

La Cenicienta del gobierno: reforma a la justicia en América Latina*

6

Luz Estella Nagle**

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los noventa se publicó una gran cantidad de información sobre los esfuerzos de reforma a la justicia en América Latina (Buscaglia, 1996, 1998; Rowat, 1995; Buscaglia et al., 1995; Hammergren, 1998; Fruhling, 1998). Billones de dólares en cooperación externa, ofrecidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), han sido dedicados a proyectos de reforma judicial en países en desarrollo, dando resultados –a veces– menos que exitosos (Roberts, 1995; Peláez, 1995; Ortiz, 1997). Los expertos que han liderado estos proyectos de cooperación insisten en que sus esfuerzos han provocado un nuevo comienzo de justicia, estabilidad política y reforma en la región. No obstante, textos como *Mentiras de la reforma judicial*, las estadísticas¹ y numerosos artículos de autores latinoamericanos, nos hacen preguntarnos si los programas adoptados para reformar el sistema judicial han sido realmente exitosos. Más aún, el cuadro de éxito pintado por los profesionales asociados a la reforma judicial, contrasta ampliamente con el dibujado por los defensores de derechos humanos² (Peláez 1995; Ortiz 1997).

* Una versión previa de este documento fue publicada en el California Western School of Law, 2000.

** Profesora Stetson University College of Law.

¹ “En Argentina, sólo un 13% del público tiene algo bueno que decir sobre el sistema judicial; en Perú, un 92% desconfía de los jueces; en Brasil un 92% desconfía del sistema judicial” (IDB America, 1999).

² Para una discusión sobre el programa de justicia/Estado de Derecho implementado

La falta de estabilidad política y la imposibilidad de lograr una democracia real han sido las justificaciones para la búsqueda de una reforma a la justicia en América latina. Actualmente, la pregunta es si la reforma a la justicia es culpable de la falta de desarrollo socioeconómico y la persistencia en la violencia. Uno de los indicadores de la ineficiencia de los sistemas judiciales latinoamericanos radica en el número de prisioneros sentenciados. A despecho de los programas de reforma a la justicia, para 1998 “un 70% de todos los presos latinoamericanos [se encontraban a la espera] de ser juzgado” (IDB, 1999).

El carácter de los sistemas judiciales latinoamericanos es cuestionable. A fin de apaciguar a los países del primer mundo que les procuran su cooperación, los países latinoamericanos han jugado con destreza a la reforma judicial, atrayendo hacia sus magistraturas millones de dólares que, de otro modo, hubiese sido imposible lograr de fuentes internas. No obstante, jueces, fiscales y ciudadanos afectados se preguntan qué sucedió con los millones de dólares en cooperación externa, y con el entrenamiento que había sido dispuesto para mejorar su trabajo y las condiciones laborales.³ Aunque existe una palpable ambivalencia entre los miembros del establecimiento, el disgusto de los latinoamericanos con sus sistemas judiciales resulta evidente. Sin embargo, no resulta claro si “la amplitud de tales quejas constituye, en sí misma, un mandato o soporte para los actuales esfuerzos convencionales” (Hammergren, 1998:5). Una respuesta negativa “no invalida los esfuerzos de los reformadores. Hace su trabajo más difícil y recomienda una revisión de sus objetivos y de los medios que han elegido para lograrlos” (Hammergren, 1998: 5).

Los problemas de las magistraturas latinoamericanas han promovido una lucrativa industria de consultores en Estados Unidos.⁴ De hecho, en casi todos los países latinoamericanos existe un proyecto en curso, ha sido recientemente concluido o se encuentra actualmente en fase de planeación (Buscaglia et al., 1995). Todos los proyectos se basan en la premisa según la cual sucede algo terriblemente malo que necesita ser reparado. Los numerosos esfuerzos de reforma judicial y sus fracasos indican “la gravedad de la situación y la dificultad que implica su solución. Sugieren igualmente que si bien malas reformas pueden resultar peores que no aplicar reforma alguna, la paciencia de la sociedad puede agotarse” (Hammergren, 1998: 4).

en Colombia a inicios de los noventa por la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (Usaid), véase Roberts (1995); LCHR, 1997 Private Injustice (1994), (Unejus, 1997).

³ Tal información fue reportada a la autora durante muchas entrevistas realizadas en Colombia durante junio y julio de 1999.

⁴ Dentro de las organizaciones consultoras activas en América Latina se cuentan, entre otras, el Centro Nacional para Cortes Estatales y los Consultores DPK, el Banco mundial, Usaid y Washington Office for Latin América (WOLA).

En apoyo a la democracia en Latinoamérica, los consultores judiciales y quienes “untan su pan” con demandas de propuestas de reforma judicial, reaccionan a la menor oportunidad de lograr contratos con las agencias gubernamentales encargadas de ejecutar las políticas norteamericanas.⁵ Y en el extraño caso de que no exista un problema particular a ser solucionado, los agentes gubernamentales en busca de enriquecimiento personal a través de la cooperación internacional, o las en exceso entusiastas ONG que necesitan justificar los salarios de sus miembros más antiguos, pueden fácilmente fabricar uno. “En muchos casos latinoamericanos los sistemas judiciales no requieren ser reformados, mas existen propuestas que solicitan mayores recursos e independencia” (CEIP, 1999). El dinero es el aspecto central que motiva a muchos funcionarios a idear formas para enriquecerse a sí mismos y a la elite social que continúa controlando la democracia representativa en Latinoamérica.⁶

El presente artículo no se concentra en la discusión sobre los muchos esfuerzos de reforma judicial emprendidos en Latinoamérica, pues un objetivo tal implicaría redundar en áreas que ya han sido cubiertas adecuadamente por muchos hábiles analistas. El propósito de este artículo, sustentado primordialmente en la experiencia de la autora como antigua juez en Colombia,⁷ consiste en cambio en examinar no sólo el sistema judicial sino los aspectos históricos, políticos y culturales, heredados de la dominación colonial española, que aún se encuentran vigentes en los países latinoamericanos. Todos estos factores afectan los sistemas judiciales haciéndolos disfuncionales y requiriendo más que una reforma al cuerpo judicial para producir un cambio significativo.⁸

EL LEGADO DEL PASADO

Se ha afirmado que, “a fin de lograr los objetivos conexos de promover el desarrollo del sector privado, alentar el desarrollo de otras instituciones sociales, aliviar la pobreza y consolidar la democracia, un gobierno efectivo requiere de instituciones jurí-

⁵ Los proyectos de reforma judicial se iniciaron en Latinoamérica durante los primeros años de la década de los noventa, momento en el que Estados Unidos invertía en tales programas.

⁶ La excepción en boga está constituida por el presidente de Venezuela Hugo Chávez, quien es identificado como un reformador radical y un agente externo. El presidente Chávez fue el triunfador en las elecciones populistas de diciembre de 1998. A este respecto véase “Venezuelan Democracy Quivers”, en *L.A. Times*, septiembre 2 de 1999, p. B8.

⁷ La autora se desempeñó como juez distrital en Medellín, de 1983 a 1986.

⁸ Se podría sugerir que el sistema judicial en América Latina ha sido convertido en el chivo expiatorio de la corrupción y los excesos de las otras dos ramas. Adicionalmente, también podría sugerirse que las otras dos ramas consideran a los jueces como potenciales rentistas capaces de atraer sumas ansiosamente requeridas por el gobierno.

dicas y judiciales que funcionen" (Dakolias, 1996). Como resultado del legado colonial, Latinoamérica se ha visto afectada, más que muchas de las regiones desarrolladas del mundo, por un pasado en el que los caprichos autocráticos de monarquías ibéricas saquearon una tierra fértil y abundante bajo la causa del entusiasmo religioso y la hegemonía estratégica sobre otros rivales del Viejo Mundo.⁹ Quinientos años después de que los europeos iniciaran la conquista del Nuevo Mundo, Latinoamérica continúa luchando con sus demonios, es decir, regida por oligarquías blancas o criollas¹⁰ que intentan preservar un statu quo caracterizado por una rígida conciencia de clase.

Los gobiernos y las economías coloniales y poscoloniales en Latinoamérica se fundaban en sistemas mercantiles. La noción de democracia representativa, caracterizada por un sistema judicial capaz de garantizar derechos universales y constitucionales para todos los ciudadanos, era poco importante para la elite que creció opulenta y se atrincheró en posiciones de poder e influencia (Fagan, 1984). No obstante, tan pronto como las economías mercantiles se enfrentaron en este siglo a la rebelión violenta, la inquietud social y obrera, la depresión económica y la disminución de los recursos naturales, la elite latinoamericana se vio forzada a redefinir su estructura gubernamental con miras a preservar el statu quo y asegurar la permanencia de su influencia sobre sus compatriotas (Fagan, 1984). Así mismo, enfrentada a la amenaza de ideologías de izquierda y reconociendo la oportunidad de imponerse frente a ellas mediante la industrialización y las alianzas estratégicas con sus vecinos poderosos del Norte, la elite optó por adoptar sinceramente, al menos en apariencia, las economías de mercado y la democracia representativa (Fagan, 1984). Latinoamérica se rehusó a ser marginada del desarrollo económico y la prosperidad. No obstante, si las reformas económicas hacia la acumulación iban a implementarse, era razonable que las instituciones gubernamentales tuvieran que apoyar los cambios económicos. Tales cambios se iniciaron a comienzos de los ochenta, momento en el que los regímenes totalitarios de extrema izquierda¹¹ y extrema derecha¹² comenzaban a deshacerse. Para finales

⁹ "La mayoría de jueces de España y Portugal hacían parte integral del ejército conquistador. Casi tres siglos después, los jueces latinoamericanos deben aun superar esta imagen" (Anenson, 1997: 291).

¹⁰ Los criollos o creoles se identificaron originalmente como españoles o portugueses puros nacidos en el nuevo mundo de padres europeos. Con el transcurso de los siglos, el término vino a representar a los miembros de una clase superior cuya ascendencia no contaba, o contaba con muy pocos ancestros indios o africanos detectables. La distinción resulta importante en países latinoamericanos, en los que el nombre del individuo o su pertenencia a la elite determinan su futuro éxito en las poderosas oligarquías que ejercen un control dominante sobre la política, los negocios y la educación. Véase en general Fagan (1984).

¹¹ Por ejemplo, los sandinistas en Nicaragua y el frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador. Véase de manera general Hoyt (1997).

¹² Por ejemplo, regímenes como el de Pinochet en Chile, Noriega en Panamá, Stroes-

de la década, era ampliamente reconocido que el desarrollo económico y la empresa del libre mercado sólo prosperaban en sociedades con sistemas judiciales estables, equitativos y respetados.¹³ Tanto los inversores nacionales e internacionales, como los agentes privados, se inclinan en mayor medida a convenir contratos en países en los que el sistema judicial soluciona las controversias de manera justa y eficiente.

Los mercados libres y vigorosos sólo pueden desarrollarse en sistemas políticos en los que las libertades individuales y los derechos de propiedad son respetados en igual medida, y en los que jueces ecuanímes y justos ofrecen compensación por las violaciones de dichos derechos (Dakolias 1985). En los Estados latinoamericanos el sistema judicial no cuenta con una condición equilibrada dentro de las tres ramas de la democracia representativa (judicial, ejecutiva y legislativa). La verdad cruel es que el poder judicial durante mucho tiempo ha sido poco más que una criada –una cenicienta– frente a las ramas restantes del gobierno.

Evolución del sistema judicial moderno en América Latina

España confirió al Nuevo Mundo pocas oportunidades de autorregulación.¹⁴ Cada decisión gubernamental fue dispuesta por la monarquía a través de los auspicios del Consejo de Indias (Consejo).¹⁵ Los miembros actuaban simultáneamente como corporación administrativa, rama legislativa y corte de apelación (Bushnell, 1993). La voluntad del Consejo y la Corona se realizaba en el nuevo Mundo por intermedio de los virreyes, gobernantes provinciales cuya responsabilidad primordial consistía en actuar como agentes de la Corona y ejecutar la política real sin importar las necesidades de los colonos y los nativos. Contando con tal capacidad, los virreyes realizaron las labores de altas cortes en las colonias (Nagle, 1995: 63), y en tiempos de crisis fiscal o política “asumían tanto la suprema autoridad ejecutiva como la autoridad judicial” (Bushnell, 1993: 29). Ello evidencia la cercana relación entre los poderes ejecutivo y judicial desde las épocas tempranas de la expansión colonial. Mediante la revisión de los actos de los agentes reales en las colonias, las audiencias asumieron un cierto tipo de poder de apelación para proteger las prerrogativas reales.¹⁶ Las audiencias “mejoraron

sner en Paraguay, y la junta militar en Argentina. Véase Wedgwood (2000) y Weisburd (1999).

¹³ El sistema judicial de las naciones industrializadas era también más estable, respetable y eficiente.

¹⁴ Tal discusión también se aplica, de manera general, a la experiencia de Portugal en el nuevo mundo.

¹⁵ El Consejo de Indias era un cuerpo de consejeros nobles de la Corona española. Véase en general Friedberg (1999).

¹⁶ Las Audiencias eran tribunales que asistían a los virreyes y ejercían control sobre su poder (Friedberg, 1999).

el acceso al servicio judicial para la población de Indias" (Saez, 1998: 1276), mas las colonias se mantuvieron lejos de una autorregulación en materia de asuntos judiciales. En el ámbito local, los alcaldes eran autoridades elegidas o designadas judicialmente, que "ejercían jurisdicción civil o penal dentro de los límites municipales" (Saez, 1998: 1277). Las decisiones de los alcaldes se encontraban sujetas a revisión por parte de las audiencias. En las municipalidades de población indígena predominante, los jueces indígenas eran elegidos a fin de introducir a los aborígenes en las instituciones municipales españolas (1277).

Las décadas que precedieron la rebelión en contra de la Corona española estuvieron caracterizadas por una profundización del control ejercido por ésta sobre las colonias. Ello gracias, en parte, a la disminución en los recursos y la crisis fiscal producidas por un enfrentamiento permanente entre los países coloniales. El desequilibrio fiscal fue enfrentado principalmente con el refuerzo de los poderes absolutos de la monarquía y una centralización adicional del poder de decisión en la burocracia central. Así mismo, se acentuó el manejo en exceso regulado de la economía y la política. Tal contexto institucional no promovió en últimas un equilibrio económico, ni creó un ambiente proclive a una mayor productividad o acumulación de riqueza.

Luego de la revuelta en Holanda y la declinación en el influjo de los réditos provenientes de las indias, este contexto generó un círculo vicioso de desequilibrio fiscal crónico, bancarota e inseguridad en los derechos de propiedad (producto de un requerimiento creciente de confiscación, y del papel arbitrario y ubicuo de la burocracia central). Otro de sus resultados fue el debilitamiento del sistema judicial, el cual mantenía su dependencia de la autoridad monárquica y era percibido mayoritariamente como el vehículo de aplicación de un cuerpo de normas estatutarias y administrativas siempre en crecimiento (Saez, 1998: 1280).

La desconfianza de los ciudadanos frente al sistema judicial en las naciones emergentes latinoamericanas se mantuvo por medio de la sucesión de juntas y caudillos (Friedberg, 1999) que caracterizó las décadas posteriores a la Independencia. A pesar de que "los países latinoamericanos adoptaron rigurosamente la doctrina que prescribe la separación de poderes, encaminada a proteger tanto a la rama ejecutiva como a la legislativa de una interferencia judicial indebida" (Saez, 1998: 1283), se entendía que los jueces estaban encargados de reforzar la autoridad de la elite dominante, y no de interpretar las leyes de manera justa. Como resultado de lo anterior, los jueces no ostentaban, u ostentaban poca autoridad para emitir órdenes o interpretaciones legales, sin el miedo de represalias por parte del ejecutivo, la rama legislativa o la omnipresente autoridad de la Iglesia.

El sistema inquisitivo de justicia eclesiástica, en el cual se fundamenta el sistema de justicia penal del Nuevo Mundo, se caracterizaba por ser secreto y malevo-

lente. Las complejidades del dogma religioso, el fanatismo y la obediencia frente a una autoridad superior confluyeron en persecuciones y grandes afrentas en contra de los ciudadanos. El jurista milanés Cesare Beccaria Bonesana impuso límites a tales devastaciones.¹⁷ En su Tratado de los delitos y las penas, Beccaria denunció los excesos del sistema penal y de los jueces a quienes se refería como “tiranos despóticos” (Beccaria, 1976: 78).¹⁸

En gran parte de la América Latina del siglo XIX sobrevivió cómodamente el sistema inquisitivo de justicia penal en sus formas más repulsivas.¹⁹ En la Colombia

¹⁷ Cesare Beccaria Bonesana nació en Milán el 15 de marzo de 1738 y murió el 28 de noviembre de 1794. Beccaria era un marqués cuya vida estuvo influenciada por las incidencias de su tiempo y, de manera particular, por los privilegios de poder de la nobleza (la alta burocracia). Los nobles, por su parte, eran los intermediarios entre la monarquía y el resto de la sociedad, que controlaban y gobernaban el sistema judicial y las instituciones públicas (concilios o, como en España, consejos). Tales intermediarios nobles eran muy corruptos. Véase la introducción de Francisco Tomas en Cesar Beccaria (1976).

¹⁸ Dentro de los principios defendidos por Beccaria se cuentan: sólo el derecho puede determinar la pena para los delitos. Los jueces penales no pueden interpretar el derecho pues no son legisladores. En tanto representantes de la sociedad en su conjunto, sólo los legisladores ostentan la autoridad de hacer las leyes. Como tales, los códigos deben ser observados en su sentido literal, y al juez no le corresponde más que determinar si una acción se ajusta al derecho escrito; por tanto, la autoridad para dictar el castigo a las conductas delictivas reside en el legislador. Existe un principio de legalidad *nullum crime sine lege and nulla poena sine lege*. Una persona no puede ser juzgada si no existe una definición previa de su conducta como criminal. Las leyes deben ser claras y simples a fin de evitar la necesidad de interpretación. Consecuentemente, a mayor número de personas que entiendan las leyes, menor frecuencia en la comisión de delitos. El sistema penal debe ser público. La evidencia debe ser clara y racional, y la tortura debe ser eliminada. Los testigos no deben presentarse en secreto. Deben existir testigos de corroboración que determinen su credibilidad y prueben la comisión del delito. Es necesario tener más de un testigo pues mientras uno afirma el otro niega, no hay nada verdadero. El derecho de todo hombre a ser considerado inocente prevalece. Las acusaciones secretas deben estar prohibidas; semejante costumbre hace falsos y pusilánimes a los hombres. ¿Quién puede defenderse de la calumnia cuándo quien lo acusa está armado con el escudo más fuerte de la tiranía-secreta? Todos los individuos deben ser iguales ante la ley (este principio constituye una reacción en contra del trato deferente otorgado a la nobleza). La pena debe ser proporcional al crimen. La pena de muerte es injusta (Beccaria, 1976: 78). Véase igualmente Merryman (1978: 140).

¹⁹ Los jueces no “hacían el derecho” emitiendo veredictos posteriormente usados como precedentes por otros jueces. Por el contrario, se esperaba de ellos una simple aplicación de los estatutos definidos por los académicos legales y aprobados por los legisladores nacionales. En los casos penales, los jueces ostentaban el que se ha identificado como un rol “inquisitivo”, que les permitía tanto dirigir la investigación criminal como emitir un veredicto. Los defensores públicos y los fiscales, por

naciente, por ejemplo, las cortes penales secretas conocidas como el Santo Oficio no fueron abolidas hasta la adopción de la Constitución de 1821 (Merryman, 1978). De hecho, el derecho a ser juzgado por un igual no sería implementado hasta la adopción de la Constitución de 1851. Durante los siguientes treinta años, el único sistema vigente era inquisitivo y generaba una alta desconfianza en el público. El clientelismo político y el desorden que plagaron a América Latina luego de la Independencia, complicaron aún más la emergencia de una autoridad judicial respetable. Esta etapa se caracterizó por una constante intervención militar y una serie de gobiernos encabezados por grupos conocidos como "juntas", los cuales luchaban por establecer una autoridad política a favor de una u otra ideología o de la estructura oligárquica. Lejos de operar como una rama objetiva y balancear o neutralizar el poder de las ramas políticas restantes, el poder judicial se convirtió en su sirviente.

En América Latina, las fuerzas de cambio no generaron el tipo de transformación institucional que efectivamente se produjo en la Norteamérica posrevolucionaria. De hecho, no se dio ningún tipo de revalorización del individuo frente al Estado, no se desarrollaron controles efectivos entre las ramas del gobierno, ni se promovió la participación en las decisiones políticas o el proceso judicial. Por el contrario, luego de lograr la independencia, los países latinoamericanos mantuvieron la estructura institucional autoritaria de la época colonial. Las redes de parentesco, la influencia política y el prestigio familiar prevalecieron sobre las reglas claras y estables (Saez, 1998: 1267).

Los esfuerzos por establecer una autoridad ejecutiva se evidencian en las muchas constituciones escritas y reescritas durante los últimos dos siglos en las nuevas naciones. Colombia y Perú tienen, cada una, no menos de treinta constituciones, y Brasil ha tenido diez (Quispe, 1998; Dolinger, 1993). Dados estos múltiples cambios constitucionales, durante mucho tiempo los jueces latinoamericanos se han visto limitados para ejercer su independencia.

Históricamente, los sistemas judiciales latinoamericanos han sido menos que un actor institucional. Su papel político se ha circunscrito a una preocupación por "qué partidos políticos o individuos dominan las instituciones y, en consecuencia, influyen las acciones y decisiones específicas" (Hammergren, 1998: 25).²⁰ El sistema judicial es instrumentado como un peón dentro de los conflictos entre las elites políticas y económicas (25),²¹ siendo los jueces, con frecuencia, los destinatarios de

su parte, ostentaban roles limitados o inexistentes. Inter-American Development Bank <[http:// www.iadb.org/exr](http://www.iadb.org/exr)> (página visitada el 30 de noviembre de 1999).

²⁰ Hammergren (1998) denomina este fenómeno "micropolítica" en contraste a la "macropolítica" que define como el manejo de los prejuicios estructurales y el equilibrio entre los poderes institucionales dentro de un sistema político.

²¹ De acuerdo con Hammergren, históricamente las fluctuaciones en el papel político

favores políticos.²² Durante mucho tiempo, las instancias judiciales se han integrado a partir de nombramientos políticos,²³ debiendo así su lealtad a los presidentes o los partidos. Las Cortes superiores provienen mayoritariamente de los mismos círculos oligárquicos y comparten los mismos intereses de clase.²⁴ Contrario a lo que se suele creer, las elites políticas no minimizaron su influencia en el sistema judicial. En realidad, lo político influenciaba a los jueces y los jueces influenciaban lo político.²⁵ Esta intrincada coreografía política tenía como propósito mantener el equilibrio entre los partidos políticos dominantes al punto que, si un juez pertenecía a un partido, su secretario debía ser miembro del partido de oposición.²⁶ La habilidad de un juez para permanecer en su cargo o ser promovido se ha considerado durante mucho tiempo no como un refuerzo de la calificación y competencia sino como una forma de mantener las alianzas políticas.²⁷ Aun si los jueces superiores designan a los jueces de las instancias inferiores, aquéllos son usualmente reemplazados por los nuevos gobiernos, los cuales imponen su predilección por ciertos candidatos. Por lo general, los candidatos de las altas cortes son nombrados por el ejecutivo o sus aliados.²⁸ Dado este clima político altamente volátil, es poco probable que el sistema judicial logre desviarse de la autoridad ejecutiva. Actualmente, esta relación simbiótica persiste aún en el clima de reforma judicial.

del sistema judicial se han dado a nivel micro: preocupaciones tradicionales sobre qué partidos o individuos dominaban las instituciones y de esta manera influenciaban sus acciones y decisiones.

²² Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Would You Trust This Court?* <<http://www.iadb.org/exr.htm>> (página visitada el 30 de noviembre de 1999).

²³ La elección al cargo por voto popular es prácticamente inexistente.

²⁴ No existen, o existen muy pocos grupos minoritarios representados en las listas de las cortes superiores latinoamericanas.

²⁵ Para una discusión excelente sobre la forma en que la política influencia el sistema judicial véase Hammergren (1998) Marin (1989) y Estrella (1997).

²⁶ Luego de la violencia de 1940 entre liberales y conservadores en Colombia, la oligarquía decidió formar un Frente Nacional en virtud del cual los partidos políticos se alternarían en el poder cada cuatro años durante un periodo de 16 años. Aun luego de haberse desmontado este Frente Nacional, los partidos compartieron el poder de facto (Nagle, 1995).

²⁷ Los nombramientos políticos interfieren con la independencia judicial. Jueces y abogados a lo largo de América Latina y el Caribe consideran los nombramientos políticos como una forma de discriminación que interfiere con la independencia judicial, y consideran que los jueces deben ser seleccionados con base en sus talentos y capacidad sin interferencia de ningún tipo de discriminación. Véase Pallin (1989), Pérez y Dakni (1998).

²⁸ La confirmación del nombramiento se da por mayoría simple en el Congreso, sin mayor debate o investigación.

Problemas con el *statu quo*

Durante mucho tiempo se ha permitido a los jueces ocuparse de sus propios asuntos siempre que se adecuen a los lineamientos del partido. En tanto se asume que las cortes superiores deben aprobar sin reflexionar la autoridad ejecutiva y encontrar justificaciones constitucionales para sus acciones, tales instancias se han ocupado mínimamente de exigir respeto por los ciudadanos o las otras ramas del poder. Esta ausencia de voluntad judicial para interferir en las acciones del ejecutivo ha dejado a los países latinoamericanos a merced de los caprichos legislativos de poderes ejecutivos que operan bajo sus propios designios.²⁹ En vez de transformar o reformar las instituciones estatales a fin de hacerlas más abiertas a los grupos desaventajados, la elite latinoamericana ha instrumentado al poder judicial a fin de “premiar a sus seguidores, asegurar los beneficios de ciertas decisiones distributivas y, de otro lado, reforzar la ventaja política de una u otra facción partidista” (Hammergren, 1998: 27). Lo que es peor, no obstante, es que el sistema judicial ha sido víctima de sus propias tendencias de autopreservación. Por mucho tiempo el poder judicial ha sido “percibido como un beneficiario del *statu quo* y, por ende, reticente a considerar su reforma ... aquellos que controlan a los jueces ostentan el monopolio sobre el sistema, y no tienen incentivo alguno para promover un cambio u operar de manera eficiente” (Dakolias, 1985: 170). Se podría argüir que tal afirmación no es del todo exacta. Si bien la percepción de que el judicial intenta mantener el *statu quo* puede ser aceptable, pensar que un sistema corrupto se resistiría a un potencial enriquecimiento personal por medio de la canalización de la ayuda extranjera para los programas de reforma es absurdo. Particularmente si se trata de una reforma a la infraestructura y no de un cambio del modo en que los jueces cumplen los objetivos de un gobierno democrático. Todos los agentes judiciales estarían felices de recibir, por ejemplo, nuevos computadores y aplicaciones de software, fondos para convenir contratos para las organizaciones de apoyo judicial, fondos para crear nuevas facilidades, o fondos para pagar la contratación de personal motivada por razones políticas y personales.³⁰

La creciente presión económica sobre la posición de las naciones latinoamericanas en los mercados globales, y la necesidad de los países del primer mundo de generar estabilidad en la región, son los factores que ejercen la mayor influencia en el impulso a la reforma de los sistemas judiciales latinoamericanos. La presión ejercida sobre los jueces proviene de fuerzas tanto internas como externas. En el ámbito interno, los gobiernos reticentes han sido forzados a responder frente al

²⁹ Esta información se deriva de la experiencia personal de la autora como juez distrital en Medellín, de 1983 a 1986.

³⁰ Muchos de estos computadores terminarían en las bibliotecas personales de los jueces; los contratos para apoyo judicial y construcción de nuevas facilidades serán otorgados a compañías de propiedad de los jueces, su familia o la elite (Dakolias; 1985: 170).

creciente escepticismo [de los representantes del sector privado] sobre la habilidad judicial para responder a los desafíos implicados en la solución de los conflictos que surgen en mercados competitivos y cada vez más integrados, incluyendo sectores antes dominados por monopolios públicos que demandan un refuerzo especializado sustentado en un entendimiento de las principales prácticas de los negocios (Saez 1998:1269).³¹

Las presiones externas –particularmente de la cooperación internacional– ejercen una influencia pragmática sobre los gobiernos que confían en la capacidad de dicha asistencia para preservar el statu quo, mantener la hegemonía y estimular el desarrollo. Tales presiones incluyen: “las iniciativas del gobierno norteamericano encaminadas a reforzar la capacidad de los sistemas judiciales regionales, iniciativas que han jugado un papel pionero en la región, y el creciente rol de las instituciones multilaterales de financiación en la promoción de la reforma judicial, la estabilización económica (...) y la liberalización” (Saez, 1998: 1270).³² Éste debió ser el caso cuando el gobierno de Fujimori promovió un importante programa de reforma al sector judicial a mediados de los noventa, invitando a un grupo de consultores extranjeros y negociando una subvención de Japón para financiarlo (Hammergren, 1998:180). El presidente Fujimori asumió que la cooperación internacional y la inversión extranjera estaban conectadas a una infraestructura judicial capaz de atender asuntos relacionados con las leyes y regulaciones comerciales. Tan pronto como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se mostraron dispuestos a financiar el programa de reforma, la administración Fujimori exhortó agresivamente al poder judicial a iniciar un programa de reforma bajo el propósito de “mejorar la labor judicial y, de manera especial, reducir la corrupción y malversación, como condiciones para atraer la inversión extranjera privada” (Hammergren, 1998: 180). En ese momento, la reforma a la justicia se convirtió en un objetivo promovido de manera conjunta por el ejecutivo y el judicial a fin de estimular el desarrollo económico y la inversión.

De forma similar, las promesas de reforma judicial hicieron parte de la plataforma de la campaña presidencial del presidente mexicano Ernesto Zedillo. Bajo el objetivo de dar cumplimiento a sus promesas de campaña, luego de posesionarse Zedillo presionó una serie de medidas por medio del legislativo en un periodo extraordinariamente corto. El paquete de reforma judicial “incluyendo veintisiete enmiendas constitucionales (...) fue aprobado por el Congreso en sólo diez días” (Szekely, 1999: 404). Las reformas fueron ratificadas y publicadas diecisiete días después e inmediatamente puestas en funcionamiento.

³¹ Citando a María Dakolias (1985: 168).

³² Saez cita a Obando (1997) y Javed Burki y Perry (1997).

En la segunda mitad del siglo, los jueces se enfrentaron a un desafío creciente en términos de su credibilidad, efectividad funcional y posición frente a los demás poderes estatales. En el mismo nivel estarían sus responsabilidades para la protección de los derechos humanos en sociedades de instituciones democráticas vulnerables, su papel en la promoción de un ambiente institucional predecible en la esfera económica, y su obligación de proveer una instancia para la solución efectiva de los conflictos (Saez, 1998: 1268). Los sistemas judiciales latinoamericanos no han logrado dar cumplimiento total a sus deberes constitucionales. Las razones de este fracaso varían de país a país, mas pueden ser sintetizadas en amenazas, intimidación, corrupción e influencia política sobre las decisiones judiciales (Buscaglia et al., 1995).³³ En las ocasiones en que los jueces latinoamericanos han intentado decidir asuntos legales serios que afectan la política nacional en contra de los deseos del gobierno, o en algunos casos en contra de la oligarquía militar, los resultados han sido desastrosos. Tal fue el caso de Colombia en 1985 durante la presidencia de Belisario Betancur, cuando el ejército organizó lo que en esencia operó como un golpe de estado en contra de la Corte Suprema. Este sonado incidente se originó en la pobremente orquestada toma del Palacio de justicia por parte del grupo guerrillero de izquierda M-19.³⁴ El resultado de esta operación no pudo ser más provechoso para las facciones ultra-conservadoras del gobierno que despreciaban a la administración Betancur y a la Corte Suprema por su intento de negociar la paz con las guerrillas de izquierda, y variar aspectos de soberanía relacionados con la extradición de los narcotraficantes colombianos (Carrigan, 1993). Los sistemas judiciales también han mantenido su statu quo abdicando de su autoridad frente al ejecutivo y el ejército, no ejerciendo control sobre asuntos de constitucionalidad o remitiendo a la rama legislativa la determinación de asuntos de Estado.³⁵

LOS PERSISTENTES PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS JUDICIALES

“Bajo condiciones normales, la estabilidad es un indicador de la fuerza y buen estado de una democracia” (CAJ, 1997: 2). Las condiciones normales no han caracterizado a

³³ Otros factores a considerar son la incompetencia judicial ocasionada por la falta de medios para atraer talento al sistema.

³⁴ Esta mal planeada operación del M-19 tenía como objetivo atraer la atención sobre la plataforma social y política del movimiento, luego del fracaso de las negociaciones con la administración Betancur. Durante el asalto militar el Palacio fue destruido y casi todos los magistrados fueron asesinados (Carrigan, 1993).

³⁵ Un ejemplo de ello ocurrió en Perú, donde el derecho constitucional a realizar un referendo fue anulado por orden judicial, dejando así el asunto a instancias del Parlamento. En concreto, el cuerpo nacional electoral autorizó al parlamento a tomar la decisión final sobre la admisibilidad de un referendo para derogar la Ley 26657 (que interpreta el artículo 122 de la Constitución peruana) la cual permitía la elección del presidente Fujimori para un tercer periodo.

la mayoría de naciones latinoamericanas, particularmente en lo que respecta a los jueces y su relación con la gente. El movimiento de reforma se inició como reacción a los traumáticos abusos de los derechos humanos durante los años setenta y ochenta. Durante este periodo, muchos países latinoamericanos se convirtieron en el campo de batalla de las ideologías de la guerra fría y de choques violentos entre activistas de derecha e izquierda (CAJ, 1997: 2). Los jueces se vieron incapaces de ajustar su paso al de los eventos sociales y políticos. Así mismo, se vieron constreñidos por su ineficiencia, ineffectividad e inconsecuencia, factores que en su conjunto influenciaron la ola de cambios ocurridos a lo largo de la región. Cuando los principios democráticos triunfaron sobre los regímenes totalitarios, la democratización súbitamente ubicó al poder judicial en el centro del escenario latinoamericano. "La idea básica de la reforma consistía en democratizar el sistema judicial abriendo sus estructuras a un nuevo marco institucional" (De la Barra, 1998: 324).³⁶

Como condición para la supervivencia del sistema judicial, la reforma a la justicia debió ser colocada en la agenda de los gobiernos representativos latinoamericanos. No obstante, el desafío radicó en determinar por dónde empezar, qué forma debía asumir la reforma, y quiénes debían identificarla e implementarla. Aunque los sistemas judiciales latinoamericanos tienen un origen común, la dificultad para discutir sus enormes problemas radica en que cada uno de ellos opera bajo distintas restricciones políticas y constitucionales. No obstante, sin importar la actual estructura y operación de cada sistema de nación a nación, cada uno de ellos comparte un rasgo vital y común: un complejo de inferioridad frente a las ramas restantes del gobierno, de casi doscientos años. Esta subordinación auto-impuesta frente al ejecutivo, y en menor medida frente al legislativo, es responsable en parte de que el principal apoyo a la reforma judicial provenga de los benefactores internacionales.

Muchos países latinoamericanos han desechado las tradiciones inquisitivas del sistema continental en favor de un sistema oral y adversarial angloamericano que no cuenta con precedente, contexto histórico o experiencia alguna. Desde un punto de vista legalista esto no tiene sentido. Reforzar las instituciones tradicionales ofrece más ventajas a la región que tirar a la basura las tradiciones jurídicas vigentes. Desde un punto de vista económico, que es el promovido por los líderes de la reforma, ésta constituye el único medio para asegurar la competitividad de los países latinoamericanos en el mercado global y la protección de las inversiones extranjeras y el comercio

³⁶

A propósito de los eventos ocurridos en Chile, De la Barra anota: "[I]a transición en Chile ha hecho eco de un movimiento regional hacia al cambio de las estructuras legales en toda América Latina. El movimiento 'hacia el estado de derecho' recibió un importante apoyo de agencias internacionales que ya habían producido importantes cambios en algunos países latinoamericanos, especialmente en el área penal" (1998: 325).

en el caso de que se generen conflictos. Resulta alarmante pensar que la reforma a la justicia en América Latina está orientada por el dinero y no por la devoción al Estado de derecho.

La cenicienta del gobierno

En una democracia real, el sistema judicial debe posicionarse, junto al ejecutivo y legislativo, como uno de los tres pilares del gobierno que garantiza la libertad, la justicia y el respeto por el Estado de derecho. No obstante, “en la mayoría de países de Latinoamérica y el Caribe, el poder judicial se encuentra fracturado, débil e incapaz de soportar el peso de sus responsabilidades constitucionales”. El poder judicial en la democracia moderna se encuentra plagado de un legado histórico de sumisión y subordinación. Al respecto, Saez García afirma:

Las Constituciones de todas las nuevas repúblicas latinoamericanas establecieron un riguroso principio Montisquiano de separación de poderes. En consecuencia, se asignó a los jueces un papel más restringido que en la época colonial. No obstante, la distribución de poder entre las ramas públicas fue asimétrica, debido principalmente a las relaciones de poder personalizadas y a una fuerte burocracia administrativa. La rama ejecutiva asumió una prevalencia frente a las ramas legislativa y judicial. Durante las décadas siguientes ... las ramas se concentraron en un balance de poder entre el parlamento y el ejecutivo, y en el debate sobre la prevalencia de una democracia parlamentaria o presidencial. El poder judicial asumió un rol más restringido en la determinación del balance apropiado de poder, reflejando así el verdadero balance existente dentro de los Estados recientemente creados (Sáez, 1998: 1287).

Las magistraturas de los modernos estados latinoamericanos apenas si inspiran respeto. Ello se debe, en parte, a que los jueces hayan sido el instrumento mediante el cual los regímenes represivos coloniales reforzaran su autoridad monárquica y ejecutiva sobre la población.³⁷ En este proceso de establecimiento de la autoridad ejecutiva sobre el Estado, la sumisión de la rama judicial ha tenido un impacto negativo en la protección de los derechos sociales e individuales de cara al poder estatal y la deferencia a un autoritarismo constitucional de tipo conservador. “En consecuencia, el poder judicial en la región asumió una posición defensiva frente a importantes actores políticos como el ejército y las entidades políticas” (1998: 1287).

37

“La inestabilidad política y las crisis institucionales han sujetado a los jueces regionales, a través de los tiempos, a una intensa influencia política que incluye su virtual subordinación a las fuerzas políticas prevalentes” (Saez, 1998: 1285). Saez cita a Fergus et al. (1995: 278-280).

La infraestructura del sistema judicial ha languidecido hasta el punto de no lograr afirmarse como una rama igual dentro del gobierno. Consecuentemente, la reforma judicial se convirtió en un componente importante de los paquetes de ayuda ofrecidos por instituciones de crédito extranjeras, y naciones del primer mundo que intentaban promover gobiernos democráticos en los países en desarrollo. La rama judicial es la peor pagada y, en consecuencia, la rama peor financiada de los gobiernos democráticos latinoamericanos. Los problemas son endémicos y universales a lo largo de la región: la aflicción es alta, los recursos son magros, y no existe un entrenamiento continuado.

Sólo en los despachos de las ciudades principales se incorpora tecnología avanzada, dejando a los jueces de pequeños pueblos en la Edad Media. Incluso hoy, no es inusual para los secretarios de las instancias inferiores adquirir suministros de sus propios sueldos, operar con máquinas de escribir deterioradas, o trabajar bajo la luz de una vela durante los muy frecuentes cortes de energía. El papel carbón es de uso general y no existen, o existen muy pocos aparatos modernos disponibles para el manejo de casos, salvo en los despachos judiciales de las ciudades más importantes. Empero, aun en las ciudades principales en las que la tecnología se ha puesto a disposición de los jueces éstos no se ha interesado en utilizarla, lo cual se debe en gran medida a la falta de una educación legal consistente, motivada y progresiva (CAJ, 1999). Durante una entrevista con un juez colombiano, éste señaló el computador bajo su escritorio y afirmó no haberlo usado nunca en tanto no había nadie disponible para entrenarlo. El computador ha estado en el escritorio del juez durante meses y nunca ha sido encendido.

En Latinoamérica, la función judicial no es considerada una señal de prestigio y, en consecuencia, el cargo de juez en una instancia inferior no resulta atractivo para los talentos jurídicos sobresalientes. Consecuentemente, los abogados elegidos para los cargos judiciales no poseen el entrenamiento jurídico o la capacidad mental para realizar su trabajo. Admitir que los jueces son incompetentes, no obstante, va en contra de la mentalidad latina de machismo e infalibilidad (Morgan, 1998). "En muchos países la ineptitud judicial es un tema delicado" (Vicente, 1998: 1138). De hecho, se podría afirmar que tales actitudes hacen parte de la raíz de los problemas confrontados por el sistema judicial en la región.

Los cargos judiciales son, por lo general, aquellos que nadie busca, a menos que se esté verdaderamente comprometido con una causa social, o interesado en un medio para adquirir riqueza a través de la corrupción y el soborno. Sin embargo, aquellos que se convierten en jueces buscando el bien de la sociedad, pronto son bloqueados por sus superiores corruptos que no quieren que los reformadores sacudan el bote.

La baja autoestima del sistema judicial hace parte de un problema moral más amplio. En referencia a la situación chilena, De la Barra enfatiza la necesidad de

incrementar el prestigio en la institución a fin de atraer personas hábiles con altos estándares éticos... (y) contratar y mantener a personas preparadas para no depender sólo de algunos jueces idealistas. El objetivo de lograr un perfil de alto prestigio se asocia a la capacidad institucional para desarrollar un programa integral de educación inicial y continuada ... el entrenamiento específico contribuirá a la creación de una identidad institucional y un nivel mínimo de estándares para ejercer la función judicial... Tal ejercicio también proveerá elementos para la creación de unas prácticas y un lenguaje común, que moldeen la nueva cultura legal en el derecho y el procedimiento penal y las reglas informales para actuar dentro del sistema (De la Barra, 1998: 337-338).

La reforma a la justicia debe generarse a partir de un comprometido liderazgo en los niveles más altos de la rama judicial. El diseño de las políticas judiciales debe comenzar con el liderazgo claro de los jueces, como los principales personajes de la estrategia de reforma. Resulta igualmente incuestionable que una reforma tal vincula a las demás corporaciones estatales con igual exigencia, y requiere que los jueces coordinen las acciones, establezcan puentes para el diálogo y solidifiquen los consensos (Carrillo: 1998: 1041).

Corrupción judicial

La malversación judicial representa sólo uno de los elementos de la corrupción que inunda a la mayoría de los países latinoamericanos.³⁸ En las décadas recientes, mucha de la corrupción se atribuye fundamentalmente a la forma como se hacen las cosas en América Latina. En concreto, la oligarquía mantiene su control por cualquier medio que sea necesario, con tal de que la riqueza y el poder permanezcan en las manos de la elite.

No obstante, gran parte de la corrupción en los sistemas judiciales latinoamericanos se origina en la abrumadora influencia de la producción ilegal y el tráfico de drogas, particularmente en naciones cuyos territorios se usan como áreas de tránsito tales como Panamá,³⁹ Chile,⁴⁰ México,⁴¹ Paraguay,⁴² Brasil,⁴³ y una serie de islas del Caribe.⁴⁴

³⁸ Para un análisis sondeado de la corrupción judicial, véase Buscaglia (1996: 95).

³⁹ Véase Juanita Darling, "Traffickers Set Up Shop in Panama Narcotics: Colombian Drug Dealers Looking for Sanctuary From Their Violence-Racked Nation Are Returning, Authorities Say, en *L.A. Times*, enero 18 de 2000, p. A1.

⁴⁰ "El departamento de Estado, no obstante, señala a Chile y su vecino Argentina como puntos de tránsito de la cocaína enviada desde Colombia, Perú y Bolivia", Geoffrey Mohan, "Drug Smugglers' New Route / Moving Cocaine via Chile, Pacific ports", en *Newsday*, enero 21 de 2000.

⁴¹ "México continúa siendo el principal país de tránsito de la cocaína que entra a Estados Unidos desde Sudamérica", General Accounting Office, Drug Control—U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges, GAO/NSIAD 98-154 (junio 30 de 1998).

⁴² "De acuerdo con las autoridades brasileñas, la cocaína se envía en un pequeño avión

Durante mucho tiempo los capos de la droga han penetrado y corrompido a las autoridades judiciales por medio de coerción, amenazas, sobornos y chantajes. En los ochenta los capos de la droga, cuyas operaciones traspasaron las fronteras nacionales e invadieron todos los niveles de la sociedad y el gobierno, impusieron a los jueces la opción de “plata o plomo”.⁴⁵ No resultaba difícil convencer a los agentes judiciales de aceptar los sobornos, dados los bajos sueldos que percibían y su baja estima en la profesión legal. Sin mencionar que el sistema judicial se encontraba extensamente expuesto a las influencias de la corrupción, en tanto la institución no compensaba, entrenaba o monitoreaba a los jueces o los agentes judiciales.

Mientras muchos países latinoamericanos resolvieron convivir con la corrupción judicial, se han dado algunos intentos por desmontar el statu quo. El actual presidente de Venezuela, Hugo Chávez, ha adoptado una posición agresiva en la reforma de un “sistema judicial notorio”,⁴⁶ destituyendo a cientos de jueces durante el verano de 1999. Tal purga se dio en un momento en el que se elaboraba una nueva Constitución, la cual incluía un mandato de reforma en las modalidades de nombramiento y entrenamiento de los jueces.⁴⁷ Tal revolcón se dio como reacción a las atroces con-

a Pedro Juan Caballero, en Paraguay, donde es luego enviada por tierra al Estado de São Paulo, Brasil”. Véase Edson Luis y Hugo Marques, “CPI on Drugs Suggests Stricter Airport Controls”, en *World News Connection*, septiembre 22 de 1999.

⁴³ “Brasil ha adquirido importancia en el mapa del tráfico de drogas dadas un número de razones comprensibles. La nación posee amplias fronteras con los productores y traficantes suramericanos de cocaína, marihuana y heroína: Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay,” en Sebastian Rotella, “Drug Panel in Rarefied Territory: Investigators in Brazilian Probe Have Won the Support of the Working Class, one Observer Points Out, Because ‘People See the Rich and Powerful... Going to Jail. Slowly, Things are Changing,” en *L.A. Times*, enero 4 de 2000, p. 1.

⁴⁴ De acuerdo con los estimados de varias agencias, México y América Central recibieron el 59% de la cocaína durante este periodo. Los países del Caribe fueron responsables por el 30% del flujo, y el 11% fue enviado directamente a Estados Unidos de países proveedores. Véase General Accounting Office, Drug Control-update on U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean and Eastern Pacific, GAO/NSIAD 98-30 (octubre 15 de 1997).

⁴⁵ La expresión “plata o plomo” ilustró el dilema de los jueces colombianos frente a la opción de aceptar los sobornos o correr el riesgo de ser asesinados por los narco-trafficantes. Muchos de mis colegas fueron asesinados por negarse a los capos. En tanto, amenazas similares en mí contra hicieron imposible mi permanencia en Colombia; finalmente, me vi forzada a abandonar el país. Durante la llamada “guerra a las drogas” emprendida en contra del célebre cartel de Medellín a finales de los ochenta, más de 275 jueces fueron asesinados.

⁴⁶ Véase Bart Jones, “Venezuela’s Leader Launches Reform”, en *Associated Press*, octubre de 1999.

⁴⁷ Históricamente los jueces han sido elegidos por la Corte Suprema, lo cual permite una camaradería institucionalizada. La comisión encargada de elaborar la Constitu-

diciones de un sistema judicial en el que “tres cuartos de los presos nunca habían sido llamados a juicio”⁴⁸ y en el que “poderosas firmas legales redactaban por sí mismas los fallos y los llevaban ante los jueces para su firma”.⁴⁹ Así mismo un reciente artículo de prensa afirmó:

La intención de limpiar las cortes se inició ... luego de instalarse una asamblea nacionalmente elegida para elaborar una nueva constitución. Los miembros de la asamblea afirmaban haber recibido 4.000 quejas formales de irregularidades en contra de muchos de los 1.200 jueces de la nación. Las reclamaciones se habían empolvado por más de 15 años en las oficinas del Consejo Nacional de Jueces, supuestamente encargado de investigarlas, afirmó Manuel Quijada Jefe de la comisión judicial de emergencia de la Asamblea ... En un caso reciente que suscitó la conmoción del público, una serie de jueces levantaron cargos en contra de un par de docenas de banqueros acusados, en 1994, de un escándalo que casi provoca la bancarrota del sistema financiero e hizo necesaria una fianza del gobierno por 10 billones. La justicia se ha sujetado, durante mucho tiempo, a los caprichos de partidos políticos cada vez menos populares, desde que el Congreso designa a los jueces de la Corte Suprema y de las instancias inferiores. Sólo una cuarta parte recibe nombramientos permanentes, lo cual implica que puedan ser destituidos por políticos ofendidos, sus aliados, o por poderosos intereses mercantiles. “Los jueces toman sus decisiones basados más en sus miedos que en su criterio judicial” afirmó Juan Navarrete, miembro de la rama venezolana del grupo de derechos humanos Amnistía Internacional.⁵⁰

Mientras muchos califican de extremas las medidas del presidente Chávez,⁵¹ particularmente las élites afectadas, su elección al poder se dio por el mandato popular de un pueblo alimentado por años de corrupción política.

ción afirmó que “el estilo norteamericano de selección, entrenamiento y supervisión de jueces” sería instituido y que los “candidatos a la Corte Suprema estarían sujetos a audiencias públicas y a intensos controles de fondo” Véase Bart Jones, *ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*. En un caso notorio, la Corte Suprema obstruyó durante años los cargos en contra del antiguo presidente Jaime Lusinchi, ignorando la recomendación resultante de la fase investigativa de enjuiciarlo. El magistrado Roman Duque Corredor manifestó su desacuerdo en 1992. Un grupo de intelectuales invitaron a los magistrados restantes a seguir su ejemplo mas ninguno lo hizo y el caso de Lusinchi fue archivado.

⁵¹ Los críticos frente a las actividades de la comisión, afirmaron que se estaba negando el debido proceso a los jueces en tanto no se les permitía defenderse antes de ser sus-

En septiembre de 1999, el Banco Mundial prometió a 48 países incrementar su financiación a fin de luchar en contra de la corrupción institucional, señalando la necesidad de reformar los sistemas judiciales.⁵² Los países latinoamericanos elegidos para ser financiados fueron Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay. No obstante, hace falta ver cuánto del dinero dirigido a estos países será desviado gracias a la corrupción que la ayuda pretende minar. La corrupción ha sido y permanecerá como una refinada y discreta forma artística en Latinoamérica.

Uno de los problemas más complejos de la reforma a la justicia aparece en las agencias de asistencia legal encargadas de recoger evidencia en la fase investigativa del proceso inquisitivo, en tanto se encuentran plagadas de corrupción institucional. Los jueces y fiscales son a menudo incapaces de levantar cargos en contra de los policías sobornados para desaparecer evidencia, impedir el testimonio de testigos, o acusar a individuos inocentes e indefensos a fin de permitir la libertad de individuos culpables.

Dados los bajos niveles de ingreso y educación de la policía, así como su origen en los más bajos niveles de la sociedad latinoamericana, no resulta difícil para los criminales evadir la justicia por medio de la coerción y el soborno. A manera de ejemplo, una serie de policías se ubican frente a las rejas de la propiedad de Joaquín Builes, un capo del Cartel de Medellín, para recibir "regalos" de navidad en efectivo por un año de "servicio a la comunidad".⁵³ Jueces colombianos entrevistados en junio de 1999 reportaron disponer de sólida evidencia sobre la participación de la policía en el tráfico de drogas, pero se sentían impotentes para enjuiciar a la institución en tanto la corrupción estaba tan institucionalizada que ninguno de los cargos se hubiese materializado. La simple manifestación de estar conduciendo una investigación hubiese generado amenazas en contra de los jueces.

La intimidación de los jueces por parte de los policías y militares que realizan labores de investigación es frecuente y, por lo general, es suficiente para aniquilar cualquier tentativa de limpiar el sistema judicial. En una ocasión, una juez colombiana formuló cargos en contra de dos soldados por su participación en una masacre de civiles. Luego de emitir las correspondientes órdenes de arresto, se vio forzada a abandonar el país debido a una serie de amenazas de muerte y, en retaliación, su padre fue asesinado.⁵⁴

pendidos o destituidos. Adriana Lander, de la Alianza para la Justicia Social, una organización no gubernamental que apoyaba la reforma a la justicia, afirmó que el proceder de la comisión "podía no ser la forma más justa y ordenada de librar al país de los jueces corruptos". "Judges Purged in Courts Shake-up, Facts on File", en *World News Dig.*, diciembre 23 de 1999, p. C1.

⁵² Véase World Bank, "Joins 48 Countries in Corruption Fight", en *Agence France Presse*, octubre 22 de 1999.

⁵³ Datos producto de la experiencia personal de la autora.

⁵⁴ Véase Leslie Wirpsa, "Economics Fuels Return of La Violencia: Colombia's Religious,

Ausencia de una investigación honesta e idónea

La incompetencia dentro del sistema judicial constituye un serio obstáculo que debe ser superado a fin de fomentar el estatus del poder judicial como rama respetable del gobierno. En múltiples ocasiones los procedimientos ordenados por los jueces no se cumplen, mientras que en otras son simplemente ignorados. Procedimientos requeridos tales como verificar la identidad de un testigo o asegurar evidencia física, por ejemplo, usualmente no se ejecutan. Y en caso de llevarse a cabo, se realizan con tal incompetencia que el testigo termina por no encontrarse disponible, y la evidencia contaminada o estropeada y, por tanto, inútil. A menudo tales problemas se deben a la falta de entrenamiento y cuidado de parte de la policía, aunque con mayor frecuencia, los problemas son intencionales o son el resultado de un soborno. Por ejemplo, los jueces están encargados de realizar investigaciones iniciales de los delitos y de transferir a la Policía la evidencia recolectada en los escenarios del crimen. No obstan-

Human Rights Groups Seek End to Slaughter; Catholic Church Tries to Mediate Amid Torture and Murder of Civilians by Paramilitary Forces and Others”, en *Nat'l Cath. Rep.*, octubre 24 de 1997, p. 34. Wirpsa escribe: “Entender la relación entre las redes paramilitares colombianas y su desarrollo requiere de un retorno a las tierras bananeras de Urabá. Una de las primeras masacres de escuadrones de la muerte ampliamente difundidas en Colombia, fue el asesinato de 22 trabajadores de las plantaciones bananeras Honduras y La Negra de Urabá, en marzo de 1988. Los paramilitares levantaron a los hombres de sus camas y les dispararon. Tal matanza colectiva fue la punta de lanza de una serie de horribles matanzas que, durante ese año, cobraron más de 600 vidas. Tan frecuentes y brutales fueron las matanzas colectivas de 1988, que promovieron una acción sin precedentes de los jueces colombianos. En septiembre de 1988, la juez Marta Lucía González anunció los resultados preliminares de su investigación y formuló cargos en contra de dos conocidos narcotraficantes, tres oficiales militares, un teniente de policía, un alcalde local y 11 civiles. Como consecuencia de ello, González viajó a Estados Unidos luego de ser amenazada de muerte. Siete meses después su padre, Álvaro González, fue asesinado. En julio de 1989 fue asesinada María Elena Díaz, la juez que asumió la investigación. Como resultado de ésta, González señaló una alianza entre el Ejército, el Cartel de Medellín, ganaderos y escuadrones de la muerte entrenados en Puerto Boyacá. González denunció que el mayor Luis Felipe Becerra Bohórquez, miembro de la división de inteligencia del Batallón Militar de Urabá, contrató a asesinos para masacrar a los trabajadores bananeros. Un teniente y un capitán también fueron ligados a la masacre. A pesar de que una investigación cursaba en su contra, Becerra reasumió normalmente la vida militar. Obtuvo un trabajo en la oficina de prensa del ejército y permaneció como oficial de entrenamiento en el extranjero. Human Rights Watch reportó: “Cuando en 1989 un oficial del gobierno intentó notificar a Becerra una decisión judicial, se le informó que el oficial no se encontraba disponible pues se encontraba en Estados Unidos tomando el curso necesario para su ascenso a teniente coronel”. Para más detalles sobre la historia véase Jenny Pearce (1990: 257-258).

te, muchas veces la evidencia confiada a la policía, particularmente drogas que deben conducir a los laboratorios forenses para su prueba, nunca llegan a su destino.⁵⁵ Así mismo, en muchas redadas policiales en supuestos laboratorios de procesamiento de drogas, los sospechosos casi nunca son arrestados pues logran evadirse de la Policía justo antes del inicio de la redada.

Una de las más repugnantes prácticas en las instancias judiciales latinoamericanas es la clonación de testigos. Tal práctica se dio como resultado de un sistema torcido, en el cual la identidad de los testigos era ocultada por el juez a fin de protegerlos, y de forzar luego su testimonio en casos célebres. “La clonación ocurre cuando una misma persona es presentada en dos o más ocasiones como testigos distintos”.⁵⁶ Casos de clonación han ocurrido en Perú y Colombia, donde jueces anónimos toman testimonio a testigos anónimos. Entre los casos de clonación reportados por el consultor especial de las Naciones Unidas, se encuentra el ejemplo de la Unión Sindical Obrera (USO). Dicho episodio involucró a doce miembros del Sindicato de trabajadores petroleros, quienes fueron arrestados acusados de cometer actos terroristas y llevados ante la justicia regional (Nagle, 2000). “Sus capturas y detenciones se basaron en el testimonio de al menos cuatro informantes ‘sin rostro’ o anónimos que colaboraban con las investigaciones del Ejército. El Procurador General, quien ejerció su función de vigilancia sobre este caso, determinó que algunos de estos testigos anónimos habían sido clonados.”⁵⁷

Se podría afirmar que ningún tipo de reforma judicial es susceptible de alterar el pérfido comportamiento que en sí constituye la institución. Especialmente, mientras el entrenamiento y los estándares laborales de la Policía sean una baja prioridad, será difícil reclutar y mantener a individuos cuyos códigos personales de conducta sean tan fuertes como la letra de las leyes que se supone deben honrar y defender.

Existen pocos controles vigentes para enfrentar la corrupción institucional, y la influencia del ejecutivo sólo agrava la situación al ofrecer a las agencias de investigación un escudo de protección. A ello se suma la presencia omnipotente del Ejército, que simplemente acecha bajo la fachada de una democracia popular. Estas entidades usualmente operan en conjunto para impedir al poder judicial la conforma-

⁵⁵ Tales situaciones se presentaban a menudo cuando la autora era juez en Medellín.

⁵⁶ “Tal abuso de la justicia regional se ha confirmado en varios casos en los que informantes regulares del Ejército –algunos de ellos beneficiarios de sumas de dinero mensuales por su testimonio– son usados para acusar a individuos de actos terroristas o de rebelión”. Investigación sobre los derechos humanos de las personas sometidas a toda forma de detención o prisión: reporte del Comisionado Especial sobre la independencia de jueces y abogados, Sr. Mr. Param Kumaraswamy, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/39/Add.2, 1998.

⁵⁷ *Ibidem*.

ción de unidades investigadoras responsables con altos estándares de conducta y eficiencia. Las decisiones arbitrarias también implican un problema constante en todos los ámbitos del sistema judicial, y el sistema legal parece incapaz de abordarlas. Parte de dicha dificultad se origina en el carácter de las normas, a menudo confusas, impredecibles y difíciles de interpretar (Buscaglia et al., 1995: 2). A despecho de costosos y tediosos esfuerzos, las instancias judiciales padecen de gran congestión, retrasos, e innecesarios errores de procedimiento.⁵⁸

Sumado a la injusticia inherente de un sistema donde quienes controlan son a un mismo tiempo sus benefactores, aquellos que voluntariamente someten sus demandas al sistema deben enfrentar una realidad igualmente desalentadora: la cantidad de tiempo necesaria para resolver un caso una vez allegado a una instancia judicial latinoamericana. Comúnmente la solución de un caso implica más de doce años. Tales retrasos conllevan dos problemas adicionales: 1) sobrecargas que limitan el acceso al sistema judicial, y 2) pérdidas adicionales causadas por el retraso y la prolongación del litigio, a aquellos lo suficientemente afortunados como para asegurarse un lugar en la lista de asuntos judiciales pendientes (Dakolias, 1985: 170).

La desconfianza frente al sistema continúa profundizándose, particularmente en un sector privado preocupado por “la habilidad judicial para responder a los desafíos implicados en la solución de los conflictos que surgen en mercados competitivos y cada vez más integrados, incluyendo sectores antes dominados por monopolios públicos que demandan un refuerzo especializado sustentado en un entendimiento de las principales prácticas mercantiles” (Saez, 1998: 1269). La mala reputación de las instancias judiciales latinoamericanas se debe igualmente a la percepción pública de que los jueces hacen uso de sus cargos para obtener ganancias personales y que, en consecuencia, aplican el derecho arbitrariamente. En Perú, por ejemplo, la insatisfacción popular con el sistema judicial se ha incrementado dramáticamente, tal como lo indica el número de acciones disciplinarias interpuestas.⁵⁹

Algunos países latinoamericanos han avanzado en la identificación y el reconocimiento de los problemas de sus sistemas judiciales. Un ejemplo de ello es la Corte Suprema paraguaya, la cual parece estar avanzando en la dirección correcta al haber identificado los siguientes “obstáculos para el objetivo de lograr una justicia real y eficiente”:

1. Demora en los juicios;
2. Deficiente calidad en el procesamiento de juicios y fallos;
3. Recursos inadecuados, insuficientes o extemporáneos;

⁵⁸ Para un análisis amplio del problema, véase Buscaglia (1997).

⁵⁹ En 1993, 9.121 quejas fueron interpuestas, cifra que contrasta con las 3.319 quejas interpuestas en 1991.

4. Una justicia costosa;
5. Información interna inadecuada;
6. Falta de reconocimiento suficiente como poder estatal;
7. Órganos de apoyo ineficientes; e
8. Insuficiente e inadecuada descentralización (Soza, 1998: 1157).

Violencia en contra de los jueces

La falta de fe y confianza en el poder judicial aumenta las posibilidades de violencia en contra de los jueces cuya percepción dominante es la de que son ineficientes y corruptos, de forma tal que están impedidos para ofrecer una justicia ecuaníme y equitativa. Sólo los inocentes podrían seriamente afirmar que el gobierno presta igual atención a todos los ciudadanos. Las clases bajas no impactan en el gobierno de la misma manera en que lo hacen las clases media y alta. En consecuencia, es injusto esperar que los desaventajados sean algo distinto a ciudadanos alienados y desconfiados (Sch-nably, 1994).

La desconfianza ha desembocado en grupos de autodefensa y paramilitares que imparten justicia con sus propios métodos ágiles y brutales.⁶⁰ Los grupos de autodefensa existen en tanto los ciudadanos creen que sus instituciones y gobierno son incapaces de proteger su integridad, intereses y propiedad. En consecuencia, se ven forzados a buscar justicia a través de medios extra-judiciales, ajenos a la intervención del gobierno. Siendo la única opción esperar muchos años para obtener el servicio buscado, la justicia paramilitar representa la única alternativa viable para aquellos que han sido marginalizados del sistema institucional de justicia.⁶¹

Estos mismos grupos paramilitares y de autodefensa, que se toman la justicia por su propia mano, han sido responsables de actos de intimidación y violencia contra jueces, fiscales y unidades de policía. En países que no cuentan con un control por parte del gobierno, como Perú, Colombia y el sur de México, los paramilitares han sido responsables de violaciones de derechos humanos y de la ejecución de empresas criminales. Los intentos del poder judicial para someter a los grupos militares ante la

⁶⁰ Para un análisis práctico de los grupos de autodefensa y paramilitares en América Latina, véase Medina (1990).

⁶¹ En Brasil, por ejemplo, de las más de cuatro millones de demandas interpuestas en los tribunales de primera instancia en 1990, menos del 58% fueron adjudicadas el mismo año (Dakolias, 1985: 171). Dakolias cita a Tereza Sadek y Rogerio Bastos Arantes (1994). En varios tribunales de primera instancia en Bolivia sólo el 42% de las demandas allegadas al sistema son resueltas el mismo año (Bolivia: Judicial Reform Project). No sorprende que las autodefensas sean una alternativa atractiva y popular.

justicia han resultado en el asesinato de jueces y fiscales. Tal fue el caso cuando en Colombia dos jueces de los tribunales de orden público (Nagle, 2000) y diez asistentes que investigaban acusaciones de atrocidades paramilitares fueron brutalmente asesinados el 18 de junio de 1989.⁶² La rama ejecutiva cuenta con pocos logros en lo que respecta a garantizar la integridad y seguridad de los agentes judiciales. Ello se hizo más evidente en Colombia durante la “guerra contra las drogas” de los años ochenta y noventa, cuando cientos de jueces y agentes judiciales fueron asesinados en ataques narcoterroristas.⁶³ Esta árida situación ofrecía pocos incentivos a los abogados para ingresar a la rama judicial, en un momento en el que la expectativa de vida de un juez era de aproximadamente dos años.

INDEPENDENCIA Y ACTIVISMO JUDICIAL

Muchos han señalado la necesidad de promover la independencia judicial como un componente de la reforma a la justicia.⁶⁴ Dakolias señala que “la calidad e integridad de un sistema judicial puede ser medida óptimamente por la calidad e integridad de sus jueces” (1985: 172). La noción de independencia judicial cuenta con tres elementos: 1) ausencia de afiliaciones políticas e intereses especiales; 2) autonomía individual frente a la burocracia judicial; 3) independencia frente a las demás ramas del gobierno (Fiss, 1993: 55-56). A ello se suma el seguimiento de un código de conducta judicial, aplicado por un cuerpo disciplinario de agentes judiciales y no judiciales. El primer elemento de la independencia judicial, ausencia de afiliaciones partidistas, se ve impedido por el poder que ejercen otras ramas del gobierno sobre la magistratu-

⁶² Tres de estos quince individuos sobrevivieron simulando estar muertos. De acuerdo con Carlos Eduardo Lozano, Director Nacional de Instrucción Criminal, “autoridades de Policía de bajo y medio rango, junto al ejército, toleran y patrocinan a los grupos de ultraderecha” *Americas Watch* (1989: 98).

⁶³ Véase Jeffrey Stalk, “Faceless Judges Dodge Assassins”, en *Times*, diciembre 17 de 1991, p. A1. Stalk afirma: “Un reporte reciente de la Comisión Internacional de juristas situada en Ginebra afirmó que en ningún lugar del mundo los jueces, en ejercicio de sus funciones, corren tanto peligro como en Colombia. Entre julio de 1989 y junio de 1990, 37 jueces y abogados fueron asesinados. 36 agentes judiciales fueron asesinados el año siguiente mientras otros se vieron obligados a renunciar y abandonar el país dadas persistentes amenazas de muerte. En total, 350 agentes judiciales han sido asesinados en Colombia desde 1980 y una quinta parte de los más de 4.300 jueces del país han sido amenazados de muerte”. A finales de 1985, luego de la tragedia del Palacio de Justicia y el asesinato de algunos de mis colegas cercanos, llamé al ministro de Justicia para solicitar protección. La respuesta del ministro fue que debía abandonar rápidamente mi cargo pues no contaba con medios para protegerme. Tuve la fortuna de contar con un amigo, general del Ejército, quien se encargó de disponer en mi beneficio una escolta militar.

⁶⁴ Para un análisis detallado sobre la independencia judicial véase Larkins (1996).

ra, una situación que descalifica tanto “como cualquier otro ataque judicial o psicológico sobre los jueces” (Vaughn, 1993: 603).

Los jueces de instancias inferiores han luchado por años con la escandalosa situación que bloquea su posibilidad de emitir decisiones independientes y tomar acciones proactivas. Fiss señala que “en los sistemas de derecho común los jueces sienten la presión de otros jueces a través de la doctrina *stare decisis*” (1993: 58), doctrina ajena a los sistemas judiciales latinoamericanos. Tal doctrina no puede adaptarse fácilmente al terreno continental, sobre todo porque no existe un precedente histórico sobre el cual pueda fundarse. La independencia judicial implica que los jueces sean libres de la influencia de las ramas restantes en las operaciones jurisdiccionales. No obstante, en muchos países latinoamericanos el poder ejecutivo y la afiliación partidista ejercen una enorme presión burocrática y encubierta sobre los jueces. Aunque un juez pueda considerar que le es posible emitir decisiones justas e imparciales de cara a tales presiones, no existe control sobre las acciones de los subordinados y otros agentes judiciales que pueden sabotear, y de hecho sabotean, los procedimientos judiciales. El legado patrón-cliente, heredado de la antigua Roma, hace casi imposible el logro en Latinoamérica de una “insularidad política” (1993: 59) que elimine la influencia de otras ramas del gobierno y otras entidades políticas.⁶⁵ Tal legado aún persiste en Latinoamérica,⁶⁶ influenciando la forma en que se acuerdan las alianzas, se asignan los nombramientos y se mantienen los cargos.⁶⁷ Mientras el énfasis en la profesión jurídica y la política se base en a quién se conoce y no en qué se conoce, será prácticamente imposible establecer un sistema judicial con suficiente autonomía como para tomar decisiones independientes.

Dakolias asevera que “la independencia personal de los jueces se puede lograr a través de métodos apropiados de nombramiento, remoción y supervisión” (1985: 175). No obstante, aun en Estados Unidos, en donde se han implementado métodos apropiados de selección, conservación y supervisión, no se garantiza un ejercicio ju-

⁶⁵ El legado patrón-cliente remite a un antiguo sistema socioeconómico en el que los individuos se someten a las elites políticas influyentes a fin de mejorar su posición en la sociedad, a cambio de un apoyo incuestionado a los intereses del patrón. Véase en general Gellner y Waterbury (1977).

⁶⁶ Desde los primeros años de colonización a lo largo de Latinoamérica, los caudillos o patrones han mantenido el control sobre el comercio, la política y los asuntos sociales a nivel regional. El destino de aquellos que vivían dentro de la esfera de influencia de un caudillo dependía de su obediencia absoluta. Los caudillos, a su vez, dependían de sus clientes para mantener su poder e influencia. Véase Friedberg (1999).

⁶⁷ “El Estado de derecho no está garantizado cuando el cuerpo encargado de reforzarlo está compuesto por jueces que temen desafiar al gobierno o están predispuestos a declarar legales sus acciones” (Larkins, 1996: 608).

dicial de autoridad y juzgamiento independiente. Tal fue el caso donde un juez estatal cubano-americano impidió la repatriación de un niño a Cuba con su padre, en directa contradicción con el servicio de inmigración y naturalización y las normas establecidas de derecho internacional.⁶⁸

En América Latina la corrupción se produce tan intensamente en la fábrica del gobierno, que no puede hablarse de responsabilidad frente a los ciudadanos. La remoción de jueces ocurre como resultado de una retaliación del ejecutivo cuando el poder judicial obstruye sus actividades, o cuando un nuevo régimen llega al poder decidiendo "limpiar la casa" y reemplazando a los jueces con aquellos suscritos al nuevo orden. De hecho, existen pocos antecedentes históricos de activismo e independencia judicial. Tales conceptos resultan extraños a las tradiciones legales del sistema de derecho civil y, particularmente, a los sistemas de derecho civil latinoamericanos. En realidad, la relación simbiótica entre los jueces y el ejecutivo se mantiene compleja y agazapada tras el precedente y la tradición constitucional.⁶⁹

En tanto la aplicación de las leyes no se basa en el principio *stare decisis*, tradicionalmente los jueces han realizado su trabajo con un escaso escrutinio público. Existe una desconexión entre el proceso judicial y la forma en que los fallos son considerados por la sociedad. Ello sucede porque a los ojos de los ciudadanos los jueces se han asociado tan estrechamente con la rama ejecutiva, que simplemente no existe confianza en la magistratura. El propósito de los jueces en toda sociedad consiste tanto en dirigir las relaciones entre individuos y entidades públicas y privadas, como en resolver los conflictos que surgen entre tales actores sociales. Infortunadamente, al no lograr cumplir estas expectativas se reconoce ampliamente que el sistema judicial latinoamericano se encuentra en un Estado de crisis. Un clima de desconfianza y frustración permea al sistema, clima percibido por cada sector de la sociedad, incluyendo a los individuos privados, la comunidad mercantil y los miembros del sistema como jueces y abogados. Tal apreciación de ineffectividad por parte de los potenciales usuarios del sistema, desalienta la intención de los beneficiarios de acceder al servicio dejándolos con bajas expectativas de justicia cuando se ven forzados a participar en un proceso judicial (Dakolias, 1985: 173).⁷⁰ El surgimiento de grupos de autodefensas

⁶⁸ Véanse Mary Hladky, "Ruling on Elian Adds Fuel to Debate on Whether State Should Stop Electing Trial Judges", en *Broward Daily Bus. Rev.*, enero 21 de 2000, p. B1; y Manny García, "Possible Conflict of Interest Questions for Judge in Case of Cuban Boy", en *Miami Herald*, enero 12 de 2000.

⁶⁹ Para una discusión sobre los sistemas judiciales latinoamericanos véase Owen Fiss (1993: 67-76).

⁷⁰ Dakolias señala cómo en Argentina sólo el 13% del público confía en la administración de justicia y sólo el 16% del público registrado confía en los jueces de su ciudad. En Brasil, el 63% del público califica a la administración de justicia como "aceptable" o "pobre o inferior" (1985: 173). De acuerdo con una valoración del

y paramilitares que se sienten forzados a hacer justicia por su propia mano se debe en parte a esta falta de confianza en la autonomía de los jueces.

De otro lado, existe un problema en la consideración de los intentos judiciales por aplicar la ley que son percibidos por el público como interferencias en el orden natural de la sociedad. ¿Debe un juez, por ejemplo, castigar a un padre campesino que habita una región remota de un país y comete incesto sobre sus hijas, cuando éste probablemente tiene poco contacto con la legislación nacional y ha vivido su vida de acuerdo con costumbres locales antiguas que permiten esta práctica? ¿Debería el juez aplicar el derecho en grupos que, como los indígenas, no lo asocian o entienden? Los pilares básicos de la democracia moderna asumen que la población entiende los principios democráticos y vive bajo un Estado de derecho. En consecuencia, ¿le resulta posible a los jueces operar en países donde existe más de un Estado derecho? El gobierno no ha suministrado a los jueces las herramientas para educar al público sobre el derecho y la forma cómo debe ser aplicado a fin de garantizar una sociedad civil. Ante tal situación, las sociedades rurales e indígenas profesan una particular desconfianza por los jueces.

Existe una fuerte reticencia de las ramas legislativa y ejecutiva a otorgar mayor autoridad a los jueces o modernizar el sistema. El activismo judicial es percibido con considerable desconfianza y escepticismo. Siendo el rol tradicional de los jueces condonar el ejercicio del poder ejecutivo, existe poco interés en establecer una nueva autoridad y autonomía para el poder judicial que pueda liberarlo de la tutela ejecutiva y, en el proceso, exponga al ejecutivo al escrutinio o la pérdida de poder. Explicado de manera sencilla, las ramas restantes no desean que la cenicienta asista al baile.

Los cambios en las leyes que afectan a los jueces empeoran su estabilidad y credibilidad. En Perú, por ejemplo, el Congreso aprobó una ley⁷¹ que “nulifica las atribuciones del Consejo Nacional de la Judicatura” (CAJ, 1999: 24). Asimismo, en 1997 el Congreso destituyó a tres magistrados de la Corte Constitucional, acción que impidió a la Corte considerar y decidir sobre la constitucionalidad de normas recientemente aprobadas (CAJ, 1999: 42). En Ecuador el Congreso ha rechazado en repetidas ocasiones una serie de propuestas que establecen a la Corte Constitucional como el intérprete último del derecho. En julio de 1998, el presidente boliviano convocó una sesión extraordinaria del Congreso con el propósito de elegir a los miembros titulares y suplentes de la Corte Constitucional. Tal proceso era altamente cuestionable, no obstante siguió su curso (CAJ, 1999: 41).

Banco Mundial, “El peor caso que existe es tal vez el peruano, donde el 96% de la población desconfía de los jueces y el 86% tiene poca o ninguna confianza en la administración de justicia vista como un todo”.

⁷¹

Véase la Ley No. 26933 (enmendada por la Ley 26973).

Los intentos de los jueces por asumir un papel activista o independiente han sido grotescos y vergonzantes. En 1991, la nueva Constitución colombiana creó una Corte Constitucional encargada de determinar la constitucionalidad de una amplia gama de asuntos sociales y políticos. En 1994, la Corte legalizó el uso y posesión de drogas ilegales apoyada en un razonamiento legal dudoso, provocando una conmoción nacional e internacional. En respuesta, el ejecutivo señaló a la Corte como una rueda suelta dentro del Estado, mientras la mal concebida decisión confirmaba al mundo la ampliamente difundida identificación de Colombia como una narco-democracia.

En las ocasiones en que los jueces han sido lo suficientemente intrépidos como para perseguir la corrupción gubernamental, las ramas restantes han sido prontas en condenarlos y cuestionar su cordura. Un ejemplo de ello son los procesos judiciales adelantados en Colombia durante 1997, señalados por la prensa como el "proceso 8000". Tales procesos fueron adelantados por jueces sin rostro⁷² quienes dirigieron una investigación a fondo sobre la corrupción política originada en la infiltración del narcotráfico. Muchos políticos y agentes conectados a la administración del presidente Ernesto Samper, incluyendo al presidente mismo, fueron acusados de enriquecimiento ilícito originado en el Cartel de Cali.⁷³ Muchos de los acusados fueron enjuiciados, declarados culpables y sentenciados, incluyendo al antiguo Procurador General quien fue multado y sentenciado a ocho años de prisión por enriquecimiento ilícito asociado a una serie de sobornos pagados por los capos de la droga.

Antes de iniciar esta investigación, los jueces sin rostro habían sido avalados por las otras dos ramas del poder como la última esperanza de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas, la insurgencia, la sedición y los abusos contra los derechos humanos. Como parte de tal apoyo, cuatro administraciones presidenciales consecutivas solicitaron millones de dólares en ayuda externa de Estados Unidos, a fin de desarrollar, entrenar y financiar el sistema judicial. No obstante, cuando los jueces sin rostro dirigieron su atención hacia la corrupción del gobierno, los políticos los acusaron de incompetencia y exceso de celo. De hecho, los socios del presidente Samper en el Congreso introdujeron un proyecto a fin de abolir el delito de enriquecimiento ilícito.⁷⁴ Luego, a finales de 1998, se presentó un proyecto para eliminar a todos los jueces sin rostro, el cual no fue aprobado. Los esfuerzos del Ministro de Justicia por evitar la aprobación de este proyecto causaron su destitución, mientras su sucesor se comprometió a "trabajar por eliminar a los jueces sin rostro en delitos no tipificados como

⁷² Desde julio de 1996 los Tribunales Regionales se denominan Tribunales de Circuitos Criminales Especializados.

⁷³ Véase Former Attorney General Received Prison Term For Illicit Enrichment, en BBC Summary World Broadcasts, noviembre 29 de 1997.

⁷⁴ Véase Douglas Farah, "U.S.-Colombia Ties Strained Over Drugs: Americans See Pervasive Cartel Influence", en *Washington Post*, enero 7 de 1996, p. A21.

atrocidades".⁷⁵ Lo irónico de este episodio es que el ejecutivo había cabildeado intensamente ante Estados Unidos a fin de obtener fondos para establecer la justicia sin rostro, dirigiéndose luego en contra de la misma cuando los jueces dieron signos de independencia.

Cuando una administración presidencial termina su periodo dejando atrás un sistema judicial plagado de aliados, tal sistema tiene serios impedimentos para actuar de manera independiente. El sistema judicial que permanece se encuentra ampliamente expuesto a la influencia de los líderes anteriores, lo cual dificulta a las autoridades ejecutivas en el poder instituir nuevos mandatos políticos. Tal fue el caso de Chile, cuando el presidente Patricio Aylwin reemplazó al general Pinochet y se vio forzado a tratar con una Corte Suprema nombrada por éste (Fiss, 1993: 71-74). Mientras exista un sistema de selección judicial en el que las instancias superiores sean elegidas por el presidente a partir una lista elaborada por la Corte Suprema (bajo el auspicio del poder legislativo), y las instancias inferiores sean elegidas por esta misma Corte, el sistema judicial seguirá siendo manipulado por los factores externos y no bajo su propio control.⁷⁶

EL JUEGO DE LAS CONSULTORÍAS

Los proyectos de reforma a la justicia se concentran por lo general en dos áreas: la procesal y la administrativa. Los proyectos que persiguen reformas procedimentales van desde la educación y el entrenamiento de los agentes judiciales, hasta la transformación total del sistema judicial latinoamericano de una tradición inquisitiva hacia un modelo oral de tipo acusatorio.⁷⁷ Las reformas administrativas, por su parte, se orientan hacia factores como el entrenamiento y la selección del personal para el manejo de los casos, almacenamiento y conservación de archivos, programas de educación judicial y aplicación de tecnología en los despachos. Los especialistas en la reforma a la justicia han identificado áreas específicas que requieren ser reformadas. Entre tales áreas se cuentan "la independencia judicial, la administración judicial, los códigos de procedimiento, el acceso a la justicia, el entrenamiento y la educación legal, las asociaciones de abogados ... y administración de personal" (Dakolias, 1985: 168). Dada

⁷⁵ Este intento por modificar la jurisdicción tenía el propósito velado de proteger a los líderes del Cartel de Cali de la acción de la justicia sin rostro, toda vez que éstos no habían sido acusados de actividades violentas. Véase Douglas Farra, *ibídem*.

⁷⁶ Una excepción clara se da en Uruguay, donde los magistrados de la Corte Suprema son elegidos por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros del Congreso, en un encuentro de las dos cámaras, el Congreso y el Senado. Véase Cairoli (1998: 1128).

⁷⁷ Para una extensa discusión sobre la transformación del sistema inquisitivo, véase De la Barra (1998: 328-336).

la amplia gama de asuntos involucrados en cada una de estas áreas de interés, los consultores judiciales no han tenido dificultad en aunar propuestas a fin de alimentar la máquina de consultorías.

Sin importar el énfasis de los proyectos de reforma, los consultores y patrocinadores internacionales enfatizan consideraciones económicas y de comercio global como buenas razones para presionar la reforma judicial en la región. Un sistema judicial autónomo y predecible condiciona no sólo el desarrollo macroeconómico, sino también la participación en un mercado progresivamente complejo y competitivo.⁷⁸

Los proyectos de reforma a gran escala no podrían ejecutarse sin ayuda extranjera, lo cual ofrece una oportunidad a organizaciones como la Asociación Americana de Abogados, la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (Usaid), el Banco Mundial, el Fondo para el desarrollo de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Nacional de Cortes Estatales. El interés de estas organizaciones en proporcionar asistencia no se ha fundado únicamente en razones altruistas. En tanto participantes del juego de las consultorías, dichas organizaciones identificaron una potencial ganancia derivada de contratos lucrativos en beneficio de sus ejércitos de consultores y personal en las áreas de administración, educación y planeación judicial.

Existe un elemento de sinsabor asociado a los programas de reforma judicial y reforma a la justicia, o al menos a aquéllos patrocinados por la rama ejecutiva de Estados Unidos. Se ha establecido un vínculo entre las agencias de cooperación y las agencias de inteligencia, tales como la Agencia Central de Inteligencia (CIA). De hecho, el antiguo director del Programa Internacional de Asistencia en Entrenamiento en la Investigación Criminal (Icitap) del Departamento de Justicia de Estados Unidos, acusó a la CIA de infiltrarse en los programas de reforma y de reclutar personal para espiar a los gobiernos.⁷⁹ De acuerdo con cuatro miembros del antiguo personal del Icitap y un oficial del Departamento de Estado, en algunas ocasiones la CIA ha intentado reclutar a contratistas y aprendices afiliados al programa de reforma en países como Haití y El Salvador, países en los que el Icitap ha entrenado a cientos de agentes de policía.

⁷⁸ Dakolias anota: "Los países latinoamericanos participan actualmente como miembros de la Organización Mundial del Comercio, y de organizaciones de comercio regional como Mercosur, 'el mercado común del Sur'. Muchos aspiran a acceder también al Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano. Tal membresía, no obstante, implica la responsabilidad de procurar una armonización de las leyes. Ello requiere una revisión de las normas y una rápida y ecuánime solución de las controversias. A fin de mantener la confianza en las relaciones comerciales, los países miembros deben asegurarse de que las leyes sean aplicadas e interpretadas de acuerdo con los estándares internacionales o regionales" (1985: 169).

⁷⁹ Véase Sam Skolnik, "Ex-DOJ Official Claims Bid to Keep CIA out of Police Training Program Cost Her a Job", en *Legal Times*, marzo 1º de 1999, p. 1.

Un antiguo contratista del Icitap en Haití señaló que, junto a otros instructores, tuvo conocimiento por parte de estudiantes de “que habían sido solicitados por los servicios de inteligencia norteamericanos”. Charles Allen, un consejero legal del Departamento de Policía de Richardson, Texas, quien había trabajado para el Icitap en 1995, considera que la práctica de aproximación de los agentes de inteligencia “está mal”.⁸⁰ Allen afirmó que cuando fue a Haití, “creía que el país nunca había tenido un gobierno democrático o una fuerza civil de policía”.⁸¹ Allen considera igualmente que el reclutamiento de las agencias de inteligencia “no era bueno ni para los cadetes, ni para Haití, ni para el programa. [el único propósito del programa era] convertirlos en policías y no en espías”.⁸²

El hecho de que la CIA se haya infiltrado en los programas de reforma a la justicia a fin de “espíar” a los gobiernos en los que se adelantan los programas de reforma no es problemático per se. Después de todo, dado el nivel de corrupción institucionalizada en muchos gobiernos latinoamericanos, todas las apuestas se pierden al tratar con gobiernos poco fiables. El problema radica en que la infiltración por parte de una agencia gubernamental en los asuntos de otro gobierno, indica las falencias inherentes y la ausencia de control dentro de las organizaciones que dirigen los programas de reforma. Como tal, ello no coloca a la reforma a la justicia en una senda favorable, haciendo pertinente preguntarse si el dinero de los impuestos está siendo gastado de manera adecuada.

El paquete de cooperación internacional de reforma judicial, patrocinado por la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (Usaid) a fin de reequipar y reformar el sistema judicial colombiano, constituye otro ejemplo de proyectos instrumentados como herramientas para adelantar la política externa de Estados Unidos.⁸³ En 1986, Colombia se integró a un proyecto de reforma auspiciado por el Programa de Administración de Justicia (AOJ) de Usaid.⁸⁴ Inicialmente la ayuda tenía como propósito mejorar el manejo y la disposición de los casos en los despachos judiciales colombianos, los cuales habían reportado retrasos sin precedentes. No obstante, una serie de factores externos operaba tras el interés de la Usaid de asistir a Colombia. La iniciativa de la administración Bush de lucha andina contra las drogas no obtenía el éxito esperado, y la violencia entre los capos de la droga, las guerrillas de izquierda y los extremistas de derecha empujaban al sistema judicial colombiano al

⁸⁰ Ibídem.

⁸¹ Ibídem.

⁸² Ibídem.

⁸³ Ibídem.

⁸⁴ Véase 22 U.S.C. 2346(c). La legislación que lo habilitó fue 22 U.S.C. § 534 del Acto de Asistencia Externa de 1961. Véase Pub. L. No. 87-195; Acto de Seguridad internacional y cooperación para el desarrollo de 1985 (Pub. L. No. 99-83).

borde del colapso. Luego de que Colombia cancelara su tratado de extradición con Estados Unidos durante la administración Gaviria, el programa de administración de justicia de Usaid ofreció una oportunidad al gobierno de Bush para obtener resultados en la lucha contra las drogas, por medio de una intervención directa en el sistema judicial colombiano. El programa fue planeado para ofrecer entrenamiento y apoyo en la persecución de delitos graves, incluyendo aquellos relacionados con el narcotráfico y el terrorismo. Tal esfuerzo se conoció como el programa de Estado de Derecho.⁸⁵ Los fondos del programa dedicados a la justicia sin rostro se suponían entonces destinados a disponer señuelos para la captura de los capos de la droga. Para mediados de 1990, Colombia había recibido más de \$36.000.000 de dólares en ayuda externa bajo el programa de Estado de Derecho.⁸⁶

El tiempo transcurrido durante el desarrollo del programa de Estado de Derecho fue muy beneficioso para Estados Unidos. En 1991, este país necesitó del apoyo de Colombia en las Naciones Unidas para el uso de la fuerza en la guerra del Golfo Pérsico. De igual forma, la administración Bush necesitaba mostrar una cierta forma de victoria en su lucha contra las drogas. Ante esta situación algunos críticos han sugerido la existencia de motivos secretos tras las largas sumas de dinero cedidas a Colombia. En consecuencia, no resulta imposible que existiera un acuerdo *quid pro quo* entre Washington D.C. y Bogotá (Sherman, 1995).⁸⁷

El refuerzo de las capacidades de la justicia de orden público adquirió un nuevo significado, al permitir que Estados Unidos se involucrara en el sometimiento de los carteles de la droga, mientras las manos del presidente Gaviria permanecían atadas luego del desmonte de la extradición. Adicionalmente, afirma Noam Chomsky, la presión ejercida por las corporaciones norteamericanas a fin de proteger las inversiones amenazadas por la insurgencia guerrillera y los líderes de la izquierda obrera, tuvo un papel fundamental en la ampliación de la jurisdicción de los tribunales de orden público para incluir la judicialización de individuos involucrados en prácticamente cualquier forma de actividad antigubernamental (Nagle, 2000).⁸⁸

El programa de reforma judicial siguió adelante y los tribunales de orden público se convirtieron en el objeto de una aguda crítica internacional por fomentar violaciones de los derechos humanos. De forma similar la Usaid fue criticada por las ONG que le reprochaban haber violado sus propios requisitos de "mantener estándares

⁸⁵ Véase Colombia Justice Sector Reform Project, Detailed Project Paper, USAID, AID/LAC/P-669.

⁸⁶ Datos obtenidos por la autora cuando fue juez en Colombia.

⁸⁷ Sherman es un abogado de Washington, experto en la política de drogas colombo-norteamericana.

⁸⁸ Tales críticas fueron formuladas durante la reunión del Comité de Abogados en Madison, Wisconsin, en 1995.

básicos de derechos humanos” (Blair y Hansen, 1999). Luego de revisar una serie de reportes de la Usaid, no resulta claro hasta qué punto dicha agencia monitoreaba las actividades de los tribunales de orden público. A pesar de que ONG altamente fiables como Amnistía Internacional y la Comisión Andina de Juristas aunaron una considerable evidencia sobre violaciones de los derechos humanos y la violencia política asociadas a los tribunales de orden público, aun hoy Usaid insiste en que el proyecto de reforma judicial obtuvo un tremendo éxito, y en que el dinero se gastó de forma apropiada.

La experiencia de reforma judicial en El Salvador ilustra otro asunto problemático relacionado con consultores extranjeros que ensillaron antes de traer los caballos. En los años que precedieron la elaboración de una nueva Constitución en 1983, “un pequeño grupo de juristas interesados, de los que sólo algunos estaban comprometidos en el ejercicio político” se unieron para instituir cambios en el sistema judicial. El énfasis clave se situó en la “eliminación de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad, especialmente aquellas relacionadas con el abuso de poder por parte de grupos militares y paramilitares”. Durante la década siguiente, actores ajenos como las Naciones Unidas y Estados Unidos se involucraron en los esfuerzos de reforma judicial, mas “ninguna de estas instituciones externas tenía experiencia alguna en la promoción de este tipo de reforma”. Hammergren anota:

(...) tales instituciones se encontraban prestas a adoptar las propuestas de los defensores locales de la reforma. No obstante su participación, la confianza creciente en los expertos extranjeros y el acento en las instituciones gubernamentales representaron una victoria pírrica para los reformadores locales. Dicho grupo fue gradualmente marginado del desarrollo más detallado de una serie de programas en los que la experticia era proporcionada por los agentes externos y la negociación de términos se dio entre los donantes extranjeros y los actores gubernamentales. Tal desarrollo no diluyó los objetivos de la reforma, la cual mantuvo mucho de su acento inicial en los derechos humanos, el debido proceso y la despolitización. Empero, mientras las propuestas de reforma, incluidas las del programa, chocaban con la realidad local, fueron eliminados los únicos individuos con un conocimiento suficiente de las instituciones clave como para detectar los problemas emergentes. Aquellos que no se retiraron por completo permanecieron con una participación menos que efectiva, convirtiéndose en socios minoritarios en los equipos de diseño de las reformas, o en críticos externos más interesados en la pureza doctrinal de los programas que en los detalles mundanos de su implementación (Hammergren, 1998).

Dada su dependencia de los recursos internacionales, los programas de reforma judicial poseen un carácter finito. La oportunidad se mantiene mientras existan los fondos necesarios para lograr los objetivos del programa. Una vez la financiación se agota, el

programa se termina sin importar si los logros se han cumplido o no. La naturaleza de la reforma judicial, sin embargo, no puede limitarse a fechas de inicio y finalización. Los proyectos de reforma requieren un compromiso significativo de tiempo y recursos durante un periodo de años. Si no existe oportunidad para afinar los nuevos programas instalados o para un monitoreo continuo, se corre el riesgo de que éstos sean abandonados o causen mayores problemas en su transcurrir. Lo anterior indica cómo los programas de reforma requieren de un debido cuidado, diligencia y análisis de riesgos antes de ser implementados y antes de comprometer fondos significativos. De otra forma, en vez de lograr buenas acciones de apoyo a los sistemas judiciales latinoamericanos, los programas de reforma a la justicia pueden servir sólo para amenazar la relación entre Estados Unidos y sus vecinos del sur.

CONCLUSIÓN

“Un sistema judicial ideal aplica e interpreta las normas de forma justa y eficiente. Tal sistema requiere de predecibilidad en la resolución de los casos, acceso por parte de la población sin importar su nivel de ingreso, y tiempos razonables para disponer de recursos judiciales adecuados” (Dakolias, 1985). Es necesario reformar los sistemas judiciales de muchos países latinoamericanos. Empero, una reforma real debe operarse en las otras dos ramas del poder, las cuales continúan usando a los jueces como herramientas para materializar los intereses de la elite dominante. Las ramas restantes deben superar las ataduras históricas que sitúan al poder judicial como la rama subordinada del gobierno. Tal como lo señala Sherwood “la reforma judicial es, en esencia, un asunto de voluntad política”. Las grandes sumas de dinero en cooperación remitidas a los sistemas judiciales latinoamericanos deberían ser apreciadas desfavorablemente pues la motivación que subyace a ellas no siempre es válida. Los proyectos de reforma a la justicia benefician a ejércitos de consultores y ONG bien remunerados, que más que beneficiar a las instituciones sobre las cuales actúan, aseguran su existencia en gran medida a partir de tales proyectos.

Igualmente, algo muy deshonesto afecta a estos proyectos de reforma, en la medida en que son ejecutados por ciudadanos norteamericanos que no poseen, o poseen muy poco entrenamiento legal, familiaridad con el sistema de derecho continental, facilidad de lenguaje u orientación cultural hacia los países en los que trabajan. A ello su suman una nula o exigua responsabilidad por la calidad de la labor adelantada, y la imposibilidad de saber si funcionarios judiciales inescrupulosos o corruptos les están vendando los ojos. En la lucha por lograr los contratos para dirigir tales proyectos, es posible que la diligencia debida y el análisis de riesgos de las organizaciones simplemente no se lleven a cabo. El peligro, pues, consiste en que la organización se encuentre involucrada en un proyecto del cual va a arrepentirse, particularmente si resulta que el sistema que pretende reformar ha estado haciendo trampa de manera

soterrada, o ha sido desacreditado (sin mencionar al país mismo) de forma tal que la organización de la reforma judicial pierde credibilidad.

Son sospechosos los proyectos de reforma cuando se encuentran acompañados por la presunción según la cual sólo los modelos norteamericanos pueden arreglar lo que está mal en América Latina. En vez de reformar, muchos países latinoamericanos han optado por transformar sus sistemas legales en sistemas de derecho común al estilo norteamericano. Esto constituye una estrategia defectuosa y empuja a los sistemas judiciales cuesta abajo. Muy a menudo tales transformaciones se basan en una visión poco realista sobre el funcionamiento de la justicia en Norteamérica. Se ha argumentado que, a fin de mejorar los sistemas judiciales latinoamericanos, los jueces deben ser elegidos y las reformas deben estar más orientadas hacia el consumidor. Pero, ¿cómo podemos hablar de una reforma por medio de elecciones, cuando las elecciones son casi siempre corruptas y votan tan pocos ciudadanos? Muchos latinoamericanos no saben que tienen derecho a votar, no conocen los medios de votación, y no entienden las implicaciones de sus votos. Hablando en términos prácticos, los votos son para quienquiera que patrocine el camión cargado de alcohol y comida en el momento de la elección.

Es verdad que los esfuerzos de reforma judicial en América Latina cuentan con algunos episodios exitosos. Costa Rica ha sufrido cambios satisfactorios, al menos en lo que respecta a las reformas en el nombramiento y entrenamiento de jueces. No obstante, debe considerarse el hecho de que Costa Rica es un caso único en América Latina, pues no cuenta con un ejército en pie que acecha tras las sombras, en apoyo a un poderoso y autocrático ejecutivo. Las dinámicas de poder son considerablemente distintas frente a otras naciones de la región, y los intentos de aplicar en otros países latinoamericanos lo que ha funcionado en Costa Rica pueden no ser exitosos. Los sistemas judiciales latinoamericanos deben ser reformados de alguna forma, mas los procesos deben ser de refuerzo y fortalecimiento, y no transformaciones totales emprendidas en vacíos sociales, históricos y culturales. Al mismo tiempo, las ramas políticas deben detener su intervención en los asuntos judiciales, particularmente allí donde los cambios al sistema judicial son provocados por corporaciones ejecutivas y legislativas sin el consejo o consentimiento del poder judicial.

Para que las reformas sean exitosas y significativas, se requiere que sean inclusivas y que integren factores institucionales, sociales, económicos y políticos –sin olvidar las tradiciones sobre las cuales se fundan los sistemas–. La reforma no se debe concentrar exclusivamente en el sistema judicial, sino en las instituciones individuales y en los ciudadanos. Hay esperanza de mejora sólo si el paciente enfermo es tratado como un todo. Si sólo se trata una pequeña parte del cuerpo, la enfermedad continuará diseminándose.

Una reforma exitosa requiere de un programa educativo que informe a toda la ciudadanía sobre sus derechos. Los países latinoamericanos, no obstante, se encuentran

años, si no décadas, lejos de lograr tal condición. Los sistemas judiciales tendrían un significado pertinente en la vida de ciudadanos educados e informados. A través de la educación, los jueces podrían, a su vez, adquirir mayor respetabilidad, autosuficiencia, dinamismo y participación en la democracia representativa.

Durante mucho tiempo, el poder judicial latinoamericano ha servido a las ambiciones de políticos en busca de promover ideologías y fortunas personales. A fin de fortalecer el poder judicial, se deben adoptar una serie de imposiciones o salvaguardas que detengan la intrusión de las demás ramas políticas en el sistema. Los procesos actuales que conforman la magistratura a partir de jueces de la misma clase social y afiliación política, crean una oligarquía y garantizan la continua consolidación de poderes políticos y económicos de generación en generación. La reforma judicial no transformará una costumbre de siglos, pero ubicará las prácticas de corrupción y favoritismo en una nueva dimensión

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMERICAS WATCH (1989), "The Killings in Colombia", New York, Americas Watch.
- ANENSON, T. L. (1997), *For Whom the Bell Tolls... Judicial Selection by Election in Latin America* en Sw. J. L. & Trade Am 4: 261.
- BECARIA, Cesare (1976), *De los delitos y de las penas*, Buenos Aires, EJEA.
- BUSCAGLIA, Edgardo (1995), "Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development, Essay in Public Policy", 21.
- , WILLIAM Ratliff y María DAKOLIAS (1995), "Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development", en *Essays in Public Policy*, Hoover Institution, Stanford University.
- (1996), "Corruption and Judicial Reform in Latin America, Pol'y Stud", 17: 273.
- (1997), "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America, Int'l Rev. L. & Econ", 17: 275.
- (1998), *An Analysis of Corrupt Practices Within the Judiciary en Latin America. Essays in Law and Economics*, Wangenheim. C. O. G. V. IV.
- BUSHNELL, David (1993), *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*, Berkeley, University of California Press.
- CAIROLI, Milton (1998), "Relationship Between the Judicial Power and the Bar Associations", en *St. Louis U. L. J.* 42: 1127.
- CAJ (1977) *The Andes: emergent or in emergency? Executive Summary*. Lima. Comisión Andina de Juristas.
- CARRIGAN, Ana (1993), *Palace of Justice: A Colombian Tragedy*, New York, Four Walls Eight Windows.

- CARRILLO, Fernando (1998), "Supreme Courts of the Americas Organization: Judicial Independence and Its Relationship with the Legislative Bodies", en *St. Louis U.L.J.*, 42: 1033.
- CEIP, "Promoting Rule of Law Reform: lessons from Latin America", disponible en <http://www.ceip.org/programs/democr/jreform/htm>.
- DAKOLIAS, María (1985). *A Strategy of Judicial Reform: The Experience in Latin America* en *Va. J. Int'l L.* 36: 167.
- (1996), *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean-Elements of Reform*, Washington, World Bank.
- DE LA BARRA, C. R. (1998), "Adversarial vs. Inquisitorial Systems: The Rule of Law and Prospects for Criminal Procedure Reform in Chile", en *S.W. J. L. & Trade Am.*, 5.
- DOLINGER, J. (1993), "Brazilian Supreme Court Solutions for Conflicts Between Domestic and International Law: An Exercise in Eclecticism", en *Cap. U. L. Rev.*, 20.
- ESTRELLA, Vicente (1997), *Crisis del poder judicial en la República Dominicana: la corrupción es un mal que todos aborrecen, la mayoría práctica y los demás aceptamos*, Santo Domingo.
- FAGAN, Brian (1984), *The Aztecs*, R.W. Keating (ed.), New York.
- FERGUS, Thomas et al. (1995), *European Legal History*, London, Butterworths.
- FISS, O. M. (1993), "The Right Degree of Independence", en I. Stotzky, *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*, Boulder Westview Press.
- FRIEDBERG, A. (1999), "Reconsidering the Doctrine of Discovery: Spanish Land Acquisition in Mexico", en *Wis. Int'l L. J.*
- FRUHLING, H. (1998), "Judicial Reform and Democratization in Latin America", en Aguero and Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables, North-South Center Press/University of Miami.
- GELLNER, Ernst y John WATERBURY (1977), *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, London, Duckworth.
- HAMMERGREN, L. A. (1998), *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*, New York, Westview Press.
- HOYT, Katherine (1997), *The Many Faces of Sandinista Democracy*, Ohio, Ohio University Press.
- IDB (1999), The history of a Orphaned Institution, disponible en:
<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1999/eng/e1299s1.htm>
- JAVED Burki, Shahid y Guillermo PERRY (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, World Bank.
- LARKINS, C. M. (1996), "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis", en *Am. J. Comp. L.*, 44: 605.
- LCHR (1994), *Colombia Public Order, Private Injustice*, New York, LCHR:

- MARÍN, J. A. (1989), *Perú: la independencia del poder judicial*, Lima, CAJ.
- MEDINA, Carlos (1990), *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: origen, desarrollo y consolidación: el caso "Puerto Boyacá"*, Bogotá, Documentos Periódicos.
- MERRYMAN, John (1978), *Comparative Law: Western European and Latin American Legal Systems*, Stanford, Stanford U.P.
- MORGAN, M. (1998), "Taking Machismo to Court: The Gender Jurisprudence of the Colombian Constitutional Court", en *Miami Inter-Am. L. Rev.*, 30.
- NAGLE, L. E. (1995), "Evolution of the Colombian Judiciary and the Constitutional Court", en *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.*, 6.
- NAGLE, Luz Estella (2000), "Colombia's Faceless Justice: A Necessary Evil, Blind Impartiality, or Modern Inquisition?", en *Pitt. L. Rev.*, 881.
- OBANDO, J. (1997), *Reforma del sector justicia, gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Washington, World Bank.
- ORTIZ, F. E. (1997), *Diez años de reforma judicial en El Salvador, 1985-1995. Aproximación de un diagnóstico*, San Salvador, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- PEARCE, Jenny (1990), *Colombia: Inside the Labyrinth*, Washington, Latin America Bureau.
- PELÁEZ, G. (1995), *Mentiras de la reforma judicial*. Lima, Tupak Katari.
- PÉREZ, A. y Dakni DE ABREY (1998), *La independencia de jueces y abogados en Argentina, Brazil, Paraguay y Uruguay*, Buenos Aires, CIJ.
- QUISPE, A. (1998), "The Evolution of Religious Beliefs in a Constitutional Text", en *B.Y.U. L. Rev.*, 357.
- ROBERTS, C. (1995), *Rule of Law and Development: USAID and the Public Order Courts of Colombia* (manuscrito no publicado, Universidad de Georgetown).
- ROWAT, M. (ed.) (1995), *Judicial Reform in Latin America*, Washington, World Bank.
- SAEZ, F. (1998). "The Nature of Judicial Reform in Latin America and Some Strategic Considerations," en *American University International Law Review*, 13.
- SADEK, María Tereza y Rogelio BASTOS (1994), A Crise do Judiciário e a Visão dos Juizes, documento presentado en el 16 Congreso de Asociación Internacional de Ciencia Política, agosto 21-25.
- SCHNABLY, S. J. (1994), "The Santiago Commitment as a Call to Democracy in the United States: Evaluating The OAS Role in Haití, Perú, and Guatemala" en *U. Miami Inter-Am. L. Rev.*, 25.
- SHERMAN, M. (1995), *Adress at Symposium of the Lawyers Committee*, Madison, Wisconsin.
- SOSA, E. (1998), "Restructuring of Justice Administration in Paraguay", en *St. Louis U. L.J.*, 42.

- SZEKELY, A. (1999), "Democracy, Judicial Reform, The Rule of Law, and Environmental Justice in Mexico", en *Hous. J. Int'l L.*, 21.
- VAUGHN, R. G. (1993), "Proposals for Judicial Reform in Chile", en *Fordham Int'l L.J.*, 16.
- UNIJUS (1996), *Justicia sin rostro: un estudio sobre justicia regional*, Bogotá, Unijus.
- VICENTE, Wendy (1998), "Questionable Victory for Coerced Argentine Pharmaceutical Patent Legislation", en *U Pa J. Int'l Econ Law*, 19.
- WEDGWOOD, R. (2000), "International Criminal Law and Augusto Pinochet", en *Va. J. Int'l L.*, 40.
- WEISBURD, A. M. (1999), "Implications of International Relations Theory for the International Law of Human Rights", en *Columbia Journal of Transnational Law*, 38.