

DESAFIOS PARA LA REFORMA A LA JUSTICIA PENAL MEXICANA

Cristián Riego

A partir de mi experiencia en las reformas que han tenido lugar en otros países de América Latina antes que en México voy a plantear una idea muy general que es sin duda una simplificación pero que me parece puede ayudar a identificar una parte importante de lo que esta en juego en el caso de México al afrontar este cambio tan importante.

Pienso que es posible afirmar de modo general que en el caso de los demás países latinoamericanos y en especial en el de los países de mayor desarrollo relativo tales como Argentina, Costa Rica o Chile, que son los que de manera mas pertinente se pueden comparar con México, los principales desafíos de la reforma estuvieron, y están todavía, constituidos por lo que podemos identificar como problemas técnicos, esto es dificultades muy importantes para poder resolver diversas cuestiones que resultan fundamentales para que un sistema tan complejo como lo es un sistema de justicia penal acusatorio pueda funcionar razonablemente. Así en todos estos países las discusiones principales han estado centradas en cuestiones como la demora de los procesos, el funcionamiento de las audiencias orales y la gestión de los despachos judiciales. La mayor o menor capacidad de las instituciones para resolver estos problemas ha determinado en buena medida el éxito o fracaso relativo del proceso.

En el caso de México, mi impresión es que estos problemas no estarán en el centro del debate, creo por el contrario que los sistemas judiciales mexicanos o a lo menos los más fuertes institucionalmente podrán solucionar cada una de estas cuestiones con eficacia y de hecho ejemplos como el del estado de Chihuahua apuntan en ese sentido. Los mexicanos cuentan con una serie de condiciones que les facilitan esta tarea como son el intenso contacto con los EEUU, el contar con recursos materiales importantes, la existencia de muchas áreas de la actividad económicas muy modernas y bien gestionadas de las cuales se pueden extraer ideas y personas, y finalmente la propia experiencia previa de Latinoamérica que ha desarrollado soluciones a la mayoría de estos problemas.

Creo en cambio que el principal desafío para la reforma mexicana será de carácter más bien político y estará vinculado a la capacidad que tenga el sistema judicial para ejercitar su independencia en términos de conseguir que las agencias encargadas de la persecución, policías y Ministerios Públicos, se sometan a un proceso penal competitivo en el cual su actividad será cuestionada y a partir del cual deberán probablemente reformarse sustancialmente.

Mientras en otros países de América Latina antes de la reforma lo que podríamos llamar el sistema de persecución penal que integran fiscales y policías, era débil y políticamente poco relevante, en México las procuradurías y las policías judiciales son una parte muy importante de aparato del estado y se vinculan de modos complejos pero fuertes a los núcleos básicos de ejercicio del poder. La ciudadanía por su parte percibe esto y las expectativas de cambio recaen muy directamente sobre este aparato de persecución, incluso más que sobre los jueces, los que aparecen como menos relevantes.

De mi limitado conocimiento de la realidad mexicana me parece percibir que en sus agencias de persecución se desarrolla hoy una situación bastante dinámica en la que, por un lado, aparece una cierta cultura tradicional, que tiene como elementos característicos bajos niveles de profesionalismo, amplios márgenes en el uso del poder frente a los ciudadanos, vínculos estrechos con el ejercicio del poder político y la existencia de prácticas de corrupción, y, por el otro, diversos esfuerzos de cambio orientados a profesionalizar a fiscales y policías, a autonomizarlos del poder político y a fortalecer sus instituciones. Estas iniciativas de cambio tienen diversos niveles de profundidad y en cualquier caso son muy complejas políticamente y van a requerir de esfuerzo y persistencia por periodos importantes de tiempo antes de llegar a constituir una nueva cultura hegemónica que supere la anterior.

En cuanto al sistema judicial, el sistema escrito le ha permitido en mi opinión desarrollarse y crecer en personal y recursos de manera muy importante sin aparecer confrontando al aparato de persecución. La validez de las actuaciones del Ministerio Público preestablecida por la ley, y acrecentada por las prácticas procesales, hace que el proceso no sea un escenario competitivo para las agencias encargadas de la persecución del delito. A esto se suma el hecho de que dado el clima ciudadano de inseguridad los

jueces tienen muy pocos incentivos para cuestionar el modo en que se conducen los casos por los fiscales y policías, así como el trato que estas agencias dan a los imputados o la veracidad de la prueba presentada.

Los propósitos de la reforma mexicana son muy amplios pero a mi me parece que claramente la expectativa que le da fortaleza al proceso es la de que por medio de procedimientos públicos y orales, desarrollados en tiempos cercanos a los hechos y con la presencia directa de sus protagonistas, se genere un escenario competitivo en el cual las agencias de persecución, al presentar cada uno de los casos se vean obligadas a justificar detalladamente sus actuaciones y esto termine por obligarlas a mejorar sustancialmente sus estándares de profesionalismo, su autonomía e integridad.

La experiencia de otros países muestra en mi opinión que si la mayor competitividad del proceso judicial es consistente con propósitos muy firmes de reforma interna de los órganos de persecución es posible lograr un efecto global muy positivo en que el proceso penal funcione como un espacio institucional que desincentiva las prácticas tradicionales y premie el profesionalismo y el trabajo bien hecho de policías y fiscales, lo que a su vez refuerza las iniciativas innovadoras y de mejora que puedan tener lugar dentro de las propias instituciones encargadas de la persecución. No obstante, no es fácil que esta coordinación entre la reforma de la justicia y la reforma de las agencias de persecución funcione coordinadamente. Los tiempos de ambas suelen ser distintos y las urgencias políticas de sus líderes también. Los líderes de la reforma policial y de las procuradurías o fiscalías no pueden sobrevivir si permanentemente son sistemáticamente derrotados en los escenarios judiciales y eso los puede alejar mucho la reforma judicial. Otro riesgo es que los jueces no sean capaces de soportar la presión política derivada de dictar resoluciones contrarias a las agencias de persecución y el nuevo proceso termine siendo no competitivo por la vía de la réplica de las prácticas actuales o por la creación de otras nuevas con similares efectos. También es posible que los reformistas de las instituciones persecutorias paguen costos internos demasiado altos por su adhesión a un nuevo sistema procesal que es percibido como demasiado hostil por la mayoría de sus colegas. Finalmente, cabe mencionar, a partir de la experiencia, el riesgo de que los jueces, o al menos algunos de ellos, extremen

las exigencias a policías y fiscales no tomando en cuenta las limitaciones del proceso de cambio.

Me gustaría terminar identificando, a modo de resumen, las que en mi opinión son las condiciones necesarias para la realización de un proceso de reforma exitoso en el caso mexicano:

En primer lugar se requiere que una amplia mayoría de jueces, con el apoyo de sus cúpulas o a lo menos de una parte importante de ellas, se apropie de proceso de reforma y lo entienda como un mecanismo destinado a la afirmación de su independencia. Esto supone que los jueces aprendan a usar los mecanismos procesales nuevos: la publicidad, la oralidad, la cercanía temporal y física con los hechos y las partes, como mecanismos destinados a afianzar su poder para resolver los casos con independencia.

En segundo lugar, se requiere la existencia de un vigoroso movimiento de reforma a las agencias de persecución que sea persistente en el tiempo y que vaya generando crecientes espacios de profesionalismo y autonomía.

En tercer lugar se requiere que los actores de ambos procesos comprendan a cabalidad la importancia de los cambios que su contraparte esta experimentando y que sean capaces de mantener un cierto equilibrio entre ambos procesos en el largo plazo ya que es de prever que en la operación diaria del nuevo sistema las contradicciones se expresaran de modo permanente. Lo ideal es que ambos procesos de reforma estén incluidos dentro de un amplio consenso político de fortalecimiento institucional que se proyecta en largo plazo.