

C. **Contribuciones de la sociedad civil a la independencia judicial**¹³⁶ *por Stephen Golub*

La justicia es un asunto demasiado importante como para dejarlo en manos de los jueces o de los abogados; el pueblo americano debe reflexionar y discutir sobre sus tribunales y debe contribuir a su planificación futura. William Rehnquist, Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos¹³⁷

La sociedad civil y los medios de comunicación son teóricamente los dos factores más importantes en la erradicación de la corrupción en las instituciones públicas. La corrupción es controlada solamente cuando los ciudadanos ya no la toleran. El Banco Mundial¹³⁸.

1. **Introducción**

Este artículo se propone destacar los roles recientes y potenciales de la sociedad civil respecto a estas metas. Se basa principalmente en la experiencia asiática por dos razones. Primero, al enfocarse en esta mitad del planeta se complementan los focos geográficos del resto de la Guía. Segundo, lo que es más importante, la asistencia directa ofrecida a los poderes judiciales ha jugado un papel menos preponderante para USAID en Asia que en otras regiones, haciendo que el impacto de la sociedad civil en la independencia judicial sea más notable. Como se destaca en este artículo, el impacto es indirecto en gran parte, y ocurre en los contextos de esfuerzos más amplios para promover el estado de derecho u otras metas de desarrollo. Comprender el apoyo de la sociedad civil, sin embargo, esclarece opciones importantes para los oficiales de programa que trabajan en la independencia judicial.

2. ***¿Por qué hacer énfasis en la relevancia de la sociedad civil para la independencia judicial?***

¿Por qué los donantes deberían apoyar actividades no gubernamentales concernientes a los poderes judiciales? El Presidente de la Corte Suprema Rehnquist y el Banco Mundial son citados al principio porque, aunque no se les considera hostiles respecto al *status quo*, hacen énfasis en roles progresivos de las fuerzas no gubernamentales en la reforma. El propio estudio de USAID de 1994, el documento de Blair y Hansen titulada *Weighing in on the Scales of Justice*, sugiere que las estrategias de donantes respecto al estado de derecho adoptan “un enfoque que se apoya fuertemente en las percepciones de la economía política

¹³⁶ En su versión preliminar, este documento fue elaborado con el apoyo de USAID y el Individual Project Fellowship Program of the Open Society Institute. Éste también se basa en consultorías que el autor ha realizado para las Fundaciones Ford y Asia, el Banco Asiático de Desarrollo, USAID, y el International Human Rights Law Group.

¹³⁷ Tal como se citó en Samuel F. Harahan y Waleed H. Malik, *Partnerships for Reform: Civil Society and the Administration of Justice* (Washington, D.C.: Banco Mundial, junio de 2000), p. 1.

¹³⁸ Banco Mundial, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington, D.C.: Banco Mundial, septiembre de 1997), pp. 44-45. Para los propósitos de este artículo, los medios de comunicación son considerados como parte de la sociedad civil.

y que hace énfasis en la creación de bases de apoyo y coaliciones”¹³⁹. La sociedad civil juega un papel importante o hasta esencial en el enfoque por el que se aboga en ese estudio.

La ayuda de la sociedad civil para ONGs y medios de comunicación puede contribuir a la independencia judicial en una serie de niveles. Además del valor destacado por Blair y Hansen, éstos incluyen la ayuda para monitorear el desempeño judicial y exponer la corrupción. Más ampliamente, Harahan y Malik describen el gran número de contribuciones de la sociedad civil a la administración de la justicia¹⁴⁰.

Un tema unificador relaciona transversalmente éstas y otras razones para la asistencia de la sociedad civil: la creación de contrapesos a aquellas fuerzas que socavan la independencia judicial. Por lo tanto, promueve la imparcialidad al exponer a los juristas a presiones, persuasión y perspectivas legítimas. Esas influencias compensatorias pueden ser necesarias en países como Egipto y Filipinas en donde (en conexión con la elaboración de esta guía) IFES encargó trabajos escritos de evaluación sobre la independencia judicial.

El artículo sobre Egipto, por lo tanto, nota que los jueces en ese país comúnmente exhiben una ética de trabajo deficiente; rechazo a la ética profesional; conducta corrupta; aceptación de la corrupción del personal de los tribunales; y tolerancia de los “gremios familiares” que influyen la contratación, los ascensos, los nombramientos y otros favores¹⁴¹. El artículo sobre Filipinas destaca en forma similar la predominancia de las influencias personales, el amiguismo y la corrupción¹⁴².

Además, ese artículo enfatiza que “las fuentes de interferencia judicial... podrían no oponerse abiertamente a las medidas de reforma (de hecho, nadie en su sano juicio se atrevería a oponerse a éstas). Sólo que estas medidas serán ignoradas o serán implementadas lentamente, hasta un punto en que pierden su significado”¹⁴³. Al decidir si trabaja y cómo trabaja por la independencia judicial, el oficial de programa debería evaluar en consecuencia, no sólo el compromiso con la reforma profesado por los juristas sino las evaluaciones que elementos de la sociedad civil y otras fuentes realizan de estos juristas, del poder judicial y de las fuerzas que los influyen. Estas fuentes incluyen publicaciones periódicas de derecho, otras investigaciones, artículos de periódico, abogados, líderes de ONGs, académicos, periodistas, otros donantes y, no menos, los ciudadanos comunes que han estado en los tribunales.

No existe una fórmula automática para convertir estos datos en una decisión de programación. Un consenso negativo puede indicar que habría que perseguir otras metas. Alternativamente, el oficial de programa podría apoyar la independencia judicial, pero evitando poner todos los huevos de programación en esta canasta en particular. La ayuda de

¹³⁹ Blair y Hansen, *Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor-supported Rule of Law Programs*. USAID Program and Operations Assessment Report No. 7 (Washington, D.C.: USAID, 1994), p. 51.

¹⁴⁰ Harahan y Malik, *op. cit.*

¹⁴¹ John Blackton, “Egypt Country Report” elaborado para esta guía sobre la independencia judicial, 2000.

¹⁴² Hector Soliman, “Philippines Country Report”, elaborado para esta guía sobre la independencia judicial, 2000.

¹⁴³ John Blackton, “Egypt Country Report” elaborado para esta guía sobre la independencia judicial, 2000.

la sociedad civil es conveniente para este objetivo: por ejemplo, en algunas sociedades, el oficial de programa puede tratar de apoyar la independencia judicial, el acceso a la justicia y la reforma de la ley a través de la ayuda prestada a ONGs que llevan casos importantes a los tribunales. Estas ONGs podrían tener agendas que complementan, pero que no [son idénticas a la agenda del oficial de programa. Ellos podrían enfocarse en la condición de la mujer, la protección ambiental, los derechos humanos y una serie de temas más, y al mismo tiempo promover la independencia judicial mediante la presión y persuasión que ejercen sobre los jueces a través de su litigio. Y aun si su impacto en la independencia judicial no es suficiente, el apoyo de todas formas puede resultar valioso si, por ejemplo, se benefician sustancialmente las mujeres o el medio ambiente.

En líneas generales, dada la amplia variedad de intereses creados y de influencias que impregnan los poderes judiciales de muchas naciones, la sociedad civil es de vital importancia en muchos aspectos que van más allá de la mera consulta. Aun con la mejor de las intenciones por parte de sus líderes, los poderes judiciales muchas veces no tienen la capacidad de reformarse totalmente a sí mismos. Además, en donde la evaluación del oficial de programa indica que se carece de un liderazgo judicial bien intencionado o que éste es deficiente, la sociedad civil puede ofrecer el único vehículo posible para la reforma.

3. *Experiencias y lecciones específicas*

El siguiente análisis ofrece ejemplos seleccionados de enfoques que podrían ser útiles para los oficiales de programa que tratan de promover la independencia judicial. Sin embargo, como ya se destacó anteriormente, muchos de éstos no deberían entenderse estrictamente en términos de esa meta. Los oficiales de programa cuyo propósito es promover la independencia judicial deberían ver las ventajas de una sociedad civil que apoya, aun si dicho apoyo no se dirige única o principalmente a la independencia judicial *per se*. Hay mucho que decir respetando las prioridades de las organizaciones locales de contraparte, en particular porque su contacto con las necesidades de la sociedad puede ser mayor que el de cualquier donante. Además, una actividad dada puede promover varios objetivos al mismo tiempo: la realidad no se divide limpiamente a lo largo de las líneas de las categorías de los donantes. Finalmente, el apoyo a la independencia judicial en combinación con otras metas puede significar que si un programa no es suficiente en un aspecto, puede ser efectivo en otro.

La discusión se organiza en gran medida a lo largo de líneas de países porque algunos de estos enfoques se originan de circunstancias de países particulares y deberían entenderse como tales. El análisis ofrece alguna orientación tentativa sobre el lugar donde estas actividades podrían ser empleadas más apropiadamente.

a. *India: Empleando capacitación para influenciar la membresía y las perspectivas judiciales*

El Centre for Social Justice – CSJ (Centro para Justicia Social), una ONG india que opera a lo largo de gran parte del estado de Gujarat, inició un esfuerzo excepcional con respecto a la capacitación legal y judicial. Su enfoque no es específicamente la independencia judicial, pero no obstante tiene implicaciones pertinentes.

Esta iniciativa singular consiste en capacitar a los aspirantes a puestos judiciales. En otras palabras, el Centro ayuda a capacitar a los interesados para que realicen y aprueben los exámenes de servicio civil que llenan los puestos de los niveles más bajos en el poder judicial del Estado. En particular, apoya a mujeres y *dalits* (la palabra preferida para el término despectivo de “intocables”) para obtener estos puestos.

A primera vista, esto puede parecer opuesto a la independencia judicial: una ONG que ayuda a moldear el poder judicial al ejercer influencia sobre quién se vuelve parte del mismo. La pregunta es si se trata de una influencia indebida. La respuesta está en el contexto general de la judicatura y la abogacía en el país. Se les conoce justificadamente por los casos de “litigios de acción social”, afines a los litigios de interés público en los Estados Unidos que expanden y reivindican los derechos de los desfavorecidos. A nivel local, estas instituciones tienden a estar plagadas de transacciones a expensas de los clientes, acciones que pueden explicar, mucho más que las interpretaciones convencionales, las demoras épicas de los tribunales en el país¹⁴⁴.

El CSJ intentó primero recurrir a abogados jóvenes para que ofrecieran asesoría, representación, capacitación y otros servicios legales. Pronto descubrió, sin embargo, que los conocimientos de los abogados sobre la ley eran terriblemente bajos. Esto es básicamente una función de la calidad sumamente deficiente de gran parte de la educación legal en la India. En respuesta a esta realidad, el CSJ recurrió a abogados más experimentados para que brindaran capacitación a sus eventuales abogados.

La capacitación de abogados condujo a la capacitación de jueces, ya que el CSJ notaba cada vez más que la composición del poder judicial reflejaba la relativa falta de acceso de los desfavorecidos para formar parte de su membresía. Como un asunto de equidad y diversidad, el Centro comenzó a ofrecer capacitación a abogadas mujeres y *dalits* para elevar su categoría entre los juristas de Gujarat. Esto les ayudó a aprobar los exámenes correspondientes al servicio civil.

¿Qué relación guarda lo anterior con la independencia judicial? Al grado que la influencia indebida sobre el poder judicial de la India incluye sesgos de género y casta, expandir la participación de mujeres y *dalits* expande el número de jueces relativamente libres de esos sesgos. Ello también puede alterar la perspectiva de juristas colegas que ahora deben ver como colegas a miembros de estos grupos desfavorecidos. Además, como se indica en el informe de Egipto, “Los estudios en otros países han sugerido que las juezas están menos sujetas a la corrupción que los jueces.”¹⁴⁵

El oficial de programa que considera la conformación de la membresía judicial como un obstáculo a la independencia podría considerar apoyar a la capacitación al estilo CSJ en aquellos países donde la composición del poder judicial es determinada a través de

¹⁴⁴ Ver Robert S. Moog, *Whose Interests Are Supreme: Organizational Politics in the Civil Courts of India*, Association for Asian Studies Monograph and Occasional Paper Series, No. 54 (Ann Arbor, Michigan: Association for Asian Studies, 1997).

¹⁴⁵ Blackton, *op. cit.*, p. 4

exámenes. Sin embargo, las implicaciones de programación de esta experiencia son más amplias,. También se podrían apoyar esfuerzos no gubernamentales para proponer o investigar a potenciales candidatos judiciales, para asegurar un mayor grado de competencia, probidad y diversidad en el poder judicial. No se debería asumir que estas actividades de capacitación e investigación son competencia del colegio de abogados, el cual puede estar sujeto a las mismas influencias indebidas que el poder judicial. Las alternativas de ONGs orientadas hacia los derechos humanos y el desarrollo también deberían ser consideradas.

Otra iniciativa innovadora del CSJ es la capacitación de abogados jóvenes a quienes emplea posteriormente, a través de lo cual el CSJ promueve el acceso a la justicia. La defensa ferviente y competente de los desfavorecidos también representa un contrapeso potencial a la corrupción, el favoritismo y la parcialidad que caracteriza a algunos jueces. El mero hecho de que los pobres pueden obtener orientación, y que ésta sea competente y tenga un interés financiero en la justicia y no en la demora, constituye por lo menos un control mínimo de las operaciones usuales en los tribunales.

En consecuencia, los oficiales de programa deberían considerar apropiada una capacitación de este tipo por ONGs cuando la educación legal es inadecuada. Además, deberían explorar el acceso a la justicia como una estrategia de la independencia judicial. Esto no asegura simplemente que los pobres tengan representación; también está intrínsecamente dirigido hacia la provisión de una representación que pesa no sólo respecto a la otra parte en un conflicto legal, sino respecto a la influencia indebida que la otra parte pueda ejercer.

b. Camboya: Comenzando desde cero para institucionalizar el acceso a la justicia

El acuerdo político que trajo consigo la intensificación masiva de la ayuda externa para Camboya en los años noventa incluía esfuerzos sustanciales por mejorar el sistema legal del país y la situación de los derechos humanos. El International Human Rights Law Group – IHRLG (Grupo Internacional de Leyes de los Derechos Humanos) realizó dos proyectos de la sociedad civil con esos propósitos. Debido a los estragos causados al país y a su población por dos décadas de guerra, las atrocidades de Khmer Rouge, el aislamiento internacional y la devastación económica, el IHRLG y otras organizaciones occidentales comprensiblemente emprendieron iniciativas mucho mayores de las necesarias en muchas otras sociedades.

Según la mayoría de versiones, el esfuerzo más exitoso del IHRLG fue el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos, una iniciativa que colaboraba con ONGs de Camboya para desarrollar sus capacidades de monitorear, documentar y tratar de mejorar la situación de los derechos humanos. Realizar un esfuerzo de este tipo fue necesario por una variedad de razones. Mientras empezaban a surgir comunidades de derechos humanos en otras naciones durante los años setenta y ochenta, Camboya sufría la guerra, el régimen de Khmer Rouge que exterminó a la mayoría de elementos educados en la población, la invasión y ocupación por Vietnam y el aislamiento internacional. El resultado final fue que el grupo de trabajo colaboraba con ONGs locales cuyos empleados tenían una educación muy deficiente o que habían vivido en campamentos de refugiados o en el oeste durante los ochenta, y quienes por lo general carecían de experiencia en la incidencia por los derechos humanos.

A pesar de que en el historial del gobierno actual de Camboya con respecto a los derechos humanos figura el asesinato de opositores políticos, la tolerancia o la participación en la usurpación violenta de tierras y una serie de abusos más, la mayoría de observadores considera en cierto grado exitosos los esfuerzos de las ONGs de Camboya. Éstas actúan como un control menor sobre dichas prácticas, ocasionalmente obtienen victorias significativas (como por ejemplo, dar a conocer las formas de desecho de materiales tóxicos importados) y proporcionan información que la comunidad internacional ha empleado para impedir al gobierno conductas aun más atroces. Un elemento notable del éxito en el desarrollo de capacidades realizado por el IHRLG fue traer de Filipinas, en vez de los países occidentales, a experimentados defensores de los derechos humanos, para impartir la mayoría de la capacitación y asesorar a los camboyanos. Tan diferentes como son las culturas filipina y khmer, los filipinos todavía son mucho más parecidos a los camboyanos en términos de orientación, habiendo experimentado la dictadura de Marcos en su país en los setenta y la primera mitad de los ochenta.

Aunque el grupo de trabajo no se enfocó principalmente en el poder judicial, su experiencia tiene implicaciones potenciales para la programación de la independencia judicial. En países donde el gobierno es hostil hacia los derechos humanos, el apoyo ofrecido al activismo de derechos humanos de ONGs puede afectar el clima general al generar presión externa e interna que puede contribuir a una mayor libertad de acción para el poder judicial.

Otro proyecto del IHRLG estableció un programa básico de ayuda legal, el primero de Camboya. Dado que el país sólo tenía unos pocos abogados a principios de los noventa, el programa incluyó a personas que no eran abogados, los que eran capacitadas por personal occidental para dar representación legal a los acusados en casos penales. Antes del establecimiento del programa, la práctica predominante en la policía y los tribunales consistía en encarcelar a los acusados indefinidamente sin previo juicio, hasta que sus familias ofrecieran sobornos para comprar su libertad. La iniciativa del IHRLG fue un primer paso crucial para remediar esta situación. Por primera vez, se acusó, juzgó y sentenció a las personas en períodos estipulados por la ley (aunque el grado al cual han disminuido los sobornos por parte de las familias no puede ser establecido). Aunque los jueces siguen estando sujetos a fuertes influencias financieras y políticas en su conducta, la presencia de asesoría de defensa parece constituir una fuerza compensatoria y de supervisión, haciendo que por lo menos algunas decisiones judiciales sean más imparciales. Como resultado de esta iniciativa, actualmente no todos los acusados son retenidos indefinidamente, no todos dependen necesariamente de los sobornos para ser liberados de la cárcel, y no todos los juicios resultan en condenas.

Los esfuerzos del IHRLG por apoyar a los juzgados directamente a través de programas extensos de asesoría [*mentoring*] resultaron mucho menos exitosos que sus proyectos de la sociedad civil, en gran parte debido a la corrupción dominante y al control político que asolaba a los tribunales y a otras instituciones gubernamentales. Los jueces del país, que tenían una capacitación mínima (la mayoría de ellos anteriormente habían sido maestros y su educación era deficiente aun para esa función), eran incapaces de liberarse de las normas sociales profundamente arraigadas de la corrupción y la adherencia al control partidario, una complacencia reforzada por una historia que demostró que oponerse a la autoridad

podría ser fatal. El trabajo arduo del IHRLG con los jueces tuvo poco o ningún impacto permanente porque, ya sea por decisión o presión, ellos no pudieron utilizar mayormente la asesoría o el apoyo del personal. En líneas generales, hubo y hay preguntas sustanciales sobre si un mejor poder judicial concuerda con las prioridades de un gobierno impregnado por la corrupción, que es sostenido por la represión y que invierte el 40 por ciento de su presupuesto en las fuerzas armadas¹⁴⁶ cuando las amenazas militares externas e internas son mínimas.

Las implicaciones de programación de esta experiencia son por lo menos tres. Primero, en aquellos países donde la ayuda legal es rudimentaria o no existe, puede ser necesario emprender o apoyar esfuerzos de este tipo a fin de desarrollar fuerzas compensatorias contra la influencia indebida sobre el poder judicial. Segundo, puede ser esencial hacer intervenir a expertos extranjeros para que capaciten al personal de las nuevas ONGs de ayuda legal y que supervisen su trabajo –aunque puede ser más apropiado y más rentable recurrir a los expertos de la región en vez de expertos occidentales–. Tercero, en líneas generales la experiencia de Camboya indica que la ayuda legal puede ser apoyada para producir un efecto positivo, aun cuando el gobierno no la apoye.

c. Filipinas: Diversas metas e impactos no intencionales

Las experiencias filipinas de los esfuerzos periodísticos, de servicios legales, monitoreo de los tribunales y las encuestas en los años noventa esclarecen una serie de aspectos en que las iniciativas de la sociedad civil se relacionan con la independencia judicial.

El impacto más dramático de las cuatro iniciativas surgió del Philippine Center for Investigative Journalism – PCIJ (Centro Filipino de Periodismo de Investigación), una ONG fundada a finales de los ochenta. La ética judicial y la corrupción se volvieron uno de varios importantes campos de trabajo de PCIJ. Su artículo más notable reveló la conducta poco ética por parte de un magistrado de la Corte Suprema, lo que provocó su renuncia al día siguiente. Algunos en la profesión legal consideran que el impacto más importante de dicho artículo pudo haber sido el de limitar la influencia sobre las decisiones del tribunal de un gran cómplice de Marcos, con el cual se sabía que el magistrado tenía vínculos.

El centro elaboró otra serie de historias sobre la conducta judicial poco ética y corrupta. Entre éstas hay artículos sobre las posiciones y acciones cuestionables de un ex presidente de la Corte Suprema y una entrevista en donde un juez anónimo explica el funcionamiento de la conducta corrupta de los colegas. Teóricamente los artículos han contribuido a una percepción expandida del público sobre los problemas serios en las cortes, y quizás hasta ha contribuido a los esfuerzos actuales para tratar por lo menos algunos de estos problemas.

Es indudable que esta experiencia no se traduce en una programación dirigida a personas o instituciones específicas. Hacer esto sería sumamente inapropiado y controversial. En cambio, los oficiales de programa podrían explorar si periodistas destacados estarían dispuestos a crear ONGs o programas destinados al periodismo de investigación y, si ese

¹⁴⁶ *The Economist*, 7 de octubre de 2000, en 107.

fuera el caso, si se centrarían en el apoyo al estado de derecho, y más generalmente en la democracia y los temas de gobernabilidad o bien, en líneas generales, en los tópicos que los periodistas consideren más apropiados. La última opción es aquella bajo la cual PCIJ ha obtenido la mayor parte de su apoyo de donantes, incluyendo el que condujo a sus artículos judiciales. Por supuesto, en aquellos países en donde ya existen centros de periodismo de investigación, los oficiales de programa podrían considerar donaciones más definidas, por ejemplo las relacionadas con el estado de derecho, pero sin sugerir artículos específicos. La credibilidad de este tipo de centros depende del establecimiento de sus propias agendas de investigación.

La sociedad civil de Filipinas también interactúa con el sistema legal a través de las operaciones de grupos legales alternativos (ALGs), ONGs de servicios legales que trabajan para fomentar el desarrollo mediante la asociación con poblaciones desfavorecidas en maneras que van desde la organización de comunidades hasta la incidencia en políticas. En su trabajo judicial directo y con la ayuda de los socios que participan en los procesos judiciales, estas ONGs crean fuerzas compensatorias que fomentan la imparcialidad. Durante los últimos años, ciertos ALGs han participado en forma creciente en las discusiones respecto a la reforma judicial. El carácter principal del trabajo y los logros de los ALGs, sin embargo, pertenece a otras esferas: influenciar significativamente y exitosamente los resultados de veintenas de leyes y regulaciones ambientales, agrarias, de vivienda urbana, de pesca, del gobierno local, y relacionadas con género, y trabajar con comunidades y paralegales para ayudar a implementar estas reformas legales.

El punto programático aquí es que los donantes pueden contribuir a la independencia judicial aun mientras apoyan el trabajo relativo a otros aspectos del estado de derecho o hasta de otros campos no legales. Por ejemplo, los ALGs que se enfocan en el medio ambiente o en los derechos de las mujeres podrían ser financiados bajo la rúbrica de programas de acceso a la justicia, recursos naturales o género. Aun cuando ellos ven su trabajo en esos términos, éste tiene implicaciones para la independencia judicial. Los oficiales de programa preocupados por esta meta, pero que también desean promover otros objetivos de desarrollo, deberían estar conscientes del traslape.

Hay ramificaciones relacionadas para la independencia judicial que pueden derivarse de la experiencia de la era del apartheid en ONGs sudafricanas que operaban dentro de los confines de las estructuras represivas de esa nación para persuadir a las cortes de apelación a ejercer más enérgicamente su independencia. Las decisiones resultantes (contra las leyes y regulaciones que, *inter alia*, limitaban los derechos de los no blancos para viajar o vivir donde quisieran) ayudaron a socavar el aparato legal del apartheid. Evidentemente, no todos los poderes judiciales responden a los tipos de argumentos sofisticados de jurisprudencia presentados por ONGs como el Centro de Recursos Legales de ese país. No obstante, en donde existe el potencial para que estos argumentos fructifiquen, los oficiales de programa deberían considerar el litigio de interés público como un vehículo para extender la independencia judicial.

Una tercera iniciativa de la sociedad civil concerniente al poder judicial de Filipinas fue un programa de “fiscalización de tribunales”. Iniciado en 1991 por el Makati Business Club (Club Empresarial Makati) y otras organizaciones, implicaba la observación de las

actividades de los tribunales por parte de estudiantes de derecho y otras personas externas, con el propósito de desalentar procedimientos indebidos y detectar éstos cuando sucedían. Por último, la idea fue abandonada debido a las objeciones formuladas por jueces y otras partes, pero mantiene el potencial de promover la independencia en donde el liderazgo judicial la apoya. En donde ocurre dicho apoyo los oficiales de programa deberían considerarlo como parte de una mezcla de actividades de independencia judicial. En donde se carece de dicho apoyo, ello puede indicar a los oficiales de programa que el apoyo sincero al más alto nivel para otras iniciativas de independencia judicial no existe.

La cuarta iniciativa han sido las investigaciones por encuestas realizadas durante una buena parte de los noventa¹⁴⁷. Dirigida a la evaluación y divulgación de actitudes públicas, judiciales y de los abogados hacia el sistema de justicia, teóricamente ha jugado un papel en elevar la conciencia sobre los bajos niveles de confianza que existen respecto a la integridad y las operaciones del poder judicial.

La experiencia de Filipinas indica que los oficiales de programa preocupados por el impulso del apoyo externo y/o la presión por la independencia judicial disponen de una variedad de opciones de la sociedad civil. Bajo muchas circunstancias, sería preferible utilizar éstas conjuntamente: combinar el acceso a la justicia, el periodismo de investigación, la observación de los tribunales y las encuestas. Esta mezcla puede usarse en combinación con el trabajo directo con los poderes judiciales, pero también debería considerarse su uso independiente en donde se carece de conciencia pública y compromiso de la élite hacia la reforma. No es inconcebible que ésta pueda ayudar a estimular esa conciencia y ese compromiso.

d. *Bangladesh: Trabajando con los tribunales y alrededor de los mismos*

Dos ejemplos interrelacionados de esfuerzos de la sociedad civil que han hecho avanzar la independencia judicial han ocurrido en Bangladesh a niveles de apelación y jurisprudencia. En una conferencia organizada en 1992 por Ain O Salish Kendra y Maripur Legal Aid Association (Asociación de Ayuda Legal Madaripur), dos ONGs de servicios legales, participaron abogados y juristas experimentados de todo el Sur de Asia. En ésta se destacaron las resoluciones progresistas de la Corte Suprema de la India. Como seguimiento, durante los próximos años una tercera ONG, la Bangladesh Environmental Lawyers Association – BELA (Asociación de Abogados Ambientales de Bangladesh), invitaba a juristas de alto nivel de Bangladesh a los eventos que organizaba, muchas veces como personas recurso. Se dio a conocer a sí misma y dio a conocer su perspectiva a los juristas en el proceso, debilitando la percepción judicial de las ONGs como organizaciones ajenas a la corriente dominante legal. Esto tenía el propósito de contribuir a que los argumentos de BELA fueran escuchados en base a sus méritos, cuando llevaba casos a los tribunales.

¹⁴⁷ Ver, por ejemplo, Mahar Mangahas et al., *Monitoring the State of the Judiciary and the Legal Profession*, un informe de Social Weather Stations en cooperación con el Cordillera Studies Center, Universidad de Filipinas, Baguio (Manila: Social Weather Stations, octubre de 1996).

Esta combinación de actividades puede haber contribuido a un fallo histórico de la Corte Superior sobre el derecho de la ONG para entablar una acción judicial. Más específicamente, en 1996, la Corte falló a favor del argumento de BELA de que las personas desplazadas por un programa gubernamental de control de inundaciones tenían derecho a una compensación y un reasentamiento apropiados.

Otros países muestran ejemplos similares de interacción entre ONGs y el poder judicial, de maneras que recuerdan la experiencia antes mencionada del Centre for Social Justice (Centro para Justicia Social) de la India. El Centre for Applied Legal Studies (Centro para Estudios Legales Aplicados) de Sudáfrica inició una serie de conferencias de “justicia y sociedad” en los ochenta, reuniendo a juristas conservadores en su mayoría, con abogados progresistas por primera vez fuera del escenario confrontativo de la sala del tribunal, discutiblemente contribuyendo a la subsiguiente moderación de las perspectivas y las decisiones de los primeros. En Pakistán, las ONGs Rozan y el AGHS Legal Aid Cell (Célula de Ayuda Legal AGHS) han capacitado y asesorado a la policía y a otros funcionarios del sector justicia. La Oficina Legal para Mujeres en Filipinas y el Centro de Asistencia Legal en Namibia han estado involucrados respectivamente en la elaboración de programas de estudio para jueces y manuales para magistrados en sus países. En Mongolia, el Centro Nacional contra la Violencia ha capacitado a la policía, a jueces y a fiscales en relación con la violencia contra las mujeres.

Estas actividades pueden ayudar a establecer la legitimidad de dichas ONGs ante los jueces. Las mismas también proporcionan a los jueces perspectivas que no podrían tener si los funcionarios gubernamentales o los profesores de derecho realizaran este trabajo, perspectivas que se originan de la experiencia de las ONGs a nivel de las bases sobre la forma de operar de la ley en la realidad.

En la medida en que alguna de estas actividades de las ONGs ejercieron influencia en los jueces involucrados, ¿se trató de una influencia indebida? En un sentido estrecho, no, ya que los asuntos no se discutían ante los tribunales. Pero la respuesta también es “no” en un sentido más amplio, porque lo que están haciendo estas ONGs meramente las coloca en el mismo plano que por norma ocupan los litigantes de mayor antigüedad y otras personas influyentes que mantienen vínculos personales y profesionales con los jueces en muchos países. Esto simplemente nivela un poco el campo de juego judicial.

Los oficiales de programa que tratan de promover esta interacción entre ONGs y el poder judicial deberían hacerlo de una manera que no necesariamente comience con la propuesta de este tipo de relaciones de cooperación. Más bien, al establecer primero las relaciones personales y profesionales con las partes potencialmente involucradas, ellos se sitúan en una mejor posición para ser agentes honestos que facilitan la cooperación. Las relaciones no deberían iniciarse simplemente con estos propósitos estrechos, por supuesto. Más en general, éstas son valiosas para entender si de hecho opera el estado de derecho y cómo lo hace en una sociedad dada, y para llegar a apreciar las perspectivas de estas organizaciones. El desafío, por supuesto, es forjar vínculos que faciliten dicha comprensión, pero sin perder la perspectiva crítica en el proceso.

Bangladesh es notable para nuestros propósitos, por lo menos por dos razones más. Primero, representa el único esfuerzo que el autor conoce en Asia en donde un colegio de abogados, el Bangladesh Bar Council, ha participado en un programa nacional efectivo de ayuda legal. ¿Qué relación guarda esto con la independencia judicial? Al igual que ocurre con otros países, este esfuerzo para aumentar el acceso a la justicia constituye una forma de monitoreo y un contrapeso a las influencias indebidas que socavan la imparcialidad judicial. Al involucrar al colegio de abogados en un esfuerzo de ayuda legal, éste participa en una actividad que implícitamente está orientada hacia la independencia judicial.

Una característica adicional y más distintiva de este esfuerzo es que la ONG establecida para realizarlo, la Bangladesh Legal Aid and Services Trust – BLAST (Fundación de Ayuda Legal y Servicios de Bangladesh) está afiliada al Bar Council, pero goza de una autonomía considerable respecto a éste. Esto no debería ser considerado, entonces, como un programa para el Bar Council, aunque fue establecido bajo la iniciativa del liderazgo de esa organización. La distinción es importante porque sugiere un modelo para esfuerzos potenciales en otras partes: operar como una ONG independiente de servicios legales más que como una rama del colegio de abogados.

Las amplias implicaciones para los oficiales de programa son que ellos pueden ayudar a desarrollar la independencia judicial al facilitar el contacto formal e informal entre los jueces y los elementos de la sociedad civil. Los oficiales de programa pueden sugerir relaciones de cooperación y actividades específicas, pero esto no siempre será necesario. Bajo muchas circunstancias, una vez que las relaciones son establecidas, éstas pueden conducir a la cooperación y/o a propuestas que harán avanzar la independencia de maneras que los donantes no pueden diseñar o predecir.

4. *Opciones y perspectivas más amplias*

a. Consideraciones de umbral

- Lo que es implícito frecuentemente debería hacerse explícito: el paso clave al decidir si se lanza una iniciativa de independencia judicial o cualquier programa de estado de derecho no es una evaluación de necesidades. Aunque eso es una parte necesaria del proceso, una evaluación de ese tipo siempre revelará necesidades a tratar en relación con el poder judicial, con otras instituciones estatales, o probablemente con algún tema que seleccione el oficial de programa. Más bien, una decisión sobre dónde enfocar los recursos debería ser filtrada por medio de una evaluación de los intereses/incentivos y una evaluación de las oportunidades.
- La evaluación de los intereses/incentivos toma en consideración los intereses individuales e institucionales favorables, opuestos y con agendas variadas en relación a, por ejemplo, la reforma judicial. El oficial de programa plantea diferentes preguntas como parte de este proceso. ¿Cuán profundamente arraigadas se encuentran éstas en la historia, cultura, política y economía del país? ¿Cuál ha sido mi experiencia o la de otra agencia de desarrollo a la fecha en la realización de programas con estas personas e instituciones, y qué dice eso

sobre los intereses en juego? ¿Qué incentivos existen para mantener o reformar una conducta que debe cambiar? ¿Los compromisos de los líderes judiciales y de otros líderes gubernamentales con la reforma son suficientes para superar la oposición?

- La evaluación de las oportunidades filtra esta identificación de necesidades a través de un análisis de intereses e incentivos, para determinar en dónde residen las mejores oportunidades de impacto. La misma toma en consideración dónde está la dedicación genuina a favor de la reforma. También otorga importancia a las ideas, estrategias, actividades y proyectos potenciales que se originan del suelo intelectual del país anfitrión. Finalmente, esta evaluación toma en cuenta los costos de oportunidad: ¿qué podría lograrse alternativamente a lo largo de la próxima década si se persiguen diferentes prioridades de financiamiento?

b. Comprometiéndose con la sociedad civil en la independencia judicial

- En líneas generales, y lo que es muy importante, el oficial de programa debe estar abierto a la posibilidad de que las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil para la independencia judicial serán productos secundarios de su trabajo. La experiencia en todo el mundo es que las ONGs operan con mayor eficacia cuando los donantes les conceden la flexibilidad de definir sus propias agendas. Ningún impacto ocasionado por las ONGs de orientación legal, como se describe en este artículo, surgió a partir de intenciones planificadas con anterioridad por los donantes para afectar la independencia judicial. En cambio, los impactos surgieron a partir de la confianza de las agencias proveedoras de financiamiento respecto al juicio de sus socios beneficiarios, y de la estructuración del apoyo con suficiente flexibilidad como para permitir que las ONGs decidan sus propias acciones y prioridades. En todos los casos, el impacto incluía la independencia judicial pero no se limitaba a la misma. Si las donaciones se confinan a una gama estrecha de actividades se debilita la eficacia de los beneficiarios, y los incapacita para responder a los oportunidades y los desafíos que se les presenten. Muchas veces es preferible el apoyo institucional que permite que las ONGs definan sus propias agendas.
- La preferencia sustantiva por el apoyo institucional puede suponer un grado de aislamiento político para las agencias proveedoras de financiamiento preocupadas por la quema de puentes programáticos con los órganos estatales si su financiamiento va dirigido a ONGs o a medios de comunicación que critican el Estado con el fin de reafirmar la independencia judicial. De hecho puede ser preferible explicar legítimamente que el apoyo institucional permite a los beneficiarios de las donaciones definir su agenda. Esto contrasta con las donaciones que especifican exhaustivamente las tareas potencialmente controversiales.
- El apoyo de la sociedad civil no debería considerarse solamente como una alternativa al financiamiento de las instituciones estatales. Este capítulo

identificó una serie de oportunidades en las cuales las ONGs impulsaron la capacitación y la cooperación con los poderes judiciales, la policía y otras agencias del sector justicia. Una interacción de este tipo puede producir múltiples beneficios rentables.