

PN-ABN-393
ISA 21022

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
DEL TRABAJO SOBRE LA
ADMINISTRACION DE JUSTICIA
EN PARAGUAY**

PO # 9205-00

Presentado a:

USAID/Paraguay

Por:

**Cecchi and Company Consulting, Inc.
1730 Rhode Island Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20036-3193**

6 de agosto de 1992

INDICE

	Página
I. INTRODUCCION	1
II. PROBLEMAS Y TEMAS MAYORES CON QUE SE ENFRENTA EL SECTOR	3
III. PRIORIDADES Y ESTRATEGIA DE ACCION	6
A. Planes en Ejecución	6
B. Papel de los Organismos no Gubernamentales	7
IV. COMPOSICION DEL PROGRAMA SUGERIDO	8
A. Corto Plazo	8
1. Constitución de un Grupo Formal de Trabajo y Elaboración del Plan de Trabajo	8
2. Grupo Especial de Trabajo para la Reducción de la Población Penitenciaria en Prisión Preventiva	9
3. Análisis de los Impedimentos Legales y Judiciales al Comercio y a la Inversión	10
4. Término e Implementación del Nuevo Código de Procedimientos Penales	10
5. Apoyo al Trabajo del Consejo Judicial e Institucionalización de la Carrera Judicial	11
6. Diseño de un Programa de Capacitación Judicial y Planes para su Implementación	12
7. Diseño y Lanzamiento de un Programa para el Mejoramiento de la Administración de los Tribunales	12
8. Diseño y Lanzamiento de un Programa para el Impulso del Sistema Acusatorio	13
9. Diseño y Lanzamiento de un Programa para Consolidar el Sistema de Defensa Pública	14

	Página
10. Diseño de un Programa Integrado para la Sistematización de la Información Legal y Operativa del Sector Justicia	14
B. Largo Plazo	14
1. Formación y Adopción de una Estrategia para el Sector Justicia y de un Programa Multianual	15
2. Implementación del Programa Multianual	16

I. INTRODUCCION

La oficina del representante de AID en Paraguay contrató a Checchi and Company Consulting Inc. (Checchi) para que, junto con las autoridades paraguayas, revisara la situación actual del sector Justicia en el país, a fin de determinar las prioridades y planes nacionales para el mejoramiento de su eficiencia y formular recomendaciones para la elaboración de una estrategia y un plan comprensivo de actividades destinados a hacer progresar dichos planes y prioridades tanto a corto como a largo plazo. Checchi suministró los servicios de dos consultores: el profesor Luis Salas y el Sr. John Oleson. El profesor Salas ya había efectuado en 1990 una investigación preliminar de la Administración de Justicia paraguaya, y el Sr. Oleson había evaluado las actividades de AID en este sector a mediados de 1991. Entre el 6 y el 15 de abril de 1992, estos dos consultores sostuvieron conversaciones sobre el tema con representantes del gobierno de los Estados Unidos en ese país y con funcionarios paraguayos tanto del sector público como del privado y, de regreso a los Estados Unidos, prepararon un informe cuyas conclusiones y recomendaciones se exponen seguidamente.

Principales conclusiones de los consultores:

- . La asistencia de AID durante los años pasados fue modesta. Tanto la evaluación preliminar de ese esfuerzo, hecha por Checchi en julio de 1991, como la que da origen al presente documento, indican que los resultados de esta ayuda no llegó al nivel de sus expectativas. Aunque parte de esta situación se debió a las condiciones especiales de las actividades emprendidas, su diseño e implementación, también refleja otras deficiencias que aún persisten. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes: i) falta de consenso entre las autoridades paraguayas con respecto al modo de implementación de las reformas; ii) una tradición de trabajar en forma independiente que dificulta aún más las posibilidades de consenso; iii) falta de coordinación entre los actores más importantes del sistema en el esfuerzo de reformas y de su implementación.
- . Uno de los signos más alentadores para el éxito de un programa de asistencia en la reforma de la Administración de Justicia es que, después de un largo período de gobierno autoritario, Paraguay está en vías de transición a la democracia.
- . Se reconoce generalmente que la actual transición hacia un gobierno completamente democrático requiere que el sistema de Administración de Justicia sea reformado de acuerdo con las expectativas del pueblo paraguayo. Cualquier reforma en este sector orientada a conseguir la confianza del público en el mismo se considera prioritaria en los planes del gobierno.
- . Los trabajos de la Constituyente están orientados a la adopción de medidas destinadas a garantizar una mayor independencia del Poder Judicial y conseguir una mayor eficiencia en las instituciones del sector Justicia. Entre tales medidas están la creación de un Consejo

Judicial y del cargo de Fiscal General (para la acusación), el otorgamiento al Poder Judicial del 3% del presupuesto nacional y la aceptación del procedimiento oral.

. Ya se han realizado diversos trabajos sobre temas importantes, tales como la reforma del Código penal y del Código de procedimientos penales, el diseño de un programa de capacitación del personal judicial y la sistematización de la información legal y de los datos referentes a las actividades de las tribunales. Sin embargo, dichos trabajos han sido llevados a cabo sobre todo en un plano individual (sin mecanismos de coordinación con otros especialistas que estén trabajando en el mismo tema) y sin que exista un plan o programa de conjunto. Además, los análisis y recomendaciones sobre estos temas -y otros más- efectuados por consultores extranjeros no siempre dan lugar a acciones concretas por parte del personal nacional implicado en el sector. Cualquier trabajo futuro en el área deberá considerar las vías tendientes a la superación de estas dificultades.

. El período entre la adopción de la nueva Constitución y la fecha en que el nuevo gobierno asuma el cargo en 1993 podría utilizarse para completar los análisis ya efectuados y diseñar las actividades necesarias para la elaboración de un programa de conjunto del sector Justicia destinado a ser adoptado por el nuevo gobierno.

. Existen dos problemas serios que deben considerarse con urgencia. Uno es el gran número de personas mantenidas en prisión preventiva; el otro, la necesidad de nombrar a los miembros del Consejo Judicial y de hacer funcionar lo antes posible este organismo, de tal forma que pueda servir para la selección y nombramiento de los jueces que asuman su cargo al empezar su mandato el nuevo gobierno.

. A largo plazo, los temas más importantes que deberían ser considerados como parte de un programa del sector Justicia serían los siguientes:

- La elaboración y adopción de un sistema apolítico, basado en los méritos de los postulantes, para la selección y utilización del personal del Poder Judicial y del Ministerio Público.

- La introducción efectiva en materia penal de ciertos aspectos del sistema acusatorio y el recurso a procedimientos orales y juicios públicos.

- La potenciación de las funciones del fiscal y del defensor público, para que se ajusten a los objetivos de los códigos (penal y de procedimientos penales) reformados.

- La potenciación del sistema de administración de los tribunales, incluyéndose la sistematización de la información legal y operativa, para contribuir a una verdadera independencia del Poder Judicial, así como a su eficiencia.

- La creación e implementación de un sistema de capacitación para los miembros actuales y futuros del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensa Pública, lo que permitirá que el personal de estos organismos estén debidamente preparados para cumplir con sus responsabilidades.

- La reforma del sistema de educación legal básica y continuada, con la finalidad de que los abogados estén preparados para una mejor utilización de las reformas legales e institucionales.

- La reforma del sistema penitenciario, lo que permitirá que entre los detenidos preventivamente no se incluya a personas que no constituyan un peligro público y cuyo juicio no se lleva a cabo en los plazos estipulados en el código reformado de procedimientos penales, y que los reclusos reciban un tratamiento humanitario y alguna preparación para su retorno a la libertad.

- La reforma de los parámetros legales que rigen las inversiones y el comercio, a fin de estimular una mayor actividad económica privada.

Un programa que intentara buscar solución a todos estos problemas sería muy ambicioso y tendría que ser cuidadosamente diseñado e implementado en etapas, siendo de vital importancia el establecimiento de prioridades en el mismo. La ayuda para su diseño e implementación podría venir de varias fuentes, aunque en su uso se debería acordar una gran importancia a la coordinación efectiva entre las autoridades paraguayas y las agencias participantes. Si bien los consultores podrían hacer recomendaciones con respecto a las fuentes de asistencia, las decisiones deberían ser tomadas únicamente por las agencias participantes eventuales.

II. PROBLEMAS Y TEMAS MAYORES CON QUE SE ENFRENTA EL SECTOR

Los problemas y temas mayores con que hoy día se enfrenta el sistema paraguayo de Administración de Justicia, familiares a las personas interesadas en el actual movimiento de reforma, son los siguientes.

El Poder Judicial

- . La imagen pública del Poder Judicial es baja, en parte porque se le considera como una reliquia del régimen pasado, pero sobre todo por darse en algunos de sus miembros prácticas de politización y de corrupción.

- . El Poder Judicial carece de independencia con respecto a los otros poderes del Estado; sus miembros son nombrados por el Ejecutivo y sus recursos dependen de las decisiones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, siendo además inadecuados para cumplir con sus propias

responsabilidades. Asimismo, este poder no puede revocar las decisiones de los otros dos, aun cuando éstas sean inconstitucionales.

- . La politización del Poder Judicial constituye una crítica común sobre el sistema. La inferencia política se refleja fundamentalmente en la selección del personal judicial. Aun cuando se ha discutido ampliamente acerca de la necesidad de implementar una carrera judicial (sistema de selección basado en el mérito), no existe en la actualidad ningún mecanismo para la selección del personal judicial basado en el mérito y para la conducción y supervisión del trabajo realizado, a partir de una base profesional y apolítica.
- . Aunque los códigos de procedimientos contemplan períodos cortos para completar cada etapa del proceso, estos rara vez se cumplen. Las demoras son especialmente agudas en el sistema penal, ya que la mayoría de los acusados están en prisión preventiva.
- . El Código penal y el Código de procedimientos penales son anticuados y no corresponden a las tendencias regionales modernas.
- . El número de jueces, en relación con la población, está por debajo de la mayoría de los países latinoamericanos.
- . El sistema de administración de tribunales es deficiente y disperso, con escasa coordinación entre sus diversas unidades y poco apoyo de los jueces. Además, no existen manuales o reglamentos, políticas sistemáticas con respecto al personal, ni delegación de autoridad.
- . No existen sistemas para la recolección de información respecto a la operación de los tribunales o a la localización del estado de las causas.
- . La supervisión del trabajo y de las decisiones de los jueces corresponde exclusivamente a la Corte Suprema.

La Función del Fiscal

- . Tradicionalmente, los fiscales han desempeñado un papel pasivo en la investigación y persecución penal del delito. Un reducido número de ellos lleva a cabo todo este trabajo, sin poder contar con una tradición u organización que apoye una intervención efectiva de los mismos.
- . Las deficiencias institucionales del Poder Judicial también se encuentran en el Ministerio Público.
- . La introducción de procedimientos orales, de acuerdo con las reformas propuestas al Código de procedimientos penales, supondrá mayores responsabilidades para los fiscales y, si no reciben soluciones adecuadas, podrá empeorar las deficiencias del sistema.

- . La relación entre los investigadores policiales y el nuevo puesto de fiscal tendrá que ser clarificada. Se deberá encontrar medios para mejorar la capacidad de la policía en su labor investigativa y mantener las garantías fundamentales procesales que se establezcan en las reformas del Código de procedimientos penales.

La Función del Defensor Público

- . También el sistema de defensa pública es muy deficiente. Existen solamente 12 defensores públicos en todo el país, los cuales reciben poca supervisión y apoyo.
- . Los defensores públicos no tienen ningún control sobre el número de casos que se les asigna, ya que deben representar a cualquier persona que solicite sus servicios; la indigencia no es criterio para su designación.
- . La introducción de procedimientos orales, de acuerdo con las reformas propuestas al Código de procedimientos penales, podrá empeorar esta situación, a menos que se refuerce el sistema de la defensa pública.

El Sistema Penitenciario

- . La sobrepoblación penitenciaria contribuye a que las condiciones de los reclusos estén por debajo del mínimo requerido para garantizar sus derechos fundamentales.
- . Más del 90% de los detenidos está esperando ser juzgados (en vez de cumplir sentencias condenatorias), y muchos de ellos llevan encarcelados períodos mucho más largos de los previstos por la ley en las diversas etapas del proceso. Paraguay tiene el porcentaje más elevado de presos sin condena de todas las naciones latinoamericanas.
- . No existe ningún servicio de rehabilitación para adultos y no se da ninguna enseñanza a los detenidos menores de edad.

La Formación Legal

- . La formación legal básica dada en las Facultades de Derecho es deficiente en muchos aspectos, por lo que sus graduados no están preparados para ejercer la profesión de abogado.
- . Casi no hay capacitación de los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público o de la Defensa Pública. La que se ofrece, por lo general de escasa calidad (lo que ocasiona una baja asistencia en los eventos educativos), no suele enfatizar en temas prácticos o no puede usarse en el trabajo de los organismos del sector Justicia.

Organización Sectorial y Reforma

- . No existe ningún mecanismo institucional destinado a coordinar las acciones de los diversos sectores del sistema de Administración de Justicia.
- . Diversos grupos y personas, raramente relacionados entre sí, están llevando a cabo trabajos para la reforma de varios aspectos del sector.

III. PRIORIDADES Y ESTRATEGIA DE ACCION

A. Planes en Ejecución

Las principales actividades que se están impulsando en el país relacionadas con el sector Justicia son las siguientes:

- * la Constituyente, que introducirá reformas básicas;
- * la preparación de proyectos de ley para reformar el Código penal y el Código de procedimientos penales;
- * la elaboración de propuestas para un sistema de capacitación del personal judicial;
- * propuestas para la sistematización de la información legal y operativa en los tribunales y en otras instituciones del sector.

Al mismo tiempo, se está dando un importante debate en torno a la sobrepoblación penitenciaria y sobre la necesidad de reemplazar a varios de los jueces actuales. También se ha reconocido que la adopción de procedimientos orales y de elementos propios del sistema acusatorio, aunque deseable, requerirá de actividades de preparación y apoyo al trabajo de los jueces, fiscales y defensores, que aún no han sido planeadas.

La labor de la Constituyente está en marcha y se estima que estará terminada en julio de 1992. Sin embargo, con la sola excepción de los esfuerzos de sistematización de la información, el trabajo sobre las actividades y temas de preocupación inmediata está aún a nivel de concepción. Las propuestas de actividades ya existentes están relacionadas con individuos particulares o con entidades no oficiales, careciéndose de planes globales y de estrategias de seguimiento que las enmarquen y orienten.

Los consultores que elaboraron este informe coinciden en que los tópicos con que se está trabajando en el sector Justicia son importantes y merecen atención inmediata. Sin embargo, preocupa que el trabajo no se haga de manera coordinada. Si bien, hasta ahora, la gran parte de las actividades del sector han sido ejecutadas por personas o entidades

vinculadas a la esfera pública, no necesariamente han reflejado las posiciones institucionales. Por ejemplo, las reformas al Código penal y al Código de procedimientos penales han sido preparadas por dos comisiones oficiales, una nombrada por el Ministro de Justicia y la otra por el Procurador General; una tercera comisión está trabajando bajo los auspicios de una organización no gubernamental, el Instituto de Ciencias Penales (ICP). Por otro lado, una propuesta para la creación de un sistema de capacitación del personal judicial fue preparada por una organización no gubernamental, pero deberá ser consultado con el Poder Judicial. Esta forma individualista de trabajo ha permitido el desarrollo de diversas experiencias, pero muy posiblemente ha contribuido a la falta de coordinación entre los distintos esfuerzos y de continuarse con ella, podría amenazar el logro de un consenso oficial alrededor de problemas fundamentales.

También creemos que para que los resultados de las distintas iniciativas sean duraderos y significativos, deberán atenderse otras necesidades del sector Justicia dentro de un plazo de tiempo razonable. Sugerimos, pues, que el trabajo se inicie con la preparación de actividades que atiendan tales necesidades y con la elaboración de un programa global para el sector que integre todo el trabajo que se está realizando y el que se va a realizar. Las sugerencias contenidas en este informe podrían ser el primer paso en la preparación de tal programa.

B. Papel de los Organismos no Gubernamentales

Aunque nuestra recomendación es que los esfuerzos iniciales se concentren en promover una mayor coordinación entre las reformas que están en marcha y un consenso oficial sobre las acciones a llevar a cabo, creemos también que debe promoverse y fortalecerse el papel de las personas y organizaciones no gubernamentales dentro del programa de reformas. En particular consideramos que el Colegio de Abogados y las Facultades de Derecho deberían tener una participación más activa en dicho proceso.

Se debería considerar la creación o la selección de alguna entidad del sector privado que actuara como personal de apoyo en el esfuerzo de coordinación y/o como administradora de los recursos financieros proporcionados por agencias externas para las actividades de reforma. Una entidad del sector privado dispone de mayor flexibilidad para el manejo de los recursos que otra del sector público, la cual deberá cumplir con los procedimientos formales de contabilidad y contratación administrativa. Contar con esta flexibilidad será especialmente útil en el corto plazo, por lo menos hasta que el sector Justicia cuente con una mejor organización y con sistemas de administración y coordinación. Se entiende que las funciones de cualquier organización privada serían supervisadas debidamente por las autoridades oficiales correspondientes.

IV. COMPOSICION DEL PROGRAMA SUGERIDO

Considerando la necesidad de una reforma comprensiva del sector Justicia, será importante que cualquier programa esté bien planeado y su implementación bien calendarizada, de tal modo que pueda ser ejecutado por las organizaciones paraguayas involucradas. Es posible que un programa de esta naturaleza requiera de asistencia técnica externa o de otro tipo, la cual también necesitará de un planeamiento y una implementación regulada. Estas consideraciones exigen una importante etapa preparatoria. Aparte de esto, cualquier programa comprensivo de reforma necesitará contar con una serie de condiciones políticas que posiblemente no sean alcanzadas sino hasta después de que el próximo gobierno asuma el poder en agosto de 1993. Por consiguiente, lo que se sugiere como programa para el año próximo consiste en actividades de análisis, diseño y prueba. Una vez establecido el nuevo gobierno, y con las nuevas autoridades judiciales en sus puestos, se completará la fase preparatoria con la adopción de un plan de trabajo plurianual que incluya actividades y proyectos cuya implementación será llevada durante un período inmediato de tres a cinco años.

Por muy importantes que sean las actividades preparatorias, también será necesario generar algunas actividades de impacto más inmediato. En ciertos casos, éstas podrán surgir de la naturaleza de emergencia de algunas condiciones que presenta el sector; un ejemplo podría ser el establecimiento de un grupo especial dedicado a la reducción de la población penitenciaria en el corto plazo. En otros casos, dichas actividades podrían resultar de consideraciones institucionales; otro ejemplo en este sentido podría ser el pronto establecimiento y funcionamiento del Consejo Judicial y su preparación para la selección del personal que entrará en funciones con el nuevo gobierno en agosto de 1993. El promover actividades de impacto inmediato en la operación del sector Justicia será finalmente útil en la generación de apoyo público al programa de reforma de largo plazo.

A. Corto Plazo (Del presente a agosto de 1993)

Se considera como corto plazo el período de transición entre la conclusión del trabajo de la Constituyente y la toma de posesión del nuevo Presidente y del nuevo Congreso en agosto de 1993, quienes nombrarán de manera casi inmediata a las nuevas autoridades judiciales.

Las secciones siguientes describen la naturaleza del trabajo a realizarse en el corto plazo y recomendaciones sobre cómo llevarlo a cabo. Un presupuesto detallado sería preparado como parte de la elaboración de un plan de trabajo para el período de transición.

1. Constitución de un Grupo Formal de Trabajo y Elaboración del Plan de Trabajo

A medida que continúa el proceso de preparación de un programa para el sector Justicia y la búsqueda de apoyo para sus actividades, será importante contar con medios

para obtener información fiable sobre lo que acontece en dicho sector, con orientación respecto a la percepción de sus organismos (diferente de la de sus miembros), y con una coordinación entre tales organismos para la preparación de análisis destinados a justificar solicitudes de asistencia y para la provisión de asesores que puedan incorporarse en el futuro. La constitución de un grupo formal de trabajo del sector justicia podría servir a estos propósitos. En este grupo de trabajo deberían al menos estar representadas las instituciones claves del sector -tribunales, Ministerio Público (tanto de la oficina del fiscal como representantes del Estado) y Ministerio de Justicia-. También sería útil tener representantes de la policía de investigación, de las principales Facultades de Derecho y del principal Colegio de Abogados. Estos representantes deben ser de un nivel lo suficientemente alto como para poder hablar efectivamente en nombre de su institución y conseguir la cooperación de los diversos niveles de trabajo, pero no tanto como para que sus múltiples compromisos les impida dedicar un tiempo razonable a las actividades del grupo. Para reforzar el papel del grupo de trabajo, éste debería estar dirigido por una figura prominente en el área. Nuestra sugerencia es que esta figura sea el mismo Fiscal General. La primera tarea del grupo sería la preparación de un plan de trabajo para el período de transición. Dicho plan podría ser preparado durante la misma sesión en que se discutan las recomendaciones de este informe y podría estar listo para mediados de septiembre de 1992.

El grupo de trabajo podría estar asesorado por las organizaciones miembros o por personas u organizaciones privadas contratadas para tal efecto. Esta última opción se recomienda de manera preferente, siempre y cuando existan los fondos adecuados, ya que ayudaría a asegurar el cumplimiento de las tareas en el tiempo necesario. En este sentido, sugerimos que se contrate a un Director Ejecutivo y a un Asistente Administrativo, con una disponibilidad de medio tiempo, para asistir al grupo de trabajo, y que los tribunales proporcionen espacio para oficinas. Los fondos para tales contrataciones podrían provenir de una agencia cooperante.

2. Grupo Especial de Trabajo para la Reducción de la Población Penitenciaria en Prisión Preventiva

Es urgente reducir el número de personas que se encuentran en prisión preventiva. Esto podría lograrse por medio de un esfuerzo especial que identifique los casos de los detenidos que no hayan sido procesados durante el período que establece la ley y que no estén siendo acusados por crímenes violentos. Los casos de tales personas podrían transferirse a un tribunal especial o a un grupo especial "ad hoc" de jueces jubilados y abogados privados, quienes podrían recomendar su libertad (no el archivo del caso), ya sea de manera inmediata o dentro de un plazo fijo si es que el juicio no se ha terminado. Se podría asignar a los fiscales del Ministerio Público la tarea de verificar que las autoridades de las prisiones cumplen con las órdenes del tribunal especial o del grupo "ad hoc".

Se podría llevar a cabo un proyecto piloto para asegurarse de que todos los casos de personas en espera de juicio en Asunción sean revisados por un juez y se tome una determinación respecto a si la detención continuada es apropiada o no. El primer paso sería

el nombramiento de un juez especial cuya única responsabilidad consistiría en hacerse cargo de estos casos por un período de seis meses. Se emplearían estudiantes de Derecho como asistentes en esta tarea. Una vez establecida esta oficina, se requeriría que todos los jueces de primera instancia le mandaran los casos de todos los reos detenidos por más de 90 días. Los estudiantes de Derecho estudiarían cada caso y harían recomendaciones al juez sobre la conveniencia o no de dejar al reo en libertad.

Si el grupo especial de trabajo determinara que las demoras son causadas por fallas en el Código de procedimientos penales, bosquejarían una reforma apropiada para su consideración por parte de la Comisión de reforma del Código. El objetivo del proyecto sería poner en libertad hasta un 50% de los reos en situación de detención preventiva en Asunción. Para asegurarse de que la situación no volverá al estado anterior, el grupo de trabajo haría recomendaciones a la Corte Suprema sobre las reformas necesarias para asegurar el cumplimiento de los plazos establecidos en la ley. Se daría énfasis al establecimiento de mecanismos de reporte, a fin de que dicha Corte esté al tanto de la situación legal de todos los casos de detenidos pendientes en cada tribunal del país.

3. Análisis de los Impedimentos Legales y Judiciales al Comercio y a la Inversión

Es necesario mantener la atención en el mejoramiento del funcionamiento del sistema de justicia penal. Sin embargo, también es importante introducir mejoras en la forma en que el sistema legal opera con respecto a las áreas de comercio e inversión. En este sentido, el primer paso sería la realización de un análisis sobre los problemas e impedimentos al comercio e inversión generados por las medidas y procedimientos legales existentes. Este tipo de análisis ya ha sido hecho en otros países, y la mejor forma de llevarlos a cabo sería mediante la contratación de abogados privados con experiencia en comercio e inversiones -generalmente a través de la representación de entidades privadas, tanto nacionales como extranjeras-. Nuestra sugerencia es que el análisis se realice por medio de la contratación de una firma legal paraguaya o un grupo de abogados nacionales que tengan experiencia en el campo. El informe resultante del análisis se discutiría en un taller en el cual participarían representantes seleccionados de la comunidad legal y cuyos resultados se publicarían para conocimiento del público en general.

4. Término e Implementación del Nuevo Código de Procedimientos Penales

Tanto el Ministerio de Justicia como el Ministerio Público están auspiciando el proceso de reforma del actual Código de procedimientos penales. Este proceso tomará en consideración el pronunciamiento de la Constituyente sobre la permisibilidad del uso de procedimientos orales y la incorporación de ciertos aspectos del sistema acusatorio. La implementación apropiada del nuevo código requerirá el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensa Pública, que se detalla más adelante. También será necesario promover, lo antes posible, una amplia comprensión de las reformas

introducidas y el establecimiento de consenso alrededor de las mismas por parte de la comunidad jurídica del país, de manera tal que se cuente con apoyo para los programas de fortalecimiento institucional y de capacitación requeridos.

El trabajo para promover esa comprensión y lograr ese consenso ya se ha iniciado mediante la participación de un experto alemán de Naciones Unidas; sin embargo, este consejero se ha regresado a Alemania y no está claro si se seguirá contando con su colaboración. Es importante evitar que el proceso languidezca y procurar que el mismo se lleve a cabo teniendo en mente sus costos probables, así como los requisitos que demanda su implementación. Diversos académicos de América Latina y de Europa que han prestado su asistencia en trabajos similares en otros países, bajo los auspicios de AID y de ILANUD, podrían contratarse para llevar el proyecto paraguayo a su conclusión si el asesor alemán no puede continuar adelante.

5. Apoyo al Trabajo del Consejo Judicial e Institucionalización de la Carrera Judicial

El proyecto de reformas a la Constitución incluye la creación de un Consejo Judicial que, a partir de criterios de mérito, organice y conduzca el proceso de selección del personal para los cargos de juez y fiscal. Aun asumiendo que los miembros del Consejo Judicial sean seleccionados e investidos de autoridad en forma expedita después del cierre de la Constituyente, tendrán que enfrentar, entre agosto y septiembre de 1993, una titánica tarea en la selección de las personas propuestas para ocupar los puestos de jueces y fiscales. Para entonces, quizás no sea aún posible contar con criterios objetivos y procedimientos deseables para el largo plazo. Sin embargo, mientras tanto se elaboran los planteamientos para el futuro, será necesario dar ciertos pasos orientados a asegurar que el proceso se perciba como abierto y se acerque a criterios de mérito.

Aunque el borrador de reformas a la Constitución no menciona el establecimiento de una carrera judicial, muchas personas esperan que la misma se establezca por ley y que incluya las funciones del Consejo Judicial. La creación e implementación de una carrera judicial es una tarea complicada y a menudo controversial. Sin embargo, muchos países en América Latina ya la han establecido, en un intento por seleccionar y administrar al personal judicial de manera apolítica y basada en criterios de mérito, por lo que se podrían utilizar sus experiencias para orientar los esfuerzos que en este sentido se están emprendiendo en Paraguay. Los miembros del Consejo podrían visitar varios de esos países, tales como España, Venezuela o Colombia, para informarse al respecto. Además, lo complejo y urgente de la tarea justificaría el apoyo que se preste al Consejo Judicial mediante la dotación de asistencia técnica extranjera, de manera tal que el esfuerzo sea ininterrumpido. Este esfuerzo deberá coordinarse muy estrechamente con los programas que se prepararán para mejorar el funcionamiento de los tribunales, de las fiscalías y de las defensorías públicas.

6. Diseño de un Programa de Capacitación Judicial y Planes para su Implementación

Existe una falta de consenso entre las organizaciones del sector Justicia de Paraguay sobre cuáles deberían ser los objetivos de un sistema de capacitación, dónde debería estar localizado y cómo debería organizarse. Entre las preguntas aún sin respuesta están las siguientes: (i) si debería crearse una nueva institución con instalaciones propias, o si más bien debería diseñarse un programa que oriente el planeamiento de las actividades y un mecanismo de financiamiento que permitan llevar a cabo la capacitación de las actuales instituciones en sus propias instalaciones; (ii) si el programa debería incluir la preparación de personas que aspiren a ser parte del personal judicial, o si debería limitarse a proporcionar capacitación a las que ya forman parte del mismo. Desafortunadamente, la asistencia extranjera para ayudar a identificar las necesidades de capacitación y diseñar un sistema para este fin no ha servido para alentar un consenso. Una visita en un futuro próximo de cuatro representantes del sistema judicial a los Estados Unidos tal vez lo lograra. Sin embargo, en vez de constituir una base para decisiones más fundamentales, es posible que tal viaje dé más bien a los participantes la oportunidad de observar modalidades de capacitación a personas ya empleadas en el sector Justicia. Frente a esta situación, nuestra recomendación es que se empiece el trabajo con un programa de capacitación a los actuales funcionarios judiciales, con la finalidad de explicarles las reformas que se van a introducir y la utilización de nuevas técnicas involucradas (tales como los procedimientos orales). El programa debería iniciarse con personas contratadas, bajo la dirección de un director general de capacitación, que actuaría como representante del sistema de carrera judicial. Los problemas relacionados con la naturaleza de una eventual organización con edificio propio y que preste capacitación a las personas que quieran ingresar en el Poder Judicial se podrían dejar para más adelante, ya que, aunque se trata de temas importantes, son, hasta cierto punto, menos urgentes.

7. Diseño y Lanzamiento de un Programa para el Mejoramiento de la Administración de los Tribunales

El informe Casaus-Montygierd, de diciembre de 1990, contiene una serie de recomendaciones para acciones destinadas a reforzar las operaciones del sistema judicial, aunque no establece prioridades entre ellas. Además, las autoridades paraguayas nunca lo han utilizado para la elaboración de sus propios programas. En tales condiciones, el primer paso que recomendamos es que este informe se ponga a la disposición de cualquier persona que manifieste interés en las operaciones del Poder Judicial y del Ministerio Público, y que se nombre a una persona encargada de obtener comentarios y reacciones al respecto y preparar un programa tentativo para poner en práctica dichas recomendaciones. La preparación del plan de trabajo mencionado en la parte (i) sería una oportunidad apropiada para el planeamiento de actividades concretas subsecuentes. Teniendo en cuenta la probabilidad que el año próximo habrá numerosos cambios en el personal y que el Poder Judicial tendrá una mayor autonomía a medida que se mejoren sus recursos, nos parece necesario dar prioridad al trabajo de los sistemas de personal y administración financiera.

Dado que en los Estados Unidos se ha desarrollado la especialidad de administrador de tribunales y se tiene una gran experiencia en este campo tanto a nivel federal como estatal, parecería apropiado que AID proporcionara la ayuda externa que este trabajo requiere. Nuestra recomendación es que se identifique un administrador de tribunales que esté en condiciones de realizar varias visitas a Paraguay durante el curso del año. Esta persona participaría en el diseño y seguimiento de un programa y ayudaría asimismo a identificar las necesidades de contratación de especialistas para aspectos particulares de la administración de tribunales y el tipo de capacitación requerida.

8. Diseño y Lanzamiento de un Programa para el Impulso del Sistema Acusatorio

Es posible que el papel del fiscal aumente considerablemente a partir de las reformas efectuadas en la Constitución y la adopción de un nuevo Código de procedimientos penales. Los fiscales podrían asumir la responsabilidad de orientar a la policía en la recolección y evaluación de la evidencia, siendo además posible que se les otorgue una mayor reponsabilidad en la representación del Estado en los procesos penales. Muy probablemente se tendrán que acostumbrar a los interrogatorios y a los juicios orales, lo que representará un cambio radical con respecto a su papel tradicional. Para enfrentarse a estas nuevas responsabilidades se requerirá un enfoque comprensivo sobre el desarrollo institucional y la capacitación de funcionarios.

El fortalecimiento del sistema acusatorio podría basarse en las experiencias europeas y norteamericanas. Los sistemas de derecho civil en los países europeos han sido modernizados para incluir, entre otras reformas, el sistema acusatorio y el procedimiento oral. Es posible que el nuevo Código de procedimientos penales se parezca a los de los países mencionados, por lo que el recurso a fiscales experimentados de los mismos pueda ser de gran provecho para el proceso paraguayo. Sin embargo, las técnicas de investigación y presentación de la evidencia y los estándares de discreción del fiscal, desarrolladas en los Estados Unidos, son tal vez más sofisticados y pueden adaptarse al enfoque del derecho civil moderno. De aquí que la experiencia de los fiscales norteamericanos también pueda ser de utilidad. Lo ideal sería poder contar con la participación de representantes ambos sistemas, asegurándose una debida coordinación entre ellos. Los fondos podrían provenir de los países miembros de las Naciones Unidas, de las naciones europeas con programas de asistencia en Paraguay o de AID. Nuestra sugerencia es que el grupo de trabajo solicite a Naciones Unidas o a AID la organización de una visita simultánea de fiscales experimentados en ambas tradiciones con ocasión de las discusiones finales sobre la reforma del Código de procedimientos penales o posteriormente. Estos fiscales podrían discutir los pasos necesarios para la implementación de las reformas acordadas y colaborar en el diseño de un programa destinado a ponerlos en práctica (incluyéndose capacitación y asistencia técnica).

9. Diseño y Lanzamiento de un Programa para Consolidar el Sistema de Defensa Pública

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema de defensa pública es casi inexistente en Paraguay. La adopción de un nuevo Código de procedimientos penales supondrá presiones adicionales sobre los escasos recursos existentes, ya que el nuevo tipo de proceso requiere una participación activa de este tipo de defensa.

Ciertas experiencias relacionadas con la prestación de servicios legales a indigentes han demostrado la necesidad de implementar sistemas que cuenten con abogados defensores pagados por el Estado. La experiencia de otros países latinoamericanos, tales como Costa Rica, Chile y Uruguay, será de gran valor para la determinación del sistema que decida adoptar Paraguay. Se sugiere que el grupo de trabajo solicite de estos países ayuda técnica y financiamiento para visitas de observación a los mismos destinadas a evaluar sus experiencias. Es fundamental una estimación detallada de los costos inherentes a este programa y una revisión del proceso actual de nombramiento de los defensores públicos.

10. Diseño de un Programa Integrado para la Sistematización de la Información Legal y Operativa del Sector Justicia

Ya se ha iniciado un esfuerzo para la sistematización de la información legal y operativa del sector Justicia de Paraguay el cual ha contado, en los últimos dos años, con una modesta asistencia de parte de AID, evidenciando a estas alturas algún progreso. El Ministerio Público dispone de algunos fondos en su presupuesto para ampliar dicho esfuerzo mediante la adquisición de equipo adicional destinado a ser utilizado en Asunción, y está buscando asistencia extranjera para extender el sistema a los tribunales de las provincias. Sin embargo, sería más útil proporcionar ayuda técnica y capacitación para culminar el esfuerzo emprendido en Asunción en dos sentidos: procurando ligar las actividades de sistematización al trabajo de mejoramiento de la administración y operación de los tribunales, y propiciando una coordinación entre los diversos esfuerzos de sistematización que, de manera independiente, se están desarrollando en todo el sector Justicia. Ciertos países vecinos que han logrado algún progreso en sus esfuerzos por sistematizar la información legal y operativa, podrían ser usados como fuentes para la obtención de la asistencia técnica y de la capacitación requeridas.

B. Largo Plazo

Si se pudiera completar, a corto plazo, el trabajo de análisis y diseño que hemos descrito, el gobierno y los cuadros judiciales que asumirán sus cargos en agosto y septiembre de 1993 estarían en condiciones de adoptar un programa plurianual que cubriera su término de cinco años. No es posible hacer proyecciones sobre la secuencia que deberán seguir las acciones a realizarse o sobre el nivel de esfuerzo que se requerirá durante esos cinco años sin antes haber completado las etapas de análisis y diseño. Lo que sí se puede anticipar es

que un enfoque comprensivo para enfrentar las necesidades del sector Justicia requerirá compromisos serios de ayuda -tanto en asesoría técnica como en capacitación-. Gran parte de esta ayuda puede y debe proveer de fuentes nacionales. Sin embargo, la apertura de Paraguay al exterior -como parte del proceso de fortalecimiento de la democracia- y lo aconsejable de aprovechar la experiencia de otros países que ya han emprendido la modernización y fortalecimiento de sus sistemas de Justicia, sugieren que también se utilice asesoría externa. La capacidad para aprovecharla debidamente dependerá de manera importante del cuidado con que se diseñe el programa.

1. Formulación y Adopción de una Estrategia para el Sector Justicia y de un Programa Multianual

El proceso de elaboración de una estrategia y de un programa multianual para el sector Justicia servirá a varios propósitos: primero, forjará el establecimiento de prioridades y ayudará a clarificar las interrelaciones entre las diversas necesidades y reformas; segundo, ilustrará la necesidad de cooperación entre las diversas entidades del sector, dándoles la oportunidad de trabajar de manera conjunta sobre metas comunes, lo cual será crucial para la etapa de implementación de un programa sectorial; tercero, proveerá una estructura mediante la cual se orienten los logros e impactos que se desean obtener y se establezcan mecanismos para medir el progreso hacia tales metas; cuarto, ayudará a clarificar ante el público interesado cuáles son las motivaciones de la reforma del sector así como los métodos que se siguen para su implementación; finalmente, favorecerá la identificación de aquellas reformas y pasos necesarios efectuados por el gobierno que puedan garantizar el éxito de las actividades en el sector Justicia y dar seguridad a las potenciales agencias cooperantes sobre la seriedad de los compromisos asumidos.

Aun cuando las estrategias sectoriales y los planes multianuales puedan servir para los propósitos mencionados, su preparación no es fácil en cuanto a lograr un consenso real entre las entidades involucradas y conseguir grados de especificidad que garanticen una efectiva orientación práctica para las actividades y los planes de trabajo que se preparen -usualmente sobre una base anual-. En cualquier momento podrá surgir la tentación de quedarse en un nivel de generalidades o abstracciones que disfrazan los desacuerdos y proporcionan poca orientación práctica, ya que situarse en este nivel suele ser menos costoso en términos de tiempo y recursos.

Nuestra recomendación es que la elaboración y adopción de una estrategia y de un programa multianual se conviertan en el propósito principal del próximo año y medio de trabajo, estableciéndose como fecha deseable finales de 1993. Tal fecha daría a los nuevos miembros del gobierno y de la Administración de Justicia el tiempo necesario para conocer mejor los resultados de los diversos trabajos realizados en el corto plazo, formular sus propias prioridades y lograr consenso alrededor de sus ideas. El diseño y calendario de todas las actividades de corto plazo deberán tomar en cuenta la fecha establecida. Sin embargo, el trabajo para la elaboración del diseño no debería esperar a que se hayan completado las actividades de corto plazo, aconsejándose que se haga una preparación

temprana del formato y de la composición general de la estrategia que se diseñará. Esto podría ser uno de los temas de discusión durante la sesión de trabajo que se llevará a cabo en 1992. Seguidamente, la ayuda técnica podría utilizarse para la recolección de información de base y la realización de talleres de trabajo sobre los principales aspectos del proceso que deberá seguir tal estrategia (por ejemplo, el establecimiento de prioridades, las metas a conseguir, los enfoques alternativos del diseño y la implementación de actividades específicas). Esto podría hacerse bajo los auspicios del grupo de trabajo que se establezca para las actividades de corto plazo. El personal de dicho grupo de trabajo podría asimismo utilizarse en el proceso de planeamiento, aunque también sería aconsejable que se buscara la asistencia técnica de personas que ya han trabajado con proyectos similares en otros países; Colombia, por ejemplo, sería una buena fuente de información sobre tales tipos de experiencias, y AID también ha tenido una amplia experiencia en la preparación de estrategias sectoriales y de planes multianuales.

2. Implementación del Programa Multianual

Es prematuro hacer recomendaciones sobre las modalidades a seguir en la implementación de un programa multianual. El enfoque que se adopte dependerá especialmente de la experiencia que se obtenga de las actividades de corto plazo, así como de los puntos de vista de las autoridades que asuman el poder el año entrante.