

# Experiencias recientes en el desarrollo de coaliciones para promover Reforma Judicial

Robert J. Asselin, Jr.

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Departamento de Desarrollo Sostenible  
División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil

Mayo 1966

# **Experiencias Recientes en el Desarrollo de Coaliciones para Promover Reforma Judicial**

por Robert J. Asselin, Jr.

Mayo 1996

## **I. Introducción**

- A. La Necesidad de Establecer Coaliciones para Apoyar la Reforma Judicial
- B. Objetivo del documento de trabajo

## **II. Experiencias de Países en el Establecimiento de Coaliciones para Promover Reforma Judicial**

- A. Argentina
- B. Bolivia

## **III. Conclusiones**

- A. Lecciones Aprendidas
- B. Acciones Ilustrativas y Recomendaciones de Reforma y Grupos de Operaciones para Elaborar y Promover las Medidas de Reforma Específicas

**Anexo**

Esta monografía fue preparada por Robert J. Asselin, Jr. para la Segunda Mesa Redonda sobre Reforma Judicial, celebrada por el National Center for State Courts (NCSC) en Williamsburg, Virginia del 19 al 22 de mayo de 1996, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se puede reproducir y distribuir con fines educativos no lucrativos. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las posiciones y políticas oficiales del NCSC, USAID o BID.

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **A. La necesidad de establecer coaliciones para apoyar la reforma judicial**

#### **1. Mesa Redonda Judicial de NCSC, junio de 1993**

En la mesa redonda organizada por el National Center for State Courts (NCSC) en junio de 1993 se reconoció que, si bien existe un creciente consenso entre la mayoría de los dirigentes de los sectores judiciales del hemisferio que existe la necesidad de efectuar reformas legales y judiciales, en definitiva para tener éxito se debe lograr un mayor reconocimiento nacional y un apoyo activo a la necesidad de efectuar dichas reformas. Para los participantes de esa Conferencia resultó claro que es el propio sector judicial quien debe tomar la iniciativa de los esfuerzos reformistas, tanto para fortalecer la independencia judicial como para lograr aseguar una consistencias en la implementación de las propias reformas.

Quienes asistieron a la Conferencia organizada hace tres años no expresaron gran cosa respecto a las acciones que se podrían llevar a cabo para fortalecer el apoyo público a los esfuerzos de reforma judicial. Se mencionó la necesidad de organizar "grupos de estudio" de dirigentes nacionales interesados e influyentes que pudiesen contrarrestar la resistencia al cambio que podría surgir dentro del Poder Judicial y de la comunidad legal en general. También se mencionó la necesidad de recopilar más datos sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia y los problemas enfrentados, con el fin de diseñar y defender de mejor manera las iniciativas específicas de reforma. Aparte de estas dos sugerencias, sin embargo, los asistentes a la Conferencia regresaron a sus países más conscientes del consenso logrado entre ellos, respecto a la necesidad de apoyo público que, tal vez, de las formas en que los dirigentes del campo de la justicia pudieran trabajar para generar dicho apoyo a las reformas judiciales.

#### **2. Razones para establecer una coalición**

Las reformas se hacen en las organizaciones y procedimientos, porque las personas involucradas o afectadas por ellas deciden que es necesario cambiar. En febrero de 1994, el Centro para el Desarrollo y Evaluación de la Información de USAID publicó un estudio titulado "Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs" (*Orientaciones Estratégicas para Programas de Estado de Derecho Financiado por donaciones*) intentando proporcionar un marco analítico para el diseño de programas de administración de justicia que reciban financiamiento de entidades donantes. Una de las conclusiones más importantes del Estudio fue un reflejo del consenso logrado previamente entre dirigentes judiciales de América Latina, en la Conferencia del NCSC en junio de 1993. Los autores del Estudio concluyen que existe la necesidad de alcanzar un equilibrio razonable entre los esfuerzos de "oferta" y "demanda" en los programas de reforma judicial; vale decir, que las reformas fundamentales para mejorar la administración judicial, el acceso a la justicia y otros elementos de la "oferta" de justicia, deben complementarse con los esfuerzos por establecer coaliciones y consenso para generar una "demanda" pública por reformas judiciales y un apoyo público para las iniciativas específicas asumidas por los políticos y grupos de interés comprometidos con sus resultados.

Los autores del Informe recuerdan a sus lectores que los esfuerzos de reforma legal deben considerarse como procesos políticos, sin reducirlos simplemente a actividades de "incentivos a la oferta" destinadas a fortalecer las estructuras del sistema legal y el desempeño institucional. Las autoridades del sector judicial hace tiempo que han aceptado este hecho, aunque muy pocos de ellos tienen el hábito de "actuar políticamente" en sus actividades profesionales como jueces y funcionarios de tribunales, aún cuando hayan debido "actuar políticamente" como individuos en el mejor sentido de esa expresión, para alcanzar sus objetivos personales. El "actuar políticamente" se refiere a los

procesos de establecimiento de coaliciones y grupos de electores que forman parte de la vida cotidiana. Los autores del Estudio del CDIE describen de la siguiente manera estos términos, en relación con la reforma judicial:

- El establecimiento de coaliciones consiste en forjar un compromiso con la reforma judicial entre los dirigentes sociales de diferentes sectores. Las actividades para ello conducen a una demanda pública creciente por reformas que resuelvan los problemas específicos que afectan a la prestación de justicia.
- El establecimiento y desarrollo de grupos interesados en promover reforma judicial se considera como el proceso de movilización de apoyo para las reformas específicas, de los grupos de interés no gubernamentales y los funcionarios de gobierno involucrados.

### **3. Factores que afectan el establecimiento de coaliciones**

Los autores del estudio citado señalan diversas condiciones que afectan a las posibilidades de tener éxito en el establecimiento de coaliciones para la reforma judicial. Recomendán que quienes estén intentando ponerse a la cabeza de los esfuerzos de reforma tengan en cuenta estos factores, puesto que cada país presenta su propio y diverso conjunto de condiciones políticas. Entre los factores más importantes que deben tomarse en cuenta están: el grado de libertad que gozan los medios de comunicación y el profesionalismo y eficiencia de los periodistas; el nivel de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil; el grado de voluntad política a favor de la reforma judicial que exista entre los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo; y la disposición de las autoridades del sector judicial a encabezar o cooperar con los esfuerzos reformistas.

La oportunidad de las reformas suele depender del tiempo que tome formar las coaliciones en favor del cambio entre un número considerable de aquellos que se ven involucrados con (o afectados por) el *status quo*. Dado que los sistemas de justicia afectan a una gama tan amplia de individuos, se debe consagrar mucho tiempo y esfuerzos para establecer coaliciones para las reformas que incluyan a grupos de interés que podrían impedirlos, si no están convencidos de su necesidad. Los grupos más importantes de contactar para la reforma judicial son los ciudadanos (y sus organizaciones y empresas), dirigentes políticos, funcionarios de gobierno, los jueces y demás actores del sistema formal de justicia.

El apoyo político para las reformas reviste especial importancia. En las democracias, los dirigentes políticos deben responder a las demandas del público en general y de los grupos de interés. Por lo tanto, los políticos y el público en general son grupos importantes cuyo apoyo es necesario. Además, para que las reformas deseadas sean implementadas eficazmente, las personas que trabajan dentro del sistema judicial y que son responsables por ellas, también deben convencerse que valen la pena. Por ende, los esfuerzos para establecer coaliciones en favor de las reformas deben dirigirse también a los profesionales que trabajan dentro del propio campo judicial.

#### **B. Objetivo del documento de trabajo**

Uno de los principales problemas que enfrentan los dirigentes del sector judicial al intentar reformas, es discernir la forma específica en que podrán establecer estas coaliciones. Este documento tiene como objetivo revisar las experiencias recientes de reforma al estado de derecho en dos países de América Latina, para poder identificar diferentes tipos de acciones para establecer coaliciones y grupos de electores y los factores que contribuyeron a su éxito. Este documento busca solamente servir de base para una discusión más profunda en la Conferencia del NCSC en Mayo de 1996 y no pretende ofrecer conclusiones definitivas en un campo que, con toda seguridad, seguirá atrayendo la atención a medida que se avance en los esfuerzos de reforma judicial.

El documento se divide en dos secciones. En la primera se resumen las experiencias específicas de establecimiento de coaliciones en Argentina y Bolivia en los últimos cinco años, para informar al lector de la forma en que se emprendieron los esfuerzos específicos, de sus resultados y la forma de obtenerlos. En la sección de cierre del documento se ha hecho un esfuerzo para derivar aprendizajes tentativos, de las acciones descritas de establecimiento de coaliciones, presentando también una lista de acciones y recomendaciones ilustrativas para establecer estos grupos.

## **II. EXPERIENCIAS DE PAÍSES EN EL ESTABLECIMIENTO DE COALICIONES PARA PROMOVER REFORMA JUDICIAL**

### **A. Argentina**

En esta sección se describen brevemente algunos esfuerzos dirigidos al establecimiento de coaliciones realizados por funcionarios públicos y privados, organizaciones sin fines de lucro, los que comenzaron a fines de 1991. Para apreciar la importancia de tales esfuerzos para el proceso de reforma judicial en Argentina, es necesario describir brevemente las situaciones que en ese momento afligían al sector judicial.

Argentina tiene un sistema de justicia federal. Sus provincias tienen sistemas de tribunales en tres niveles que actúan bajo la autoridad de las Cortes Supremas provinciales. El sistema judicial federal funciona en paralelo bajo la autoridad de la Corte Suprema de la Nación, que también tiene jurisdicción sobre la Capital Federal de Buenos Aires, y la autoridad para revisar casos juzgados por las cortes supremas de las provincias. Dado que la Argentina ya cuenta con un sistema legal bien desarrollado y por la larga tradición de excelencia de que disfruta la comunidad legal en el país, en 1991 ya se habían puesto en marcha diversas reformas judiciales, pero casi todas fueron realizadas por las Cortes provinciales, más que a nivel federal.<sup>1</sup>

En 1991 comenzó a expresarse el descontento público por el deficiente funcionamiento del sistema federal de justicia, pero no existía aún el consenso necesario para reformarlo ni demasiada presión pública por los cambios. Con siete años de experiencia bajo gobiernos electos, las organizaciones de la sociedad civil funcionaban abiertas y eficazmente, formándose nuevas organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la educación cívica y desarrollo democrático nacional. Los medios de comunicación argentinos tenían y siguen teniendo libertad de expresión. La prensa mantiene informado al público, con la tendencia a centrarse en denunciar escándalos relacionados con la corrupción, a los que sin embargo no ha sido inmune. Ni el público ni la prensa se mostraban demasiado preocupados por los problemas específicos enfrentados por los tribunales, ni en general, por los procesos judiciales, si bien se expresaba claramente un descontento por la falta de independencia judicial frente al poder ejecutivo. Asimismo, entre los dirigentes empresariales que ya debían competir en mercados más abiertos, se percibía una inquietud ante la carencia de un sistema legal confiable para la regulación de actividades y la resolución de disputas comerciales.

El sistema federal de justicia sufría una deficiente administración, altos costos operativos y demoras. El Poder Ejecutivo parecía más preocupado de eludir los impedimentos judiciales a sus programas de reformas económicas y del sector público que de mejorar el funcionamiento del sistema judicial. Dentro del propio sistema judicial, algunos miembros de la Corte Suprema de la Nación experimentaban la necesidad de las reformas judiciales, sin poder asumir ninguna acción ante las fuertes controversias dentro de la Corte. Aunque el Ministro de Justicia de esa época mostraba una disposición favorable a respaldar las reformas, su Ministerio carecía de poder.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en varias provincias se adoptó el proceso oral para casos penales y se institucionalizaron los procedimientos para aplicar medidas disciplinarias a los jueces.

En el fortalecimiento del ambiente pro-reformas, las organizaciones de la sociedad civil llevaron el peso de los esfuerzos de educación pública. Paralelamente, un reducido grupo de funcionarios públicos intentaba reformas, muchas de ellas infructuosas por la falta de coaliciones firmes a favor, produciéndose una superposición de las acciones emprendidas por funcionarios del sector público y por las organizaciones civiles, influyéndose entre sí con frecuencia. Para simplificar esta presentación, la describimos más adelante por separado.

## **1. La Corte Suprema de la Nación**

*a. Creación de una Escuela Judicial Nacional.* En el segundo semestre de 1991 dos Ministros de la Corte Suprema contrataron a un consultor que había trabajado en una reputada fundación argentina de investigación y educación legal, FORES, para crear un programa destinado a establecer una escuela judicial nacional. El esfuerzo se materializó con la organización de un Comité formado por jueces y personal de tribunales que trabajó en la definición de las necesidades de formación. Sobre esta base, se desarrolló un curriculum y se planificaron cursos piloto. El programa desarrollado para establecer una Escuela era integral y ambicioso. Cuando estuvo prácticamente terminado, la Corte Suprema patrocinó en octubre de 1991 una conferencia internacional para analizar las distintas experiencias de los países frente a la educación judicial, con gran concurrencia de argentinos interesados en el tema. Lamentablemente, nunca se continuaron las acciones para establecer la Escuela. La razón principal de ello fue que los (ahora ex) miembros de la Corte estaban peleados entre sí e inquietos por la mala publicidad originada en los escándalos del sistema judicial. No hubo voluntad política de avanzar.

El esfuerzo de planificación de la Escuela Judicial demostró sin embargo su utilidad. A partir de 1993, varias Cortes de provincias mostraron interés por establecer o mejorar sus Escuelas. La misma metodología adoptada inicialmente por la Corte Suprema de la Nación se aplicó para lograr un consenso dentro de esos sistemas provinciales de justicia, de la manera de establecer estas escuelas. Hasta la fecha se han establecido o restablecido siete escuelas provinciales.

*b. Visita de dos Magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos.* A fines de 1993, la Corte Suprema invitó a los jueces Sandra Day O'Connor y Anthony Kennedy a discutir los temas de su preferencia con la Corte y académicos argentinos. La Corte organizó una entrevista privada con el Presidente de la Nación, como parte importante de este viaje. Esta iniciativa, realizada bajo la conducción de la Corte Suprema, se vio coronada por el éxito al presentar tanto al Presidente como a otros miembros de la Corte, la idea de la necesidad de perfeccionar la entrega/prestación de justicia y de preservar los principios que son el fundamento del sistema nacional de justicia. Esta visita fue un paso positivo, aunque pequeño, en el establecimiento de una coalición para la reforma.

*c. Diagnóstico de los problemas administrativos.* En 1993, la Corte Suprema contrató en Buenos Aires los servicios de una consultora internacional de administración de empresas, para realizar un estudio integral de identificación y análisis de los problemas administrativos centrales del sistema federal de justicia, sugiriendo un plan de acción para abordarlos. El Presidente y Vicepresidente de la Corte en ese entonces tramitaron el estudio y su financiamiento, en colaboración con dirigentes empresariales que les ofrecieron su apoyo. La empresa consultora en administración recopiló información confiable e integral, que a la vez fue bastante controvertido puesto que documentó ejemplos de un sistema administrativo costoso y fuera de control. La publicación del informe final recibió inmediata resistencia tanto de miembros del personal de la Corte, temerosos de las reformas, como de unos pocos de sus Ministros, sorprendidos no solamente por sus conclusiones, sino por el sólo hecho que se hubiera encargado tal estudio. Poco después de la publicación del estudio estalló un escándalo relacionado con las acciones tomadas dentro de la Corte en un caso que involucraba al Poder Ejecutivo. Se hicieron cambios en los principales puestos de la Corte y el informe quedó enterrado.

Incluso sin el intempestivo escándalo, ésta bien intencionada iniciativa de los dos principales magistrados de la Corte para abordar antiguos problemas administrativos difícilmente se habría impuesto, porque tanto el informe como el plan de acción fueron elaborados exclusivamente por un equipo de especialistas externos. Sin duda era necesaria su capacidad administrativa para hacer bien el trabajo, pero la Corte no les solicitó que trabajasen con personal de la misma en un esfuerzo generador de aportes y compromiso con el proceso de reforma. Indudablemente, tal estrategia habría demorado la publicación del informe, pero habría facilitado las acciones basadas en sus recomendaciones.

## **2. El Poder Ejecutivo**

**a. Programa de Mediación del Ministerio de Justicia.** En 1991 el Ministerio de Justicia inicia su cooperación con una fundación local, la *Fundación Libra*, para introducir la práctica de la mediación dentro del país. Dos jueces de la Corte de Apelaciones crearon esta Fundación, tras costearse su estadía en los Estados Unidos para estudiar mediación en la Escuela de Derecho de (Harvard Law School). En este programa se seleccionó a un grupo de tribunales para probar la mediación en casos en donde los jueces decidieran que podría ser útil para resolver las controversias de modo expedito y satisfactorio. Se capacitó a los mediadores y se estableció un centro permanente para la resolución de casos y capacitación. Como resultado de la iniciativa del Ministerio y de la *Fundación Libra*, la mediación ha llegado a ser en Argentina un método alternativo aceptado para la resolución de controversias, tanto es así que se ha convertido recientemente en un paso obligatorio en la mayoría de los casos civiles.

El Ministerio de Justicia ha colaborado también con otra fundación nacional, la *Fundación La Ley* y con USAID en el establecimiento de ocho centros pilotos de justicia vecinal o comunitaria en los que abogados recién recibidos trabajan como voluntarios para ayudar a que el sistema de justicia sea más accesible a los individuos y familias que no están acostumbrados o no pueden recurrir a los Tribunales. Los centros pilotos vecinales han logrado comprometer a jóvenes abogados en las iniciativas para ampliar el acceso a la justicia, pero aún no se han extendido a nivel federal o provincial. Habría sido útil intentar basarse en estas iniciativas y motivar a los abogados voluntarios a integrarse en coaliciones más amplias para otras iniciativas de reformas que pudieran beneficiarse con su entusiasmo y conocimiento personal de los problemas que enfrentan los ciudadanos para acceder al sistema de justicia.

En ambos programas, el Ministerio de Justicia descubrió las ventajas de cooperar con las ONGs locales y por medio de ellas, establecer coaliciones a favor de las reformas que promovían. Estas experiencias mostraron también que la dirección de los esfuerzos reformistas no debe necesariamente venir de las autoridades formales del sector judicial y, efectivamente, que los jueces y abogados individuales pueden hacer una gran diferencia.

**b. Participación del Ministro de Justicia en foros públicos y medios de comunicación.** En estos dos últimos años, con el creciente interés público por las reformas judiciales, el Ministro de Justicia ha aceptado como rutina las invitaciones a participar en foros públicos (asociaciones empresariales, organizaciones cívicas y medios de comunicación) y discutir las ideas y planes para la reforma judicial del Gobierno. Estos esfuerzos han logrado a la vez mantener informado al público sobre los planes gubernamentales y facilitar el diálogo entre las partes interesadas, ayudando al Ministerio de Justicia a mantenerse en contacto con el sentimiento del público.

**c. Interés del Procurador del Tesoro en la Reforma.** En Argentina, la Procuraduría del Tesoro tiene la responsabilidad de defender al Poder Ejecutivo en controversias que afecten al interés público. El *Procurador* anterior se involucró personalmente ya su institución en las iniciativas de reforma, investigando temas de relevancia para su servicio, como la posibilidad de contratar casos con firmas privadas y participando en las discusiones sobre las reformas con dirigentes de la sociedad civil y representantes de agencias donantes. El Presidente reparó en sus esfuerzos,

solicitándole que condujera las negociaciones con el partido opositor sobre las reformas a la Constitución referentes al sector judicial. Esta experiencia demostró que existen otros funcionarios públicos, fuera del Ministerio de Justicia y de los Tribunales que pueden ejercer un liderazgo en el tema de la reforma judicial.

*d Estudio preparatorio del proyecto del Ministerio de Justicia.* A fines de 1994 tanto el Banco Mundial como el BID se demostraron dispuestos a cooperar con el gobierno en proyectos de modernización judicial, Para iniciar el proceso, el Ministerio de Justicia solicitó al Banco Mundial el financiamiento de un estudio diagnóstico integral de los problemas que afectan a la prestación de justicia en Argentina. Se gastó algo más de medio millón de dólares en la elaboración de un informe, con un equipo formado por abogados argentinos seleccionados por el Ministerio y expertos internacionales convocados gracias al apoyo del Banco Mundial. Los miembros del equipo trabajaron bajo la autoridad del Ministerio, contactándose con una amplia gama de individuos y organizaciones involucradas con la reforma judicial, pero trabajaron aislados. No sólo varios de los expertos no tuvieron mucho contacto con los demás expertos del equipo; como tampoco se alentó a que los propios grupos argentinos interesados participaran directamente en el proceso de estudio, En el momento que el Ministerio de Justicia presentó ante el público el informe del equipo, fue criticado por no haber tomado suficientemente en cuenta las iniciativas de reformas ya en camino, y por la falta de consistencia interna. El Ministerio de Justicia no conservó el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas sin el cual el Banco Mundial y el BID no pueden avanzar al diseño del Proyecto. Por haber realizado la investigación de modo excluyente, el Ministerio de Justicia perdió una oportunidad para comenzar a establecer coaliciones para la reforma y generar apoyo dentro del Gobierno y con el público para sus iniciativas.

### **3. La Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires**

La Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires supervisa el más importante sistema judicial argentino. Sus esfuerzos de reformas se han llevado a cabo en una atmósfera mucho menos politizada que a nivel federal. Uno de los primeros pasos oficiales dados por la Corte fue crear una Oficina de Planificación que logró, con un apoyo financiero muy modesto de donaciones, planificar y facilitar una serie de reformas. La posibilidad de financiamiento permitió que la Oficina de Planificación organizara proyectos piloto. La relación de la Oficina con el donante le dio a ésta mayor influencia en la Corte y acceso a experiencia técnica. Una de las características más consistentes de los programas implementados por la Oficina a nombre de la Corte, ha sido su llegada a quienes se verán afectados por las reformas específicas, para incluirlos desde la partida, Esto fue realizado en programas para reorganizar el personal de los tribunales, para formar defensores públicos, descentralizar las responsabilidades administrativas y de planificación a los jueces de los distritos para realizar campañas de información pública, y mejorar la escuela judicial provincial. Las reformas presentadas ante el pleno de la Corte para su aprobación ya habían sido desarrolladas de forma participatoria y aceptadas entre representantes de quienes serian los más afectados, por lo que, una vez aprobadas por la Corte, se implementaron con menor dificultad.

### **4. Organizaciones de la Sociedad Civil**

A partir de 1991, los dirigentes de dos sectores de la sociedad civil emprendieron acciones para aumentar la demanda por reformas judiciales. A pesar de que los animaban distintas preocupaciones, se dieron cuenta que podrían colaborar. El interés de los dirigentes empresariales ante la reforma judicial se basaba en su inquietud por un ambiente legal que hiciera más estable el desarrollo de los negocios. El interés de muchos dirigentes civiles se originaba en su anhelo por instituciones democráticas más fuertes y por un sistema de justicia más imparcial y accesible para todos los ciudadanos. Ambos grupos trabajaron para aumentar la demanda pública por los cambios, cooperando con los reformistas del sector público para intentar implementar programas específicos de reforma.

**a. Asociaciones Empresariales.** La primera asociación empresarial que expresó públicamente su inquietud por el estado del sistema judicial argentino fue IDEA, el *Instituto de Desarrollo Empresarial Argentino* al introducir el tema de lo que llamó "la seguridad judicial" en su Conferencia Anual de 1993. Por "seguridad judicial" los líderes empresariales de IDEA se refieren a un estado de derecho más estable, en el cual las empresas puedan confiar en que las leyes que controlan el comercio no serán modificadas por un decreto del Poder Ejecutivo y que pueden confiar en un sistema judicial que resuelva imparcialmente los conflictos, incluyendo aquéllos con entidades del gobierno y del sector público. La introducción pública del tema logró despertar la sensibilidad del Gobierno y reforzar la percepción pública de la necesidad de una reforma judicial. IDEA y sus dirigentes complementaron su acción inicial, organizando reuniones desayuno periódicas, a las que IDEA invitaba a una gama de personalidades de los sectores judicial y empresarial, para discutir las reformas realizadas en otros países y las propuestas de reforma en Argentina. Asimismo, se reunieron personalmente con funcionarios de la Corte Suprema de la Nación y del Ministerio de Justicia para ofrecerles el apoyo del sector privado a las reformas, si estas organizaciones decidieran asumirlas.<sup>2</sup>

En 1994, otra organización empresarial, FIEL, la *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*, decidió elaborar un estudio comparativo de los costos financieros de los sistemas de justicia en Argentina y otros países. El estudio fue presentado en la reunión anual de la Asociación de Bancos de Argentina (ADEBA), logrando extensas publicaciones en la prensa por el extremadamente alto costo del sistema judicial argentino, en comparación con otros países donde se percibe que los tribunales funcionan con menos problemas. El estudio de FIEL produjo una información riquísima que podría usarse más adelante para justificar y ayudar a diseñar reformas específicas.

Estas experiencias demostraron que los dirigentes empresariales pueden ser muy eficaces tanto en ayudar a establecer coaliciones para aumentar la demanda por reformas judiciales, como en colaborar con los dirigentes del sector judicial que estén dispuestas a seguir con las reformas.

**b. Organizaciones cívicas.** Seis ONGs argentinas han tenido especial participación en los esfuerzos por establecer coaliciones y desarrollar consenso. Prácticamente desde sus inicios, *Poder Ciudadano* ha patrocinado programas de información al público sobre la importancia de las reformas judiciales y la manera en que las reformas específicas afectan sus intereses como ciudadanos. Sus programas comprenden seminarios, publicaciones y conferencias de prensa destinados a incrementar el debate público de los problemas judiciales. Un ejemplo notable fue el saber que candidatos a juez necesitados para implementar nuevos procedimientos orales para juicios penales federales, estaban siendo seleccionados por el Gobierno. Otro programa contra la corrupción dirigido por *Poder Ciudadano* incluyó casos relacionados con la independencia del sector judicial, dentro de sus iniciativas de toma de conciencia colectiva.

Las otras ONGs que tomaron sus propias iniciativas para ayudar a establecer alianzas a favor de las reformas son:

1. *Fundación Libra*, cuyas iniciativas de trabajo con el Ministerio de Justicia en programas de mediación ya fueron mencionadas.
2. El *Centro de Estudios Institucionales* (CEI) que facilitó la colaboración entre la Universidad de Palermo y la Universidad de Yale para crear un programa de Magister en Derecho, entre cuyos objetivos está la promoción de la investigación y un mayor compromiso de los estudiantes de Derecho en temas de la reforma.
3. *FORES*, que implementó un exitoso programa de asistencia legal para formar abogados defensores públicos, profesores de Derecho y funcionarios del Colegio de Abogados.

---

<sup>2</sup> La Corte Suprema de la Nación aceptó la oferta, facilitada por dirigentes empresariales, de contratar a una consultora internacional en administración para hacer el estudio y plan de acción para la reforma administrativa mencionada anteriormente.

4. *Conciencia*, una ONG de educación cívica femenina que incluyó entre sus actividades los temas conciencia de justicia.
5. *Fundación La Ley* (FLL) que colaboró estrechamente con la USAID en el apoyo a distintas iniciativas de reforma judicial en Argentina.

Uno de los programas más exitosos de la FLL fueron las invitaciones hechas a especialistas judiciales de los Estados Unidos para dar conferencias en Argentina. Los temas tratados incluyeron ADR, la educación judicial, tribunales y prensa y las ventajas de formar asociaciones judiciales, entre otros. Los expositores hicieron presentaciones ante diferentes audiencias formuladas por una variedad de organizaciones públicas y privadas interesadas en la reforma judicial. Sus visitas a la Argentina contribuyeron a difundir la discusión de los temas de reformas judiciales y exponer a los dirigentes de diversos sectores a las experiencias de reforma en otros países.

La FLL organizó también un número de viajes de orientación a los tribunales e instituciones judiciales de Estados Unidos, para grupos de jueces especialmente interesados en la reforma judicial. Como ejemplo de ello está el viaje de varias autoridades de cinco cortes supremas provinciales al National Center for State Courts a mediados de 1994. En 1995, se organizó un programa especial para un miembro de la Corte Suprema de la Nación y otros jueces federales. Además de permitir que las autoridades judiciales estuvieran más al tanto del funcionamiento de los sistemas judiciales en Estados Unidos, al viajar juntos se posibilitó la formación de coaliciones entre los argentinos interesados en reformas, las que permanecieron intactas a su regreso a casa.

Una de las iniciativas más exitosas de la *Fundación La Ley* en torno al establecimiento de coaliciones fue reunir a representantes de todas las organizaciones, tanto públicas como privadas, que hubieran colaborado bajo el Programa de Administración de Justicia FLL/USAID. El grupo comprendía a *Poder Ciudadano*, *Conciencia*, *Fundación Libra*, FORES, el CEI, IDEA, el Ministerio de Justicia, Las Cortes Supremas nacionales y de la Provincia de Buenos Aires y el Procurador del Tesoro. Originalmente, la idea de la FLL era que los miembros del grupo compartieran la información sobre los esfuerzos de reforma de cada uno, pero a medida que iban conversando se fueron entusiasmando con la idea de trabajar en iniciativas comunes. El primer esfuerzo común fue encargar una encuesta a la Organización Gallup a fines de 1993 para recopilar informaciones específicas sobre las actitudes del público respecto al sistema judicial y lo que pueden hacer los ciudadanos para promover la reforma judicial. Cada organización aportó sus preguntas para la encuesta, pudiendo aplicar los resultados de la encuesta en sus propios programas de información al público.

Los esfuerzos de las organizaciones civiles descritos aquí aumentaron enormemente el diálogo público y el conocimiento sobre las reformas judiciales. Como resultado, crecieron las coaliciones a favor de la reforma y la demanda pública por mejoras en el sistema judicial. A mediados de 1993, cuando el gobierno decidió acordar con el principal partido opositor que la reforma constitucional debiera incluir la creación de un *Consejo de Magistratura* para administrar el sistema federal de justicia y nombrar candidatos a juez, la comunidad de las ONGs argentinas ya estaba preparada, ayudando a asegurar el compromiso público en esta importante iniciativa de reforma. *Conciencia* y *Poder Ciudadano* organizaron seminarios y trabajaron en conjunto para llamar la atención de los medios sobre las negociaciones en curso de los detalles de la creación del Consejo.

Sin embargo, los esfuerzos de implementación de reformas estructurales a nivel nacional en la Constitución reformada de Argentina están tomando mucho más tiempo del estimado. Esto podría parecer como otra prueba más de la necesidad de promover más demanda pública por reformas. Mientras tanto, la reforma judicial sigue avanzando en las provincias, donde existen numerosos programas de mediación, de educación judicial y esfuerzos de reforma administrativa.

## **B. Bolivia**

A principios de esta década, Bolivia experimentaba más de siete años de estabilidad política y económica sin precedentes. El país disfrutaba de prensa libre y existía una amplia gama de

organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la prensa no estaba muy familiarizada con los problemas técnicos y sistémicos del sector judicial, y mientras varias ONGs bolivianas y extranjeras trabajaban en el área de la educación cívica, ninguna se centraba específicamente en los problemas del sector judicial.

El impulso para la reforma judicial no comenzó con acciones de la prensa o de dirigentes de la sociedad civil ni tampoco surgió del propio sector judicial. Se generó como resultado de las inquietudes expresadas por dirigentes individuales de partidos políticos que se transformaron en un consenso político por reformas, cuando ya la prensa y el público analizaban con mayor frecuencia los problemas judiciales. En 1993 se comenzó a implementar reformas muy importantes dentro del sector judicial. Hasta la fecha han consistido principalmente en cambios estructurales y legales necesarios para permitir que el sistema judicial opere institucionalmente de manera más justa e imparcial.

## **1. Inicio del proceso de reforma judicial**

Las reformas judiciales en Bolivia tienen sus raíces en los debates generados en 1991 entre dirigentes de partidos políticos en el Congreso. Estos debates se relacionaban con la posibilidad de introducir varias enmiendas a la Constitución boliviana. Los líderes del Congreso –de los que uno de los más prominentes es el actual Presidente de la República– respondían al descontento público expresado por la corrupción judicial. También estaban muy conscientes que los ciudadanos bolivianos se estaban acostumbrados a ver perfeccionarse el funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo, a medida que se fortalecía la democracia en el país, pero que estas mejorías no tenían paralelo dentro del poder judicial. Para algunos dirigentes políticos se hacían necesarios cambios generales para abarcar no solamente el marco estructural y legal del sistema judicial, sino también para mejorar el acceso a la justicia a la mayoría de la población, fortaleciendo de modo significativo las competencias institucionales del sistema.

Actualmente, el proceso de reforma judicial en Bolivia está avanzando a grandes pasos bajo la conducción del Ministerio de Justicia. Los éxitos logrados se deben en gran medida al hecho que se ha prestado mucha atención y consistentemente, al establecimiento de coaliciones y grupos electorales como parte integral del mismo proceso de reformas. De hecho, esto ha sido una característica de los esfuerzos reformistas en Bolivia, desde su inicio.

## **2. La actividad del Consejo Nacional de Reformas del Poder Judicial (CONARE)**

A mediados de 1991 se estableció el CONARE por decreto presidencial. Su creación siguió a las acciones dentro del Congreso boliviano para movilizar a la opinión pública a favor de las enmiendas constitucionales mencionadas. La discusión sobre la necesidad de cambios constitucionales generó una oportunidad para iniciar un proceso de reforma, puesto que el Poder Ejecutivo de esa época ansiaba responder a las presiones crecientes por reformas judiciales. La idea de establecer un consejo provino de un abogado boliviano, representante de ILANUD en Bolivia y de un funcionario boliviano de USAID/Bolivia. Ambos decidieron visitar Costa Rica para conocer sus experiencias de aplicación de un consejo judicial, implementado pocos años antes. Este Consejo logró comenzar a establecer una coalición para la reforma, facilitando los esfuerzos compartidos en la definición de prioridades. Ambos regresaron a Bolivia con gran entusiasmo por lo aprendido en Costa Rica e instaron al gobierno a crear un consejo.

El *Consejo de Reformas del Poder Judicial* estuvo formado intencionalmente, por representantes técnicos y políticos de un amplio grupo de organizaciones dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el Colegio de Abogados, la Procuraduría General y otros. El Vicepresidente de la República que a su vez es Presidente del Congreso Nacional, fue nombrado como Presidente del Consejo. Se buscó una amplia representación del sector legal en el Consejo, por dos razones: en primer lugar, para aumentar las posibilidades de lograr una agenda de consenso para las reformas que sirviera de base para la construcción de una alianza a favor de la reforma judicial; y

segundo, para evitar concentrarse excesivamente en temas operativos interno de los tribunales, favoreciendo el estudio de políticas sectoriales y de estructuras institucionales.

El Consejo estableció un programa de siete puntos y completó su trabajo en dos de ellos, por la vía de dos subcomités que prepararon dos proyectos de ley: la *Ley de Organización Judicial* y la *Ley de Ministerio Público*. El primer proyecto de ley incluía disposiciones para unificar el sistema de tribunales, establecer procedimientos para aplicar sanciones a jueces y abogados y proporcionar apoyo de personal para los jueces. La segunda iniciativa solicitaba enmiendas constitucionales para transformar la Procuraduría General en una Oficina fuerte e independiente de Fiscalía, responsable de todas las investigaciones y enjuiciamientos penales, que tenga su propia fuerza policial de investigaciones. Asimismo, solicita crear una Oficina de Defensor Público. Ambas iniciativas lograron su objetivo porque se desarrollaron de manera abierta y participativa (se organizaron varios seminarios y eventos públicos) y por la conducción política eficiente del Vicepresidente, quien estaba resuelto a obtener resultados del Consejo antes de las siguientes elecciones nacionales en 1993.

### **3. Creación de un Ministerio de Justicia y enmienda de la Constitución**

Durante la campaña electoral de 1993, todos los principales partidos políticos acordaron que la reforma judicial sería una prioridad para el gobierno electo. Este consenso fue otro resultado del trabajo del Consejo, y fijó el marco para que el gobierno recién elegido avanzara rápidamente para iniciar el proceso de reforma.

Uno de los miembros más activos del Consejo, un ex senador que pertenecía al mismo partido del Presidente electo lo convenció de apoyar la creación de un Ministerio de Justicia para proseguir con la agenda de reforma judicial. Con la asesoría de una organización donante, el ex-Senador consultó los estatutos de otros ministerios de justicia de otros países y delineó las responsabilidades del Ministerio de Justicia.

Las nuevas instituciones judiciales establecidas en la reforma constitucional de 1994 fueron 1) la Oficina del Procurador General y la del Defensor del Pueblo (Ombudsman), que van a operar independientemente de las cortes; 2) El Tribunal Constitucional que opera separadamente de la Corte Suprema; y 3) el Consejo de la Judicatura que va a nombrar jueces (y disciplina) y administrar el sistema de la Corte.

### **4. Primeras Reformas encabezadas por el Ministerio de Justicia**

Después de la creación del Ministerio de Justicia como parte de la reestructuración total de los ministerios de la rama ejecutiva, a principios de 1994, el Presidente nombró a un respetado abogado y político independiente como su segundo Ministro de Justicia, en un esfuerzo para ayudar a asegurar la consistencia de las reformas que se iban a desarrollar. El Ministro decidió concentrarse primero en los problemas urgentes con el código penal y prestar más adelante atención a los problemas estructurales de acuerdo con las enmiendas constitucionales recientemente ratificadas.

La primera iniciativa exitosa del Ministerio fue la *Ley de Abolición de la Prisión por Deuda y Apremio Corporal* que eliminó la encarcelación para los deudores, procedimiento del cual se había abusado enormemente en el pasado. El Colegio de Abogados inicialmente se opuso a la modificación de la ley. El Ministro reconoció que tanto líderes políticos en el Congreso como el público en general necesitarían saber más sobre el proyecto de ley antes de que ésta se constituyera en ley. Él decidió, por lo tanto, trabajar más en varios frentes para desarrollar un consenso favorable a la nueva ley. Sostuvo conferencias de prensa designadas para explicar al público cómo la ley propuesta podría afectar los derechos individuales e intereses de las personas, y se reunió con periodistas para discutir el significado de la reforma propuesta. Se realizaron una serie de reuniones-desayunos y almuerzos con los líderes congresistas de los diferentes partidos, en los cuales el personal de Ministerio aceptó sugerencias que fueron incorporadas para mejorar el proyecto de legislación. El Ministerio también convenció a prominentes abogados para que discutieran en favor del proyecto de ley con sus colegas

en el Colegio de Abogados. Finalmente, después que estos esfuerzos lograron desarrollar exitosamente coaliciones en favor del proyecto de ley, el Ministro lo presentó formalmente al Gabinete para su discusión y aprobación previa a su presentación al Congreso. El Congreso aprobó el proyecto ley tal como se presentara, algo raro en Bolivia, dado el derecho que tienen los miembros del Congreso para cambiar los proyectos leyes en la misma sala, justo en el minuto en que se está realizando la votación final.

Después de la aprobación de esta ley, el Ministerio se movió rápidamente con otra reforma del código penal, la *Ley de Fianza Juratoria*, para reformar el sistema de fianza y los procedimientos de detención preliminares al juicio, de los cuales también se apreciaba había un abuso de estos en el pasado. Por primera vez en Bolivia, la nueva legislación permitiría la liberación antes del juicio en casos adecuados sin pago de una fianza monetaria. El Ministro y su personal empleó una estrategia similar a aquella que había sido usada para desarrollar un consenso para la *Ley de Abolición de Prisión por la Deuda y Apremio*. Como resultado, esta también se aprobó intacta y unánimemente por el Congreso Boliviano.<sup>3</sup>

Después de la aprobación de esta ley, el Ministerio obtuvo el apoyo de la entidad donante para tener un taller de capacitación en Santa Cruz para sus setenta personas integrantes de la Oficina de Defensores Públicos. Esta Oficina se hizo responsable para la revisión inmediata de los casos de todos los detenidos para ver si ellos garantizaban la liberación y para ver si la nueva ley había sido implementada en forma consistente. La decisión de organizar este taller reflejó la fuerte creencia del Ministerio que su trabajo con las coaliciones que había ayudado a formar debía extenderse más allá de los proyectos de nuevas leyes hacia una activa colaboración asegurándose que las reformas se implementaran bien. Como resultado de las dos nuevas leyes, una atmósfera positiva referente al respeto de los derechos humanos como garantes constitucionales ha sido promocionada, lo cual es esencial para proseguir con reformas futuras.

## **5. Esfuerzos actuales de reforma del Ministerio de Justicia y la Corte Suprema**

En septiembre, 1994, el Ministerio de Justicia y la Corte Suprema auspiciaron una conferencia de una semana para revisar las tendencias de reformas al código de procedimientos. La idea fue decidir en una agenda la reforma de procedimientos mediante un consenso. Se invitó a jueces, abogados, políticos y representantes de otras oficinas relacionadas con el poder judicial. Los expertos de Argentina y Costa Rica revisaron los esfuerzos de reformas al procedimiento penal que se están llevando a cabo en otros países, y dos Ministros de la Corte Suprema de Uruguay hicieron sus presentaciones sobre la experiencia uruguaya cuando implementaron sus reformas de procedimiento civil de mayor cuantía, incluyendo el uso del proceso oral. *Se acordó en la Conferencia enfocarse primeramente en una nueva Ley de Código Procesal Penal y continuar la discusión sobre cambios que podría efectuarse a los procedimientos de la corte civil.*

Para asegurar un desarrollo cuidadoso de la reforma del Código de Procedimiento Penal, el Ministerio estableció un comité asesor de prominentes abogados, jueces y profesores de derecho, se contrató a un joven profesor de derecho ya un juez que había estudiado derecho penal en Costa Rica como principales proyectistas, y se arregló una asesoría financiada por las organizaciones donantes de Argentina y Costa Rica. El Ministerio fue cuidadoso de mantener control sobre la consulta y de formular el proyecto en sí. Los seminarios regionales están funcionando actualmente, y el proyecto de ley será pronto enviado al Congreso.

A pesar que la enmienda Constitucional hace un llamado para establecer un *Consejo de Judicatura* y un *Tribunal Constitucional*, continúa aún, una discusión detallada sobre la estructura y procedimientos de estos dos nuevos cuerpos. Parte de este debate refleja el hecho que los cambios no

---

<sup>3</sup> Más adelante, la Southern Legal Foundation de la Southern Methodist University (Universidad Metodista del Sur) reconoció los esfuerzos personales del Ministro para mejorar el tratamiento del acusado y le concedió una distinción por los derechos humanos.

son todavía bienvenidos en algunas entidades. La Corte Suprema desea asegurar que su autoridad no sea indebidamente proscrita por el *Consejo de la Judicatura* y los partidos políticos, tradicionalmente fuerza dominante en la designación de jueces, ahora debe ceñirse a la idea de influenciar la selección de jueces a través de la participación en procesos para ganar la aprobación del Senado en los nombramientos judiciales que van a ser hechos por el *Consejo*.

Al proyectar las leyes habilitadoras para ambas nuevas instituciones, el Ministerio y la Corte Suprema naturalmente tuvieron que trabajar muy cercanamente. La cooperación entre el Ejecutivo y las Ramas Judiciales se está llevando a cabo relativamente de manera fluida, debido en parte a los esfuerzos realizados por los miembros de ambas organizaciones para mantener una buena relación de amistad. La *Corte Suprema* ha establecido un *Consejo de Reformas Judiciales* para trabajar directamente con el *Ejecutivo y las Ramas Legislativas para facilitar su participación en el proceso de reforma*.

Con la ayuda de la entidad donante, la Corte Suprema también ha promovido activamente la inquietud y las discusiones sobre metodologías de resolución alternativa de disputas (RAD). La Corte inició una serie de talleres alrededor del país sobre procedimientos de RAD anexadas a las cortes y en los cuales participaron jueces de varios distritos, Ministros de la Corte Suprema y estudiantes de derecho. Se invitó a los capacitadores de la mediación de la Cámara de Comercio de Bogotá a que llevaran a cabo simulaciones de mediación. Como resultado, se ha acordado que se desarrolle un proyecto de mediación piloto anexado a las cortes a través de esfuerzos conjuntos de la Corte Suprema y la Corte Superior de Cochabamba.

En lo que respecta al Ministerio de Justicia, éste ahora ha volcado su atención a las áreas nuevas de reforma: cambios parciales en el código penal para incorporar la criminalización de crímenes computarizados, lavado de dinero y otros fenómenos criminales recientes; cambios en los procedimientos de la corte civil y la implementación eventual de los procesos orales; la modernización del código comercial; y una ley para uniformar los procesos administrativos. Estas áreas se seleccionaron como resultado de una serie de consultas con las partes interesadas. El Ministerio decidió mantenerlas reuniones con los jueces de las cortes civiles periódicamente a pesar del rechazo que ellos expresaron en el Taller de septiembre, 1994 sobre cambios procesales, y ahora algunos jueces favorecen cambios crecientes. El sentimiento dentro del Colegio de Abogados ha también cambiado en este respecto. Estas experiencias muestran el valor de efectuar esfuerzos para construir una coalición sobre una base continua.

Entre los factores que han ayudado a la *coalición y la construcción del consenso efectivo* en Bolivia son: 1) la experiencia exitosa del *Consejo de Reforma del Poder Judicial* en establecer las bases de una coalición amplia y duradera en favor de la reforma judicial; 2) el apoyo total político del Presidente de la República; 3) el compromiso del Ministro de Justicia para elaborar las reformas en una manera participadora, para personalmente efectuar *lobby* en una amplia variedad de grupos de interés para lograr que la agenda de reforma continúe avanzando, y para trabajar con la prensa, radio y medios de televisión para asegurar que la opinión pública esté bien informada; 4) la importancia de generar estadísticas exactas para usar en los programas de comunicación del Ministerio; 5) la continuidad y permanencia de las consultas de los programas del Ministerio con diversos grupos de interés e individuos; 6) la insistencia de las autoridades bolivianas en tomar la conducción al elaborar el contenido de las reformas, y en establecer las estrategias que serán seguidas para implementarlas; y 7) el deseo de aprender de las experiencias de reforma judiciales de los colegas en otros países.

## **6. Acciones tomadas por el sector privado**

A partir de 1992, las Cámaras de Comercio de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz han trabajado con la Inter-American Bar Foundation (IABF) para establecer los primeros tres árbitros comerciales y centros de conciliación. Con el fin de continuar con esta iniciativa, las Cámaras colaboraron con la IABF para auspiciar visitas a la Cámara de Comercio de Bogotá para observar sus programas. Además, se llevaron a cabo numerosos talleres, grupos de estudio y sesiones de

capacitación para construir un consenso entre las firmas comerciales, abogados, y personeros del sector judicial involucrados en los programas de conciliación y arbitraje podían ser útiles en Bolivia, y para decidir cómo ellos podrían operar en los distintos medios encontrados en el país.

Dos ONGs Bolivianas han también actuado activamente en la construcción de la coalición *La Fundación San Gabriel (FSG)* y *Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC)*. Algunos de los miembros femeninos de la FSG quienes fueron activos en proporcionar asistencia legal gratis a los pobres de los sectores urbanos, decidieron cooperar en el proyecto de ley sobre violencia doméstica y presionar su aprobación. La mayor parte a causa de su propia persistencia y determinación, estos abogados crearon conciencia pública del hecho que se necesitaba una ley y se efectuó el *lobby* en la Rama Ejecutiva y el Congreso. Con el apoyo de la *Subsecretaría de Asuntos Étnicos, de Género y de Generaciones*, la *Ley de Violencia Doméstica* se aprobó a mediados de 1995. El Gobierno ha sido muy activo en campañas de alerta pública con respecto a la ley. De no ser por la persistencia de la defensa del FSG, la ley no existiría.

El CDC se estableció con la asistencia de una ONG de los EE.UU, el Instituto Nacional para la Educación Ciudadana en la Ley. La CDC usa personal voluntario de los estudiantes de derecho y profesores para educar a los grupos desaventajados ya los jóvenes acerca de sus derechos como ciudadanos. Más de setenta estudiantes de derecho actuales y antiguos son voluntarios, y otras 6.000 personas (reos, pobres y jóvenes) en las tres principales ciudades de Bolivia han recibido información. El modesto programa de la CDC responde a un problema percibido comúnmente en el país; una falta ampliamente difundida de conocimiento de sus derechos por los ciudadanos y las leyes Bolivianas básicas. Como en otros países, desarrollados y en vías de desarrollo, existe la convicción que a medida que más ciudadanos estén conscientes de sus derechos, mejor funcionará el sistema judicial.<sup>4</sup>

### III. CONCLUSIONES

La intención de las conclusiones dadas a continuación es para servir de base para la discusión solamente y no pretende ser definitiva. El anexo incluye tablas preparadas para facilitar la comparación de la coalición y las acciones tomadas en Argentina y Bolivia destinadas a construir el consenso.

#### A. Lecciones aprendidas

Algunas lecciones con respecto a la coalición y construcción del consenso se pueden derivar de las experiencias descritas anteriormente en Bolivia y Argentina que pueden ser útiles en otros países. Antes de volver a ellos, podría ser útil recordar la lección aprendida, que fue mencionada por los autores del documento sobre Estado de Derecho de USAID mencionado en la Sección I:

- Una fuerte sociedad civil es una base efectiva para impulsar esfuerzos para movilizar a los grupos electorales a apoyar el desarrollo de estado de derecho.
- Existen unos pocos ejemplos de colegios de abogados que sirven como fuentes principales para las iniciativas de reforma.
- El sector comercial puede ser una importante coalición para la reforma.
- Aunque las coaliciones de ONG pueden ser difíciles de construir, ellas pueden formar una fuerte fuerza para la reforma legal-
- Se necesitan una media libre y efectiva para apoyar el desarrollo de coaliciones. Se necesitan estadísticas confiables de las cortes para informar el debate público sobre estado de derecho.
- Las encuestas de opinión pública son valiosísimas para evaluar la demanda pública para una reforma judicial.

---

<sup>4</sup> En este respecto, se debe hacer mención del hecho que la Corte del Distrito de Tarija estableció la primera oficina de relaciones públicas de Bolivia. Se espera que las Cortes en La Paz y Cochabamba estarán muy pronto haciendo lo mismo.

- De las experiencias Argentina y Boliviana, podemos también concluir que: Las reformas no ocurrirán en la ausencia de la voluntad política en apoyo a las cortes. El apoyo de la Rama Ejecutiva/Presidencial es también muy deseable, pero no es esencial en las democracias actuales, sí los líderes de la corte están determinados a formar las coaliciones que se necesitan para efectuar las reformas.<sup>5</sup>
- La participación activa de un amplio espectro de las partes interesadas en el proceso del desarrollo de las reformas es un ingrediente indispensable para el éxito. La amplia participación en establecer prioridades y diseñar las medidas de reformas específicas deben comenzar tempranamente en el proceso.<sup>6</sup>
- Los individuos y las organizaciones de ambos sectores, el público y el privado, necesitan buscarse los unos con los otros y colaborar. Los esfuerzos de construir la coalición deben ser llevados a cabo continuamente con el fin de mantener el fuerte consenso en favor de la reforma y preparada para sacar partido de oportunidades para iniciativas cuando surgen.
- El liderazgo para promover los esfuerzos reformistas desde dentro del sector judicial puede venir desde sus líderes formales o informarles.
- Aquellos que deseen promover la reforma judicial necesitan asegurarse que están bien informados sobre como los sistemas de las cortes están funcionando, sobre los problemas legales y otros que afectan la entrega de la justicia en sus países, sobre lo que ha sido exitosamente hecho para abordar los problemas judiciales en otros países, y sobre que recursos pueden ser movilizados, ambos, dentro de sus países y de donantes extranjeros.
- Los programas para educar sectores del público con respecto a sus derechos como ciudadanos pueden ser útiles en la mayoría de los países, porque motivan a los ciudadanos a darse cuenta de la relación que existe entre la efectividad del sector judicial y sus vidas diarias.
- El conocimiento obtenido a través del uso de encuestas y grupos enfoque acerca de las preocupaciones públicas ampliamente compartidas deben usarse por los líderes de la reforma para asegurarse que sus programas de reforma están impulsadas por la demanda, por lo tanto generan apoyo público para el proceso de reforma en sí.<sup>7</sup>

## **B. Acciones ilustrativas y recomendaciones para el desarrollo de coaliciones para la Reforma del Sector Judicial.**

### **1. Establecer comisiones para desarrollar programas de reforma y grupos de operaciones para elaborar y promover las medidas de reforma específicas.**

Ejemplos exitosos: Consejo de Reformas del Poder Judicial Boliviana; iniciativas de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires; Conferencia Boliviana para definir prioridades para las reformas del código procesal.

Claves para el éxito:

- Asegurar la amplia participación de todas las organizaciones interesadas y de los sectores.
- Procurar la participación tanto de líderes técnicos como políticos.
- Ejercer un buen liderazgo de los comités, para las comisiones, preferiblemente un alto personero político o un ciudadano altamente respetado que disfrutaran ampliamente de la confianza pública; para los grupos de operaciones, personas con amplio conocimiento técnico y experiencia con la gente.

<sup>5</sup> En Argentina, la reforma está ocurriendo en aquellos sistemas de la corte donde el liderazgo de ésta ha tomado interés en la reforma no en otras. Esto es verdadero aunque la Rama Ejecutiva apoye la reforma, ya sea a nivel nacional o provincial, ya sea neutral o no en apoyar las reformas judiciales. En Bolivia, la Rama Ejecutiva está a la cabeza de los esfuerzos y se están logrando éxitos debido a que las cortes están cooperando

<sup>6</sup> El éxito o falla de varios esfuerzos de reforma citados anteriormente se debió principalmente a si se buscó y logró la adecuada participación

<sup>7</sup> Por ejemplo, dos nuevas leyes bolivianas afectan el tratamiento de sospechosos.

- Contactar a grupos con intereses especiales y expertos para incorporar sus ideas en problemas específicos.
- Distribuir equitativamente el tiempo asignado para completar el trabajo. Se debe dar el tiempo adecuado para desarrollar un consenso, pero también se deben establecer plazos fatales y cumplirlos.

## **2. Llevar a cabo estudios de diagnóstico como base para los planes de acción.**

Ejemplos exitosos: ninguno-Claves para el éxito:

- Asegurar la supervisión final por expertos nacionales. Se debe dar cabida al uso de expertos extranjeros que estén familiarizados con las reformas de otros países, para que complementen los esfuerzos de los expertos nacionales.
- Buscar dentro del país a grupos de intereses especiales para involucrarlos en el análisis e incorporarlos a las coaliciones para la reforma.
- Proveer la cooperación efectiva y coordinación entre los miembros del equipo.
- Conseguir participantes en el sistema para definir sus problemas y sugerir las reformas.

## **3. Llevar a cabo esfuerzos de alerta pública**

Ejemplos exitosos: Poder Ciudadano (A) Capacitación y Derechos Ciudadanos (B); Fundación La Ley (A); Conciencia (A) Ministros de Justicia Argentino y Boliviano.

Claves para el éxito:

- Escoger varios grupos de interés para interiorizarse sobre sus problemas específicos.
- Usar las conferencias de prensa, resúmenes de prensa formal e informal, entrevistas publicadas para explicar las agendas de reforma.
- Emplear voluntarios calificados. Su participación ayuda a aprender sobre el sistema y hace posible la defensa de la reforma.
- Ser dedicado, determinado e imaginativo.
- Aprovechar a expertos extranjeros como oradores.

## **4. Redes entre Grupos relacionados con las Reformas**

Ejemplos exitosos: El Ministro de Justicia Boliviano; las Cámaras de Comercio Boliviana, los Centros de Arbitraje y Conciliación; Fundación La ley (A); Fundación Libra (A); Procurador del Tesoro (A). Claves para el éxito:

- Escoger una amplia variedad de grupos de interés; organizaciones cívicas, asociaciones comerciales, grupos de defensa; personeros de otras instituciones del sector justicia; empleados del sistema judicial; colegios de abogados; organizaciones donantes; colegas de otros países (directamente ya través asociaciones regionales).
- Aprovechar las oportunidades para participar en público y en foros semi-privados.
- Mantener contacto regular con la red.
- Incentivar a los colegas dentro del sistema judicial para contactar y cooperar con las ONGs.

## **5. Mantener contacto con los líderes políticos**

Ejemplos exitosos: Líderes comerciales de Argentina, Ministro de Justicia de Bolivia; Fundación Libra (A)

Claves para el éxito:

- Aprovechar ambas oportunidades para contactos informales y ocasiones formales para dirigir comité congresionales y reuniones de gabinete.
  - Mantenerse en contacto con las organizaciones donantes. (Esto puede ayudar a los líderes de las ONGs y del sector justicia a efectuar contactos con organizaciones nacionales e individuos a quienes les gustaría influenciar).
  - Asegurar contactos políticos importantes para no perder los objetivos: el Presidente de la Nación, Ministros de Finanzas, líderes de partidos de la oposición, líderes congresistas, líderes de gobierno local.
- 6. Promover sociedades para implementar las reformas específicas, entre las organizaciones públicas y privadas, dos organizaciones públicas o dos privadas.**

Ejemplos exitosos: Ministerio de Justicia -Fundación Libra(A) (público-privado); Ministerio de Justicia -Corte Suprema(B) (público-privado); Fundación La Ley- Otra ONGs(A) (privada-privada)

Claves para el éxito:

- Formar grupos informales de ONG y de representantes de organizaciones de justicia para intercambiar ideas. Reunirse regularmente.
- Efectuar propuestas específicas para cooperación entre ONGs y los personeros oficiales del sector justicia.
- Evitar acuerdos vagos de cooperación. Enfocarse en acuerdos sobre las programadas los específicos.

**7. Mantenerse bien informados**

Ejemplos exitosos: Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires; Programas ADR conectados a las Cortes de la Corte Suprema Boliviana; Fundación San Gabriel (B) Fundación Libra (A); FIEL e IDEA (A).

Claves para el Éxito:

- Pedir a aquéllos que trabajan en áreas de interés definir los problemas tal como ellos los ven.
- Obtener estadísticas confiables sobre las operaciones en las cortes.
- Educarse a sí mismos en las áreas específicas en las cuales desea abogar por un cambio.
- Aprender lo que otros países han hecho para abordar problemas similares –a través de oradores visitantes– visitas a otros países y participación en conferencias regionales. Usar la información recogida por campañas de alerta pública y para defender reformas.

## ANEXO

### ACCIONES COMPARADAS PARA EL DESARROLLO DE COALICIONES

Las acciones tomadas para el establecimiento de coaliciones en Argentina y Bolivia se presentan en las tablas a continuación con el objetivo de comparar factores que afectaron su éxito o carencia de éste. Tablas separadas dividen las acciones en dos categorías: aquéllas diseñadas para ayudar a crear coaliciones generalmente en favor de las reformas judiciales; y aquéllas diseñadas para ayudar a formar coaliciones a favor de medidas específicas de reforma. Dentro de las tablas, las acciones muy exitosas están marcadas con "ME", las acciones exitosas con menor impacto están marcadas como "E" y las actividades que no tuvieron éxito están marcadas con "SE".

#### 1. Acciones por Personeros relacionados con el Sector Judicial y Organizaciones para Generar Apoyo a la Reforma

ORGANIZACIÓN	ACCIÓN	RESULTADOS	FACTORES
Bolivia: Consejo de Reformas del Poder Judicial (CONARE)	Acuerdo sobre agenda de reforma	ME -Se forma amplia coalición; se logra consenso político para reformas; dos proyectos de ley	Amplia participación, técnica y política; buen liderazgo; se aprende de la experiencia Costarricense
Argentina: Ministerio de Justicia	Presentaciones Públicas	E -Grupos de interés, público y Gobierno mejor informado	Voluntad del Ministro; la ONG no es antagónica
Argentina: Procurador del Tesoro	Se participa en discusiones con grupos de interés	E -Presidente solicitó conducir las negociaciones destinadas a enmendar la Constitución	Interés en reformas; se mantiene la confianza de la Prensa; se mantienen contactos con grupos interesados pvt/ONG
Argentina: Corte Suprema Nacional	Visita de dos Jueces de la Corte Suprema de EE.UU.	E -Presidente y Ministros de la Corte despiertan mayor conciencia sobre las necesidades de reforma	Similaridad de los sistemas de EE.UU. y Argentina
Argentina Ministerio de Justicia	Cooperación con el Banco Mundial para estudio de diagnóstico	SE -Resultados desacreditados; del incapaces de obtener apoyo del Ministerio de Economía; se pierde la oportunidad de construir una coalición	Cooperación inadecuada entre los miembros equipo; falta de participación por las partes interesadas Argentinas.

#### 2. Acciones tomadas por las Organizaciones no Gubernamentales para Generar apoyo a las Reformas

ORGANIZACIÓN	ACCIÓN	RESULTADOS	FACTORES
Argentina Fundación La Ley	Oradores expertos/visitan las Cortes de EE.UU. y las instituciones judiciales	ME -Grupos Interesados informados/ comprometidos; se forman las coaliciones	Oradores invitados fueron profesionales experimentados, oradores coaliciones bien planeados con variedad de grupos locales

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTORES</b>
			personeros de la corte aprendieron experiencias de colegas; se desarrollan lazos entre las cortes
Argentina: Poder Ciudadano	Educación judicial y programas sobre inquietud por corrupción; esfuerzos de la media	ME -Crece demanda por reformas	Contactos dentro del sector de justicia y la media; credibilidad de los fundadores del PC; Programas creativos; Financiamiento de entidades donantes
Bolivia: Capacitación y Derechos Ciudadanos	Programas de derechos ciudadanos	E -Más de 6000 personas informadas; más de 70; voluntarios abogados involucrados	Responde ante las necesidades reconocidas dedicación de los voluntarios; apoyo de entidades donantes
Argentina: Instituto de Empresarios Argentinos (IDEA)	Conciencia pública y seminarios en "seguridad judicial"	E -Aumenta la sensibilidad del gobierno argentino con respecto a medio ambiente legal para el comercio; logra que los líderes comerciales se involucren en coalición pro reforma	Prestigio de la organización; prensa y contactos con exterior; se toman acciones de seguimiento
Argentina Fundación de Investigación Económica Latinoamericana (FIEL)	Estudio comparativo de los costos de administración judicial	E -Se genera información confiable para apoyar la demanda por reforma	Organización de buena reputación; buen contacto con exterior; se logra a través de la investigación

### 3. Acciones tomadas por los Personeros Relacionados del Sector Judicial y las Organizaciones para Promover las Reformas Específicas

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTORES</b>
Bolivia Ministerio de Justicia	Continuación de su agenda de reforma estructural y legal	ME-Dos leyes aprobadas y otros proyectos de ley exitosos; apoyo popular para las reformas generadas; se mantiene el avance de las reformas	Apoyo presidencial; trabajo base por CONARE, construcción activa de la coalición por el Ministro; desarrollo participatorio de las reformas; contacto continuo con grupos de interés; los nacionales lideran el esfuerzo.
Argentina Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires	Creación y operación Planificación Judicial de las Oficinas de	ME- Implementación de la planificación descentralizada; mejoras en el manejo de personal;	Manera participatoria en la cual la oficina opera; apoyo total de la Corte; disponibilidad de los fondos del

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTORES</b>
		capacitación de defensores públicos; programa de relaciones públicas, etc.	proyecto piloto de parte de la entidad donante; se invierte el tiempo necesario para formar consenso
Gobierno Boliviano	Aprobación de las enmiendas constitucionales	ME-Establecimiento de las instituciones del nuevo sector judicial	CONARE crea consenso para reformas; apoyo político sólido
Argentina: Ministerio de Justicia y Fundación Libra	Introducción oficial de uso de la mediación	ME -Uso de mediación como mecanismo de RAD que crecen rápidamente; se resuelven los conflictos en forma más rápida	Sociedad pública-privada funciona bien, F.Libra creada por jueces practicantes; su dedicación a la reforma
Corte Suprema Boliviana	Programas de mediación y conciliación anexo a las cortes	E -Se logra consenso para proseguir con el programa; el proyecto piloto se está desarrollando	Se busca amplia participación; se aprende de las experiencias en otros países
Argentina Ministerio de Justicia	Centros de Justicia Vecinales	E (pero sólo en 8 áreas); proyectos pilotos no se multiplican; voluntarios podrían haber sido usados para otras reformas	Compromiso financiero e intereses limitado del Ministerio de Justicia
Argentina Corte Suprema	Plan para Colegio Nacional Judicial	SE -No se toman acciones	Luchas internas y falta de voluntad política
Argentina Corte Suprema	Diagnóstico y plan de acción para reforma administrativa	SE -No se usan informes	No se lleva a cabo en una manera participatoria con personal de la Corte cuya concurrencia se necesitaba para implementar plan; sólo dos Ministros de la Corte involucrados

**4. Acciones tomadas por las Organizaciones no Gubernamentales para promover reformas específicas**

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTORES</b>
Argentina Fundación La Ley	Formación auspiciada de grupos informales de ONG y organizaciones del sector público interesadas en reforma judicial	ME-encuestas Gallup; Programas de Alerta del Consejo de Magistratura Pública	Organizaciones con diferentes motivos en las reformas, encuentran que podían trabajar como juntos; participantes generaron nuevas ideas; mejores programas emergieron
Cámara de Comercio	Mediación comercial y	ME -Centros	Esfuerzos ampliamente

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>ACCIÓN</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>FACTORES</b>
Boliviana	Centros de Conciliación	establecidos en las tres ciudades principales, proyecto ley pendiente	respaldados; relacionados con IABF y otro país
Bolivia: Fundación San Gabriel	Proyecto de ley y <i>lobby</i> para la ley de	ME -Ley aprobada y alerta pública en campañas activas	Responden a la necesidad sentida; cooperación exitosa violencia doméstica pública y privada; perseverancia
FORES (Argentina)	Programa de asistencia legal	ME - Defensores públicos a través del país; aumento de la alerta de la importancia de la asistencia legal	Voluntad para implementar la reforma específica en sí; Receptividad de los defensores públicos y las cortes
Argentina: Centro de Estudios Institucionales	Programa de Asistencia de la Universidad de Yale y la Universidad de Palermo	E -Magister de Derecho establecidos; estudiantes de derecho y graduados recientemente más involucrados en las reformas	Miembros del CEI asisten a Yale; financiamiento modesto de la entidad donante.