gobierno, cuáles son sus prioridades y trabaja muy estrechamente con el Colegio de Abogados, los jueces, las ONGs y el resto de los actores.

No debo decir que ustedes deben comprometerse a realizar una reforma legislativa en este país, pero no obstante sé que muchos de ustedes alrededor de la mesa creen que es lo que hace falta y no soy quién debe decirles lo que deben estar haciendo. Pero sí puedo comentar que en la provincia de Nueva Escocia y en otras jurisdicciones en Canadá, este tipo de Agencia de Reforma Legal y Judicial es un mecanismo muy útil para poder avanzar en la reforma. Pero, hay elementos claves, si es que ustedes decidieran en este país establecer este tipo de Agencia. El primero de estos elementos es que debe ser independiente, especialmente del gobierno, pero también, de los otros actores. No deberá, realmente, estar sometida, por ejemplo, a los abogados que ejercen la profesión, a los jueces o a los académicos del ámbito jurídico; con lo cual, la independencia es crítica. Los otros dos elementos importantes son que debe tener un *staff* permanente y una financiación estable. En cuanto a la independencia en sí, este es un tema que es muy importante por varios motivos. Lo más importante de todo es que mejora muchísimo la credibilidad de estas Agencias de Reforma Legal y Judicial, su trabajo y las recomendaciones que puedan llegar a realizar. La independencia mejora la credibilidad que tendrá este organismo con los políticos y en la ejecución de consultas populares. De hecho, esta ha sido, por lo menos, nuestra experiencia en Canadá.

Cuando hablamos, por ejemplo, del personal permanente y de la financiación estable, creemos que son dos elementos importantes, porque les permite como organismo realizar esta reforma legislativa en forma sistemática y trabajar en forma permanente. Uno de los otros elementos que quiero mencionar que es de suma importancia, les da muchas ventajas y que se debe justamente a la independencia, por lo menos en nuestro país, es que tienen mucho apoyo voluntario de la comunidad legal. Cuando realizamos algún proyecto en Canadá, invariablemente, establecemos un grupo de asesoramiento y de consulta. Pueden ser seis, doce o más personas, es un grupo que tiene como miembros un juez, algunos abogados y profesionales con algún interés o tipo de experiencia en un tema particular del proyecto. Todos los miembros están involucrados en este equipo de asesoramiento en forma voluntaria,

no reciben paga por su trabajo y ellos donan su tiempo. He creado muchos de estos grupos de consulta, es como mágico cuando levanto el teléfono, a veces ni siquiera me conocen, y ni una vez esta gente muy ocupada, ya que son jueces o abogados, me han dicho “No, mire estoy muy ocupado, no lo puedo hacer”. De hecho, cuanto más ocupados están, más disponibles para aceptar aquello que ustedes proponen. Lo que quiero decir con esto es que nosotros podemos tomar ventaja y aunar todo este talento sin costo alguno, realmente la calidad de nuestro trabajo, en definitiva, es mucho mejor de la que sería de otra manera. También, puedo decir que esto se debe a la credibilidad de nuestra Agencia, que se debe, justamente, a la independencia de la que goza. La gente no quiere estar involucrado con un organismo o con un trabajo que no tiene buena reputación. Otro punto que quiero recalcar es que una de las grandes ventajas de estos organismos de reforma legislativa, parece obvia, pero hay que recalcarla es que tienen este propósito, básicamente, de hablar del derecho. Es decir, están muy concentrados con este objetivo de modificar la legislación. A veces no es lo mismo que pasa con uno de los tres poderes del gobierno u otro departamento de un ministerio, que a menudo tienen múltiples tareas y deben diversificar sus actividades.

También, hemos visto en Canadá, en forma general y, en especial, en Nueva Escocia, que la reforma legislativa institucional, es decir, a través del mecanismo de este tipo de organismo independiente de reforma, que enfatiza, justamente, la consulta pública y la participación, es un mecanismo particularmente interesante y bueno para restablecer la confianza comunitaria y de la sociedad en la legislación y en las instituciones legales.

En el curso de los diferentes comentarios de estos días, es aparente que la confianza en las instituciones legales y en el derecho no es muy alta en la Argentina. Esto lo tomo, por supuesto, de las exposiciones que han realizado todos ustedes, incluso de las estadísticas expuestas por el Presidente del Colegio de Abogados. Entonces, lo que quiero sugerir con mis comentarios, con todo el respeto que se merecen, es que las Agencias de Reforma Legal y Judicial son un mecanismo eficaz, pero, por supuesto, hay que desarrollar la participación y la consulta pública, porque también son un medio muy bueno para restablecer la confianza de la comunidad en las instituciones legales. Un buen ejemplo de esto es Sudáfrica, justamente, han tenido un problema de legitimidad, como ustedes saben, después del *Apartheid*. Todos nosotros lo hemos visto un poco a distancia a este problema y siempre con los dedos cruzados, esperando lo mejor sin saber realmente cómo se iban a desarrollar los acontecimientos. Allí tienen una Comisión de reforma desde 1994 y han pronunciado sesenta y cuatro informes al gobierno, se han publicado diferentes comentarios de discusión y han contribuido y aportado significativamente a la transformación fundamental del país, justamente, para eliminar la discriminación racial y de género. Realmente, este es un tema en que han logrado muchísimos avances y la Comisión de Sudáfrica ha ganado el respeto del nuevo gobierno democrático por su trabajo y, además, por su independencia.

Nosotros tenemos, aparentemente, una renuencia a la reforma en Canadá. Eso sucede acá también, tal vez, tengan que luchar un poquito más que nosotros en Nueva Escocia, pero en este momento mi Comisión está trabajando sobre una revisión completa de los procedimientos civiles y las normas de las cortes. Esto va a determinar, justamente, cómo se realizan los litigios civiles. Los jueces y el gobierno nos han pedido que participáramos. Lo cual fue un proyecto inusual, de hecho, pero hemos participado ya hace dos años, no los quiero aburrir con los detalles, pero sí puedo decirles que, desde mi punto de vista, fue muy interesante. A veces, los abogados son más reticentes al cambio de estas normas procesales que los jueces. Por su parte, los jueces, o sea, quiénes controlan las normas procesales están a

favor de hacer los cambios que ellos consideren dentro de lo razonable. También, por supuesto, hay grupos de interés en Nueva Escocia que, a veces, son resistentes a este cambio en la legislación. Por lo tanto, la resistencia al cambio, aparentemente, no es típica de la Argentina.

Quiero, también, hacer algunos comentarios breves sobre nuestra comisión en Nueva Escocia. Nuestra Comisión es muy pequeña, tenemos tres miembros permanentes y siete comisionados que trabajan con dedicación parcial; la mayoría no es remunerado, algunos reciben un pequeño salario y tienen que reunirse cuatro veces al año. Por supuesto, según nuestro proyecto, a veces, se pueden reunir más veces, pero hay tres miembros permanentes. Tenemos un presupuesto de un poco más de 300.000 dólares canadienses que cubre, en su mayoría, los salarios del personal. Con lo cual no hay mucho dinero disponible para diferentes tipos de investigaciones. Debo decirles que es una agencia que trabaja con fondos bastantes reducidos, pero logramos muchísimo y he mencionado estos grupos de consulta y de asesoramiento, que nos permiten aprovechar toda esta experiencia y talento, sin costo alguno. Es muy pequeña la dotación de personal, un presupuesto reducido, también, y creo que hacemos realmente un trabajo muy eficaz.

No quiero, por supuesto, contarles todos los ejemplos en detalle del trabajo que realizamos, pero sí, brevemente, quiero comentar que recientemente nuestra actividad ha tenido impacto en cambios legislativos relacionados con la salud mental. También, los derechos de familia son un ejemplo de que el gobierno ha tomado nuestras recomendaciones y las ha traducido en una nueva legislación. Ahora, esta no es la única medida de éxito de los organismos de reforma legislativa, a menudo un muy buen informe se producirá y el gobierno decide no actuar sobre el mismo. Esa es su decisión, por supuesto, y, a veces, debo decir que tienen razón, porque están tomando decisiones políticas. Las Agencias de Reforma Legal y Judicial no están en ese negocio, es decir, tomar ese tipo de decisiones, pero, a veces, uno quiere ver resultados y una manera de medir es, justamente, el cambio legislativo. De todos modos, el trabajo de las Agencias tiene un valor educativo que no es insignificante, porque los informes se utilizan en las universidades, en las facultades de derecho y la gente se refiere a ellos, incluso, muchos jueces y la legislatura, piensan y hablan de estos. Estas recomendaciones, también, pueden resultar en cambios de programas administrativos o en una mejor comprensión del público con respecto a las complejidades de algunas cuestiones muy difíciles. Todo esto es beneficioso, pero no se traducen siempre en cambios en la legislación.

Preguntas al expositor

Me gustaría saber si en la experiencia de la Agencia de Reforma Legal y Judicial de Nueva Escocia, además, de propiciar cambios legislativos se han hecho estudios y recomendaciones para reformar el sistema judicial en sí mismo o alguno de sus aspectos.

John Briggs

Hemos hecho, también, recomendaciones a la reforma del Poder Judicial y no voy a sugerir, ni tampoco pretender que los jueces piensen que no hay nada que pueda modificarse de manera útil. Los jueces cumplen su tarea con responsabilidad, de hecho, en Canadá nosotros contamos con un Poder Judicial muy sólido. Mark Berlin hizo referencia a este

poder, que es absolutamente independiente y no reciben cuestionamientos, ya que protegen celosamente esta garantía. Quizás ustedes lo saben, pero no se puede remover fácilmente a un juez del sistema judicial de Canadá. Obviamente, se necesita un proceso parlamentario muy específico y, además, muy rara vez ocurre esto y debe tenerse en cuenta que se paga un alto costo.

La Argentina es totalmente diferente a Canadá en cuanto a su Poder Judicial, ya que tiene otras preocupaciones. Alguien mencionó el tema de inmigración y otro expositor habló de la delincuencia juvenil y de la situación de la infancia y la efectividad de sus derechos. En fin, como ustedes ven, son cuestiones muy diferentes, nosotros las abordamos, también, de manera distinta de lo que hacen ustedes. Pero, en cuanto al Poder Judicial, debo mencionar, entonces, que se trata de un orden totalmente diferente y no creo que nosotros podamos pensar que debería haber un proyecto para asegurar la independencia del Poder Judicial, porque ya está garantizada.

Mark Berlin

Quiero agregar algo, rápidamente, como explicó John Briggs, nosotros tenemos una comisión federal de reforma que se conecta con las Agencias de Reforma Legal y Judicial que están organizadas en el ámbito provincial de acuerdo a sus competencias respectivas. Debo recordar aquí que durante los últimos treinta o cuarenta años, ninguna comisión realizó investigaciones, por ejemplo, para hacer una remoción de los jueces, ya que la independencia del Poder Judicial es enorme. Quiero marcar la distinción en la forma que se abordan las problemáticas, que es bastante diferente de cómo se hace en otras jurisdicciones, como la Argentina de acuerdo a lo que acabo de escuchar en estas exposiciones. Como mencionaba, John Briggs, que es un gran experto, nuestras Agencias de Reforma Legal y Judicial tienden a ser agentes promotores de cambio social y no realizan un abordaje específico en campos muy estrechos del derecho. Tenemos Agencias que llevaron a cabo investigaciones a los efectos de realizar cambios en el derecho administrativo, en las leyes de inmigración o en el derecho penal, es decir asuntos legales técnicos. Se han llevado a cabo estudios y se propusieron, también, cambios legislativos, a través de sugerencias, inclusive, en cuanto a la redacción de las leyes. Pero en nuestras Agencias existe un ámbito mucho más democrático. Hace un año, más o menos, se llevó a cabo un estudio muy profundo en cuanto a reforma electoral, que no es precisamente una reforma legal, pero forma parte de las instituciones democráticas y trataba sobre la proporcionalidad de la representación electoral teniendo en cuenta las minorías. Todo ello formaba parte de este esquema político más amplio del legal, que es el imperio de la ley y del Estado de Derecho, lo que constituye las bases de nuestro gobierno democrático.

Nunca se han llevado a cabo investigaciones a los efectos de remoción de los jueces. En los dos primeros paneles se mencionó que las Agencias de Reforma Legal y Judicial han desarrollado su propia agenda y sus estrategias para la reforma legal cuando ésta fue necesaria. Pero en el documento que nosotros produjimos en mi oficina de Ottawa, se cuenta que el Ministerio de Justicia y el Fiscal llevan a cabo estudios específicos, que, luego, delegan en estas Agencias. Entonces, ¿Por qué hacemos este tipo de cosas? Porque, a veces, los gobiernos quieren hacer un estudio específico en un campo legal y social muy controvertido y que no lo pueden realizar. De alguna manera, los gobiernos se liberan de esta carga y la delegan en una comisión independiente para que aborden estas cuestiones candentes. Como

mencioné ayer con un ejemplo, hace dos o tres años, cuando el gobierno de Canadá estaba abordando los beneficios previsionales que podía tener el matrimonio de personas del mismo sexo, sean lesbianas o *gays*. Entonces, en vez de hacerla el gobierno, como era una cuestión difícil, prefirió abrir el debate público. Se hizo una investigación pública a cargo de una comisión, que era una repartición estatal para estudiar estas relaciones que se establecían en el seno de la sociedad. Es difícil, también, que se hubieran llamado “Investigación de matrimonio del mismo sexo”; entonces la denominamos “Investigación sobre relaciones de subordinación y dependencia de familiares a cargo”, que, también, incluía a los hijos menores a cargo de sus padres. Era lo más parecido al estudio de la unión civil y sus beneficios. La relación era única en su género, obviamente, no la denominamos “matrimonio de un mismo sexo”, pero estábamos abordando una cuestión legal que tenía amplias repercusiones sociales.

Nosotros, también, teníamos el tema de los estudiantes nativos o aborígenes que solicitaban alojamiento. Están dentro del sistema educativo y muchos de ellos debían establecer su identidad cultural, entonces Canadá sabía que tenía este problema y lo debía que abordar. ¿Cómo iba a manejar el esquema de estudiantes aborígenes? Entonces quería, a dichos efectos, realizar una reforma legal para que de alguna manera se abordaran estas cuestiones de amplio alcance político socio-cultural, que forman parte del basamento de nuestro sistema democrático.

Ahora, Canadá es muy distinto de otros países, obviamente, y soy consciente de ello. Esto también se debe tener en cuenta cuando discutimos una reforma legal, no se trata tanto de una consideración específicamente política o legal, sino que tiene estas connotaciones propias de un sistema democrático.

Luciana Sanchez

Bueno, justamente es muy interesante esta última intervención, referida a que las acciones de las Agencias de Reforma Legal y Judicial en Canadá tienen, precisamente, un espectro más amplio y una relación directa con el sistema democrático; porque yo comparto y entiendo esta insatisfacción de Soledad Pujó respecto del trabajo de reforma que se ha venido haciendo los últimos diez años, como expresé ayer. Creo que nos falta información, celebro que ahora el Colegio de Abogados de la FACA, esté trabajando con datos y tenga un proyecto propio; pero estas cifras que usted utilizó para mí no son nuevas. Están en el Latinobarómetro desde hace varios años, FORES tiene, también, una iniciativa con la Universidad Di Tella y, más o menos, las cifras coinciden, supongo que tendrán sus especificidades. Hay otros campos en donde no hay ningún tipo de cifra y sería interesante producirlas, sobre todo porque el mercado para los abogados se está restringiendo cada vez más y su trabajo se orienta en especial a proveer servicios legales y acceso a la justicia a las personas más ricas; se están convirtiendo en un servicio de lujo. Esto tampoco ha sido tratado, por lo menos que yo tenga conocimiento en la Facultad de Derecho, ni en las clases.

La verdad es que el impacto, como decíamos antes, y las reformas quizás han sido muy humildes. Un ejemplo de esto era algo que contaba Luis Palma ayer sobre la Mesa del Diálogo, cuando el país se estaba incendiando afuera, literalmente, y había gente protestando en las calles. Tengo mala información, pero solamente había dos organizaciones de la

sociedad civil presentes en esa reunión donde se discutían cuestiones de reforma judicial, que nada tenían que ver con lo que estaba pasando afuera, en la calle.

Las cifras de pobreza, en este momento, en la Argentina no son tan inferiores a las de esa época. Estamos hablando de un 40%, más o menos, de personas pobres, alrededor de un 20% de personas bajo la línea de indigencia, que no tienen ningún tipo de oportunidad de acceder a un servicio de justicia, ni a un abogado gratuito prestado por las universidades, por los Colegios de Abogados y, mucho menos, por el Poder Judicial. Estas personas son, habitualmente, rechazadas por el Poder Judicial, como decía Soledad Pujó. Todo lo que estamos diciendo acá, incluso las personas más jóvenes que, quizás, recién se están iniciando en este proceso, lo saben. Lo saben desde el principio y desde hace mucho tiempo.

Mi pregunta, concretamente es si alguna vez en Canadá desde 1964, cuando se creó la primera comisión de reforma, la federal o alguna de las locales, tuvo que encarar alguna de estas situaciones de pobreza extrema, de carencia de sensibilidad social total de la clase política y de la elite que ocupa los puestos en el Poder Judicial y, muchas veces, de las organizaciones de la sociedad civil, donde, el acceso que se provee a las personas que más lo necesitan es restringido y obedece muchas veces a intereses internos del campo jurídico y no a los intereses a los conflictos que tienen las personas que necesitan nuestra ayuda. Yo no sé si la pregunta ha quedado clara, pero quizás pueda resumirla de este modo: ¿Creen ustedes que las Agencias de Reforma Legal y Judicial de estas características, como las que tienen en Canadá, podrían contribuir en un contexto como el argentino, donde hubo muchas Agencias parecidas de reforma legal, conformadas por jueces, abogados y miembros de la sociedad civil y, la verdad, es que los resultados han sido como todos coincidíamos muy humildes, a pesar de los grandes presupuestos que se han invertido y la capacidad técnica y el capital humano e intelectual que las ha integrado? ¿Cómo creen que pueden contribuir?

John Briggs

Voy a comenzar por responder esta pregunta. Ha quedado clara, muy directa por supuesto y voy a tratar de ser muy cuidadoso y no meterme con el tema del gobierno específico de Canadá, que ya van a responder sus autoridades.

Has abordado lo que yo llamo “Los grandes problemas sociales-políticos democráticos”. Creo que conozco la respuesta, pero esto da lugar a dos preguntas más. Porque, debo decirte que nosotros no nos encontramos con este problema en Canadá, sí tenemos cuestiones sociales y de acceso, por supuesto. Tenemos personas por debajo de la línea de pobreza en Canadá, también hay *homeless*, que no tienen techo, ni hogar y que viven en las calles. Pero, también debo decir que, sin tener prejuicios, no tenemos los mismos problemas que tienen ustedes en la Argentina, ni con el mismo alcance, ni son tan graves. Ahora, ¿Qué han hecho las Agencias de Reforma Legal y Judicial? ¿Han dado respuesta a estos problemas de una manera drástica, como tú lo has planteado? No, yo te digo no, no han dado respuesta, porque los problemas no han sido tan graves como en la Argentina. Ellos han abordado cuestiones políticas, legales y sociales de alcance general y, en cierta medida, abordaron las preocupaciones e inquietudes de las personas que no eran ricas, que no tenían recursos económicos y, entonces, sí desempeñaron un rol muy importante y útil respecto de estos temas.

Creo que tú me acabas de invitar, de alguna manera, a formular la siguiente respuesta a tu pregunta de la contribución específica, si una Agencia de Reforma Legal y Judicial va a ser útil o no en la Argentina. Mi respuesta es la siguiente: creo que sí, puede ser útil; pero no es necesario que te lo diga a ti en este momento en términos relativos, que cuentan con problemas que son muy graves. De acuerdo a lo que escuché estos últimos días, necesitan organizarse y coordinarse, inclusive entre ustedes, que están sentados aquí en esta mesa y entre muchos otros “jugadores”; porque tienen que abordar este desafío y estos problemas. Si ustedes conforman una comisión independiente de reforma legal y judicial, en principio, podría funcionar para identificar algunas cuestiones, quizás, no van a abordar todos los problemas, pero sí algunos aspectos muy importantes.

Voy a hablar ahora, porque planteaste este tema sobre la ausencia de información estadística, es decir, de datos sobre todos estos problemas, ya que no existen, no se interpretan correctamente o no son precisos y correctos. Creo que ustedes no tienen acceso a la información en forma generalizada en las cuestiones de derecho en la Argentina. Entonces es algo que, por ejemplo, la Agencia de Reforma Legal y Judicial podría hacer en cumplimiento de su mandato. La Agencia, también, podría recomendar la adopción de nuevas leyes en la Argentina, que respondan a estas necesidades. Podría ayudar, porque no va a solucionar todos los problemas. Ustedes van a poder determinar cómo utilizar los recursos de las diferentes agencias del gobierno y organismos y aprovecharlos de manera más útil. En esta línea, entonces, podrían identificar unos pocos objetivos, decir “Bueno, vamos a ver si podemos cumplir estos objetivos” y comenzar de a poco. De todos los debates que escuché, me parece que si ustedes pueden obtener información en forma adecuada ya es un paso adelante muy importante y los va a ayudar a progresar.

Mark Berlin

Como siempre John Briggs les da la respuesta precisa y yo agrego un comentario, a manera de explicación y de análisis más amplio.

En Canadá existe la pobreza y, como Réjean Tessier lo sabe, recibe 329.000 inmigrantes, aproximadamente, todos los años. Hay refugiados, también, que llegan a Canadá y nos tenemos que ocupar. Los que pertenecen a los niveles más bajos de la sociedad, en cuanto en el ámbito económico, no tienen las aptitudes y habilidades desarrolladas para que puedan insertarse en la sociedad y se trata de una población mayormente inmigrante, aborígen y también, mujeres. Las mujeres canadienses que tienen hijos sin padres están bajo la línea del nivel de pobreza.

Entonces, la reforma en Canadá, tiene que ver con la conformación de varias instituciones que se dedican a la reforma legal. Tenemos como ejemplo al respecto, como las Agencias de Reforma Legal y Judicial del documento y que ha descrito nuestro colega aquí presente, John Briggs. Nosotros hemos desarrollado una normativa general que opera como un conjunto de reglas para llevar a cabo la reforma legal.

La población más marginada de Canadá, los aborígenes, por ejemplo, tienen un departamento de representación en el gobierno que se dedica a los asuntos indígenas y aborígenes. Allí se destinan 18.000.000 de pesos para el desarrollo de programas para la población aborígen. Tenemos todo tipo de programas para abordar los problemas legales de

la población aborígen y de otros segmentos marginados como los pobres, las mujeres, los refugiados y, sobre todo, las situaciones que vivimos en las áreas urbanas.

También, se desarrolla lo que llamamos “Sistema de asistencia legal” o *Legal Aid*; no sé si cuentan con esto en la Argentina. Nosotros tenemos programas muy bien financiados, destinamos 350.000.000 de pesos para que, de alguna manera, estas personas puedan tener acceso a la defensa en juicio, si se han sido sometidos a procesos legales. Estoy dando las cantidades en pesos para que puedan comprenderlas. En Canadá también tenemos programas que abordan cuestiones específicas de comunidades aborígenes en zonas rurales y urbanas: asistencia legal, asesoramiento y ayuda. Todo lo que les permita a los más empobrecidos tener acceso a la justicia.

También desde las universidades se hacen grandes esfuerzos. No sé cuál es la situación en Buenos Aires, pero en Canadá, todas las facultades de derecho tienen lo que llamamos las “Clínicas jurídicas gratuitas”, que brindan la asistencia legal absolutamente gratuita y tienen un *staff* permanente que desarrolla actividades de asesoramiento legal. Imagínense para nosotros, este sistema está perfectamente financiado; orientado, como les dije, a las comunidades indígenas.

Rosario Romero²⁷

Mi exposición se va a centrar en cómo legislamos en la Argentina y como aplica el Poder Judicial esas normas que funcionan en nuestro sistema.

Hay un dato inicial que no podemos ignorar, que ha sido nuestra inestabilidad democrática desde 1930 hasta ahora. Esa inestabilidad en el sistema democrática motivó que tuviéramos muchas idas y venidas, porque tuvimos períodos de gobiernos de facto que, indudablemente, significaron una grave restricción en materia de derechos y no sólo en la legislación, sino que provocó enormes retrocesos en las garantías de los procesos judiciales, entre ellas, el derecho de defensa. No podemos dejar de pensar que si se está violando el principal derecho de un pueblo a elegir a su gobierno, no se violen, desde los estrados judiciales, los derechos de los ciudadanos, que van a pedir que se diga el derecho frente al caso concreto.

En estos veintitrés años consecutivos de democracia, creo que hemos tenido más avances que retrocesos. Con esto no quiero brindar una visión idílica de lo que es el Poder Judicial o el sistema normativo argentino, pero sí creo que debemos reconocer importantísimos avances. Nosotros en 1983, en la Argentina, teníamos una calidad de hijos matrimoniales y extramatrimoniales, por poner un solo ejemplo y al adherir al Pacto de San José de Costa Rica con la ley 23.054, inmediatamente pusimos equidad en una situación familiar, que hasta entonces parecía absolutamente injusta. Teníamos un diseño normativo propio de una dictadura militar y las mujeres, hasta 1985, no ejercíamos la patria potestad de

²⁷ Presidenta de la Comisión de Legislación Penal de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Frente para la Victoria); Miembro del Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH); Vocal del Colegio de Abogados; Presidenta del Jurado de Enjuiciamiento de la provincia de Entre Ríos y Profesora de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, Facultad de Ciencias de la vida y la salud.

los hijos que traíamos al mundo. Es decir que desde 1983 hasta ahora, en materia de garantías dentro de los procesos judiciales y de defensa de los derechos y en cuestiones normativas hemos hecho fuertes conquistas y han sido más los avances que los retrocesos.

Parto de este dato de la inestabilidad democrática y de los avances que tuvimos desde el '83 en adelante, porque me parece que un dato que no podíamos ignorar al hacer una crítica. Desde 1998, la Argentina por la ley 24.967 dictada por el Congreso de la Nación dispuso un reordenamiento completo de toda la legislación argentina a través del Digesto Jurídico Argentino, cuestión que no es formal. Esto lo hemos charlado mucho con Ramón Brenna y no es una formalidad. Reordenar las normas significa ponerla al alcance del ciudadano haciéndolas accesibles y convirtiéndolas en el material de uso cotidiano que necesitamos los argentinos. Nosotros hemos sido presos de un entramado burocrático, que se agrava por la división federal y las normas procesales de orden provincial, que colisionan con las normas de orden nacional. Tenemos normas nacionales de procedimientos nacionales que se aplican a las provincias y normas provinciales de procedimientos provinciales que se aplican en las provincias, por citar un solo ejemplo de una parte del derecho. Reordenar las normas en el orden nacional, significará que de 26.000 normas que tiene dictadas el Congreso de la Nación, se reducirán a 4.000 e implicará rediseñar el derecho, ordenándolo por áreas específicas, poniéndolo al alcance de la población y transparentando mucho de lo que está vigente.

Esto, en el orden legislativo, nos compromete, desde la Cámara de Diputados y de Senadores a legislar con nuevos paradigmas. Aspiro a que algún día, la Argentina se inscriba en los paradigmas de la legislación cero, no necesitamos más leyes; necesitamos mejores leyes. No necesitamos un universo normativo enorme, no requerimos producir una norma legal por cada conflicto que exista en la sociedad. Necesitamos que las normas que tenemos se apliquen y sean conocidas, ya que solamente cuando el derecho es conocido puede ser ejercitado por el ciudadano. Estoy convencida de que construyendo estos nuevos paradigmas desde el Digesto, desde legislar menos y mejor, vamos a poner a la ley mucho más al alcance de la población y un pueblo que conoce sus derechos puede reclamarlos.

Este es un desafío en el orden normativo, creo que necesitamos cambiar, incluso, desde la prensa. No sé si hay alguien que pertenezca al ámbito de las comunicaciones aquí, pero en la prensa se debe cambiar el paradigma del buen legislador. Para la prensa argentina, no sé si es así en Canadá, parece ser que un buen legislador es aquél que produce muchas leyes, por más sean banales, secundarias o sean meros proyectos que nunca lleguen a sancionarse. Pero el que presentó doscientos proyectos en el año, por lo general, suele ser declarado el mejor legislador. Diría que debería ser declarado el peor legislador, no el mejor. Me parece que todos desde nuestro lugar tenemos que trabajar, pero no importa producir muchas normas, lo relevante es producir pocas y buenas. Porque los pueblos más anómicos, y creo que somos un pueblo muy anómico, son los que más normas tienen. Cuando hay un conflicto social, el legislador da una respuesta demagógica y tiende a producir una norma. Como si la norma fuera a solucionar el conflicto social. Esto ocurrió en Argentina con el "fenómeno Blumberg", que expresó una grave protesta social a una situación de proliferación de delitos de privación ilegítima de libertad. Expresó las protestas de la sociedad frente al problema de la inseguridad. ¿Qué respuesta dimos desde el Congreso de la Nación? Me incluyo, a pesar de que no voté esas normas, ya que manifesté mi disidencia o me abstuve en algunos casos. La respuesta fue producir un agravamiento en las penas, como si fuera a

solucionar el problema de la seguridad, que realmente empieza con la prevención y, en todo caso, con perfeccionar la investigación criminal del delito.

Esta primera reflexión es en torno a qué normas producimos y me parece que nosotros tenemos que empezar a producir pocas y buenas normas y que sean conocidas. Por eso la tarea del Digesto Jurídico Argentino, que se comenzó en el '98, y que podemos terminar este año, ya que integro la Comisión Bicameral, me parece que significaría un avance más.

En cuanto al sistema judicial, en la exposición de Briggs se dijo que los abogados resistían los cambios. En la Argentina la resistencia mayor, me animo a decir, ya que soy abogada y llevo veintisiete años de ejercicio de la profesión, es del propio Poder Judicial. La resistencia a los cambios en la Argentina no ha estado dada por los abogados, al contrario, creo que desde allí hemos exigido modificaciones legales. Si uno consulta los congresos de abogacía argentina desde 1980 hasta hoy, en todos podremos encontrar sugerencias muy valiosas de perfeccionamiento de las normas jurídicas y del sistema judicial. Aparte, deben destacarse los aportes de los colegios profesionales.

Por el contrario, hubo mucha resistencia a los sistemas judiciales y quiero poner un ejemplo de algunas provincias argentinas. En Córdoba, Torres Bas, diseñó un proceso que para la década del '60 fue de avanzada, un proceso penal mixto saliéndose del procedimiento escrito, que teníamos hasta la vigente en las provincias argentinas y que mantuvimos hasta 1992 en la Nación, hasta que empezó a aplicarse el nuevo Código nacional. Córdoba fue pionera en esto, estableció un proceso escrito muy breve, que reducía a la mínima expresión el fuerte componente inquisitivo de nuestros códigos, que establecían la obligatoriedad de la declaración indagatoria, la cual era una flagrante violación al derecho de defensa. Establecían un proceso fuertemente inquisitivo, donde las garantías para el imputado, en materia penal, eran mínimas y ese código cordobés significó un avance hacia fines de los '60. Muchas provincias de la Argentina copiamos ese código, entre ellas, Entre Ríos. La Nación incorporó ese régimen, prácticamente el código Torres Bas con leves modificaciones, recién en 1990. Con esto estoy dando un primer dato que expone que el derecho público provincial y la experiencia en materia de mejoras en el Poder Judicial, ha ocurrido antes en las provincias que en la Nación, donde los cambios son muchos más lentos. Aquél código Torres Bas fue muy resistido por la corporación judicial, como lo es el actual código cordobés, que fue hacia un sistema acusatorio puro y eliminó la parte escrita, haciendo un proceso totalmente oral. La judicatura cordobesa critica mucho el código, dice que el sistema de jurados no funciona bien. A lo mejor, en algunas cosas, lo critican bien, pero a mí me da toda la sensación, por haberlo escuchado en distintos congresos y debates, que está resistiendo el cambio y que quiere aferrarse todavía al sistema mixto. ¿Qué pasó en Entre Ríos? Adoptamos el proceso cordobés a principios de los '70 y, sin embargo, la corporación judicial logró, inmediatamente, suspender su aplicación por una norma transitoria que duró 30 años. Duró hasta ahora, suspendiendo las mejoras de aquél avance legislativo y desde el Colegio de Abogados hemos venido reclamado muchísimo un proceso acusatorio.

Me parece que en el medio de este debate no tenemos que abandonar la necesidad de modificar como formamos nuestros abogados. Entre otras cosas, no en todas las universidades se enseña qué normas producir. Los abogados nos recibimos sin saber técnica legislativa, sin estudiar cómo se legisla bien y esto me parece básico al momento de formar a quiénes después van a generar las normas. No tenemos conciencia de qué es una buena norma y de los nuevos paradigmas. Estoy hablando en función de la experiencia de la

Universidad del Litoral y sé que muchas universidades de la Argentina ya lo han tomado esto como tema y lo están incorporando a las cátedras, pero no ocurre en todas las universidades de la Argentina.

Con relación a los problemas sociales y la relación con la justicia, teniendo en cuenta los aportes que escuché y que fueron muy críticos en torno al funcionamiento del sistema judicial, creo que en esto también hemos tenido avances y retrocesos. También, creo que en las experiencias del derecho público provincial y de funcionamiento de algunos poderes judiciales provinciales encontramos buenos modelos a copiar por la Nación. En Entre Ríos, el Colegio de Abogados proporciona ese servicio jurídico gratuito, por ejemplo, y hace una labor de acompañamiento a las defensorías que funcionan en el Poder Judicial tratando de no desplazar a los defensores, pero, por lo menos, les hacemos un aporte.

No obstante quiero terminar con una visión optimista, creo que desde el '83 en adelante, hemos tenido, reitero lo que dije al comienzo, más avances que retrocesos.

Una última reflexión sobre la carencia de continuidad de las políticas de Estado con una pregunta al representante del gobierno de Canadá. A nosotros nos ha costado mucho vertebrar políticas de Estado en esta materia, creo que ustedes nos pueden brindar elementos y quizás algún apoyo en torno a cómo sostener en el tiempo y a pesar de los cambios políticos, los lineamientos generales de las políticas de Estado generando continuidad que, a pesar de que se sucedan los gobiernos, sostengamos las comisiones y los ámbitos plurales para el rediseño de nuestras instituciones que generamos y que han sido muchos. La pregunta concreta es ¿Cuáles son las claves para lograr sostener políticas de Estado en torno a las transformaciones legales y judiciales? Que es lo que nosotros en la Argentina no hemos logrado hasta el momento.

Mark Berlin

En primer lugar, en Canadá, en términos de establecer un sistema democrático, tenemos un arraigado y profesional sistema burocrático ya implementado. ¿Qué quiero decir con esto? No sé si es igual a la Argentina, pero voy a hacer una comparación con los Estados Unidos. Allí, en ese país, cuando cambian los gobiernos de democráticos a republicanos o viceversa, la vasta mayoría de la administración pública también cambia. Pocos se quedan, imagínense que hablamos de miles de empleados públicos que directamente son despedidos cuando cambia el gobierno. En Canadá, tenemos 300.000 empleados públicos, aproximadamente, y siempre se quedan, no importa que cambie el régimen conservador o liberal. Como ustedes ven, yo soy un señor mayor, peino canas y hace veinticinco años que estoy trabajando en mi gobierno. Imagínense que cambiaron bastantes gobiernos, pero me quedé y como yo, muchísimos otros. De hecho el gobierno cambió hace un mes y todavía sigo y ustedes ven que no importa la cantidad de gobiernos que se sucedan. Cambia el nombre, en realidad, “Conservador” o “Liberal”, pero son gobiernos de centro. Tuvimos algunos cambios drásticos, en algunos casos, para controlar el gobierno; pero hay estabilidad, pese a que cambie la orientación política del gobierno. Piensen en esta cifra, 300.000 empleados públicos que se quedan ahí, quizás sólo diez fueron despedidos por el gobierno. Esto es una estabilidad enorme de la administración pública, que nosotros hemos logrado en Canadá.

Como mencioné ayer, la reforma legal y judicial, es realizada en nuestro país por los Departamentos de Justicia, de hecho, gran parte son ministerios, que se comprometen de

manera constante en todas las iniciativas que tienen que ver con reforma, sea cual fuere el gobierno que en ese momento esté en el poder. Hay una burocracia, que permanece en la administración pública, aún cuando cambia el gobierno y esto creo que es una de las claves que acaba de mencionar.

Asimismo otras instituciones involucradas en la reforma legal y judicial en Canadá tienen niveles de financiamiento que se mantiene. Entonces, esos fondos no están cambiando permanentemente. Debo ser justo, muchas veces, en tiempos de desafíos económicos los gobiernos han abolido las Agencias de Reforma Legal y Judicial diciendo “No tenemos recursos suficientes”. Esa situación recuerdo que se dio cuando asumió un gobierno conservador, hacia el final de la década de los ‘80, que argumentaban que tenían desafíos fiscales y, entonces, debían que abolir las Agencias. Al iniciarse la década del ‘90, se restablecieron, porque cambió el gobierno y, obviamente, se modificó su óptica. En Ontario, que es la provincia con mayor población, la Agencia, también, en algún momento se abolió, pero, luego, se restableció. Tampoco les quiero presentar un panorama en el que todo permanece inalterable, pero sí comentarles que sobre la base de la colaboración que logramos nosotros con los políticos, se puede mantener una estabilidad interesante.

Es importante el diálogo permanente y la comunicación, porque a pesar de puede darse de que un partido político particular en un momento dado no beneficie, ni favorezca a las Agencias de Reforma Legal y Judicial.

Aquí escuché hablar de estas clínicas jurídicas. Creo que es muy importante cuando las universidades se comprometen en los servicios *pro bono*, que son gratuitos.

Carlos Andreucci

La organización de los colegios en la Argentina establece por ley que los abogados deben asumir la atención de las personas carentes de recursos económicos, lo que significa un compromiso de la abogacía, que, como bien decía Luciana Sánchez, en muchos casos se concentra en la defensa de las personas que más recursos tienen. Pero, en muchos lugares del país, la abogacía cumple una tarea de cobertura de lo que la Defensoría Oficial no puede hacer, porque no está organizada o se encuentra excedida. Esto se ve mucho en algunos lugares como el Conurbano Bonaerense.

Esta tarea, que compromete a nuestros colegios me parece interesante analizarla desde este punto de vista, nosotros tenemos una relación de un abogado, más o menos, cada 335 habitantes. Lo que no significa que los 335 tengan un abogado, está claro. Esta es parte de la falta de organización estructural, donde la comprensión de estas políticas públicas que se implementan en Canadá deben que ser receptadas por el sector político de este país, respetando la continuidad de muchos de los trabajos institucionales. Obviamente, nosotros trabajamos, de alguna manera, parcializados, porque no logramos; y este es el desafío, congeniar en una política continua donde el sector político, que debe llevar adelante parte de la instrumentación de estas reformas; respete y convoque y, a su vez, no se apropie de los temas propios de la reforma judicial o legal.

A partir de este primer análisis, me interesaría que nos recuerde John Briggs, el modo en que se seleccionan los jueces en Canadá, que es un dato muy interesante. Aparte, quiero saber si los jueces pagan impuestos por sus salarios y cuánto duran en el cumplimiento de la función. Porque en la Argentina, en este momento, hay doce provincias que empezaron a

trabajar en la reforma de sus constituciones y algunos de los puntos que se pretenden introducir es el plazo de caducidad de la designación de los jueces, a efectos de hacer una recertificación.

John Briggs

Los jueces en Canadá tienen estabilidad, pero a los setenta y cinco se tienen que retirar. Entonces, hasta los setenta y cinco están bárbaro, pero después ponete un puesto de flores, o sea, dedícate a otra cosa.

En cuanto a los sueldos, reciben muy buenos salarios, inclusive para los estándares canadienses, pero pagan impuestos como cualquier otro ciudadano.

Con respecto al proceso de selección de jueces, ha sufrido muchos cambios últimamente de gran significación e importancia, tanto en el ámbito federal como provincial. De manera que hay muchos detalles en cuanto a la selección de jueces, pero este es el panorama general. Si alguien quiere ser juez, tiene que solicitarlo. Pero no era así antes, si ustedes eran amigos del Ministro de Justicia o de alguien en el Gabinete de Ministros, seguro que iban a tener un puesto de juez. Es una forma bastante directa y cruda de expresarlo, muchos eran excelentes y después eran jueces maravillosos. Pero hoy en día no es más así, tienen que solicitar ser jueces y hay un proceso en el cual se requieren referencias. La solicitud se trata de manera confidencial, se entrega a una comisión especial de asesoramiento a los efectos de la selección de jueces y se estudia. Esto pasa en todas las solicitudes. La información se pone a disposición del Ministro de Justicia y, luego, cuando ve que hay un puesto vacante en Nueva Escocia, British Columbia, Ontario o donde sea, analiza el grupo de personas que han sido recomendadas vivamente y efectúa la designación.

Como ustedes ven, se trata de un proceso muy simple. Es muy importante el papel que desempeña esta comisión de asesores, porque tiene representatividad de diferentes segmentos de la comunidad: jueces, Ministerio de Justicia y Colegios de Abogados. Está compuesto de personas muy respetables, competentes y experimentadas. Todos hacen su trabajo de manera voluntaria y se lo toman muy en serio. No digo que todo funciona perfecto, pero sí debo decir que el resultado final de todo este proceso en Canadá hace que la gente se sienta absolutamente confiada en que estos cargos ya no se obtienen simplemente por la presión política, sino por orden de mérito. Esto es muy importante.

Conclusiones del tercer panel

Andrea Pochak, Directora Ejecutiva del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y
Mariano Fernández Valle, Coordinador de CIPPEC.

Andrea Pochak²⁸

²⁸ Directora Adjunta del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Palermo.

Algunas de las cuestiones que se debatieron en el tercer panel, que intuyo que tuvieron que ver con la discusión de los dos primeros paneles explican de alguna manera por qué desde el CELS, una organización de derechos humanos, nos involucramos en la discusión sobre la reforma judicial. Tal vez las respuestas a los interrogantes de este panel son, también, algunas de las respuestas que nosotros estábamos buscando y, por eso, nos involucramos en este debate.

La primera aclaración que ha surgido en este panel es que, para nosotros, el Poder Judicial es un ámbito o un espacio fundamental de resguardo de derechos humanos; pero también en la Argentina, en los últimos tiempos, ha empezado a ocupar un espacio que antes ocupaban otros espacios, ámbitos y actores de mediación política. Hoy, los debates sobre políticas públicas están llegando muchas veces a los estrados judiciales y no tanto a los actores tradicionales. Entonces esta es otra de las razones que explica porque nos involucramos en el debate sobre la reforma judicial. Porque advertimos que no podíamos llevar a los tribunales temas fundamentales de derechos humanos sin involucrarnos en reformas institucionales profundas, que estaban pendientes en la democracia argentina.

Tal vez una aclaración a lo que decía la diputada Rosario Romero, respecto de cuál es el contexto en el que Argentina debate la reforma judicial, por supuesto, signado por los golpes militares —se cumplen mañana treinta años del último—. Pero, desde la recuperación de la democracia hasta hoy, el debate de reforma judicial está inmerso en un contexto de impunidad que atravesó a la Argentina en los últimos veintitrés años y estamos tratando de salir. De manera que estamos discutiendo la reforma judicial en este contexto.

En este sentido, la debilidad de la democracia argentina, que tiene que ver con aprender a vivir en democracia y la impunidad que sufrimos durante tanto tiempo, está relacionada, también, con la debilidad de todas las instituciones. Recién se hablaba de que la reforma judicial tiene que estar inmersa en un debate de temas profundos sobre una reforma política. Creo que en la Argentina la reforma judicial está inmersa en una agenda mucho más amplia de reformas institucionales, o sea, de reforma política. Esto se advierte con claridad tras la crisis de 2001. Cuando el país estalla por la crisis social, económica y política y explota por primera vez. Creo, tal vez me equivoco, pero por primera vez la sociedad advirtió que también los problemas estaban en el Poder Judicial y que los ojos debían ser puestos ahí. Yo no recuerdo que antes se hubieran producido marchas de una enorme cantidad de personas movilizándose como las que existieron en el 2001 y 2002. No sólo ante el Congreso, sino, también, ante la Casa de Gobierno y los Tribunales; en reclamo de la vigencia de sus derechos. Esto es un hecho inédito que demuestra que la crisis institucional en la Argentina es amplia y que, por supuesto, en este marco está inmersa la necesidad de una reforma judicial profunda.

Otra de las cuestiones que se debatieron hoy y que también explican, de alguna manera, nuestro involucramiento en temas de reforma judicial es que, en general, el debate estuvo limitado a pocos actores como los jueces y abogados. Pero el resto de la sociedad y, sobre todo, los usuarios de la justicia miraban el tema como si no tuviera que ver con su situación y con sus derechos. Me parece que esto es parte del déficit que se nota en la situación de la justicia en la Argentina y los pocos avances que hubo en materia de reforma judicial. Creo que no haber democratizado el debate sobre reforma judicial y establecer la idea general de que los temas de justicia son para abogados y jueces es parte del problema. Por eso creo que el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil sin un perfil,

específicamente, especialista en derecho y la participación de distintos otros actores en el debate de la reforma judicial puedan darle a esta nueva etapa pasos más sólidos. Son necesarias otras voces en este debate.

Como decía Mónica Pinto, creo que las facultades de derecho deberían cumplir un rol esencial. En otros países cumplen un rol esencial en el impulso del debate de la reforma judicial. Creo que en es país, por lo menos en los últimos años, han estado bastante ausentes, al menos en el debate público. Hay muchísimos espacios que pueden ocupar las facultades, sobre todo las públicas. Me parece que están desaprovechando ese importantísimo rol. Me acuerdo, hace dos años, aproximadamente, cuando se discutían las leyes "Blumberg" en el Congreso, como decía la diputada Rosario Romero, el importante rol que desempeñó la academia, los especialistas y los profesores de derecho penal para intentar frenar esa inflación legislativa. No creo que el efecto haya sido muy positivo o que hayan tenido demasiado impacto; sin embargo, advertí que se despertaba la academia para el debate público y eso es fundamental en la Argentina.

Otro de los debates de este panel es el tema clásico de nuestra cultura absolutamente legalista. Creo que es un error asimilar la reforma judicial con la legal, como decía Emilio García Méndez. Hay temas que están todavía pendientes de reforma legal, como la situación de la niñez y, sobre todo, las leyes penales vinculadas a personas menores de edad. Por supuesto que hay algunos temas que necesitan reformas legales; sin embargo el gran déficit de nuestra reforma judicial es un tema que excede la reforma legal. Es un tema clave y un ejemplo para nosotros fue la reforma del Consejo de la Magistratura de la Nación. No quiero entrar en este debate, todos, incluso los invitados extranjeros, han estado saturados respecto de la reforma del Consejo de la Magistratura en estos días. Pero, para nosotros, el Consejo requería de reformas que no tenían nada que ver con la ley que lo regula. Se podía haber mejorado el funcionamiento del Consejo sin necesidad de reformas legales. Otro ejemplo que demuestra como se recurre a la ley y como todavía está inserto eso en los legisladores de primero modificar la ley y, después, las instituciones judiciales.

También surgió en el debate de este panel la ausencia de una política judicial. Lamentablemente, la reforma del Consejo de la Magistratura ha demostrado que no hay política judicial en la Argentina, no hay planificación. El otro día, conversando con unos alemanes, decían que una de las cosas que más les asombra en la Argentina es que no se planifica. Creo que en los temas judiciales no se planifica y estamos intentando algunas reformas a los pochazos, como decimos nosotros. Por ejemplo, desde una organización de la sociedad civil, que nos dedicamos fundamentalmente a hacer incidencia en políticas públicas, tenemos la oportunidad de influir a partir de la coyuntura. En la Argentina, la coyuntura es lo más importante, el día a día, lo que pasa mañana y lo que aparece en el diario es lo más relevante. A nosotros, como sociedad civil, nos permite tener, tal vez, más incidencia porque sabemos que aprovechando la prensa podemos lograr algunos cambios. Sin embargo, esto demuestra, de alguna manera, la falta de planificación y de política judicial en serio. La reforma, nuevamente, del Consejo de la Magistratura no estuvo ni siquiera inserta en un plan de reforma judicial más profunda. Hay un ejemplo lamentable, también, en este momento en Argentina que es la reforma penal. Hay un proyecto de reforma del Código Procesal Penal en el Congreso, que tiene estado parlamentario y ha sido apoyado por distintos legisladores de diferentes partidos políticos. Sin embargo, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se está discutiendo el tema, como si este proyecto no existiese. Entonces, esto demuestra la falta de política judicial, ni siquiera se ponen de acuerdo los distintos actores

que deberían estar discutiendo una reforma judicial como el Congreso y el Poder Ejecutivo para aunar esfuerzos y no duplicarlos. Ya hay mucho hecho, incluso tal vez me equivoque, pero creo que el producto que va a salir del Ministerio va a ser muy similar al que tiene estado parlamentario en el Congreso. Entonces ¿Cuál es la necesidad de perder tiempo y esfuerzos?

Otro de los temas que justificaron nuestro involucramiento en los debates de la reforma judicial es lo limitado que estuvo en estos últimos años. No sólo por la cantidad de actores que han participado, sino por los temas que estuvieron bajo discusión. Los temas pasaron por mejorar la tecnología y mayor capacitación judicial. Creo que el enorme desafío en la Argentina, en materia de reforma judicial, sigue siendo el acceso a la justicia y la transparencia de la justicia. Recién hablaban del impuesto a las ganancias, discutamos también del acceso a las declaraciones juradas de los jueces y a la información judicial. Pero, fundamentalmente, que el Poder Judicial sea más democrático; no sólo en su conformación, sino en sus sentencias.

En este sentido, para terminar, una reflexión un poco más optimista. Si hoy estamos tratando de superar la impunidad que ha sufrido la Argentina es gracias al Poder Judicial. Las sentencias que se dictaron a principios de los '80 avalando las leyes de impunidad en la Argentina, se revirtieron en estos últimos años. De manera que, entre éste y otros casos, que han aparecido en estos últimos tiempos, podemos tener algún tipo de esperanza de que un cambio judicial en serio es posible.

Mariano Fernández Valle²⁹

Creo que se hablaron muchos temas importantes hoy. Una primera reflexión que tengo es que comparto el pesimismo de Soledad Pujó y su diagnóstico sobre los últimos años, en los cuáles no se mejoró mucho la situación, porque todos los actores involucrados en la posibilidad de mejorarla estamos bastante conformes con el *status quo*, somos bastante conservadores. Creo que nos pudimos dar el lujo de esperar tanto tiempo sin que nada cambie demasiado porque nosotros no estamos tan mal. A nosotros, el paso del tiempo no nos mata, o nos complica demasiado la vida, como al resto de las personas que tienen problemas y necesitan de reforma de la justicia.

Comparto con Andrea Pochak su diagnóstico en cuanto a que en la reforma de la justicia hay escasos actores involucrados, y es poco democrática. Muchos pueden decir: “Están las facultades de derecho, los Colegios de Abogados, el Poder Judicial, los políticos involucrados”. Pero, en definitiva, todos somos abogados. Si uno empieza a analizar, no tenemos una academia jurídica fuerte. Los profesores de derecho también, son políticos. Los políticos si no son abogados litigantes, después de ejercer la función pública retoman la actividad profesional. Todo está mezclado, es bastante promiscuo nuestro sistema y los actores que estamos conversando también lo somos. Porque el juego nos obliga a esto, ya que

²⁹ Coordinador del Área de Justicia de CIPPEC; Profesor de Derecho Constitucional (Universidad de Palermo y UBA); Postgrado en Derechos Humanos y Procesos de Transición a la Democracia (Universidad de Chile); Maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Palermo); Ex Asesor de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; Ex Coordinador Ejecutivo de la Clínica Jurídica de Interés Público, Universidad de Palermo.

no podemos vivir de un sueldo de profesor de derecho y tenemos que conseguir varios trabajos.

Por otro lado, creo que el mercado democrático está bastante cautivo como se comentó en este panel. Muchos de nosotros todavía tenemos la idea de que la democracia nos pertenece o que el reino jurídico es de los abogados. Eso, realmente, no lo puedo creer, ni entender de alguna forma. Comparto que el Digesto Jurídico Argentino es un esfuerzo jurídico enorme, pero es el mejor ejemplo de cómo ahora nuestra democracia está manejada por un grupo de *élite*. Un día nos vamos a dar cuenta que de 28.000 normas vamos a pasar a un Digesto de 4.000 normas. Eso puede ser excelente, lo comparto plenamente. Ahora, no sé bien cómo se llegaron a esas 4.000 normas, cómo se resolvieron las contradicciones normativas y las derogaciones tácitas. No tengo la menor idea y mucha gente tiene menos idea. Se confía en que se haya hecho un trabajo excelente, como creo que pudo haberse hecho porque hay un nivel de capacidad técnica muy importante puesta en juego; pero hay un déficit democrático enorme. A lo que cabe agregar que esto probablemente termine con alguna votación legislativa que diga: “Aprobamos este digesto legislativo”. Y de repente nos vamos a encontrar con sólo 4.000 normas. Puede ser que eso esté bien, pero puede ser que esté mal. Me resulta muy difícil saber cómo se va a revisar todo ese proceso que llevó tanto tiempo y se invirtieron tantos recursos y capital humano. Este es un tema que lo abordé sin la intención de criticar el Digesto, porque debe ser excelente; sino para mostrar que nuestra democracia sigue siendo un mercado cautivo de determinadas personas que, encima, somos nosotros.

Otra cuestión que quiero rescatar es lo que dijo Carlos Andreucci, que los Colegios de Abogados tienen dos importantes funciones: una es la protección del gremio y la otra es la participación en las políticas públicas para construir un Estado de Derecho. Creo, realmente, que la mayoría de nuestros Colegios le han dado mucha más importancia a la protección del gremio que a la otra función que tienen. Y cuando se mezcló la posibilidad de incidir en políticas públicas con la protección del gremio, precisamente se hicieron políticas públicas para proteger al gremio. Cuando se mezclaron ese par de funciones, se hizo mal. Como ejemplos, tenemos las leyes de tasas o las que crean Cajas de Previsión Social. Habría que ver muchas de esas cuestiones que para mí son trascendentales y que hacen a una mala reforma de justicia.

Otra cuestión que quiero destacar es que acá estamos involucrados actores que tenemos capacidad de hacer cosas y las estamos haciendo. Lo invito a Carlos Andreucci, directamente, sin la intención de hacer responsable a la FACA, sino creyendo que es un espacio que puede contribuir muchísimo a la mejora del Estado y de la justicia. Hay muchísimo que hacer en la reforma de la justicia y no quiero dejar de recalcar que el objetivo es mejorar el acceso a ella. Hay gente que hoy en día no accede y son frenadas por los mismos Colegios de Abogados. La “alfabetización jurídica” (cuando una persona lea adquiere determinadas habilidades legales para explicárselas a otras personas), es acusada de ejercicio ilegal de la abogacía y se censura su trabajo. Las personas que atienden gratuitamente a otras, porque es notoria la falencia del Estado y de los Colegios de Abogados, son acusadas de competencia desleal. Los consultorios jurídicos que se crean en el marco de los Colegios de Abogados que, como bien dijo Carlos Andreucci, tienen la obligación legal de hacerlo, en nuestro sistema son vergonzosos o medianamente malos, pero nunca son buenos. No hay ningún consultorio jurídico en un Colegio de Abogados que sea bueno. Realmente, no lo son. Creo que hay una capacidad más importante que la que invertida para que sean mejores. Hay

capacidad, ya que el Colegio de la Ciudad de Buenos Aires tiene muchísimos recursos, pero que están destinados a hacer seminarios sobre sociedades *off shore* y no a los consultorios jurídicos gratuitos. Esta es una realidad que todos conocemos, pero ningún presidente de Colegios de Abogados gana una elección diciendo que los va a mandar (a los abogados) a trabajar más tiempo gratis. Ganan las elecciones diciendo que van a tener mejores seminarios, una caja de previsión social más importante y ese tipo de cuestiones. Es así, y todos sabemos que es así.

Entonces, creo que gran parte de los operadores que estamos en justicia y en la reforma tenemos reticencia de hacer algunos cambios.

Un punto que me parece importante es la relevancia de democratizar más este proceso para salir de la situación. Se nos muestran datos de gente que no cree en absoluto en el Poder Judicial y comparto con Soledad Pujó plenamente el diagnóstico de que un número de personas nunca le vio la cara a un abogado, ni a un juez y cuando se la vio, hubiese preferido no vérsela jamás. Cuando le explicaron todos sus derechos, y lo que el sistema jurídico prometía, llegó hasta ahí y dijo “Uy, para qué me lo explicaron”. Entonces, hay muchas formas de salir de eso, pero es necesario comenzar con la creación de una mejor imagen de la justicia en la ciudadanía. Esto depende de que se implemente una diferente reforma legal que incluya cambios como, por ejemplo, la justicia vecinal o los juicios por jurados, que están durmiendo el sueño de los justos. Yo estaba en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, promoviendo proyectos de justicia vecinal y la principal oposición a esos proyectos era de los abogados. ¿Por qué? Porque decían que se requiere un abogado por cada parte cuando el juez trata de resolver si el tintorero me debe cinco pesos por el pantalón roto. De modo, el conflicto ingresa a un proceso infernal y a un aparato judicial montado para resolver problemas de muy pequeña cuantía.

Pensemos un poco: “Hay un montón de cuestiones que se nos escapan, no podemos, pero hay otras que sí”. Entonces pensemos en eso, simplemente, en qué estamos haciendo mal, que pudiéramos hacer mejor, y que no dependemos de otros factores sino sólo de nosotros.

José Néstor Ureta³⁰

Tengo un mensaje, por supuesto, desde una óptica totalmente distinta, que es la de las relaciones exteriores y basado en las conclusiones, ya que no estuve en los anteriores paneles. Pero me hacen pensar que ha sido un debate sumamente interesante y estimulante.

Aparte, se han tocado un par de temas mientras estaba presente que me hacen acordar a ciertas cuestiones que son absolutamente liminares en este país, empezando por las políticas de Estado. Las políticas de Estado son un tema fundamental, es algo que nosotros también demandamos desde la diplomacia y desde nuestros gobiernos. Aplicar las políticas de Estado en las relaciones internacionales. Hoy lo vemos acá, en este escenario, que es fundamentalmente binacional en donde hablamos de nuestros propios problemas, lo cual nos hace caer en la cuenta de la importancia de la política exterior. O sea, la política interna y

³⁰ Ministro Plenipotenciario, Subdirector de América del Norte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

la exterior están absolutamente interrelacionadas, prácticamente, no hay ninguna actividad de los ciudadanos que esté fuera de la política internacional, del orden normativo y de las convenciones internacionales. En este orden, lo que significa la lucha contra el terrorismo y, a su vez, todo lo que internamente tiene una amplia repercusión internacional debe ser tenido en cuenta. Porque hay una opinión pública, que siempre está fiscalizando y hay organismos de la sociedad civil de otros países que, también, controlan.

Con lo cual, creo que las políticas de Estados son absolutamente necesarias para una visión estratégica del país y, por supuesto, para un mejor desarrollo de nuestro pueblo. Por supuesto, creo que deberíamos tener muy en cuenta este elemento que nos han dado, para ver cuáles son algunas claves de un país como Canadá, que está absoluta e internacionalmente reconocido como uno de los países más transparentes y en donde las instituciones funcionan mejor.

Tomando otro concepto importante que he escuchado en este panel, lo importante es afianzar la justicia y mejorar nuestra legislación, como una de las herramientas fundamentales para consolidar el sistema democrático argentino.

Dichas estas poquísimas reflexiones *in situ*, que me han permitido sobre la base de lo que he escuchado, les paso a leer un mensaje que está relacionado con nuestro trabajo diario que son las relaciones internacionales.

Debo agradecer, especialmente, a la Embajada de Canadá y al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento por la invitación recibida, la que nos posibilita estar hoy, junto a ustedes, y expresar algunos conceptos sobre las relaciones bilaterales argentino-canadienses y la contribución y significado de esta conferencia sobre la reforma legal y judicial en la Argentina y Canadá. En la Cancillería argentina nos congratulamos de la celebración de este seminario, destacamos la relevancia del tema abordado y la calidad de los expositores. Sabemos que el mismo ha brindado la posibilidad de reunir a especialistas de Canadá y la Argentina, en un debate conjunto sobre los problemas comunes que enfrentan los procesos de reformas legales y judiciales de ambos países. Este encuentro se inscribe en un marco de excelencia de las relaciones bilaterales argentino-canadienses, basadas en la amistad y la cooperación que los argentinos valoramos en toda su importancia. La calidad de nuestra relación bilateral se refleja en los importantes acuerdos que escalonan nuestras relaciones diplomáticas que cubren las más variadas áreas, desde la cooperación en materia espacial y la tecnología de materiales y minerales hasta la aviación civil, el turismo y las relaciones cinematográficas. Las visitas de alto nivel, en una y otra dirección, que han ido consolidando nuestra amistad a lo largo de una relación de más de sesenta años. El interés por esta relación se ha manifestado en los respectivos parlamentos, al crear grupos de amistad argentino-canadienses.

En este contexto, cuadra perfectamente el hecho de que las inversiones canadienses en la Argentina ocupen el cuarto lugar por su volumen, lo que representa un dato que trasciende el interés específicamente económico. Al buen entendimiento que se ha generado entre nosotros en el campo bilateral, se suman coincidencias en los foros multilaterales, en los que abogamos juntos por las causas de la paz y el progreso de las naciones. No es de extrañar que los registros de nuestras respectivas votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otros foros, reflejen un alto grado de correlación positiva y que ambos países compartan una visión sobre la importancia, desde el multilateralismo, en la gestión de los intereses comunes de la sociedad internacional. Ello es así porque nuestros dos países se

verifica una creciente convergencia en diversas cuestiones de la agenda multilateral en materia como los derechos humanos, la aprobación de la democracia, la no proliferación de armas de destrucción de masa, la protección del medio ambiente, la lucha contra el terrorismo internacional y el Tribunal Penal Internacional, entre otras materias.

Tenemos mucho camino recorrido y mucho más que recorrer aún juntos, en beneficio de nuestros pueblos. Nuestras áreas de cooperación nos permitirán contribuir al desarrollo de los mismos. Creemos que en este contexto se escribe este seminario organizado por el CIPPEC, en colaboración con el Grupo de Desarrollo Internacional del Departamento de Justicia de Canadá y la Embajada de Canadá, que ha permitido, asimismo, no sólo profundizar el análisis de las dificultades de la reforma legal y jurídica, sino también, delinear sus posibles soluciones, en aras de mejorar el funcionamiento de los sistemas jurídicos y de la justicia.

Asimismo, ha sido altamente eficaz, creemos, como instrumento para fomentar la investigación conjunta, a partir del intercambio de ideas y experiencias de expertos de la Argentina y Canadá y será, sin duda, un incentivo para ampliar aún más la colaboración existente en esta importante materia.

Réjean Tessier³¹

Quiero agradecer sus palabras, Ministro. Comparto el análisis y la presentación que hace de nuestra relación. Como dijo el Embajador Gagnon ayer, el trabajo de cooperación que estamos llevando adelante en el área de la reforma de la justicia forma parte de un gran abanico de relaciones.

En realidad, Canadá y la Argentina son países hermanos: tenemos una experiencia, una visión, un análisis de los problemas y somos ciudadanos del mundo que quieren encontrar soluciones similares. El análisis de los problemas y del contexto, los esfuerzos y las soluciones son, también, similares. No hay divergencias de soluciones. Entonces, en todos los casos, como lo explica José Néstor Ureta, ante cualquier problema internacional, la Argentina y Canadá trabajamos juntos. Resulta muy fácil encontrar una solución común.

Agradezco nuevamente sus palabras y quisiera, también, agradecer la participación de los representantes del Poder Judicial; del Poder Ejecutivo; del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; los representantes de abogados, de académicos y de la sociedad civil, que brindaron una dimensión muy humana e interesante a nuestros colegas de Canadá, presentes aquí para intercambiar, para discutir, aprender y compartir las experiencias. Es para nosotros una experiencia muy positiva. Mis colegas, Mark Berlin, Alí Alibhai y John Briggs me han mencionado reiteradas veces, cuan importante es la relación que mantienen con varios interlocutores de la sociedad civil y del gobierno para desarrollar la cooperación y el trabajo conjunto, frente a los problemas internacionales, no solamente bilaterales.

La relación entre nuestros países no se da solamente entre gobiernos, sino que hay jueces, académicos y parlamentarios canadienses que trabajan con sus pares de Argentina. Me enorgullece constatar la riqueza de las relaciones, cuando se dan vínculos tan amplios entre tantos funcionarios.

³¹ Consejero Político y Económico de la Embajada de Canadá en Buenos Aires

Para concluir, quiero agradecer la contribución de CIPPEC, de Soledad Pujó y de otros miembros de ese grupo muy profesional, así como el apoyo de la Fundación Noble del Grupo Clarín y los aportes de todos los asistentes.