

Acceso a la justicia, gobernabilidad y sociedad civil

*Margaret Popkin**

Índice

Reforma de la justicia, gobernabilidad democrática y escasa credibilidad en los sistemas de justicia	3
Esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia	6
La relación entre la independencia judicial y el acceso a la justicia	9
El papel de las normas internacionales para mejorar el acceso a la justicia	10
La mejora del acceso de la mujer a la justicia en casos de violencia de género	12
Litigio de interés público	13
El papel de las reformas de la justicia penal para mejorar el acceso a la justicia	14
Defensorías del pueblo y acceso a la justicia	15
Medidas alternativas para la resolución de conflictos, mediación comunitaria, jueces de paz y empoderamiento legal	17
Participación de la sociedad civil en las reformas de la justicia	21
Reconocimiento de la necesidad de participación de la sociedad civil	22
Diferentes formas de participación de la sociedad civil	23
Incorporación formal de la sociedad civil en mecanismos de evaluación de las reformas y selección judicial	24
La República Dominicana: una coalición de la sociedad civil para la independencia judicial	26

* Directora Ejecutiva, Fundación para el Debido Proceso Legal.

Argentina: monitoreo ciudadano del Consejo de la Magistratura y el proceso de selección de la Corte Suprema	27
Guatemala: campañas de la sociedad civil para la transparencia	29
Honduras: el papel de la sociedad civil en el desarrollo de un proceso transparente para la selección de la Corte Suprema	32
Costa Rica: desarrollo de una agenda nacional de reforma judicial	33
Ecuador: creación de una coalición nacional para la reforma de la justicia	34
Lecciones preliminares derivadas de las iniciativas de la sociedad civil	34

Reforma de la justicia, gobernabilidad democrática y escasa credibilidad de los sistemas de justicia

Desde que la última ronda de esfuerzos para la reforma judicial respaldada por donantes empezara en los años 80, se ha aceptado ampliamente que un buen funcionamiento del sistema judicial es esencial para el establecimiento de la gobernabilidad democrática. En su reciente Declaración de Santiago, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reiteró esta premisa:

El compromiso con la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz, el respeto de los derechos humanos, la promoción de consensos nacionales básicos y el desarrollo integral, son las bases del progreso, la estabilidad y la paz de los pueblos de las Américas y esenciales para la gobernabilidad democrática.¹

Sin embargo, tras casi 20 años de esfuerzos para reformar la justicia, lo cual ha supuesto enormes inversiones financieras por parte de los donantes, la mayoría de los sistemas de justicia en América Latina continúan percibiéndose como altamente deficientes. Muchos cambios se han introducido, en particular en términos de diseño institucional, se han incrementado los presupuestos para el Poder Judicial, y se han hecho importantes reformas de la justicia penal para pasar de un sistema escrito inquisitivo a un proceso oral acusatorio. No obstante, y a pesar de un aumento significativo en las exigencias puestas en el sistema de justicia, el impacto global de estos cambios ha sido bastante limitado.² Los sistemas de justicia en toda la región están todavía plagados de limitaciones en su cobertura y mora judicial. Las resoluciones judiciales siguen siendo desiguales en calidad y carecen de consistencia. Las quejas sobre corrupción y falta de transparencia, aún prevalecen en toda la región. A los tribunales a menudo parece faltarles la capacidad o la voluntad de poner en vigor derechos y obligaciones, o enjuiciar con efectividad e imponer sanciones. Así contribuyen a una mayor inseguridad ciudadana.

La percepción pública de estos problemas conduce a evaluaciones notoriamente pobres de los sistemas de justicia. Por otra parte, los resultados de las encuestas recientes indican un descenso de confianza en el Poder Judicial en los últimos años, alcanzando en 2003 un nivel del 25%.³ El Banco Interamericano de Desarrollo ha hecho la siguiente observación:

¹ Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: Un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas, AG/DEC 31 CXXXIII-0/03 (Adoptada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 10 de junio de 2003).

² Luis Pásara, *Justicia y sociedad civil, El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú* (Fundación Ford -Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 2003), p. 31.

³ Latinbarómetro ha publicado los resultados de una encuesta de opinión pública anual en 17 países de la región. Respondiendo a la pregunta, “¿Cuánta confianza tiene Ud. en el Poder Judicial?” Sólo 25% de los encuestados en abril y mayo de 2003 dijeron que tenían “muchísima” o “alguna” confianza en esta institución. En 2002, el nivel de confianza expresada en el Poder Judicial fue un poco más elevada, 27%; en 1999 y 2000, 34% de los encuestados expresaron confianza en este poder del gobierno. Los detalles de la encuesta se pueden encontrar en: <http://www.latinobarometro.org>

Todos los países de la región han lanzado programas globales de reforma judicial, no sólo como medio de aumentar la efectividad judicial, sino como un instrumento para mejorar la calidad de la gobernabilidad; pero las encuestas, las opiniones y los datos cuantitativos han mostrado que 15 años de reformas significativas no han producido todavía una mayor confianza en el sistema de justicia penal, ni han reducido las tasas de delincuencia e impunidad.⁴

Las continuas críticas hacia los sistemas de justicia reflejan una mayor decepción con el resultado de las “transiciones democráticas” en América Latina, las cuales no han producido los resultados que se esperaban. Con el deterioro de la situación en varios países de la región, los sistemas de justicia han sido objeto especial de críticas. En Argentina y Paraguay, por ejemplo, miembros de la Corte Suprema han enfrentado demandas por antejuicios en su contra, lo cual ha resultado en la renuncia de algunos de ellos y antejuicios en contra de otros. En Colombia, la mora judicial continúa en aumento. El presidente Álvaro Uribe ha propuesto la disolución del Consejo Superior de la Judicatura en Colombia, a pesar de sus avances importantes en la administración del poder judicial. En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad permitió que el General Efraín Ríos Montt se postulara a la presidencia, a pesar de una estipulación constitucional que prohíbe hacerlo a aquellos que han llegado al poder por medio de un golpe de estado.

Por supuesto, sería aventurado postular que las debilidades del estado de derecho son las responsables de que las democracias en América Latina estén lejos de consolidarse. En parte, los promotores de la reforma judicial pueden haber contribuido a la opinión de que las reformas han fracasado al haber creado expectativas desmesuradas en las mismas. El argumento de que con el fortalecimiento del estado de derecho se consigue un crecimiento económico está bajo un escrutinio creciente.⁵ De igual forma, como destaca Luis Pásara, las promesas de que con reformas en el procedimiento penal se llegará a una reducción del crimen, no se han materializado.⁶

En un reciente documento, Thomas Carothers observa que la democracia por lo general coexiste con deficiencias sustanciales en el estado de derecho.⁷ En algunos países de América Latina, no obstante, la democracia parece menos estable hoy que hace diez años. La miseria absoluta, las desigualdades masivas en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades económicas para la mayoría de la población, son por lo general problemas más apremiantes que el sistema de justicia. Mientras que la debilidad de las democracias en América Latina plantea preguntas más allá del ámbito de la reforma de la justicia, sí que apunta a la continua exclusión de beneficios de la democracia a amplios sectores de la población, y específicamente, a la posibilidad de

⁴ Fernando Carrillo Flórez, “Necesidad de una reforma judicial,” presentación en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C., 22 de enero de 2003.

⁵ Véase, p.e., Richard E. Messick, “Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues,” *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, No. 1 (febrero 1999), p. 117-36.

⁶ Luis Pásara, “Hacia una agenda futura de la reforma del sistema de justicia: siete observaciones,” comentario presentado como parte del panel, Hacia una Agenda Futura en la Reforma Judicial, Tercera Conferencia Regional sobre Justicia y Desarrollo, Quito, Ecuador, 24-26 de julio de 2003.

⁷ Thomas Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, No. 34, enero 2003, p. 6.

acceso a la justicia, a la igualdad ante la ley e incluso al reconocimiento de la dignidad humana de estos sectores.

En recientes discusiones se ha prestado considerable atención a la triste realidad de la lentitud de la reforma judicial y a la falta continua de credibilidad de que gozan los sistemas de justicia en la región. Resulta cada vez más claro que la reforma de los sistemas de justicia es una tarea particularmente difícil, en parte debido a la variedad de instituciones involucradas y a la complejidad del marco normativo. Además, los sistemas de justicia no pueden verse aislados de los sistemas políticos en los que funcionan. Como observó Fernando Carrillo: “Los buenos y fiables sistemas legales generalmente se encuentran donde los sistemas políticos son estables y fuertes... Un país con un sistema político débil y con graves desigualdades de riqueza y poder no desarrollará un sistema judicial/legal capaz de remediar las deficiencias.”⁸ Con el transcurso del tiempo, también se ha hecho evidente que muchos problemas necesitan tratarse en la concepción, el diseño y la implementación de los proyectos de reforma de la justicia.

Ahora hay un reconocimiento amplio de la falta seria de estudios empíricos sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia y del impacto de las reformas.⁹ No es tarea sencilla evaluar cómo funcionan estos ni el impacto que tienen las últimas.¹⁰ Las evaluaciones que confían en los indicadores cuantitativos, por ejemplo la rapidez de las resoluciones judiciales, pueden ser altamente engañosas si no evalúan también la calidad de la justicia que se imparte. Por supuesto que los resultados a medir dependen también de las metas de los procesos de reforma. Por ejemplo, ¿mayor acceso al sistema de justicia necesariamente conlleva un trato justo en ese sistema, que tome en cuenta género, etnia y diferencias lingüísticas? ¿Los jueces de paz que han sido desplegados a nivel nacional son capacitados adecuadamente y suficientemente conscientes de las necesidades y costumbres de la comunidad en la que sirven? ¿Sirven los nuevos mecanismos de resolución de conflictos para garantizar los derechos fundamentales?

La conclusión ampliamente compartida de que la reforma de justicia no ha dado los resultados esperados, ha llevado a nuevas e importantes iniciativas. Estas incluyen que los estados de la región hagan un mayor enfoque del tema (como se señaló en las recientes Cumbres de las Américas, de Santiago y Ciudad de Québec), que se establezcan esfuerzos más serios en la cooperación regional (incluyendo la acción de la Organización de Estados Americanos al establecer el Centro de Estudios de Justicia de las Américas), y mayores iniciativas innovadoras de la sociedad civil, (algunas de la cuales se describen más abajo) para aumentar la transparencia, evaluar la implementación de las reformas, asumir esfuerzos de monitoreo, aumentar la demanda de justicia, recomendar mejoras —

⁸ Fernando Carrillo Flórez, “La necesidad para la reforma judicial.”

⁹ Véase, por ejemplo, Luis Pásara (coordinador) Justicia y sociedad civil: El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú (Buenos Aires: Fundación Ford y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003); Fernando Carrillo Flórez, “La necesidad para la reforma judicial.” Thomas Carothers, Promoting the Rule of Law Abroad; Christina Beibesheimer y J. Mark Payne, Experiencias del BID en la reforma de la justicia. Lecciones aprendidas y elementos de formulación de políticas, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de documentos técnicos (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Nov. 2001).

¹⁰ Para un debate de algunas de las complejidades de las evaluaciones, véase Linn Hammergren, “Latin American Criminal Justice Reform: Evaluating the Evaluators,” *Sistemas Judiciales*, reformas procesales en América Latina (Centro de Estudios de Justicia de las Américas) Año 2, No. 3.

y en algunos casos — hacer partícipe a los desfavorecidos en esfuerzos para mejorar su propia situación por medio del empoderamiento legal.

Estas nuevas iniciativas parten de varios avances sustanciales ya existentes, aunque insuficientes, que incluyen:

- La necesidad de una reforma judicial está ya ampliamente aceptada.
- En términos generales, la carencia de recursos para el sector justicia ha sido tratado y no constituye una excusa válida para que no se lleven a cabo las reformas.
- La mayoría de los jueces son seleccionados a través de concursos de oposición y en varios países, la sociedad civil ahora participa en el escrutinio de los procesos de selección de la Corte Suprema.
- Un número creciente de jueces, fiscales y defensores públicos — abiertos a una crítica constructiva desde fuera del sistema judicial, y en una propuesta para cambios — están comprometidos a reformar el sistema.
- La mayoría de los países de la región ha llevado a cabo una reforma de la justicia penal.
- En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil tienen una visión de crítica constructiva, están dispuestas a mejorar su capacidad técnica, así como para formar coaliciones y alianzas estratégicas para promover la transparencia del sector de justicia.
- En varios países, los presidentes de la Corte Suprema ya expresan interés en promover la participación ciudadana en la reforma judicial.
- Se han llevado a cabo muchas iniciativas para mejorar el acceso a la justicia o a los mecanismos de resolución de conflictos por parte de sectores vulnerables, los cuales a menudo no habían podido acceder a ellos.
- Se están poniendo en marcha iniciativas que lleven a cabo evaluaciones sobre el impacto de las reformas, y también para desarrollar indicadores confiables para el diagnóstico de la situación de acceso a la justicia en diferentes países.

Esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un amplio concepto que se refiere a los derechos de todos los ciudadanos — sin distinción de raza o grupo étnico, género, posición económica, edad, y discapacidad — para poder acceder a los mecanismos de resolución de conflictos y el reconocimiento de sus derechos a través de decisiones legalmente vinculantes, a un costo, en un período de tiempo, y a una distancia razonables, en un idioma que puedan entender, y sin obstáculos burocráticos. El acceso a la justicia no puede depender ni de la posición de la persona que busca hacer valer un derecho, ni de la posición de la persona acusada de intentar violarlo. Como está claro en la reciente Declaración de Santiago, el

acceso a la justicia no es sólo un derecho cuantitativo, sino que también conlleva temas cualitativos: los ciudadanos tienen el derecho de acceder a una justicia *eficaz*.

Para mejorar el acceso a la justicia, los donantes han financiado una variedad de programas diseñados a garantizar que los ciudadanos puedan tener sus conflictos resueltos, a través de una autoridad con la capacidad de tomar decisiones legalmente vinculantes, a un costo razonable y por medio de un proceso que esté dentro de su alcance. Las iniciativas en esta área han incluido la modernización de los procesos judiciales para reducir las barreras y los costos de acceso, diseñando y ejecutando programas de extensión, promoviendo mecanismos alternativos y complementarios para resolución de conflictos, fortaleciendo la justicia a nivel local, creando mecanismos (comerciales) de arbitraje y mediación, estableciendo y fortaleciendo las oficinas de los defensores públicos y la del defensor de los derechos humanos, promoviendo educación básica cívica y legal en esta área. En algunos casos, las reformas legislativas han sido diseñadas para mejorar el acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos, tales como los menores (sistemas de justicia del menor), mujeres (en particular las que son víctimas de violencia doméstica) y grupos indígenas (reconocimiento de jurisdicción indígena especial).

Una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo se refiere a un consenso de que los sistemas de justicia de las democracias en desarrollo deben tratar demandas de ciudadanos cuyos derechos recientemente han sido reconocidos para concedérselos con equidad, transparencia y acceso.¹¹ De hecho, el Banco ha financiado muchos proyectos en este área, diseñados con miras a respaldar los juzgados de primera instancia, los jueces de paz y otras instituciones judiciales locales; estableciendo juzgados de cuantía menor y líneas directas para reclamos de los consumidores, poniendo a disposición del público la información del tribunal y de los casos, proporcionando traductores, organizando oficinas de defensa pública y ayuda legal para proveer abogados para representar a clientes indigentes, dando educación cívica sobre las instituciones judiciales, el proceso judicial y los derechos de los ciudadanos, y proporcionando oportunidades para resolución de conflictos a través de la mediación o el arbitraje.¹²

A pesar de los compromisos de los donantes para el acceso a los programas de justicia, amplios sectores de la población – a menudo aislados por una combinación de limitaciones lingüísticas, geografía, privación de derechos, y pobreza – todavía ni siquiera perciben la posibilidad de reivindicar sus derechos por medio del sistema nacional de justicia. En algunos países, las tasas por el servicio de los tribunales, incluso los que se consideran mínimos, suponen un serio obstáculo para el acceso a la justicia.

¹¹ Christina Biebesheimer y J. Mark Payne, Experiencia del BID en la reforma de la justicia: Lecciones aprendidas y elementos para formulación de políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Serie de documentos técnicos, p. 11.

¹² Ibid en la p. 14. Según este documento, el BID y los fondos de contrapartida han dado más de US\$86 millones para proyectos de acceso a la justicia, lo que constituye 38,55% de los proyectos del BID y representa el 27,6% del total de los fondos (en base al período comprendido entre 1993 a marzo de 2001).

En general, los programas de reforma se han centrado mucho más en la justicia penal que en otras áreas, tales como la leyes laborales y los derechos de la tierra. De forma similar, mientras se han instituido ampliamente las medidas para proteger de la violencia a mujeres y a niños de la región, los derechos de los discapacitados, de los migrantes y de la población indígena han recibido mucho menos atención.

La decisión política de excluir del alcance del sistema judicial a categorías enteras de delitos graves en nombre de una “reconciliación nacional”, también ha enviado un fuerte mensaje sobre los límites del acceso a la justicia e igualdad ante la ley. Los ejemplos más visibles de esta situación se encuentran en países que han sufrido períodos de conflictos armados o gobiernos autoritarios. Mientras un número de países se ha comprometido ahora a un proceso de “búsqueda de la verdad” presentando conmovedores resultados de la magnitud y la naturaleza de las violaciones de los derechos humanos, pocos han encontrado los medios para hacer reparaciones, mucho menos justicia. Contribuyendo a esta situación, en muchos países, los jueces de los tribunales inferiores continúan absteniéndose de ejercer el control constitucional difuso, a pesar de las disposiciones constitucionales que les otorgan esa facultad, a menudo debido al temor de que las decisiones sean anuladas, o resulten en repercusiones que pudieran afectar su permanencia en el cargo.

Estos temas no han estado muy presentes en los esfuerzos de reforma de la justicia financiados por los donantes, que solían trabajar con miras al futuro, prefiriendo evitar el sensible terreno político asociado a la justicia por violaciones de derechos humanos en el pasado. No obstante, permitir la impunidad en las violaciones graves de derechos humanos, parecería tener serias consecuencias para la posibilidad de alcanzar la igualdad ante la ley y para poder desarrollar la creencia de que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceso a la justicia. Esta situación se ha agravado todavía más porque esas personas que se sabe que son responsables de crímenes en contra de la humanidad, gozan de impunidad y pueden todavía seguir desempeñando un papel en el liderazgo político, mientras que alguien acusado de un delito menor, por ejemplo, puede permanecer por meses, o incluso años, en la cárcel. En países como Guatemala, El Salvador y Perú, la gran mayoría de las víctimas de la violencia política procede de los sectores más pobres del país. En Guatemala y en Perú, la pobreza se ha mezclado con el aislamiento lingüístico y geográfico.

Según Juan Méndez, ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el no haber tratado los abusos de los derechos humanos ocurridos en el pasado debilita los esfuerzos para construir o consolidar la democracia:

La pesada herencia de los abusos del pasado exige que las nuevas democracias se ocupen de ellos. Si se permite que la impunidad reine, el sistema político que se empieza a construir será democrático en lo formal, pero carecerá de un ingrediente esencial de las democracias: la rendición de cuentas..... En rigor, en una verdadera democracia la voluntad mayoritaria no puede ignorar los derechos ni la dignidad de los ciudadanos más vulnerables. No es posible construir el

Estado de Derecho sobre la noción de que algunos crímenes, por graves que sean, puedan ser ignorados si los cometen hombres de uniforme.¹³

La relación entre la independencia judicial y el acceso a la justicia

En la Cumbre de la Américas de la Ciudad de Québec en el 2001, los líderes regionales reafirmaron “la importancia de la independencia del poder judicial y nuestra determinación de asegurar el acceso equitativo a la justicia, y garantizar su administración oportuna e imparcial,” mientras se comprometieron a incrementar la transparencia dentro de todos sus gobiernos. El plan de acción de esta cumbre exigía mecanismos para:

- Apoyar iniciativas públicas y privadas, para educar a las personas sobre su derecho de acceso a la justicia.
- Impulsar medidas que “aseguren acceso oportuno, equitativo a la justicia”.

La interrelación entre distintas reformas del sistema de justicia ha sido cada vez más reconocida. Como se observa en un estudio sobre el acceso a la justicia en Guatemala, “no tiene sentido hablar sobre el acceso a la justicia hasta que el sistema como un todo funcione imparcial, independiente y efectivamente.”¹⁴ Por tanto, las decisiones judiciales que se perciben claramente contrarias a la Constitución, inevitablemente perjudican los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia. Tras la reciente decisión 4-3 de la Corte Constitucional de Guatemala que anulaba el fallo de la Corte Suprema de dicho país (la cual había afirmado una decisión de un tribunal electoral inferior que impedía al General Ríos Montt postularse a presidente, de acuerdo al artículo 186(a) de la constitución) el relator especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, señaló:

Esta decisión también va en contra de todos los esfuerzos hechos por la sociedad civil en Guatemala y la comunidad internacional para restaurar el orden constitucional, el respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho en Guatemala. El que el tribunal de mayor instancia, cuya función primordial es la defensa del orden constitucional de Guatemala pudiera tomar tal decisión – inconsistente con sus propias decisiones previas – resulta difícil de creer. Ciertamente pone en tela de juicio la independencia del tribunal, su imparcialidad y su integridad.

Mientras el acceso a un sistema de justicia que no es capaz de tomar decisiones imparciales oportunamente puede ser poco útil, sería un error pensar que la implementación con éxito de estas reformas acabará beneficiando de forma significativa al desfavorecido. La independencia judicial y la imparcialidad pueden ser requisitos

¹³ Juan E. Méndez, “La justicia penal internacional, la paz y la reconciliación nacional,” en Juan Méndez, Martín Abregú, y Javier Mariezcurrena, *Verdad y justicia: homenaje a Emilo F. Mignone* (San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001) p. 313.

¹⁴ Aylín Ordoñez, “El acceso a la justicia en la República de Guatemala,” en José Thompson, ed., *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina* (San José, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000) p. 173.

necesarios para el acceso a la justicia y para el logro de la igualdad ante la ley, pero no son suficientes.

Según Jorge Correa:

Alguien puede dar una descripción general de las reformas más importantes de los sistemas judiciales en América Latina, analizando sus causas y metas, sin referirse nunca a los pobres como actores relevantes. Una conclusión preliminar y no muy optimista, sería que las reformas judiciales en América Latina están definitivamente ligadas más a la apertura de mercados que a cualquier otro factor. No están provocadas por los grupos desfavorecidos, y no tienen a esos grupos como objetivos. Uno debería esperar únicamente algunos efectos secundarios menores que puedan beneficiar a los grupos desfavorecidos. Sin embargo, dicha conclusión tiene que ser calificada; hay demasiado enfoque sobre la reforma judicial y probablemente poca atención sobre los cambios que dichas reformas eventualmente puedan producir.¹⁵

Como observa Correa, el concepto de usar el sistema de justicia para proteger a los desfavorecidos es nuevo en América Latina, y abre la posibilidad de usar el sistema de justicia para avanzar en los derechos socioeconómicos. En ciertos países, tales como Argentina, Costa Rica y Colombia, esto ya está sucediendo. De este modo, si las reformas conducen a poderes judiciales más fuertes, con más jueces independientes en mejor sintonía con los valores democráticos, “entonces los desfavorecidos de América Latina podrían encontrar un nuevo foro para avanzar en cuanto a sus intereses.”¹⁶

El papel de las normas internacionales para mejorar el acceso a la justicia

Las decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, están teniendo un mayor efecto sobre los sistemas de justicia de algunos países de la región, sobre todo en, Perú y Argentina. En distintos países, las decisiones de la Corte Interamericana han dado lugar a la indemnización, reapertura de juicios, reincorporación de jueces de tribunales constitucionales y la anulación de una ley de amnistía. Las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han llevado a la reincorporación de magistrados de la Corte Suprema y a otros despedidos arbitrariamente, a la indemnización de las víctimas por violaciones de derechos humanos, a reformas de leyes y a la puesta en libertad de prisioneros. Jueces federales en Argentina han confiado en la jurisprudencia del sistema interamericano para encontrar que las leyes de amnistía del país son nulas y sin validez alguna. Argentina y Costa Rica han sido pioneras en incorporar la jurisprudencia del sistema interamericano en sus sistemas de justicia nacionales, quedando la mayoría de los otros países bastante rezagados.

En Perú, las decisiones del sistema interamericano han tenido un profundo impacto al apoyar a la independencia judicial y abrir el acceso a la justicia a víctimas de violaciones de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

¹⁵ Jorge Correa Sutil, “Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?” en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell, y Paulo Sérgio Pinheiro, eds., *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999) p. 268.

¹⁶ *Ibid.*, p. 270.

emitió una decisión histórica en el caso de Barrios Altos, que rechazó por ser contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos, la aplicación de una ley de amnistía promulgada en 1995 en el Perú, para evitar la investigación de una masacre ocurrida en 1991 y vinculada con los militares. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú tomó una decisión estratégica para presentar este caso particular ante el sistema interamericano. Cuando la Corte Interamericana finalmente vio el caso, el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua también estaba interesado en obtener un fallo de la Corte sobre este tema. Los fallos de la Corte no sólo resolvieron el caso a favor de los derechos de las víctimas para buscar justicia, sino que también declararon que la Ley de Amnistía de Perú de 1995 era inconsistente con la Convención Americana de Derechos Humanos, y por lo tanto, no podía tener ningún efecto legal.¹⁷

Lo novedoso de la decisión de la Corte consistió en que fue más allá de encontrar a la ley de amnistía contraria a las obligaciones de Perú en virtud de la Convención Americana, al obligar al estado peruano que le negara efectos a la ley de amnistía en su derecho nacional. Posteriormente, en respuesta a una petición por parte del gobierno de Perú, la Corte dictó una sentencia interpretativa clarificando que su resolución no se limitaba al caso de Barrios Altos, sino que se podía aplicar a todos los otros casos de violaciones de derechos humanos.¹⁸ Siguiendo la decisión de la Corte Interamericana, el caso fue reabierto para su investigación. Como dice David Lovatón: “el cumplimiento de recomendaciones y fallos del Sistema Interamericano son elementos dinamizadores de la justicia interna en materia de derechos humanos.”¹⁹

La eficacia de estos mecanismos de protección regionales e internacionales ha dependido de las iniciativas de la sociedad civil para usar el sistema interamericano de protección de derechos humanos de manera estratégica y para asegurar que nuevas garantías de los derechos humanos, tanto regionales como internacionales, se implementen dentro de los sistemas e instituciones de justicia nacionales. Una implementación adecuada de las decisiones y recomendaciones del sistema interamericano, exige tener funcionarios públicos - del Poder Ejecutivo, Legislativo, la Oficina del Fiscal General, la oficina del Defensor de los Derechos Humanos y del Poder Judicial – familiarizados con el sistema interamericano, que entiendan las obligaciones asumidas por los estados tras la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que estén dispuestos a utilizar las recomendaciones previstas en el sistema para mejorar la protección de sus sistemas de justicia nacionales.

Nuevos instrumentos regionales de derechos humanos también están teniendo un efecto en el acceso a la justicia. De este modo, si bien la plena aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) sigue siendo una meta lejana, ha habido cambios

¹⁷ Sentencia de la Corte Interamericana, 14 de marzo de 2001.

¹⁸ Sentencia interpretativa de la Corte Interamericana, 3 de septiembre de 2001; Juan E. Méndez, “El Caso *Barrios Altos*, Perú,” y Renzo Pomi, “El combate contra la impunidad: El caso de la Corte Interamericana de derechos humanos,” en Fundación para el Debido Proceso Legal y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas,” *Justicia para las víctimas en el siglo XXI* (San Salvador, 2002).

¹⁹ David Lovatón Palacios, “Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Perú (1990-2002)” en *Justicia y Sociedad Civil*, p. 408.

significativos en el entendimiento y el manejo de casos de violencia doméstica en muchos países de la región tras su entrada en vigor en 1995. Los cambios que han tenido lugar son una muestra del impacto que podría tener la aplicación plena de estos mecanismos de protección regionales.²⁰ Estos avances no hubieran ocurrido sin el trabajo crucial de organizaciones de mujeres de toda la región, que asumieron estos temas y exigieron cambios legislativos e institucionales. Las iniciativas regionales recibieron el impulso de la Declaración de Beijing y de la Plataforma para la Acción, que surgieron de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres en 1995, y que establecieron los principales elementos de una estrategia global para terminar con la violencia en contra de las mujeres.

La mejora del acceso de las mujeres a la justicia en casos de violencia de género

En varios países, incluyendo Perú y Ecuador, iniciativas del movimiento de mujeres han llevado a la creación de estaciones de policía especializadas (comisarías) para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia en casos de violencia doméstica. Por su experiencia en la ayuda a este tipo de víctimas, las organizaciones de mujeres se habían dado cuenta de la necesidad que tienen estas de presentar sus quejas y de tener acceso a la justicia en condiciones que les den seguridad y donde se les brinde apoyo.²¹

En 1997 Ecuador aprobó unos planes para la creación de treinta y un comisarías por todo el país. Éstas ofrecen atención integral a problemas de violencia doméstica y sexual contra mujeres y niños, mediante la provisión de servicios legales, psicológicos y médicos forenses. Con respaldo oficial, las organizaciones de mujeres proveen apoyo técnico a las comisarías y a todos aquellos que las usen. El trabajo en las comisarías ha llevado a las ONGs a mejorar su propia capacidad técnica. Las evaluaciones de estos esfuerzos encontraron que ellas proveen un mecanismo eficiente para que accedan a la justicia mujeres víctimas de la violencia doméstica. Con esta experiencia se ha demostrado también los beneficios potenciales de iniciativas conjuntas entre sociedad civil y Estado.²²

El Banco Mundial ha apoyado centros de servicios legales para la mujer en Ecuador, a través de un fondo de derecho y justicia. Estos centros manejan principalmente casos relacionados con la pensión alimenticia y custodia infantil, así como los casos de violencia doméstica y violencia sexual contra niños.²³ Los centros están diseñados tanto para asegurar el acceso a la justicia, como para proveer mecanismos de resolución de conflictos. Además de ayuda legal, también aportan ayuda psicológica y consejo médico. María Dakolias destaca que: “la limitada experiencia en Ecuador hasta ahora, demuestra claramente que atender asuntos de violencia familiar, así como sus efectos adversos, tanto en las mujeres como en sus hijos, es un requisito esencial para

²⁰ Véase el Centro internacional para la reforma del derecho penal y de las políticas de justicia penal, ILANUD – Programa Mujer, Justicia y Género, y la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), *Violencia en las Américas: un análisis regional, incluyendo un examen de la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Informe final, julio 2001).

²¹ Véase, por ejemplo, Farith Simon “El acceso a la justicia”.

²² *Ibid*, p. 99.

²³ Maria Dakolias, “Reforma legal y judicial: El papel de la sociedad civil en el proceso de reforma”.

cualquier esfuerzo que ayude a estas mujeres a integrarse en el mercado laboral, a proveer un cuidado adecuado para sus hijos, y en general para mejorar su situación económica.”²⁴

Organizaciones de mujeres en distintos países han acompañado y monitoreado la implementación de mecanismos de protección legal para la violencia en contra de la mujer. En Perú, después de ser aprobada la Ley de Violencia Familiar en 1993, el movimiento de mujeres, la Defensoría del Pueblo, la comisión parlamentaria para la mujer, así como algunas organizaciones internacionales de derechos humanos, monitorearon la aplicación de la ley y encontraron problemas con el uso de la mediación forzada en este contexto. Como resultado, una reforma de la ley de mediación, que se publicó en enero del 2001, ponía a la violencia doméstica fuera de su alcance.²⁵ Grupos de mujeres por toda la región, han trabajado también para capacitar a policías, fiscales y jueces sobre la violencia doméstica y para superar aquellas actitudes tradicionalmente arraigadas que tienden a pasar por alto las reivindicaciones de las mujeres. Basándose en estudios y esfuerzos para supervisar la implementación de leyes de violencia doméstica, en países tales como El Salvador, las mujeres proponen cambios en estas leyes y en las prácticas institucionales.

Litigio de interés público

En Sudamérica, los últimos esfuerzos que conllevan litigios de interés público, han alcanzado algunos resultados notables. En Argentina, el CELS consiguió elevar una petición a la Corte Administrativa por una orden que obligaba al ministro de interior a revelar información sobre el número de personas detenidas por la Policía Federal de Buenos Aires. La policía por tanto, cumplió y dio toda la información solicitada.²⁶ En abril de 2002, la Corte Constitucional de Colombia revocó como inconstitucional la Ley de Defensa y Seguridad Nacional. Así mismo, esta corte también confirmó los derechos de grupos vulnerables, tales como los de los prisioneros y de los desplazados. No obstante, las autoridades de Colombia no han implementado enteramente todas las decisiones de la Corte Constitucional. Sin embargo, en estos meses, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe ha propuesto limitar el campo de jurisdicción de la Corte Constitucional para que no pueda abarcar cuestiones de defensa nacional o de derechos económicos y sociales.

En el cono sur y en Guatemala, el litigio de los casos sobre derechos humanos ha servido no sólo para buscar justicia en representación de víctimas específicas, sino también para educar al público sobre los abusos de los derechos humanos que ocurrieron durante periodos de gobiernos autoritarios o conflictos armados, y alentaron a los sistemas de justicia a actuar independientemente y a dar acceso a la justicia a las víctimas de violencia de estado. Aun cuando estos casos no tengan éxito, tienen un papel

²⁴ Ibid., p 88, cita 17.

²⁵ David Lovatón Palacios, “Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Perú (1999 – 2002)”, p. 436.

²⁶ Hugo Fruhling, “From Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America,” en Mary McClymont y Stephen Golub, eds., *Many Roads to Justice: the Law-Related Work of Ford Foundation Grantees Around the World* (Fundación Ford, 2000), p. 75.

educacional, con el riesgo de que refuercen la convicción de que el sistema de justicia no es independiente.

El litigio de interés público está diseñado para educar al Poder Judicial sobre el concepto de derecho de interés público y decisiones judiciales procedentes de otros países que aplican nuevos derechos colectivos, incluyendo el derecho a un medio ambiente limpio, protección al consumidor, y derechos socioeconómicos.²⁷ El litigio puede tomar mucho tiempo y exige un financiamiento sustancial. La poca confianza de la que gozan los sistemas de justicia en la región también limita los efectos potenciales del litigio como una estrategia de responsabilidad pública. En este sentido, un estudio llevado a cabo por FESPAD en El Salvador en 2003, encontró que la Sala Constitucional de la Corte Suprema salvadoreña en pocas ocasiones admite amparos para hacer cumplir derechos sociales y económicos. Sin embargo, en combinación con otras estrategias, por lo menos en algunos países, el litigio de interés público se ve como una herramienta poderosa.

En Perú, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil actualmente, contemplan la posibilidad de tomar nuevas clases de casos en áreas tales como: acceso a la información, libertad de expresión, corrupción y discriminación. El Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) ha abierto una oficina de acceso a la información pública, la cual ofrece representación y asesoramiento a aquellos que buscan información pública a través del gobierno. Javier Casas observa que la educación pública será necesaria para crear conciencia ciudadana sobre los derechos del ciudadano a la información pública, de manera que ellos la ejerzan y usen como un mecanismo para hacer una justicia más transparente y justa.²⁸

El papel de las reformas a la justicia penal para mejorar el acceso a la justicia

Las reformas de la justicia penal deberían tener un impacto directo sobre los mas desfavorecidos. La introducción de la oralidad con sistemas acusatorios sustituyendo los sistemas tradicionales inquisitivos escritos tiene como fin garantizar procesos más transparentes, justos y eficientes. Bajo los nuevos sistemas, los casos atrasados deberían disminuir, los acusados deberían pasar menos tiempo en detención preventiva y tanto los acusados como las víctimas deberían tener mayor protección y acceso a los procedimientos. Algunos países han implementado programas para dar apoyo a las víctimas mientras presentan sus casos y durante el proceso de justicia penal.²⁹

Algunas reformas proveen a la víctimas, o en casos relacionados con derechos humanos o de interés público, a organizaciones no gubernamentales, un papel formal en los procedimientos. En vista de que la mayoría de las víctimas y de los acusados proceden de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, estas reformas deberían tener un impacto favorable en cuanto al acceso a la justicia de estos.

²⁷ Ibid, p. 76.

²⁸ Javier Casas, “Los periodistas y el acceso a la información judicial (Perú)” en *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*, p. 170.

²⁹ Véase, María Gabriela Fernández Pacheco, “La Experiencia del Centro de Atención a Víctimas en Panamá: la Incorporación activa de las víctimas dentro del sistema de justicia,” en Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel, *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador: Cambios y Retos* (Washington, DC: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2001).

Las reformas de la justicia penal han llevado al establecimiento o expansión de programas de defensores públicos. A pesar de sus muchas limitaciones, estos programas constituyen un adelanto importante al proveer representación a acusados indigentes. En la mayoría de los países de América Latina, las oficinas de los defensores públicos carecen de recursos y de personal adecuados. Por ser generalmente las instituciones más nuevas en el sector justicia, la oficina del defensor público muchas veces recibe menos apoyo nacional e internacional durante la implementación de las reformas de la justicia penal, las cuales tienden a dar prioridad a los poderes judiciales y a los fiscales. Sin embargo, en algunos países los defensores públicos han tomado un papel activo en defender los derechos al debido proceso de personas acusadas de delitos.³⁰ El reciente estudio del Centro de Estudios de Justicia de las Américas sobre implementación de la reforma procesal penal en diferentes países de América Latina sugiere, no obstante, que la presencia de un defensor público no necesariamente significa una defensa vigorosa.³¹ En muchos casos, la representación legal continua siendo mas una formalidad que una garantía de obtener una defensa seria.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en la propuesta, difusión, aprobación, e implementación de las reformas procesal penales. En Chile, por ejemplo, la ONG Paz Ciudadana, con un enfoque en el problema de seguridad ciudadana, se juntó a los esfuerzos de la Corporación de Promoción Universitaria, un grupo de destacados académicos chilenos, y el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales para la difusión de las propuestas de reforma, la búsqueda de consensos, la realización de varios estudios, incluyendo uno sobre costos. Estos tres actores sirvieron de motor de todo el proceso de reforma en la justicia penal en Chile.³² En República Dominicana, la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), en coalición con otras instituciones, ha promovido la reforma procesal penal y está a cargo de la secretaria ejecutiva de la comisión para la implementación del nuevo código procesal penal.

Defensorías del pueblo y acceso a la justicia

El establecimiento de las defensorías del pueblo o procuradurías para los derechos humanos en países de toda la región también ha contribuido a prestar mayor acceso a la justicia de grupos vulnerables. Diseñadas para supervisar las acciones de las instituciones del Estado y para proteger los derechos humanos, las defensorías se han visto involucradas en esfuerzos para proteger los derechos de los grupos vulnerables, tales como: niños, mujeres, prisioneros, trabajadores, comunidades indígenas, migrantes, discapacitados e individuos que sufren del VIH/SIDA. En varios países, las defensorías

³⁰ Véase, por ejemplo, Álvaro Ferrandino, “La experiencia de la defensa pública en Centroamérica,” en *Implementando el nuevo proceso penal en Ecuador*, p. 124-125.

³¹ Cristián Riego, informe comparativo: proyecto “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina,” *Sistemas Judiciales*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Año 2, No. 3, p. 56-67.

³² Patricio Valdivieso y Juan Enrique Vargas, Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Chile (1990-2002) en Luis Pásara, coordinador, *Justicia y Sociedad Civil: El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú* (Buenos Aires: Fundación Ford y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003), p. 202-207.

han logrado establecer una presencia nacional a través de oficinas regionales y redes locales.³³

Las redes establecidas por las defensorías constituyen un adelanto importante en vencer el aislamiento geográfico, lo cual representa un gran obstáculo para acceder a la justicia en países de toda la región. Las defensorías por lo general trabajan estrechamente con las organizaciones no gubernamentales, aprendiendo de sus experiencias, pericia y contactos.

Algunos defensores se han involucrado a fondo en esfuerzos con miras a reforzar o reformar el sistema de justicia. El Defensor del Pueblo de Perú desempeñó un papel clave durante el régimen de Fujimori, manteniendo su postura independiente y protegiendo los derechos de los ciudadanos. La Defensoría Peruana trabajó con las ONGs para identificar a individuos condenados por terrorismo equivocadamente y para garantizar que sus casos fueran considerados para ser perdonados. Como resultado, más de 500 personas condenadas erróneamente con cargos de terrorismo fueron perdonadas y liberadas. En Honduras, el Dr. Leo Valladares, primer Comisionado Nacional de Derechos Humanos, tomó los casos de individuos desaparecidos durante los años 80, dirigió una investigación, e hizo un llamamiento para que el sistema de justicia actuara. Sus acciones llevaron a la Fiscalía de derechos humanos a asumir las acusaciones sobre la base de su informe. El Comisionado hondureño también puso su atención en el tema de la independencia judicial, emitiendo un convincente informe sobre las deficiencias en este área y desempeñando un papel activo en el esfuerzo por alcanzar una reforma constitucional y un proceso transparente para la elección de la nueva Corte Suprema.

En varios países, las defensorías han establecido sistemas para monitorear el tratamiento de los presos y personas en detención administrativa. Para que una defensoría lleve a cabo una supervisión adecuada, debe tener un mandato apropiado y suficiente autoridad. Los mecanismos de supervisión a menudo chocan con obstáculos en cuanto al acceso pleno y libre, lo que es esencial para un control adecuado del tratamiento de los prisioneros.

Mientras el establecimiento de las defensorías refleja el reconocimiento oficial de la necesidad de una agencia estatal para la protección de los derechos humanos, los gobiernos no siempre dan el apoyo necesario. En algunos países, el personal de la defensoría enfrenta acoso y amenazas. La situación en Guatemala es particularmente seria: el representante de Chimaltenango de la Procuraduría para los Derechos Humanos, José Israel López, fue asesinado el 11 de junio de 2003, y otros miembros del personal fueron amenazados.

Los mandatos de estas instituciones también presentan varios problemas. Por ejemplo, pueden carecer de la autoridad suficiente para llevar a cabo inspecciones en las

³³ En El Salvador, por ejemplo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos creó las defensorías municipales, miembros de la comunidad capacitados para registrar y seguir las violaciones de los derechos humanos y dar asistencia y orientación en casos que no constituían violaciones a los derechos humanos. Véase Francisco Díaz Rodríguez, "Investigación sobre acceso a la justicia en El Salvador," en José Thompson, ed., *Acceso a la justicia y equidad*, p. 131.

cárceles en cualquier momento sin previo aviso, puede también que tengan limitaciones en su autoridad en relación con acciones del Poder Judicial (por ejemplo, La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México), otras agencias del Estado pueden simplemente ignorar sus recomendaciones. El Salvador y Guatemala han demostrado cómo una mala selección de jefatura, basada en consideraciones políticas, puede tener un efecto devastador sobre la institución. Los recortes en los presupuestos, que pueden resultar del descontento gubernamental con las acciones de un defensor, pueden también destruir la capacidad de la institución para llevar a cabo su función de supervisión y protección de los derechos del ciudadano. A pesar de sus limitaciones, en varios países estas instituciones ya desempeñan un papel vital en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, justicia comunitaria y empoderamiento legal

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) se han introducido ampliamente a través de la región para reducir la cantidad de casos en los tribunales, y como medio para incrementar el acceso a mecanismos de resolución de conflictos, especialmente para aquellas personas que no tendrían acceso al sistema de justicia. En este contexto, los MARC pueden suministrar un servicio de resolución de conflictos que el Estado es incapaz de proveer mediante su sistema de tribunales.³⁴ En algunos casos, son también vistos como mecanismos de prevención de conflictos diseñados a promover la participación de la comunidad y una coexistencia pacífica. Aquellos que implementan MARC comunitarios a nivel nacional, han encontrado que necesitan desarrollar un proceso educacional y de consulta que toma en cuenta usos y costumbres locales y prácticas existentes para la resolución de conflictos para asegurar que los MARC propuestos son adecuados y aceptados por las comunidades.

En Colombia una decisión de crear mecanismos participativos que faciliten la resolución de conflictos llevó a una ley en 1991 que establecía la Conciliación en Equidad y incluía la figura del juez de paz en la Constitución de 1991. La motivación inicial para establecer mecanismos de justicia comunitaria tenía más que ver con la reducción de la carga en los tribunales que con la promoción de la participación comunitaria en la resolución de conflictos.³⁵ Los obstáculos para un buen desarrollo del programa de conciliación equitativa incluían perspectivas divergentes de sus objetivos, un apoyo técnico y económico inconsistente para los conciliadores, insuficiente difusión de información a las comunidades — y en algunas regiones del país — esfuerzos insuficientes para integrar las tradiciones, prácticas y mecanismos de resolución de conflictos locales existentes dentro del programa de conciliación en equidad. A pesar del hecho de que se había diseñado el programa para contribuir a la transformación de prácticas violentas y para fomentar la participación ciudadana, se puso mayor énfasis en

³⁴ Varios artículos que tratan los MARC se incluyen en *Sistemas Judiciales* Año 1, No. 2, Resolución alternativa de conflictos.

³⁵ ³² Información sobre estos nuevos sistemas se obtiene de Betsy Parafán en “La Justicia comunitaria dentro de la informalización de la justicia en Colombia durante la última década,” en *Sistemas Judiciales*, Año 1, No. 2, p. 59.

los aspectos formales. En 1991 el Ministerio de Justicia llevó a cabo una evaluación del proceso para aprender de sus errores y aceptó la necesidad de hacer algunos ajustes para enfocar en la estrategia de participación comunitaria y el reconocimiento de diferentes culturas como medio de promocionar una coexistencia pacífica.

En febrero de 1999, el Congreso Colombiano aprobó una legislación para implementar la disposición constitucional (artículo 217) autorizando el establecimiento de “jueces de paz encargados de una resolución en equidad de conflictos individuales y comunitarios”. Esta legislación dio a la sociedad civil local la responsabilidad de seleccionar jueces de paz y por lo tanto de encontrar soluciones pacíficas a sus conflictos. También animaba a las ONGs y a las organizaciones gubernamentales a trabajar conjuntamente. La ley acarrea muchos desafíos, por ejemplo, el riesgo de que una implementación inadecuada sin una educación comunitaria a la medida y un sentido de propiedad de la comunidad para con la iniciativa se convirtiera en una imposición externa; la cuestión de que si aquellos dentro de una comunidad comparten necesariamente el mismo criterio sobre la justicia, el riesgo de que creando jueces de paz en una situación de conflicto armado pudiese reforzar inadvertidamente el poder de los grupos armados, y la escasez de estudios en comunidades para ver si ellas verdaderamente consideran los jueces de paz necesarios para la resolución de conflictos en sus comunidades.

Para tratar estos problemas el Centro Para la Investigación Legal y Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes (CIJUS) recomendó el establecimiento de jueces de paz en un proyecto de prueba regional para asegurar la calidad del proceso, para identificar mejor los puntos fuertes y débiles, para permitir cambios a tiempo que trataran los problemas, y para asegurar una mejor comunicación con las comunidades que participaban en el programa para que así la metodología pudiera mejorarse mientras la implementación continuaba. CIJUS enfatizó la necesidad de un programa sostenible y que no fuese dependiente de la iniciativa de un gobierno específico. El éxito del programa dependería de la provisión de oportunidades de participación de la comunidad para compartir ideas, hacer modificaciones, adaptar propuestas a sus necesidades y rechazar las propuestas del gobierno si estas no se consideraran apropiadas. Además, el proceso de implementación, debería enfatizar el entrenamiento de la comunidad, así como un seguimiento regular y evaluación. De este modo se requeriría un esfuerzo sostenido educacional, entendiendo siempre que los jueces de paz deben considerarse ellos mismos como trabajando en base de procesos comunitarios autónomos.³⁶

En Perú las organizaciones de la sociedad civil han trabajado para fortalecer a los jueces de paz a nivel comunitario. El Instituto de Defensa Legal y Diaconía empezaron a trabajar con estos jueces durante el régimen de Fujimori. Aunque el gobierno de Fujimori llevó a cabo una serie de reformas judiciales, no se enfocó en los jueces de paz, los cuales se encargan de los problemas a nivel comunitario. Las organizaciones de la sociedad civil dieron capacitación a estos jueces y trabajaron para involucrar a las Cortes Superiores en estos esfuerzos para que estas pudieran proveerles de un mayor apoyo.

³⁶ Ibid, páginas 59-64.

Según afirma Lovatón:

Los cambios producidos en la situación de la justicia de paz durante los últimos cinco años reflejan la forma en que la sociedad civil -- a través de las organizaciones no gubernamentales -- ha influido tanto en la legislación como en la percepción que las instancias superiores de la administración de justicia tienen respecto de este sector. Actualmente se puede apreciar el interés que muchas Cortes Superiores tienen por mejorar la justicia de paz en sus respectivas jurisdicciones.³⁷

Guatemala ha adoptado un modelo distinto de jueces de paz. La Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia en este país, establecida bajo los acuerdos de paz y contando con la participación de representantes de la sociedad civil, enfatizó la necesidad de un reconocimiento constitucional de pluralidad legal y derecho indígena. La Comisión advirtió acerca de los peligros de un conflicto entre los esfuerzos por modernizar el sistema judicial, los cuales incluían la ampliación de la cobertura de los jueces de paz y la necesidad de reconocer un pluralismo legal, concluyendo que ambos debían de ser tratados simultáneamente y de forma armónica.³⁸ La Comisión indicó que este reconocimiento constitucional debería ser desarrollado a través de leyes, y observó también la necesidad de un estudio meticuloso y sistemático de las prácticas que incluyen el *derecho consuetudinario*. También destacó la importancia de una mayor discusión a nivel nacional sobre el tema de encontrar fórmulas razonables y ampliamente aceptadas que den armonía al país en términos de justicia, y que se basen en el respeto auténtico por la diversidad cultural, enfatizando la necesidad de que la población indígena sea la principal protagonista de esta discusión.

A pesar de la oportunidad que surgió de los acuerdos de paz y del trabajo de la comisión, los avances en el reconocimiento y fortalecimiento del derecho indígena así como de sus prácticas, han sido limitados. Guatemala ha experimentado recientemente con jueces de paz comunitarios, basándose en la legislación aprobada en el 1997 que autorizaba a la Corte Suprema el nombramiento de jueces de paz estrictamente para asuntos penales en cinco municipios que no contaban con estos. Los candidatos seleccionados tenían que ser individuos reconocidos por su honestidad y sus vínculos con la comunidad, y que pudieran comunicarse tanto en la lengua local dominante como en español. Durante el proceso de selección, la Corte Suprema tuvo que consultar con las diferentes autoridades comunitarias.³⁹ Los cinco juzgados de paz comunitarios empezaron a funcionar en cinco municipios en 1998.

Siguiendo los acuerdos de paz, el sistema judicial amplió la cobertura geográfica de los jueces de paz profesionales, los cuales no estaban familiarizados necesariamente

³⁷ Lovatón, p. 451; ver también David Lovatón y Wilfredo Ardito, *Justicia de Paz: Nuevas tendencias y tareas pendientes* (Lima: Instituto de Defensa Legal).

³⁸ Informe final de la comisión de fortalecimiento de la justicia. Una nueva justicia para la paz (Guatemala, 1998), p. 117-123.

³⁹ Decreto No. 79-97, modificando el código de procedimiento penal, artículo 50, 10 de septiembre de 1997.

con las costumbres o el lenguaje de las comunidades en las que ejercían. El acceso geográfico ha mejorado bastante, pero dudas sobre hasta que punto los nuevos jueces de paz entienden las costumbres indígenas y su limitada conexión con las comunidades en las que ejercen su trabajo, cuyos miembros muchas veces no acuden a ellos, sugiere la necesidad de que se evalúe este modelo y su verdadera contribución al acceso de la justicia en las comunidades indígenas. Los modelos introducidos en Guatemala hasta ahora sugieren más un esfuerzo para asimilar el derecho indígena dentro del sistema nacional, que un enfoque en el reconocimiento y fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos tradicionales.

En Ecuador, la mediación comunitaria se ha establecido a través de una iniciativa del Centro sobre Derecho y Sociedad, trabajando con dos federaciones indígenas: la Federación Indígena-Campesina de Imbabura y la Federación de Organizaciones de Indígenas del Napo.⁴⁰ El propósito era proveer maneras de resolución de conflictos comunitarios que fueran compatibles con la propia cultura de la población indígena y con las normas legales del Estado. La mediación comunitaria se diseñó para mejorar la resolución de conflictos en comunidades indígenas rurales de manera justa y oportuna, e introducir prácticas democráticas a través de una participación ciudadana activa en la resolución de conflictos. La efectividad de los mediadores, los cuales son miembros y residentes de la comunidad, está íntimamente asociada al entendimiento que estos tienen de la cultura local y al conocimiento de las prácticas tradicionales. Al analizar el éxito de este modelo, Farith Simon indica que la combinación de elementos técnicos de mediación con los mecanismos culturales para la resolución de conflictos, asegura que los resultados estén más cerca de la realidad de cada comunidad. Además, ya que las comunidades han adoptado este mecanismo parece ser sostenible a un bajo costo.

En Chile y en Argentina, las ONGs FORJA (Formación Jurídica para la Acción) y FAVIM (Fundación de Familiares Víctimas Inocentes de Mendoza, Acción Ciudadana) han desarrollado un programa de extensionismo jurídico comunitario que conlleva la capacitación de los miembros de la comunidad para que puedan desempeñar un papel importante en la resolución de conflictos locales. A través de diversos estudios, FORJA ha demostrado que la mayoría de los problemas legales que afectan al pobre pueden ser resueltos fuera de los tribunales con una adecuada, oportuna y exacta información así como orientación y consejo, lo cual es precisamente el papel que debe desempeñar el extensionista.⁴¹ Estas iniciativas exitosas están diseñadas para aumentar la participación del ciudadano en la resolución de problemas comunitarios.

Estos tipos de iniciativas fomentan el “empoderamiento legal” o “el uso de servicios legales y actividades de desarrollo relacionadas para incrementar el control sobre sus propias vidas por parte de las poblaciones desfavorecidas”.⁴² Los asuntos seleccionados y las estrategias empleadas se basan en las necesidades de los pobres de ir surgiendo, y se enfocan en los procesos e instituciones que se pueden usar para mejorar

⁴⁰ Véase F. Simon, “El acceso a la justicia en la República del Ecuador”, p. 85-91.

⁴¹ FAVIM, “Extensionismo: una herramienta de participación ciudadana”. Sistemas judiciales, año 1.

⁴² Véase Stephen Golub, *Beyond the Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative*, (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, Rule of Law Series No. 41, Oct. 2003), p. 25.

sus derechos, más que para mejorar una parte predeterminada del sector justicia; la asociación de la sociedad civil con el estado cuando los gobiernos y las agencias muestran una verdadera apertura hacia la reforma; confianza en las ideas e iniciativas autóctonas, y las experiencias de otros países en desarrollo particularmente los de la región. El empoderamiento legal puede contribuir a una buena gobernabilidad si hace participar a la sociedad civil en la formación de la capacidad de instituciones estatales y sus empleados.⁴³

En Ecuador, la ONG internacional CARE asumió el proyecto de uso sostenible de recursos biológicos (PUSRB) con grupos locales afro-ecuatorianos. El proyecto tuvo éxito en generar reformas nacionales y beneficios locales porque las comunidades tuvieron éxito en ejercer presión para el reconocimiento constitucional de los afro-ecuatorianos, incluyendo la protección de sus derechos colectivos como pueblo indígena. Además, estos grupos fueron capaces de convencer al gobierno de prohibir la división de tierras comunitarias en parcelas individuales, una práctica que ellos consideraban amenazante para su identidad y formas de vida.⁴⁴

Este tipo de enfoque requiere que se consideren a los desfavorecidos como socios y requiere la intervención de abogados que puedan tanto enseñar al pobre como aprender de él. Requiere también sensibilidad y la habilidad de analizar problemas desde una perspectiva cultural, de género y política, así como un entendimiento sobre cómo se podría usar la ley para lograr un cambio social.

Participación de la sociedad civil en las reformas de justicia

Antes de volver al estado actual de la participación de la sociedad civil en la reforma de justicia y perspectivas de futuro, merece la pena recordar que hace menos de 20 años, el tema de la participación ciudadana sencillamente no se trataba. Los proyectos de reforma judicial eran planeados y llevados a cabo junto con el Ministerio de Justicia y/o la Corte Suprema. La realidad política de la época contribuyó a la tendencia de no considerar la importancia de la participación de la sociedad civil en los proyectos de reformas que buscaban fortalecer la independencia judicial, mejorar la administración judicial y reformar la justicia penal.

Los proyectos de reforma judicial a menudo parecían ser la propiedad de élites políticas o judiciales específicas. En El Salvador por ejemplo, un esfuerzo concertado para reformar los códigos penal y de procedimiento penal empezó a avanzar en los últimos años del conflicto armado. Fue puramente un esfuerzo gubernamental, llevado a cabo por una unidad dentro del Ministerio de Justicia. Mientras se celebraban reuniones de consulta con diferentes sectores para pedirles sus aportes sobre las reformas propuestas, los sectores consultados no se veían por lo general como parte del proceso de reformas. Debido a la polarización en El Salvador durante el conflicto armado y al papel de los Estados Unidos — que era un aliado cercano de uno de los partidos del conflicto armado — este país no se inclinó a ofrecer apoyo a ninguna de las organizaciones de la

⁴³ Ibid, p. 28.

⁴⁴ Ibid, p. 33.

sociedad civil que se oponían a las políticas norteamericanas en El Salvador, ni esas organizaciones de la sociedad civil hubieran considerado aceptar financiamiento del gobierno de EE.UU. en ese momento. Cuando aquellos que trabajaban en el proyecto de reforma buscaron un respaldo más amplio, algunos sectores descartaron la idea de involucrarse debido a que veían los esfuerzos de la reforma como “suyos” y no “nuestros”. Esta situación ha cambiado claramente en los años posteriores, y no sólo en El Salvador, pero puede ser útil recordar la situación anterior y como ha evolucionado.

Durante las negociaciones de paz de 1990-1991 en El Salvador, el tema del “sistema de justicia” fue específicamente incluido en la agenda de negociación, pero hubo muy pocas consultas en El Salvador sobre los temas a tratar. Una comisión interpartidaria celebró reuniones e hizo algunas recomendaciones importantes a los negociadores. Las reformas constitucionales que fueron promulgadas sobre la base de los acuerdos de paz dieron un papel formal a las asociaciones de abogados en cuanto a la selección de los miembros de la Corte Suprema⁴⁵ y a las facultades de derecho en la conformación del Consejo Nacional de la Judicatura. Sin embargo, estas reformas no podían ser atribuidas a las iniciativas de la sociedad civil. Los acuerdos de paz garantizaron importantes reformas constitucionales para cambiar la fórmula de selección de la Corte Suprema y fortalecer el Consejo de la Judicatura. Los acuerdos exigieron la incorporación de representantes de un sector fuera de la comunidad legal, pero esta recomendación nunca fue implementada por la Asamblea Legislativa.

Reconocimiento creciente de la necesidad de participación de la sociedad civil

En su crítica al primer préstamo del Banco Mundial dedicado sólo a reforma judicial (que fue a Venezuela el año 1992), el Comité de Abogados de Derechos Humanos y el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) enfatizaron en la necesidad de una participación amplia, a través de la cual los temas de preocupación de los “usuarios del sistema judicial” — y no sólo los intereses de los proveedores del servicio — serían tomados en cuenta. La participación debería así garantizar que los programas se dirigieran a los “problemas indicados” de manera apropiada. “Y tal vez más importante, la participación alienta el desarrollo de una amplia base social para los programas de reforma, dándole a la sociedad en general un papel en la transformación de su sistema de justicia, un papel que puede ayudar a los proyectos de reforma amplios a sobrevivir crisis políticas y económicas inesperadas.”⁴⁶ Como señalan Christina Biebesheimer y Mark Payne en su reciente informe, sin la participación de los actores es casi imposible diseñar un proyecto encaminado a ampliar el acceso a la justicia, porque “esto requiere consultar a aquellos que no tienen acceso a determinar lo que ellos consideran que son los obstáculos.”⁴⁷

⁴⁵ La legislatura elige a los magistrados de la Corte Suprema sobre la base de una lista preparada por el consejo de la judicatura; la mitad de los nombres de la lista tienen que proceder de las asociaciones más representativas de los abogados salvadoreños. Constitución de la República de El Salvador, artículo 186.

⁴⁶ Lawyers Committee for Human Rights and Venezuelan Program for Human Rights Education and Action, *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System* (1996), p. 115-116.

⁴⁷ Biebesheimer y Payne, p. 42.

En este sentido, el Banco Mundial apoyó un estudio de opinión pública sobre la justicia, realizado en el año 2001 en sectores de escasos recursos en dos estados venezolanos, como complemento a una investigación sobre el acceso a la justicia por parte de personas de escasos recursos en el Área Metropolitana de Caracas, con datos proporcionados por las mismas instituciones del sector justicia. Estos estudios llevaron a una serie de recomendaciones de posibles reformas e investigaciones.⁴⁸

Los acuerdos de paz de Guatemala reconocieron los sistemas de justicia como un servicio público clave, que en su forma existente, fue una de las “mayores debilidades estructurales del Estado de Guatemala.” Los acuerdos de paz hicieron hincapié en que el proceso judicial debería ser “el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.” Se tuvo que dar prioridad a la “reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización.”⁴⁹

En diferencia de El Salvador, Guatemala no tuvo éxito en la implementación de reformas constitucionales como parte de su proceso de paz, pero sí estableció una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, cuyos miembros procedían de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones del Estado (todos los miembros participaron como ciudadanos individuales y no en representación de sus instituciones). El mandato de la Comisión le encargó “producir, mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica con la mayor brevedad.” Para alentar amplios debates, la Comisión llevó a cabo más de 50 reuniones y 10 audiencias públicas, en la ciudad de Guatemala y en otras partes del país. A pesar de la participación ciudadana significativa en este proceso y un informe con importantes recomendaciones, la voluntad política y el consenso no han sido lo suficientemente fuertes para llevar a cabo muchas de las reformas propuestas.

Diferentes formas de participación de la sociedad civil en la reforma de la justicia

La participación de la sociedad civil en la reforma de la justicia puede referirse a fenómenos muy diferentes. Luis Pásara se ha concentrado en la falta de una participación significativa de la sociedad civil en la reforma de la justicia al notar que las organizaciones representativas de sectores específicos (por ejemplo, sindicatos, empresarios) raramente se asocian con estos procesos. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil pueden concentrar su atención sobre aspectos específicos del sistema de justicia o de la reforma de la justicia como un todo, pero no es

⁴⁸ Carmen Luisa Roche, Coordinadora, *Los excluidos de la justicia en Venezuela, Dos Estudios* (Caracas: Tribunal Supremo de Justicia).

⁴⁹ Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel de las Fuerzas Armadas en una Sociedad Democrática.

probable que se les vea como representantes, y tienen una influencia política limitada.⁵⁰ Como resultado, Pásara concluye que la sociedad civil organizada y representativa no ha participado en procesos de reforma judicial.

El estudio de la Fundación Ford y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas sobre el papel de la sociedad civil en la reforma judicial de Argentina, Chile, Colombia y Perú, describe la participación de una variedad de organizaciones de la sociedad civil – por ejemplo, ONGs de derechos humanos, asociaciones de víctimas, grupos de participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil que incluyen la participación del sector empresarial (Colombia y Chile), y organizaciones feministas, en áreas tales como: propuestas de cambios legislativos, educación cívica y capacitación de actores del sector justicia, apoyo técnico, litigio de interés público (nacional y ante el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos), fortalecimiento de juzgados a nivel comunitario y mecanismos de resolución de conflictos, implementación de mecanismos para arbitraje y mediación, establecimiento de comisarías especiales para mujeres víctimas de violencia, y la garantía de un proceso más transparente de selección judicial. Las organizaciones de la sociedad civil recientemente se han involucrado en esfuerzos para evaluar las instituciones del sector justicia y en la implementación de nuevas leyes de procedimientos penales (principalmente en Chile) y leyes de violencia doméstica.

En varios países, las organizaciones de la sociedad civil están asumiendo o proponiendo nuevas iniciativas para educar a los ciudadanos en cuanto al sistema de justicia y las formas de acceder al mismo para garantizar sus derechos, así como para vigilar su cumplimiento, con la meta de desarrollar estrategias para presionar al sistema de justicia a responder adecuadamente a estas nuevas demandas.

La incorporación de una sociedad civil organizada y representativa en el proceso de la reforma de la justicia podría ciertamente fortalecer los esfuerzos para esa reforma. No obstante, las coaliciones políticamente pluralistas y creíbles de la sociedad civil capaces de formar alianzas estratégicas con políticos de mentalidad reformista, miembros del Poder Judicial, y medios de comunicación, ya han demostrado que las campañas para la transparencia de la selección judicial pueden tener un impacto significativo. Antes de pasar a estas experiencias recientes y a las lecciones que ellas nos aportan, podría ser útil revisar brevemente algunas de las formas aún no tratadas, en las cuales la sociedad civil ha sido, ha incorporado o ha asumido temas relacionados a la reforma de la justicia.

Incorporación formal de la sociedad civil en los mecanismos de selección judicial y mecanismos de evaluación

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Luis Pásara, coordinador, *Justicia y Sociedad Civil: El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú* (Buenos Aires: Fundación Ford y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003); Justicia Viva - Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, y Jueces para la Justicia y Democracia, *Cambios en el sistema de justicia: Entre la expectativa y la incertidumbre* (Lima: 2003), p. 185.

En varios países, las instituciones del sector justicia han procurado hacer participar a la sociedad civil en esfuerzos para evaluar o mejorar su trabajo. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República de El Salvador, la cual provee ayuda legal a los ciudadanos en áreas tales como derechos de paternidad, cuotas alimenticias, violencia doméstica, asuntos de empleo y defensa pública en casos penales, empezaron a trabajar recientemente muy de cerca con las organizaciones de mujeres. Esfuerzos conjuntos llevaron a la aprobación de una legislación que requería que aquellos que habían sido electos para la legislatura aportaran evidencia de que estaban al día en los pagos de sus cuotas alimenticias. El procurador también hacía participar a la sociedad civil en un esfuerzo de mejora de los servicios provistos por la institución, en su monitoreo y en la preparación de un plan de trabajo participatorio. Un nuevo proyecto de una ONG busca monitorear la implementación por parte de la Procuraduría de las leyes relacionadas al reconocimiento de paternidad y al pago de las cuotas alimenticias.

El Fiscal General de la República de El Salvador formó una comisión especial compuesta por representantes de la sociedad civil para llevar a cabo una evaluación global de la institución. Un esfuerzo de evaluación serio, llevado a cabo con estrecha consulta con los miembros de la institución, llevó a una serie de recomendaciones. Ya que la sociedad civil no ha estado involucrada en dar seguimiento a los esfuerzos de la fiscalía para implementar estas recomendaciones, es difícil medir el efecto de esta iniciativa prometedora.

Durante años recientes, varios países en América Latina han establecido Consejos de la Judicatura con diversos mandatos y composiciones. Puede que tengan un papel en la selección de los magistrados de la Corte Suprema, los jueces de los tribunales de menor instancia, la evaluación judicial y disciplina, capacitación de los jueces, y la administración del poder judicial. Los miembros del Consejo de la Judicatura pueden incluir representantes de uno o más poderes del Estado, asociaciones de abogados, facultades de derecho u otras instituciones académicas, y del Ministerio Público.

La creación de Consejos de la Judicatura u otras instituciones diseñadas a desempeñar un papel en los procesos de selección judicial, y la inclusión de diferentes sectores en estas entidades, han creado una oportunidad para la participación de la sociedad civil y para las campañas de transparencia. En efecto, en varios países el establecimiento de un Consejo de la Judicatura ha sido visto como un paso importante hacia la creación de un Poder Judicial más independiente, con mayor participación cívica.

Tanto si la sociedad civil ha sido incorporada formalmente en el proceso de selección judicial o no, o que se hayan emprendido reformas o no, las experiencias recientes sugieren que es mucho más probable que el proceso de selección sea transparente si una coalición de la sociedad civil organiza una campaña efectiva para garantizarlo. Ocasionalmente, una institución es capaz de reformarse, pero en realidad, la mayoría de las instituciones hacen cambios en respuesta a la presión externa. Si ninguno de los poderes del Estado está acostumbrado a tomar decisiones de forma transparente, una mayor participación de diferentes poderes del Estado en un proceso de selección no es probable que garantice la transparencia, aunque pueda mejorar el pluralismo político. Desafortunadamente, como lo ha demostrado la experiencia de Guatemala, no se puede confiar que las asociaciones de abogados y las universidades sigan prácticas transparentes

en el proceso de selección, ni sus representantes necesariamente garantizarán la transparencia. La inclusión de diferentes sectores de la sociedad civil en un proceso no regularizado para seleccionar candidatos a altos cargos judiciales no garantiza la transparencia del proceso o la selección de candidatos altamente capacitados.

En algunos países, el Poder Judicial se ha desacreditado tanto — en gran parte por tener vínculos demasiado estrechos con los partidos políticos o la fama de ser corrupto — que diversos sectores de la sociedad civil se han unido en campañas de transparencia, en particular en relación con la selección de los magistrados de la Corte Suprema. Debido a la naturaleza jerárquica de la mayoría de los sistemas de justicia de América Latina, los reformadores han identificado la selección de la Corte Suprema como un elemento indispensable en cualquier esfuerzo para mejorar el sistema de justicia. Una corte suprema corrupta y no democrática, responsable de nombrar, promover y disciplinar a los demás jueces, puede obstaculizar otros cambios diseñados a garantizar un sistema de justicia más independiente, imparcial, accesible y efectivo.

Algunas campañas de transparencia recientes en Argentina, la República Dominicana, Guatemala y Honduras han demostrado el efecto potencial de estos esfuerzos, especialmente cuando son de amplio abarque, con la meta común de un sistema de justicia más independiente, transparente y accesible.

La República Dominicana: coalición de la sociedad civil para un sistema judicial independiente

En la República Dominicana, el Poder Judicial era conocido por su tradicional dependencia de los líderes políticos del país. El fraude electoral en 1994 llevó a una reforma constitucional incluyendo una disposición de que los jueces de la Suprema Corte de Justicia serían nombrados por un nuevo Consejo de la Magistratura. No fue hasta 1997, no obstante, que el Presidente convocó al Consejo para nombrar a los nuevos jueces de la Suprema Corte.

La República Dominicana creó un Consejo de la Magistratura con una composición altamente política, que se convoca sólo cuando necesita seleccionar a los nuevos jueces de la Suprema Corte. El presidente del país encabeza el Consejo, que también incluye al presidente del Senado y a otros tres legisladores, al presidente de la Suprema Corte, y a otro magistrado de la misma Corte. Aunque esta composición no parece que favorezca un proceso de selección transparente, una amplia coalición de la sociedad civil tuvo éxito en persuadir al Consejo a que llevara a cabo un proceso excepcionalmente transparente durante su primer proceso de selección de la Suprema Corte en 1997.⁵¹

La Coalición por una Justicia Independiente fue liderada por la Fundación Institucionalidad y Justicia, FINJUS, e incluyó el movimiento cívico Participación Ciudadana, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, la Asociación Dominicana

⁵¹ Para una descripción de este proceso, véase Carlos R. Salcedo C., “Transparencia en la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana,” en *Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial* (Washington, D.C: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2003).

de Abogados Empresariales, el Centro Juan Montalvo, y el Centro Dominicano para Asistencia Social e Investigación. La Coalición buscó la creación de una amplia alianza de organizaciones de la sociedad civil que incluyera organizaciones comunitarias, profesionales, cívicas, la asociación de abogados, y movimientos sociales (tales como la juventud, la mujer y los discapacitados). La Coalición hizo hincapié en que la administración de la justicia no es propiedad exclusiva del Estado: “La ciudadanía, que es el usuario primordial del sistema de justicia, tiene un interés marcado y legítimo en que la misma responda a las reglas del juego democrático y que el ejercicio de los actores del sistema pueda ser evaluada en base a parámetros y normas conocidas previamente.”⁵²

La Coalición creó un perfil para los nominados para la Suprema Corte, que fue luego usados para vetar a los candidatos propuestos por la sociedad civil. Unos 800 nombres fueron presentados. Primero, el Consejo de la Magistratura declinó celebrar reuniones públicas. Después de que la Coalición patrocinara dos actos televisados en los cuales los candidatos con apoyo significativo públicamente expresaron sus posiciones e interactuaron con el público, el Presidente, como cabeza del Consejo, decidió televisar sus procedimientos, incluyendo la selección final. Los resultados de esta campaña fueron impresionantes: de los 16 magistrados nombrados, 12 eran de las nominaciones de la Coalición y los antecedentes de los otros cuatro fueron consistentes con los criterios propuestos por la Coalición. Las acciones de la nueva Suprema Corte han reflejado en gran medida este proceso transparente, y se ha considerado a la Corte entre las instituciones gubernamentales más abiertas en la República Dominicana. Ha sido cuidadosa con los nombramientos judiciales, generalmente confiando en un proceso público competitivo, basado en los méritos, y mensualmente hace publicación de un informe sobre el presupuesto y sus actividades.

A pesar de esta campaña inicial prometedora, una segunda campaña organizada en el 2001 para el nombramiento de tres vacantes en la Suprema Corte fue mucho menos exitosa. Las organizaciones que formaban parte de la Coalición se reagruparon para este esfuerzo, pero limitaron sus actividades casi exclusivamente a los medios, donde confiaban fuertemente en la prensa escrita. En contraste a su campaña anterior, no trataron de construir una alianza amplia o de organizar eventos o foros. Cuando la Coalición propuso que el Consejo siguiera los mismos procedimientos que había usado hacía cuatro años, el presidente rechazó la idea de televisar los procedimientos del Consejo. De manera decepcionante, la Suprema Corte misma no alentó las actividades de la sociedad civil ni insistió en la transparencia de los procesos de nombramiento.

Argentina: el control de los ciudadanos en el consejo de la magistratura y el proceso de selección de la Corte Suprema

En 1997, menos del 10% de los argentinos expresaron confianza en el sistema de justicia, según la opinión pública de las encuestas.⁵³ En este contexto, Poder Ciudadano

⁵² Ibid., p. 47.

⁵³ La información del programa sobre Ciudadanos por la Justicia del Poder Ciudadano, emana de Maria Julia Pérez Tort, “Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia del Consejo de la Magistratura,” en Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial (Washington: Fundación para el

inició su programa de “Ciudadanos por la Justicia” en 1997. El programa Ciudadanos por la Justicia estableció un banco de datos sobre los jueces, que incluyó información sobre su experiencia profesional y educativa, carrera judicial, situación financiera familiar, participación en acciones legales, y opiniones sobre aspectos específicos de la justicia en Argentina. Al principio, muy pocos jueces quisieron dar esta información.

En 1994, Argentina promulgó una reforma constitucional estableciendo un Consejo de la Magistratura federal, pero no se promulgó ninguna legislación para implementarlo. El nuevo programa Ciudadanos por la Justicia empezó una campaña urgiendo el establecimiento del consejo. El congreso por fin adoptó la legislación de implementación en diciembre de 1997, aunque los términos de la ley emanaron de un acuerdo político alcanzado frente a la presión internacional.⁵⁴ Los esfuerzos del Poder Ciudadano fueron luego dirigidos a garantizar la transparencia del nuevo consejo. A todos los candidatos para representar los diferentes sectores incluidos en el Consejo de la Magistratura se les pidió responder a un cuestionario para un banco de datos, y todos los que finalmente fueron seleccionados como consejeros acordaron responder. Esto constituyó un paso importante en la institucionalización de la práctica de dar acceso público a la información de interés público.

Poder Ciudadano desarrolló una propuesta para los reglamentos internos del Consejo de la Magistratura diseñada a garantizar la transparencia en sus actividades. Una vez que el consejo publicó los reglamentos propuestos, Poder Ciudadano preparó una crítica, que fue publicada en un periódico importante y se centró en las propuestas del consejo para tener reuniones cerradas del plenario y de los comités, de este modo debilitando las garantías de transparencia y de democracia en las actividades del consejo. Este artículo provocó un debate ciudadano sin precedentes sobre los reglamentos internos de una institución del sistema de justicia. En última instancia, el consejo abandonó su posición y acordó abrir al público sus sesiones plenarias y de comités.

Como parte de sus actividades, Poder Ciudadano buscó educar al público en cuanto a la importancia para sus vidas del consejo y sus actividades. Estableció un proyecto de control cívico, creó bases de datos públicas, llevó a cabo acciones conjuntas con ONGs, preparó informes públicos periódicos detallando las fortalezas y las debilidades del consejo, realizó cabildeo en el congreso, sostuvo foros públicos, buscó comprometer a los miembros del consejo en esfuerzos para desarrollar alianzas. Estas actividades aumentaron la comprensión pública del papel del consejo. Mientras el proceso de control asumido por Poder Ciudadano aumentó enormemente la transparencia del consejo, y previno la más atroz selección de candidatos judiciales, no pudo vencer los defectos en el diseño del consejo que lo hicieron burocrático e ineficiente con una sobrada representación de las entidades políticas del gobierno, ni garantizar una selección de los candidatos mejor calificados.

Debido Proceso Legal, 2003) y Poder Ciudadano, *Monitoreo Cívico del Consejo de la Magistratura* (Buenos Aires, 2003).

⁵⁴ El consejo de 20 miembros incluye al magistrado de la Corte Suprema, 4 jueces, 8 representantes del congreso, 4 abogados, 1 representante del ejecutivo, y 2 académicos.

Poder Ciudadano describe sus esfuerzos de monitoreo en los términos siguientes:

...mantener una mirada atenta sobre el funcionamiento del Consejo de la Magistratura para lograr información rigurosa y generar acciones que corrijan las debilidades y profundicen las fortalezas. De esta manera, aspiramos a alcanzar el mayor grado de excelencia en la administración, el pleno acceso a la justicia y el absoluto grado de independencia del Poder Judicial.⁵⁵

Partiendo de la experiencia de Argentina, en 2002, Poder Ciudadano y el Instituto para Estudios Comparativos en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) iniciaron esfuerzos para monitorear los consejos judiciales en Bolivia y Perú. Además, INECIP recientemente completó un estudio comparativo de los consejos de la magistratura en Argentina, Bolivia, El Salvador, y Paraguay y Perú, que analizó si las estructuras, facultades y funcionamientos eran apropiadas para fortalecer la transparencia y la independencia del Poder Judicial.⁵⁶

La actual crisis institucional de Argentina llevó a un cambio en la Corte Suprema debido a las demandas de los ciudadanos. Reconociendo que un simple cambio de los miembros de la Corte Suprema no sería suficiente para abarcar los múltiples problemas de la Corte, algunas organizaciones de la sociedad civil preocupadas con el sistema de justicia desde diversas perspectivas, se unieron para identificar los problemas que más seriamente afectaban el funcionamiento de ésta, así como para proponer soluciones e identificar las responsabilidades específicas de los que ocupan el poder para que se pudieran producir estos cambios.⁵⁷

En junio del 2003, el Ministro, el Vice-Ministro, y el Secretario de Justicia se reunieron con estas organizaciones para discutir sus propuestas. El 19 de junio de 2003, el Presidente Néstor Kirchner basándose en gran medida en las recomendaciones incluidas en documentos de la sociedad civil (Una Corte para la Democracia I y II), decretó limitaciones impuestas voluntariamente en el poder ejecutivo para nombrar los miembros de la Corte Suprema. Este decreto estableció que los nombres y la formación profesional de los nominados fuesen publicados durante tres días en el Boletín Oficial y al menos en dos periódicos nacionales. La ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales — así como entidades académicas y de derechos humanos — tendrían un periodo de cinco días después de la última publicación del Boletín Oficial para presentar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, sus opiniones por escrito, y comentarios y observaciones sobre los candidatos propuestos. El Decreto también requiere que los candidatos presenten una declaración jurada mencionando sus propiedades, las de su esposa, las de su cónyuge e hijos menores

⁵⁵ Poder Ciudadano, *Monitoreo Civico del Consejo de la Magistratura* (Buenos Aires, 2003).

⁵⁶ “Consejos de la Magistratura: los consejos de la magistratura de Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú,” *Pena y Estado, edición especial, mayo 2003*.

⁵⁷ Véase Asociación por los Derechos Civiles, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Unión de Usuarios y Consumidores, “Una Corte para la Democracia I,” y “Una Corte para la Democracia II,” disponible en www.abogadosvoluntarios.net.

de edad de acuerdo a las condiciones de la Ley de Ética de la Función Pública. Los candidatos también deben presentar otra declaración que incluya las organizaciones de la sociedad civil y aquellas empresas comerciales de las que son partícipes o hayan formado parte durante los últimos ocho años, bufetes de los que son miembros actualmente o hayan sido miembros anteriormente, los nombres de sus clientes o contratistas durante el mismo periodo de los ocho años (hasta el punto permitido por las reglas existentes de la ética profesional), y cualquier compromiso que pueda afectar a su imparcialidad debida a sus propias actividades, a las de sus cónyuges o de las de sus padres o hijos, todo ello con el propósito de permitir una evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de interés.⁵⁸ Después de considerar los comentarios recibidos, el Poder Ejecutivo debe tomar una decisión razonada para ver si se debe presentar al Senado el nombre de la persona propuesta para que sea ratificado.

Guatemala: campañas de la sociedad civil para transparencia

Frente a un proceso de reforma judicial estancado después de la no ratificación de las reformas constitucionales acordadas como parte del proceso de paz, la Fundación Myrna Mack buscó darle un nuevo empuje a los esfuerzos de reforma de la justicia en Guatemala. Según su razonamiento, sólo con un liderazgo plenamente comprometido a la reforma del sistema de justicia sería posible alcanzar los compromisos de los acuerdos de paz relacionados con el acceso a la justicia, el reconocimiento de las leyes indígenas y los esfuerzos para erradicar la corrupción y vencer la impunidad.⁵⁹

Para emprender su primera campaña de transparencia en la selección de la Corte Suprema y de los jueces de la Corte de Apelaciones, la Fundación Mack buscó otras organizaciones que incluían a usuarios del sistema de justicia, *Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro* (FADS) y las *Madres Angustiadas*. Los miembros de ambas organizaciones son víctimas o familiares de víctimas de la delincuencia organizada, en particular de los secuestros. Viniendo de diferentes estratos sociales, estas organizaciones, como la Fundación Mack, habían establecido credibilidad en la opinión pública y en los medios. En conjunto con la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia,⁶⁰ el Movimiento convocó a organizaciones de la sociedad civil, al liderazgo de los partidos políticos y a los miembros del congreso para explicar la campaña y el perfil de los candidatos propuestos y los procesos de selección. Estos participantes apoyaron las propuestas e hicieron algunas sugerencias para mejorarlas; por ejemplo, se incluyó un enfoque de género y la necesidad de igualdad étnica. La única organización que permaneció activamente comprometida durante esta campaña fue la *Central de Trabajadores de Guatemala*.

⁵⁸ Decreto 222/03, artículo 5.

⁵⁹ La descripción de esta campaña se basa en: Carmen Aida Ibarra Moran, “Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en la administración de justicia en Guatemala”, en Fundación para el Debido Proceso Legal, *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial* (Washington, D.C., 2003).

⁶⁰ Esta Comisión fue establecida en los Acuerdos de Paz y consiste de representantes de la sociedad civil, instituciones del sector justicia y la asociación de abogados.

Como hizo la Coalición en la República Dominicana, el Movimiento preparó un perfil con indicadores para los candidatos y procedimientos propuestos para su selección. Durante el curso de este proceso, el Movimiento desarrolló instrumentos de evaluación y los presentó a la comisión de postulación, la cual iba a presentar las listas de candidatos al Congreso.⁶¹

El Movimiento considera que la combinación de elementos políticos y técnicos, pero en especial la formulación de propuestas serias y susceptibles de ser atendidas, son factores fundamentales en la incidencia que se ha logrado. Esto quiere decir que la participación incrementa su valor en la medida que se aleja del activismo puro, para incursionar en ámbitos que exigen capacidad técnica y política, indispensable cuando se plantean propuestas y se hacen demandas.⁶²

La campaña enfatizó la importancia del proceso de selección judicial y su efecto sobre la justicia así como su reforma en los cinco años siguientes. También hizo hincapié en la importancia de evitar el control político o del partido en el poder de estos puestos elevados y la necesidad para terminar la influencia de la delincuencia organizada y grupos militares poderosos implicados en violaciones de derechos humanos. Estos principios atrajeron considerable atención y apoyo de una variedad de sectores y de los medios. Debido a la estructura de la comisión de postulación, el Movimiento explicó estas posiciones a todas las personas e instituciones directa o indirectamente involucradas en el proceso de selección para la Corte Suprema y los jueces de la Corte de Apelaciones. El Movimiento también entrevistó a los miembros de las comisiones de postulación, los dirigentes de los partidos políticos y los líderes del Congreso. A todos se les entregó copias del perfil y de los procedimientos propuestos. Las comisiones de postulación indicaron que implementarían estas propuestas.

Dos de los periódicos más importantes del país fueron aliados cruciales y estratégicos en la campaña, dando cobertura sustancial y galvanizando la opinión pública. Los dos periódicos donaron espacio para publicar las propuestas del Movimiento, alentaron los artículos analizando el proceso de selección y sus implicaciones, e investigaron la trayectoria y el perfil de cada candidato; este tipo de compromiso de los medios no tuvo precedentes. El Movimiento recibió el respaldo clave del Presidente del Congreso quien prometió seguir la propuesta de procedimiento y prestó las salas del Congreso para un foro organizado por el Movimiento sobre el proceso de selección. Durante este evento, el presidente de la comisión de postulación presentó la lista de los candidatos a la Corte Suprema al Presidente del Congreso.

⁶¹ La comisión de postulación consiste en representantes de las universidades de Guatemala, decanos de las facultades de derecho, la asociación de abogados, y la asamblea de magistrados de la corte de apelaciones. Este comisión recibe las candidaturas judiciales y, siguiendo un procedimiento interno sin reglamento, prepara una lista de candidatos para presentarla al congreso. Un procedimiento similar se usa para nominar y nombrar a los magistrados de la corte de apelaciones.

⁶² Ibarra, p. 24.

Sobre la base de esta experiencia positiva, el Movimiento Pro-Justicia volvió a convocarse a principios del 2000 para planificar una campaña para la selección de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad. La Central de Trabajadores de Guatemala no participó activamente en esta campaña; sin embargo, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala se unió al Movimiento. Esta vez, el Movimiento tuvo que presentar sus propuestas de perfil y procedimientos a cinco entidades electorales diferentes, cada una de las cuales tiene que elegir a un magistrado titular y un magistrado suplente de la Corte de Constitucionalidad.⁶³

Mientras esta campaña fue finalmente menos exitosa que la primera, introdujo un componente educacional importante, organizando foros en diferentes partes del país para tratar el papel de la Corte de Constitucionalidad. Durante esta campaña, aspirantes vinculados a la delincuencia organizada y a la impunidad por delitos contra los derechos humanos fueron públicamente identificados.

La tercera campaña del Movimiento se centró en la selección del Fiscal General en 2001-2002.⁶⁴ Para esta campaña, el Movimiento preparó un análisis de la oficina del fiscal, la cual se centraba en las deficiencias de la institución y en los principales obstáculos que impedían su capacidad de coordinación con otras instituciones en el sector justicia. El documento exigía a los candidatos aspirantes a presentar un plan de trabajo sustantivo y propuestas para la reforma institucional. Muchos candidatos incorporaron sus planes de trabajo en sus campañas. Esta campaña publicó una presentación más amplia de los temas y una estrategia de prensa para investigar los antecedentes de los candidatos aspirantes. El Movimiento Pro-Justicia estuvo al frente de las insistencias públicas de que se veteran las listas de candidatos para excluir a juristas cuyos antecedentes fueran particularmente cuestionables. La lista de seis candidatos finalmente presentada al presidente no incluía a ninguno de los abogados cuya reputación hubiera sido seriamente cuestionada.

El Movimiento Pro-Justicia tuvo éxito en generar el debate público sobre el proceso de selección y la trayectoria y perfil de los candidatos, algo que era insólito antes de 1999.

Honduras: el papel de la sociedad civil en el desarrollo de un proceso transparente y participativo para la selección de la Corte Suprema

Durante 2001, las organizaciones de la sociedad civil en Honduras se unieron para trabajar sobre dos temas de incidencia relacionados con el sistema de justicia: una reforma constitucional que establecería mecanismos más participativos, más transparentes y menos politizados para la selección de los magistrados de la Corte

⁶³ Los cuerpos electorales son: (1) la Universidad de San Carlos, una institución pública, (2) la Corte Suprema de Justicia, (3) el Ejecutivo, (4) el Poder Legislativo, y (5) el Colegio de Abogados.

⁶⁴ El Fiscal General es nombrado por el Presidente de la República de la lista de seis candidatos presentada por un comisión de postulación compuesta por el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Colegio de Abogados, el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados, y los decanos de las facultades de derecho de las distintas universidades.

Suprema, y la adopción e implementación de un nuevo Código Procesal Penal.⁶⁵ Sobre la base de las disposiciones constitucionales vigentes, se escogió a la Corte Suprema de Honduras por medio de un proceso muy criticado y altamente politizado que coincidió con las elecciones presidenciales.

La Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia se formó originalmente con la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, (FOPRIDEH), la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, la Fundación para la Promoción de las Exportaciones, la Asociación de Municipios de Honduras, y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La reforma constitucional, que tenía que haber sido aprobada en el 2000 de manera que podría ser ratificada por la legislatura siguiente en el 2001, exigió el establecimiento de una junta nominadora para proponer candidatos. La Coalición hizo un anteproyecto para la implementación de la junta nominadora, obtuvo el respaldo de organizaciones sociales para una campaña de cabildeo, organizó campañas de los medios y solicitudes directas a los legisladores. Los esfuerzos de la Coalición fueron fortalecidos por la gran credibilidad pública de sus miembros, con el liderazgo del Cardenal Oscar Andrés Rodríguez.

Tan pronto como el Congreso aprobara la Ley de la Junta Nominadora en septiembre del 2001, el enfoque del cabildeo de la Coalición pasó a ser la sociedad civil y la necesidad de organizar una asamblea ciudadana que elegiría a los representantes de la Junta Nominadora. Alcanzar un acuerdo entre los grupos de la sociedad civil resultó ser altamente complejo debido a las luchas de poder, a los intereses sectoriales, y a la falta de consenso. Por último, la decisión de enfocar las coincidencias y no las muchas diferencias, hizo que las ocho organizaciones participantes fueran capaces de formar una Junta Nominadora en octubre de 2001. Una vez que la Junta de Directores fue juramentada, iniciaron un complejo proceso para la selección de 45 candidatos, de los cuales el Congreso Nacional seleccionaría 15. La Junta Nominadora incluye a representantes del Colegio de Abogados de Honduras, ONGs, la facultad de derecho de la Universidad Autónoma Nacional de Honduras, el Consejo Hondureño de Empresas Privadas, la Corte Suprema, organizaciones y sindicales y campesinas y el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos. El 25 de enero de 2002, el Congreso Nacional nombró a 15 miembros nuevos de la Corte Suprema sobre la base de nominaciones de la sociedad civil. Nueve de los 15 magistrados nombrados fueron mujeres, incluyendo la presidente de la Corte Suprema.

La experiencia con la participación de la sociedad civil en la selección de la Corte Suprema se considera en gran parte en Honduras como un adelanto importante en el esfuerzo para tener un sistema de selección más transparente y participativo. Algunos hondureños, sin embargo, perciben la Coalición como bastante dependiente del respaldo de los donantes. Queda por verse si estas diversas organizaciones de la sociedad civil serán capaces de consolidar y sostener un sistema participativo y transparente para la

⁶⁵ La información sobre los esfuerzos de la Coalición viene de José León Aguilar, “Claves de la experiencia ciudadana en la reforma del sistema de justicia de Honduras,” Fundación para el Debido Proceso Legal. Iniciativas de la Sociedad Civil para la Transparencia en el Sector Judicial (Washington DC: 2003).

selección de la Corte Suprema que se centre en las calificaciones profesionales y la integridad moral de los candidatos.

Perú: fortaleciendo la participación de la sociedad civil en la reforma de la justicia

Después de la salida del presidente Fujimori, se ha desarrollado distintos esfuerzos para fortalecer la independencia judicial y reformar la justicia en una forma más global y equitativa. En el 2003, un consorcio conformado por el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Asociación de Jueces para la Democracia ganó un concurso de la USAID para ejecutar un proyecto de participación y fiscalización ciudadana en la reforma del sistema de justicia en el Perú. El *Consortio Justicia Viva* es una iniciativa inédita en el país, logrando unir con un propósito común a una ONG históricamente vinculada a la defensa legal en casos de violaciones de derechos humanos y a la educación en temas de derechos humanos, una universidad de mayor prestigio y tradición en el país y una asociación de magistrados (también algo novedoso en el Perú.)

Justicia Viva ha entrado con mucha fuerza en el tema de la selección de magistrados, promoviendo que la ciudadanía conozca los antecedentes de los postulantes y promoviendo tachas y denuncias cuando sean necesarios. Asimismo, desarrolla una intensa actividad académica en materia de justicia, elaborando diagnósticos, estudios y propuestas, organizando seminarios, mesas de trabajo, promoviendo publicaciones, etc.

Una nueva comisión oficial para la reforma de la justicia en Perú, CERIAJUS, ha juntado representantes de la sociedad civil con titulares de entidades estatales como el Presidente del Poder Judicial, la Fiscal de la Nación, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros, para llegar a propuestas de consenso que toman en cuenta los distintos aspectos del sistema de justicia.

Costa Rica: desarrollo de una agenda de reforma judicial nacional

A pesar de la necesidad ampliamente reconocida para emprender más reformas judiciales en Costa Rica, especialmente para asegurar una justicia más rápida y técnicamente consistente, los avances han sido limitados por la falta de consenso entre las distintas ramas del gobierno y dentro de las distintas instituciones gubernamentales. No se había incorporado eficazmente a la sociedad civil en esta discusión. Para tratar esta situación, el Colegio de Abogados de Costa Rica ha liderado un esfuerzo para desarrollar una agenda de reforma judicial a nivel nacional que definiría el modelo de justicia deseado, así como los aspectos centrales de la reforma, y establecería “la estrategia para acelerar la tramitación de ese proceso en un ambiente de cooperación interinstitucional, interpartidaria, con participación de la sociedad civil”.⁶⁶ A través de una publicación en dos de los principales periódicos del país en agosto de 2002, el Colegio de Abogados invitó a todos los sectores interesados en la mejora del sistema de justicia costarricense

⁶⁶ Colegio de Abogados de Costa Rica, *Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial* (San José, Costa Rica: Instituto Costarricense de Ciencias Jurídicas, 2003), p. 16.

para que sometiesen sus opiniones sobre los problemas del sistema de justicia, las causas y las soluciones propuestas. Esta iniciativa también suponía una consulta con expertos seleccionados a través de una entrevista detallada. Una encuesta de opinión pública dió información adicional. Basándose en estos datos, el Colegio de Abogados preparó los documentos preliminares, que fueron discutidos y validados con tres grupos de quince personas de distintos sectores. Este documento final será el tema a discutir en una serie de talleres, los cuales determinaran qué ramas del gobierno, (legislativa o judicial) tienen que emprender reformas específicas, así como los procedimientos y el plan de acción.

Ecuador: La construcción de una coalición nacional para la reforma judicial

En Ecuador, la Coalición Nacional para la Justicia formada recientemente está compuesta de una variedad de personas procedentes de diferentes sectores que pueden constituir una opinión independiente a favor de ciertos principios claves. La Coalición se ha opuesto a algunas propuestas para una reorganización completa de la Corte Suprema, y con éxito ha presionado para el desarrollo de reglamentos que controlen el proceso de nombramiento de sus miembros. Los esfuerzos actuales incluyen el trabajo de monitoreo de los procesos de selección judicial y una campaña para que las tres vacantes que existen en la Corte Suprema sean ocupadas por mujeres (actualmente ninguno de sus treinta y un miembros es mujer). La Coalición también está desarrollando un observatorio judicial que seguirá de cerca los indicadores seleccionados.

Lecciones preliminares aprendidas de las iniciativas de la sociedad civil

Las iniciativas recientes de transparencia de la sociedad civil han demostrado que la participación pública estratégica y organizada en el proceso de la selección judicial puede tener un impacto significativo en el resultado de esos procesos y también pueden servir como un mecanismo para la educación cívica sobre la importancia del Poder Judicial. Las campañas con éxito se han apoyado en un enfoque global que incluye: incidencia, publicidad, educación, propuestas técnicas viables, hacer concientes a los ciudadanos de la importancia de las reformas institucionales y de los beneficios que proporcionan. La participación de la sociedad civil tendrá mayor impacto si sigue colaborando de manera constructiva. Esto significa comprometerse con los temas e instituciones en el sector justicia y tomar la iniciativa para presentar propuestas para el desarrollo de mecanismos de transparencia u otros mecanismos diseñados a mejorar el sistema de justicia. Esto también significa desarrollar la habilidad de dar seguimiento a esfuerzos como una evaluación institucional llevada a cabo por la sociedad civil, para monitorear la implementación de las recomendaciones. Sin seguimiento, este tipo de participación corre el riesgo de permitir que una institución proclame que está implementando estas recomendaciones sin que haya ningún observador externo para evaluar hasta qué punto se está dando un cumplimiento real. De igual forma, la simple incorporación de representantes de la sociedad civil en aspectos de las actividades del sector justicia, no garantiza en sí una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Las experiencias recientes han demostrado que las organizaciones de la sociedad civil necesitan ser capaces de entrar en el diálogo, no sólo en la confrontación, con actores claves de las esferas legales y políticas. Las coaliciones que incluyen diversos

grupos que han establecido su reputación y credibilidad son las que tienen posibilidad de un mayor efecto. Para liderar estos esfuerzos se requiere una organización con la capacidad de juntar una amplia gama de opinión pública, con capacidad técnica, y capaz de establecer relaciones constructivas con sectores del sistema de justicia.

Los procesos de selección judicial dan una oportunidad a las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar una estrategia para implementar, fortalecer, y preservar las reformas, así como para prevenir la consolidación de sectores en contra de éstas. En muchos países, las coaliciones de la sociedad civil para la transparencia del proceso de selección judicial han sido excepcionalmente amplias, y han tenido éxito involucrando medios de comunicación, a políticos, y a jueces que están abiertos al cambio. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil han empezado a trabajar estrechamente con asociaciones de jueces interesadas en las reformas, desarrollando alianzas prometedoras. Los esfuerzos exitosos presentan un modelo que puede ser útil en otros países, como ha sugerido la iniciativa del Poder Ciudadano e INECIP, para desarrollar un programa de monitoreo de los consejos de la magistratura en Bolivia y en Perú.

Estas experiencias han demostrado la necesidad de institucionalizar prácticas transparentes para que no dependan de la buena voluntad de un miembro particular del consejo o de la acción de una organización específica de la sociedad civil. Otra lección dura de estas experiencias es que una campaña de transparencia exitosa no garantiza que el próximo proceso de selección sea llevado a cabo de una forma igualmente transparente. En otras palabras, las organizaciones de la sociedad civil no pueden rezagarse tras completar una campaña exitosa. Las prácticas no transparentes arraigadas tienen una tendencia a reafirmarse. En general, ha sido más fácil que las campañas de transparencia prevengan la selección de los candidatos más descaradamente politizados y corruptos, y mucho más difícil de garantizar la selección de los individuos más calificados.

Mientras que algunos poderes judiciales y legislaturas acogen la participación de la sociedad civil, muchos jueces y legisladores prefieren mantener su prerrogativa para hacer tratos a puertas cerradas. En algunos casos, los abogados han cuestionado la participación de los no abogados en el proceso de selección judicial. La noción de que el sistema de justicia sea considerado un servicio público no es ampliamente entendida.

Los donantes tienen un importante papel en respaldar estas iniciativas de la sociedad civil, que exigen suficiente flexibilidad por parte de ellos para ayudar aquellas iniciativas que puedan surgir en distintas oportunidades. Por otro lado, estos procesos necesitan ser autónomos y sostenibles, y no deberían depender excesivamente de las iniciativas o el apoyo financiero de los donantes.

Como sugieren los ejemplos citados, las organizaciones de la sociedad civil están en la actualidad involucradas en una variedad de iniciativas relacionadas a las reformas de justicia. Esfuerzos prometedores están ahora en camino para compartir experiencias a nivel regional y a desarrollar mecanismos para evaluar y monitorear la implementación de las reformas. Debido a la complejidad de los mecanismos de evaluación y de monitoreo, se necesitan dedicar más esfuerzos a su diseño y perfeccionamiento. En muchos casos, esto también conlleva desarrollar la capacidad técnica para monitorear y

evaluar efectivamente el funcionamiento de las instituciones del sector justicia y la implementación de las reformas. El desarrollo de esta capacidad técnica contribuirá a la preparación de estudios empíricos fiables del funcionamiento del sistema de justicia y del impacto de las reformas. En muchos casos, los mecanismos de monitoreo actuales necesitan ser desarrollados y fortalecidos, para garantizar que las reformas legales e institucionales sean llevadas a cabo adecuadamente y tengan los efectos esperados. Se necesitan desarrollar mecanismos que monitoreen la implementación de las leyes y el impacto de las iniciativas diseñadas para mejorar el acceso a una justicia efectiva (por ejemplo, reformas del proceso penal, leyes para la violencia domestica, amparos), para detectar problemas o avances, y para hacer recomendaciones bien fundamentadas. Esto implica el desarrollo de indicadores adecuados para medir el funcionamiento del sistema en diferentes áreas. Idealmente, las evaluaciones deberían ser llevadas a cabo antes y después de que las reformas sean implementadas, y los mecanismos de monitoreo deberían involucrar tanto a las instituciones del Estado como a las organizaciones de la sociedad civil.

El efecto de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los cuales han proliferado bastante en los últimos años, necesitan ser cuidadosamente evaluados, teniendo en cuenta si estos aseguran el respeto por los derechos fundamentales y si son apropiados para las comunidades donde estos se establecen (teniendo como base la participación comunitaria en la decisión de establecerlos y la definición de su mandato, personal, etc.) y si definen adecuadamente su relación con el sistema de justicia estatal.

Como en otras áreas, tanto las experiencias exitosas — como las que han fracasado — necesitan compartirse de manera que las organizaciones de la sociedad civil en diferentes países — y algunas veces en el mismo país — puedan aprender de sus experiencias mutuamente, y para que el sector justicia y otras ramas del gobierno puedan aumentar el beneficio que potencialmente una mayor transparencia y una participación de la sociedad civil puedan tener. Una variedad de iniciativas en los últimos años han dado oportunidades para un mayor intercambio entre las organizaciones de la sociedad civil y entre instituciones del sector judicial en países de toda la región. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas ha desempeñado un papel clave de coordinación en crear oportunidades para un mayor intercambio y el desarrollo de indicadores que puedan usarse en países de toda la región.

Un desafío clave es determinar como hacer más participe a la sociedad civil y de una forma más sostenida en los procesos de reforma, incluyendo el desarrollo de análisis, la propuesta y la implementación de reformas, así como la evaluación y el monitoreo del impacto de éstas. En varios países, incluyendo Ecuador, los esfuerzos están en marcha actualmente para consolidar una amplia coalición de individuos y/o de instituciones que puedan actuar como una opinión independiente, para poder alcanzar un consenso en áreas claves, y así ser capaz de tener un verdadero impacto en las reformas del sector justicia. A pesar de las importantes iniciativas tomadas en varios países, en la mayoría de los países de la región no hay aún un esfuerzo consistente, constructivo, y capaz de aportar propuestas viables y fundamentadas, así como de desarrollar mecanismos permanentes de monitoreo, dialogo e incidencia. Para asegurar que la reforma de la justicia beneficia a todos los usuarios del sistema — y a aquellos que tradicionalmente se les excluyen de el

—, y que es sostenible con el paso del tiempo, una gran variedad de grupos organizados de la sociedad civil necesitaran verse involucrados en estos asuntos de forma seria y constante.