

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La globalización es un fenómeno complejo de múltiples facetas. No es por ello sorprendente que exista una gran diversidad de puntos de observación posible, mismos que multiplican las opiniones y valoraciones sobre su alcance e impacto. Este informe busca aportar una serie de líneas de reflexión que contribuyan a una discusión necesaria sobre el futuro de los poderes judiciales de Iberoamérica en el nuevo entorno global.
2. Por globalización puede entenderse un conjunto de procesos que implican una transformación en la organización temporal y espacial de las relaciones y transacciones sociales, y que generan flujos y redes de actividad e interacción (económica, política y cultural) entre Estados, regiones y continentes.
3. La globalización tiene bases materiales concretas, principalmente aquellas aportadas por la infraestructura de comunicación y las tecnologías de la información. Esto explica que existan diferentes niveles

de globalización en función del acceso y disponibilidad de estos recursos.

4. Los procesos de cambio en la acción social, soportados por los avances tecnológicos, permiten cada vez más la deslocalización de la acción humana y con ella las interacciones a distancia. Ello genera la creación de espacios de acción deslocalizados que escapan al control territorial tradicional del Estado.
5. Existe, sin embargo, una línea de continuidad entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global. Ello implica que todos los fenómenos globales tienen, potencialmente, una manifestación local.
6. La globalización no conlleva procesos lineales, sino altamente complejos, diferenciales y asimétricos. Por ello su impacto amplifica, no reduce, la diversidad y la estratificación social. Al mismo tiempo no supone un horizonte histórico necesario, sino un futuro abierto e incierto, en donde sólo una gestión adecuada de sus impactos, principalmente realizada por los Estados nacionales, permitirá generar mejores condiciones de vida para los habitantes del planeta.
7. El Estado es una forma histórica de organización política territorial, que supone, en su concepción tradicional, una potestad única (soberanía) sobre un territorio determinado.
8. Más que al "fin del Estado" asistimos a un replanteamiento profundo de algunos de los conceptos y funciones que tradicionalmente han soportado su acción, y que adquieren una nueva dimensión en el nuevo contexto mundial.
9. Hoy, el ejercicio de la soberanía implica un complejo ejercicio de conciliación y equilibrio de una pluralidad de intereses, con frecuencia contradictorios, que se articulan a través de diferentes estructuras de poder interconectadas (redes), que se encuentran tanto al interior como al exterior del Estado.

10. Todo lo anterior tiene como consecuencia que las líneas que antes dividían con nitidez lo "nacional" de lo "internacional", lo interno de lo externo, hoy son muy tenues, pues algunos de los problemas más sentidos de las sociedades nacionales (v.g. medio ambiente, derechos humanos, crecimiento económico, seguridad, justicia) difícilmente pueden solucionarse en los términos territoriales tradicionales, y requieren de nuevos mecanismos de coordinación regionales y globales.
11. A pesar de lo anterior, y contra una opinión comúnmente aceptada, existe evidencia empírica clara que demuestra que los Estados nacionales, lejos de tener una función subordinada, mantienen un papel central en la conducción de las diferentes economías nacionales, pues la mayor parte de la actividad económica se da aún dentro de las fronteras nacionales. Así, su intervención es determinante en el bienestar y la calidad de vida de la población.
12. También existe evidencia empírica suficiente para demostrar que los mercados, para funcionar adecuadamente, requieren de la intervención de los Estados. Así, los mercados funcionan mejor cuando existen reguladores fuertes, y por el contrario, sufren fuertes turbulencias cuando éstos no existen, como es el caso de los mercados financieros internacionales. Así, las políticas públicas y la intervención del Estado resulta decisiva para el adecuado funcionamiento de las economías de mercado.
13. Con base en una serie de indicadores estadísticos recientes (véase el anexo estadístico de este informe), es posible sostener que, en términos relativos, la región de América Latina está poco globalizada. En su conjunto, la región puede caracterizarse como sujeta a una "globalización expansiva", en donde la intensidad y velocidad es baja, pero su repercusión elevada pues los efectos de los procesos globales se concentran en las elites económicas y políticas de esos países.

14. Los países de la región de América Latina sufrieron, en su conjunto, una transformación significativa durante las últimas tres décadas del siglo xx, que los llevó de ser economías cerradas a economías abiertas, y de tener regímenes autoritarios a sistemas democráticos. Existe actualmente una clara tendencia a construir una integración regional diferencial, mediante un muy complejo sistema de acuerdos de integración económica y de fomento y protección a las inversiones.
15. Las políticas que se aplicaron para resolver las crisis de crecimiento económico de la región, inspiradas ampliamente en el denominado "Consenso de Washington" (liberalización comercial, control del déficit público y privatización), no tuvieron los resultados esperados en términos de crecimiento y bienestar, y en muchos casos generaron efectos contrarios en términos de distribución de la riqueza, desempleo y pobreza. Las políticas de cambio fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas complementarias que eran necesarias. A pesar de lo anterior, la evidencia muestra también que, de no haberse aplicado, la situación de la región podría ser peor.
16. Estudios recientes muestran que existe un conjunto de medidas de política pública (véase Cuadro 31) que, junto con las políticas macroeconómicas correctas, pueden revertir el proceso de deterioro económico en la región. Sin embargo, es necesario enfatizar que la manera en que los Estados conducen y aplican esas políticas, así como su apego a los principios de transparencia y legalidad, son factores determinantes para que produzcan efectos positivos. Las graves crisis económicas recientes de la región (México, Argentina, Venezuela) se desencadenaron, principalmente, por una incorrecta conducción de las políticas públicas a nivel interno.
17. Los espacios de acción deslocalizados, en los cuales se producen los intercambios globales (o transfronterizos) de bienes, servicios, dinero e información, para funcionar adecuadamente implican necesaria-

mente la formación de reglas que se transforman gradualmente en auténticos sistemas jurídicos horizontales, cuya efectividad depende en gran medida de la interacción que establezcan con los sistemas jurídicos nacionales. Existen así auténticos "sistemas jurídicos globales" (v.g. en materia comercial o de derechos humanos), o bien órdenes jurídicos privados que generan reglas jurídicas efectivas pero creadas de manera descentralizada (v.g. *lex mercatoria*, *Internet*), cuyo reconocimiento y eficacia, en última instancia, pasa por los tribunales nacionales.

18. En la formación de estos sistemas jurídicos horizontales concurren, junto con los Estados nacionales, otras entidades tales como los organismos intergubernamentales internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas transnacionales.
19. Como resultado de la globalización, el fenómeno jurídico es hoy mucho más complejo y admite una diversidad de fuentes que se generan por mecanismos *supra* e *infra* estatales. Ello implica un cambio en la manera de entender el derecho, ya no como un sistema piramidal y territorial, sino como un sistema de red en el cual, aunque el Estado permanece al centro, no puede más reivindicar un papel único y exclusivo.
20. Sin importar cuál sea el sistema de recepción del derecho internacional que tenga un país y los problemas específicos que genere, quienes al final de la cadena establecen el ámbito específico de las normas internacionales, definen su ubicación y jerarquía y determinan su aplicación, son las diferentes jurisdicciones nacionales.
21. El crecimiento económico tiene que sustentarse en, al menos, dos condiciones jurídicas básicas. Un marco jurídico transparente que garantice los derechos de propiedad, y un conjunto de instituciones públicas que aseguren eficientemente su protección, en especial los tribunales. Por ello resulta central fortalecer las instituciones responsables de administrar la justicia.
22. La evaluación de los esfuerzos de "reforma judicial" emprendidos

en la región, generalmente impulsados por los organismos financieros internacionales, muestra aún resultados poco satisfactorios en su conjunto. Lo anterior se debe a problemas en la concepción, diseño y ejecución de dichas reformas. La experiencia muestra que las acciones de reforma judicial, si bien necesarias, deben emprenderse con sumo cuidado y realizarse sólo previo profundo análisis de las necesidades específicas de un país, del estado que guarda su sistema judicial y de una permanente evaluación de los procesos de ejecución de dichas reformas.

23. Los poderes judiciales son uno de los puntos centrales de articulación de un complejo sistema normativo que escapa al control de los órganos legislativos y administrativos nacionales. Lo anterior se explica en la medida en que todos los fenómenos globales acaban por tener una expresión localizada, que en ocasiones se traduce en una acción judicial. Los jueces tienen así un papel central en el reconocimiento, creación y aplicación del derecho "global", y los tribunales constituyen una de las anclas más importantes de la globalización.
24. Las decisiones de los jueces tienen con frecuencia consecuencias económicas y políticas que van mucho más allá del caso concreto planteado por las partes. Así, los efectos de las decisiones judiciales pueden potencialmente impactar no sólo el ámbito nacional, sino también el global, debido a las líneas de continuidad que existen entre los diferentes ámbitos de la acción humana (local/nacional/regional/global). Por ello resulta necesario generar conciencia entre los poderes judiciales de las implicaciones potenciales de sus decisiones, fortalecer los mecanismos procesales, ampliar el conocimiento y la cultura de los jueces sobre el horizonte de sus decisiones y generar criterios de interpretación claros y transparentes que orienten las decisiones concretas de los jueces.
25. En el nuevo entorno global, las decisiones judiciales informan las políticas públicas y tienen consecuencias que afectan al conjunto

- del sistema social. Los modelos de interpretación implican así contenidos económicos y políticos que no son neutros. Por ello resulta indispensable una reflexión cuidadosa sobre sus supuestos económicos, políticos y sociales implícitos, y una gran dosis de transparencia y claridad en la argumentación que permita a los actores económicos y políticos grados razonables de certidumbre y previsibilidad respecto de las decisiones judiciales.
26. Junto con el Estado, los poderes judiciales deben reflexionar y encontrar mecanismos de cambio y adaptación al nuevo entorno, especialmente considerando el papel definitorio que juegan en aspectos tan importantes como el funcionamiento de la economía, la preservación de la democracia, el ejercicio de los derechos humanos y la protección del medio ambiente, campos todos altamente globalizados.
  27. El papel central que juegan los poderes judiciales no está exento de riesgos. Uno de ellos radica en generar un exceso de expectativas respecto de su capacidad de acción, y que en consecuencia sufran una pérdida de legitimidad al no poder resolver algunas de las cuestiones públicas más apremiantes que se les presentan. Por ello, es importante insistir en una política adecuada de comunicación con la sociedad y los medios de comunicación que permita a los ciudadanos entender el marco de acción, necesariamente limitado, en el que se desarrolla la función jurisdiccional.
  28. También resulta necesario establecer una política de máxima transparencia que permita una adecuada rendición de cuentas y genere confianza en los actores económicos y políticos, y que al mismo tiempo salvaguarde adecuadamente información que, por razones legítimas, deba ser reservada o protegida.
  29. Existe cada vez más una vinculación entre la justicia nacional y la internacional, tanto respecto de los mecanismos intergubernamentales (por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos), como

de los diferentes mecanismos arbitrales incluidos en los tratados de integración económica, e incluso los mecanismos de solución de diferencias privados. Los diferentes niveles de órganos de solución de controversias interactúan continuamente y pueden reforzarse mutuamente, o bien generar incertidumbre e inseguridad. Por ello resulta conveniente establecer líneas claras de comunicación y articulación que aseguren que unos y otros se reconocen, así como establecer mecanismos institucionales que aseguren un diálogo jurídico permanente, mismo que debe sentar las bases para consolidar mutuamente su actuación. En el mismo sentido, los poderes judiciales deberían impulsar que algunos de sus miembros más distinguidos sean designados, de manera permanente o temporal, por los Estados nacionales como jueces o árbitros en los mecanismos internacionales. Ello facilitaría la comunicación entre los diferentes niveles de justicia.

30. El acceso a la justicia es una de las demandas más sentidas de la población. Asegurar este acceso en sociedades cada vez más heterogéneas y complejas representa un doble desafío para los poderes judiciales. Por un lado, dar respuesta a cargas crecientes de trabajo, y por otro, diferenciar y especializar su acción en función de los grupos sociales que acuden a ella y que presentan problemas específicos generados por la propia globalización. Para atender este problema resulta necesario profundizar en el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que deben estar respaldados en última instancia por los tribunales formales, y por generar mayores vínculos y articulación entre la justicia formal y la informal.
  
31. La complejidad de la función judicial requiere de una enorme inversión en la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales. Para este propósito, se sugiere que los programas de capacitación judicial incluyan elementos generales de economía y políticas públicas, un amplio conocimiento del derecho internacional y de los sistemas de recepción del derecho internacional, elementos de derecho comparado y nociones básicas sobre los mecanismos internacionales de solución de controversias y su vinculación con los sistemas nacionales.

32. Puesto que la globalización es diferencial y tiene mayor incidencia en algunos sectores específicos, resulta conveniente considerar mecanismos de especialización judicial en los campos más globalizados, tales como el derecho económico (comercio internacional, inversión, competencia económica, propiedad intelectual, contratos internacionales), derecho ambiental, derechos humanos, derecho penal (especialmente en delitos como narcotráfico, terrorismo, contrabando) y los diferentes mecanismos de arbitraje comercial internacional.
33. Los poderes judiciales no escapan a la mayor complejidad que supone la actividad estatal en el mundo contemporáneo. Por ello, resulta deseable profundizar y fortalecer los mecanismos institucionales que permitan la creación de redes judiciales tanto a nivel local, como regional y global. Estos mecanismos permiten la fertilización cruzada de ideas, compartir las experiencias respecto de la resolución de problemas similares y, sobre todo, el fortalecimiento de las propias instituciones judiciales a través de su legitimidad internacional. En particular, permitiría que los poderes judiciales de la región tuvieran una acción mucho más activa y coordinada respecto de los temas de la agenda internacional que sean de su interés, y no sólo meros actores pasivos de los cambios en el entorno regional e internacional.
34. Los poderes judiciales deben tener mecanismos propios para evaluar el impacto de sus decisiones en los sistemas económicos y políticos nacionales. Hasta ahora estas evaluaciones han estado orientadas más por los intereses de los académicos o de las instituciones financieras internacionales. Es necesario entonces establecer un programa de estudios orientado a generar investigación empírica y económica que les permitan conocer los efectos de las decisiones judiciales en la economía y en las políticas públicas nacionales, en la generación de seguridad jurídica y en el acceso a la justicia. Este conocimiento acumulado debería permitir que los poderes judiciales orienten las políticas judiciales de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo les permitiría hacer

propuestas para modificar el entorno legal nacional e internacional y asegurar una acción más eficaz de la justicia.

35. El funcionamiento de las economías de mercado supone la existencia de tribunales bien consolidados que reduzcan los costos de transacción. Por ello, proveer seguridad jurídica a través de la impartición eficaz y eficiente de la justicia debe ser un valor que oriente la actuación de los tribunales nacionales.