



FOGAL

**SUMMIT FOCUS
POINT DE MIRE SUR LE SOMMET
ENFOQUE EN LAS CUMBRES**

SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

NÚMERO 1

OCTUBRE 2002

**ACCESO A LA
JUSTICIA E
INDEPENDENCIA
DEL PODER
JUDICIAL EN LAS
AMÉRICAS**

por Laurie Cole

SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS



ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LAS AMÉRICAS

por Laurie Cole

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y para las personas que influyen sobre la opinión pública en Canadá y el Hemisferio Occidental. La misión de FOCAL, creada en 1990, es desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más fuerte.

Las principales áreas de los programas de FOCAL son: pobreza e inequidad, desarrollo económico e integración comercial, gobernabilidad y desarrollo democrático, relaciones interamericanas, integración de América del Norte y el Foro de Investigaciones sobre Cuba (www.cubasource.org).

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. La traducción de este informe ha sido posible gracias a la ayuda prestada por el Ministerio de Justicia de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento (www.focal.ca).

Número Original publicado en octubre de 2002

Traducción al español publicada en diciembre de 2003

ISBN: 1-896301-97-5

ISSN: 1703-9681 (Impreso)

ISSN: 1703-969X (En línea)

Publications Mail Agreement: 40012931

ÍNDICE

Resumen	1
Executive Summary	2
Résumé	3
FOCAL y la Cumbre de las Américas	4
La Cumbre y la Justicia	4
Evaluación de las reformas judiciales	5
1. <i>Independencia del poder judicial</i>	6
• La situación actual	7
• Resultados	8
• Desafíos futuros	15
2. <i>Acceso a la justicia</i>	16
• La situación actual	16
• Resultados	17
• Desafíos futuros	22
Actividades multilaterales en el terreno	23
Conclusiones	24
Bibliografía	27

RESUMEN

El presente trabajo es el primero de una serie que FOCAL dedica a examinar el desempeño de los gobiernos del hemisferio en cuanto a los compromisos contraídos en las cumbres de las Américas. Este primer número trata específicamente el tema de las reformas en el campo de la independencia del sistema judicial, incluyendo las medidas adoptadas para hacer más transparente la selección de los jueces, seguridad de permanencia en sus cargos, normas de conducta apropiadas y mayor responsabilidad pública. Asimismo, se analizan las reformas realizadas en favor del acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia. A partir de los datos más recientes y de información disponible hemos realizado un análisis de los avances alcanzados desde la Cumbre de Québec y durante la década pasada.

Este estudio arroja conclusiones diversas. El éxito de las reformas y sus resultados han sido desiguales tanto entre los distintos países como dentro de ellos. En el área de la independencia del poder judicial, los consejos judiciales y las reformas en la duración y protección de los cargos de los jueces han posibilitado el surgimiento de sistemas judiciales más autónomos. Sin embargo, la corrupción, el control del ejecutivo y la destitución indebida de los jueces son problemas que aún persisten en los sistemas judiciales del hemisferio. Las medidas para lograr la independencia del sistema judicial con respecto a los otros poderes de gobierno deben ir acompañadas de un código de ética judicial y normas para la responsabilidad pública que garanticen el profesionalismo de los jueces y de los funcionarios de los juzgados.

En cuanto al acceso a la justicia, las investigaciones arrojan que a pesar de la existencia de defensorías públicas (entidades estatales que brindan asesoramiento legal gratuito a los individuos de bajos ingresos) en distintos países del hemisferio, por lo general éstas carecen de personal y de fondos suficientes, y no han sido capaces de adaptarse a la necesidad creciente de sus servicios. La creación de las defensorías del pueblo constituye un hecho halagüeño para garantizar el acceso de los ciudadanos a los mecanismos de justicia. No obstante, en aras de perfeccionar el acceso equitativo a la justicia de forma importante y definitiva, los gobiernos deben eliminar la discriminación y los prejuicios así como ofrecer mayor información y educación pública acerca de los derechos legales y sociales de los ciudadanos.

EXECUTIVE SUMMARY

This is the first in a series of issue updates in which FOCAL examines how governments across the hemisphere have fared in upholding the commitments made at past Summits of the Americas. This first report focuses specifically on reforms relating to the independence of the judiciary, including measures to improve transparent judicial selection, guarantee secure tenure and support appropriate standards of conduct and increased accountability. Reforms aimed at providing prompt, equal and universal access to justice are also examined. Consulting the most recent data and information available we consider the progress made in this area since Québec City and over the course of the last decade.

The report's findings are mixed. The success of reforms and their outcomes have been uneven between and within countries. In the area of independence of the judiciary, judicial councils and changes in the length and security of judges' tenure have laid the foundations for more autonomous judiciaries. However, problems of corruption, executive control and unlawful dismissal continue to plague courts throughout the hemisphere. It is argued that measures aimed at ensuring independence from other branches of government must be accompanied by a judicial code of ethics and standards of accountability that guarantee the professionalism of judges and court officials.

In terms of access to justice, research shows that while public defenders — state bodies that provide free legal council to low-income individuals — exist in countries across the hemisphere, they are in general understaffed, under-funded and have failed to evolve with the increase in demand for their services. The establishment of human rights ombudsmen (defensorías del pueblo) is highlighted as a bright spot in efforts to guarantee citizens' access to mechanisms of justice. However, to significantly and permanently improve equal access governments must work to eradicate discrimination and prejudice and improve information and public education about citizens' legal and social rights.

RÉSUMÉ

Voici la première édition d'une série de publications dont l'intention de FOCAL est d'examiner la manière dont les gouvernements, d'un bout à l'autre de l'hémisphère, ont donné suite à leurs engagements lors des derniers Sommets des Amériques. Ce premier compte rendu aborde les réformes inhérentes à l'indépendance du pouvoir judiciaire, en incluant les mesures visant à améliorer la transparence et assurer la permanence des fonctions légales, tout en supportant le renforcement des responsabilités et des règles de conduite appropriées. Les réformes visant à accroître l'accès rapide, l'impartialité et l'universalité de la justice sont également l'objet de cette étude. Après avoir consulté les plus récentes informations disponibles, nous considérons les progrès réalisés en cette matière depuis le Sommet de Québec et tout au cours de la dernière décennie.

Les conclusions de ce compte rendu sont variées. Le succès de ces réformes est, et a été, inégal entre les pays de la région et à l'intérieur de ceux-ci. En ce qui a trait à l'indépendance du pouvoir judiciaire, les conseils judiciaires et les modifications apportées afin d'assurer la permanence et la sécurité des fonctions légales constituent une fondation ayant contribué à l'autonomie des tribunaux. Toutefois, les problèmes afférents à la corruption, au pouvoir de l'exécutif et au renvoi illégal (des décisions) continuent de s'attaquer aux tribunaux à travers l'hémisphère. On allègue que les dispositions assurant l'indépendance des autres instances gouvernementales doivent être accompagnées d'un code d'éthique judiciaire et de normes de responsabilité qui garantiront le professionnalisme des juges et du personnel rattaché aux tribunaux.

Quant à l'accessibilité à la justice, des études démontrent que les avocats de la défense — entités étatiques qui fournissent gratuitement leurs services professionnels aux gens à faible revenu (aide juridique) — pratiquant dans des pays de l'hémisphère, sont, de façon générale, sous représentés, peu rémunérés, et ne peuvent suffire à la demande croissante de leurs services. La mise en place d'ombudsman en matière de droits de la personne (*defensorías del pueblo*) garantit l'accès des citoyens aux mécanismes de la justice. Cependant, afin de favoriser, de façon significative et permanente, un accès équitable, les gouvernements se doivent de faire disparaître la discrimination et les préjugés, et améliorer l'information et l'éducation destinées au public, en ce qui a trait aux droits légaux et sociaux des populations.

FOCAL Y LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) ha participado en el proceso de Cumbres de las Américas desde la Cumbre de Santiago en 1998. Durante ese tiempo, FOCAL ha postulado una mayor inclusión de actores de la sociedad civil en el proceso de las cumbres y ha dado asesoría en materia de política para preparar la contribución de la sociedad civil a la agenda de la Cumbre. FOCAL tuvo una participación importante en mantener a los funcionarios de gobierno, encargados de fijar políticas y expertos informados sobre la Cumbre de la Ciudad de Québec por medio de la publicación regular de una serie de boletines sobre la cumbre en conjunto con la Universidad Internacional de Florida. Con este informe continuamos demostrando nuestro interés en el proceso de las cumbres y hacemos resaltar nuestra creencia en los beneficios que la acción multilateral concertada – como las cumbres – pueden tener en los países del hemisferio.

Esta publicación es la primera de una serie de números preparados por FOCAL sobre asuntos de actualidad. Esos números informativos evalúan la forma en que los gobiernos y organismos multilaterales han mantenido las promesas hechas en los Planes de Acción firmados en Miami en 1994, Santiago en 1998 y la ciudad de Québec en abril de 2001. Hemos iniciado este proyecto porque FOCAL considera que si bien la participación de la sociedad civil en la concepción y contenido de las iniciativas hemisféricas es crucial para su éxito y legitimidad, también es imperativo que la sociedad civil participe activamente en el seguimiento y la promoción de la ejecución de los acuerdos aprobados en las diversas cumbres de las Américas.

En su primer informe FOCAL examina la reforma judicial en la región y estudia el progreso realizado desde la cumbre de la ciudad de Québec y en el curso de la última década. El informe trata específicamente sobre los intentos de mejorar el acceso a la justicia y la independencia del poder judicial, puntos contenidos en el Plan de Acción de la cumbre de la ciudad de Québec bajo el título de *Justicia, estado de derecho y seguridad de la persona*.

LA CUMBRE Y LA JUSTICIA

Uno de los pilares fundamentales de la sociedad democrática lo constituye un sistema de justicia independiente. La justicia y el estado de derecho son el fundamento de los derechos humanos y la seguridad personal. Son esenciales para el buen funcionamiento de la democracia y para facilitar el crecimiento económico, el desarrollo institucional y una mejor productividad. Son necesarios para el funcionamiento diario de los compromisos cívicos de personas y grupos. Durante la década de 1990, dirigentes de organismos multilaterales, de la sociedad civil y dirigentes nacionales de los 34 países participantes en el proceso de las cumbres prometieron instaurar sistemas de

justicia fuertes por cuanto son un fundamento necesario para los demás compromisos de las cumbres.

En consecuencia, los temas relativos a la justicia y al sistema judicial han tenido mayor prominencia en los Planes de Acción más recientes. El Plan de Acción de Miami se refería al tema sólo de pasada, mientras que en los planes de acción de Santiago y de Québec ocupa una sección aparte. En ambos documentos, los países del hemisferio prometieron mejorar el acceso a la justicia y la independencia del poder judicial. Los dirigentes nacionales acordaron en la ciudad de Québec:

Acceso a la justicia

Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia;

Independencia del poder judicial

Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad.

La reforma de cualquier poder judicial nacional es un proceso complejo y permanente que implica las acciones coordinadas de diversos actores. Para tener éxito, exige tanto un respaldo financiero sostenido para las reformas, como un apoyo político de parte de los principales participantes. La firma de los Planes de Acción de Santiago y la ciudad de Québec fue un signo para los ciudadanos del hemisferio de que los dirigentes de sus países estaban dando el apoyo político requerido para iniciar cambios muy necesarios. En las siguientes secciones veremos si el compromiso se ha traducido en acción: ¿tienen los ciudadanos del hemisferio mejor acceso a sistemas de justicia más independientes?

EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS JUDICIALES

Las reformas judiciales no sólo son difíciles de implementar con éxito, sino que también son difíciles de evaluar por tres razones básicas. En primer lugar, los sistemas de justicia en el hemisferio fueron fundados sobre diversas combinaciones de tradiciones jurídicas occidentales. Diversas circunstancias políticas, culturales e históricas han resultado en sistemas que funcionan con bases administrativas, organizativas y filosóficas distintas. Cada país exigirá que reformas diferentes sean implementadas por organismos distintos en secuencias variadas. Por lo tanto, no hay un modelo único que pueda

determinarse como el mejor modo de poner en ejecución un sistema judicial que funcione bien.

En segundo lugar, las reformas no suceden en el vacío. Es posible que una vez implementada, una reforma no produzca el resultado esperado porque su efecto es moderado o contrarrestado por alguna otra dinámica: un país puede tener un buen sistema de selección judicial, pero a la vez un sistema muy jerárquico o corrupto de promoción o disciplinario; o se puede instituir un programa de capacitación superior y a la vez dejar intacta la administración burocrática de los tribunales que ocasiona atrasos y un trámite lento de los expedientes; puede haber asistencia jurídica a personas marginadas, pero funcionar en el contexto de un sistema tradicionalmente discriminatorio y basado en preceptos sociales de desigualdad.

En tercer lugar, no hay datos uniformes, de series cronológicas sobre muchos países o temas debido a la falta de materiales accesibles para medir las reformas judiciales claves y sus resultados. No obstante, el examen de los datos y la información que se encuentra disponible sobre recientes reformas indican éxitos y destacan áreas que requieren mayor apoyo y atención. Si bien no constituyen una medición definitiva, esos resultados proporcionan una evaluación del estado de las iniciativas de reforma judicial realizadas en el marco de las cumbres.

Este informe describe los temas planteados en cuanto a la independencia del poder judicial y al acceso a la justicia, al mismo tiempo que observa algunas de las iniciativas que los gobiernos han implementado en un esfuerzo para incorporar las promesas hechas en Santiago y la ciudad de Québec.

1. INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

La independencia del poder judicial es la piedra angular para el éxito de la reforma y condición para un sistema de justicia imparcial, eficiente y fiable. Una judicatura independiente toma decisiones vinculantes sobre cómo se aplica la ley al estado y la ciudadanía en los casos que se le presentan. Sin eso, el estado de derecho que garantiza a los ciudadanos acceso a mecanismos de solución de conflictos, protege los derechos constitucionales y garantiza la supeditación del estado a las leyes no puede funcionar (Unger, pág. 119).

Recientes publicaciones sobre la independencia del poder judicial señalan que las reformas deben tomar en consideración tanto la independencia externa como la interna.

La independencia externa es la reducción de la vulnerabilidad del poder judicial a la presión de otras ramas de gobierno, de los militares y de fuerzas privadas influyentes. La falta de independencia externa queda demostrada en

ejemplos de poderes externos que arreglan nombramientos, tienen la capacidad de sacar o descalificar jueces, ignorar sentencias o cerrar tribunales del todo. La independencia interna es igualmente importante para el funcionamiento justo y eficiente del sistema de justicia. Se refiere a la autoreglamentación de los jueces y al sistema de los tribunales. Una vez que el poder judicial obtiene independencia frente a influencias externas al tener garantías legislativas y administrativas, es necesario que los jueces mismos tengan las capacidades necesarias para hacer su labor en forma justa y efectiva (Méndez, págs. 1-2).

En muchos casos las “reformas de independencia” se centran en los aspectos externos del problema, por cuanto son posiblemente los más visibles y los más fáciles de abordar mediante legislación, la formación de consejos y el establecimiento de un procedimiento oficial. No obstante, para ser efectivas, las reformas deben incluir elementos que enfrenten los dos tipos.

Independencia del poder judicial: la situación actual

El poder judicial en las Américas continúa enfrentando impugnaciones frecuentes a su independencia. Los jueces se ven limitados en su capacidad de tomar decisiones y emitir sentencias basadas en la interpretación justa y bien informada del derecho, sin inhibiciones provenientes de la presión política y económica. A menudo, carecen de jurisdicción sobre otros poderes de gobierno. Los tribunales no tienen discreción presupuestaria o deben enfrentar una administración judicial anticuada y sistemas deficientes de manejo de expedientes. Los jueces a menudo son susceptibles a intimidación y amenazas, no tienen estabilidad de trabajo y pueden sufrir repercusiones tales como la pérdida del trabajo o medidas disciplinarias por entregar decisiones “incorrectas” o desfavorables (Popkin, pág. 103).

En el último decenio, los gobiernos, así como las organizaciones regionales e internacionales, han estado más activos en confrontar estos desafíos tomando medidas destinadas a reforzar la independencia judicial. Hasta la fecha se ha logrado algo de progreso en la planificación y puesta en práctica de reformas. Si bien esto constituye un paso positivo, las reformas no han tenido el éxito que se podría haber esperado en cuanto al logro de resultados positivos y sostenibles, y en muchos casos la impunidad y la corrupción siguen presentes. Las evaluaciones preliminares sobre la efectividad de los programas para efectuar el cambio, así como el nivel y alcance del compromiso de los gobiernos nacionales y los dirigentes judiciales de seguir adelante con las reformas necesarias, son mixtas. La sección siguiente examina algunos ejemplos específicos de reforma en más detalle.

Independencia del Poder Judicial: Resultados

El Plan de Acción de la Cumbre de Québec establece cuatro áreas de reformas con el objetivo de hacer realidad la independencia judicial en las Américas:

- Transparencia en la selección de autoridades judiciales;
- Seguridad de permanencia en el cargo;
- Normas de conducta apropiadas; y
- Sistema de responsabilidad ante la sociedad.

Transparencia en la selección de autoridades judiciales

El proceso de selección de jueces (tanto de la corte suprema como de los tribunales inferiores) es fundamental para el carácter independiente de su conducta una vez que éstos ocupen el cargo. Actualmente, la selección de jueces en gran parte del hemisferio se hace en una forma que no es transparente, sin dársele suficiente importancia a la calidad de los candidatos y habiendo demasiado control en manos de determinados grupos de poder.

A fin de garantizar la independencia, es imperativo que los métodos de selección sean transparentes, se basen en criterios políticos y profesionales objetivos, y que sean debatidos públicamente. Los jueces calificados que sean nombrados sobre la base de puntajes, elegidos por sus colegas o seleccionados por el ejecutivo en un proceso basado en méritos son generalmente menos vulnerables a la presión externa, por cuanto a menudo no tienen que “pagar deudas” por sus nombramientos. Además, los jueces elegidos de esa forma tienen mayor posibilidad de tener confianza en su trabajo y cuentan con las calificaciones necesarias para realizar sus labores.

Una de las principales estrategias empleadas con el objeto de mejorar la selección de jueces en el hemisferio ha sido a través de la formación de **consejos judiciales**. Esos organismos varían en composición y mandato de un país a otro, y son elegidos en diversas combinaciones por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de gobierno. Sus responsabilidades pueden incluir contratación, nombramiento y selección de candidatos, así como encargarse de la disciplina, las finanzas y la elaboración de políticas dentro del poder judicial. La razón de su establecimiento es que un consejo judicial independiente puede ayudar a ampliar el proceso de selección y asegurar que se tomen en cuenta consideraciones profesionales (Popkin, pág. 104).

Tabla 1 – Consejos judiciales		
País	Fecha de formación	Situación (funcionamiento, principales problemas y desafíos)
Argentina	1998	- Composición y decisiones influidas fuertemente por política partidaria / presión del ejecutivo. - Enfrenta competencia con la Corte Suprema.
Bolivia	1998	- Conflicto con la Corte Suprema. - Lucha de poder con otros organismos por jurisdicción, descrito como muy grande e ineficiente.
Brasil	1979	N/A
Colombia	1991	Se han hecho propuestas de disolver el consejo.
Costa Rica	1993	Actúa sólo como órgano administrativo accesorio a la Corte Suprema.
República Dominicana	1994	Composición altamente politizada.
Ecuador	1998	Se han hecho propuestas de disolver el consejo
El Salvador	1989	Recientemente obtuvo mayor independencia de la Corte Suprema, intenta aumentar la transparencia y la capacidad técnica.
Guatemala	1999	Limitado a órgano administrativo accesorio de la Corte Suprema.
México	1994	El Consejo judicial está muy influido por la Corte Suprema y otras ramas de gobierno.
Panamá	1987*	*La formación de un consejo judicial se incluyó en el nuevo Código Judicial de 1987 pero no se ha formado todavía.
Paraguay	1992	Mandato restringido, limitado a proponer una lista de candidatos a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores – pero se considera positivo.
Perú	1981	El consejo ha sido perjudicado por medidas del poder ejecutivo.
Uruguay	1981	N/A
Venezuela	1969	Eliminado en 1999.

Fuentes: Popkin, págs. 105-6; Unger, Capítulo 5; Cumaraswamy, pág. 6.

Desde principios de la década de 1980, doce países en América Latina han establecido algún tipo de consejo judicial. En muchos casos es un paso en la dirección correcta y la experiencia ha demostrado que esos consejos en realidad han ampliado el número de actores que participan en la selección judicial. Desgraciadamente, los consejos judiciales no siempre han generado los resultados esperados. En la mayoría de los países, la selección de jueces sigue siendo un proceso politizado y problemático y los consejos han sido ineficaces para controlar al poder ejecutivo y el desorden judicial. En algunos casos caen en los mismos problemas para cuyo combate fueron creados (Unger, págs.169-71). Entre los problemas más frecuentes se encuentran la interferencia del ejecutivo, política partidaria y la falta de directrices y jurisdicción claras. Muchos consejos son seleccionados siguiendo líneas partidarias y enfrentan estancamiento y desconfianza al realizar sus labores (ver Tabla 1).

Si bien es un proceso lento, y los procedimientos arbitrarios y políticamente motivados siguen siendo una barrera para el nombramiento de jueces independientes, la formación de consejos judiciales está sentando las bases necesarias para futuras mejoras. En el pasado reciente, varios países han realizado cambios legislativos y organizativos a fin de lograr que el proceso de selección de jueces sea más transparente. En un estudio realizado en 2001 por la Fundación para el Debido Proceso Legal, un organismo con sede en Washington D.C., se determinó que la mayoría de los países que participaron en el estudio habían creado nuevos sistemas para elegir a los jueces de la Corte Suprema y/o de tribunales inferiores y en los últimos años ha habido mejoras discernibles en la región (Popkin, pág.104).

Seguridad de permanencia en el cargo

Tal como la selección transparente de jueces, la duración y seguridad del nombramiento de un juez son decisivas para su capacidad de juzgar en forma imparcial – y crucial para su independencia. En muchos países, los jueces de la Corte Suprema tienen nombramientos de corta duración que coinciden con los periodos presidenciales. Además, los jueces son regularmente despedidos o reemplazados antes del término de su mandato por razones políticas o personales. La seguridad de la permanencia en el cargo asegura que los jueces no puedan ser removidos del puesto antes del término de su mandato sin razones justificadas y de conformidad a procedimientos oficiales y predeterminados.

En un esfuerzo para garantizar la seguridad en el cargo y suficiente titularidad, varios países han modificado la **duración** de los jueces en sus cargos. Los nombramientos también se han hecho de modo que no

coincidan con las elecciones presidenciales. En muchos países los jueces ocupan el cargo por un período mínimo de 5 años. Las constituciones de varios países garantizan un mandato obligatorio hasta la jubilación a la edad de 75 años. Un período amplio significa que los jueces son menos vulnerables a la presión política, y que hay menos posibilidad de que hayan sido nombrados por políticos actualmente en el poder. También les da el espacio y la protección para tomar decisiones imparciales basadas en los hechos del caso.

Tabla 2 – Permanencia de los magistrados de la Corte Suprema en el cargo

País	Período de duración del de los magistrados de la Corte Suprema en el ejercicio de sus cargos
Argentina	Cargo permanente hasta la edad de 75.
Bolivia	Período de 10 años.
Canadá	Cargo permanente con jubilación obligatoria a la edad de 75.
Chile	Cargo permanente hasta la edad de 75.
Costa Rica	Jueces son reelegidos por períodos de 8 años.
República Dominicana	Cargo permanente con jubilación obligatoria a la edad de 75.
El Salvador	Períodos de 9 años.
Guatemala	Períodos de 5 años.
Honduras	Período sin límite predeterminado — determinado por el Presidente de la Corte Suprema.
México	15 años, sin renovación (reducido de nombramiento vitalicio).
Panamá	Período de 10 años, pero no se aplica obligatoriamente
Paraguay	Cargo permanente hasta la edad de 75.
Perú	Período de 7 años, con períodos posteriores a base de ratificación cada 7 años.
Uruguay	Período de 10 años, con un período de espera obligatorio de cinco años antes de un nuevo nombramiento.
Venezuela	Período de 12 años sin nuevo nombramiento.

Fuentes: Unger, pág. 140; Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) informes de países (Perú, El Salvador, Panamá, Paraguay, Bolivia, República Dominicana).

Hay críticos que señalan que los períodos más prolongados – específicamente períodos vitalicios – pueden ser problemáticos, por cuanto fomentan la autocomplacencia, dan seguridad a jueces de calidad inferior y garantizan la impunidad judicial. Este punto destaca nuevamente el carácter interrelacionado de las reformas. Para lograr que la permanencia en el cargo impulse la independencia judicial debe

estar precedida por un proceso de selección justo y transparente de los jueces, unido a procedimientos para vigilar el rendimiento de los jueces y abordar los casos de mala conducta. La existencia de procedimientos adecuados de evaluación y de disciplina, decididos por una entidad independiente, son salvaguardias necesarias que protegen al juez del despido ilegal y arbitrario. También le dan garantía al público de que los jueces lleven a cabo sus obligaciones en forma apropiada.

Hasta la fecha en las Américas, los gobiernos han tenido más éxito en redactar legislación para proteger la duración del cargo judicial que en respetar los nombramientos de los jueces. Los procedimientos disciplinarios a menudo son complicados e ineficientes, dan impunidad así como permiten que continúen las suspensiones arbitrarias. Recientes ejemplos del hemisferio confirman eso. En Guatemala, el Consejo Judicial Supremo, encargado de castigar, suspender y remover a los jueces, ha suspendido ilegítimamente a jueces, sin salarios, y ha despedido indiscriminadamente a jueces antes de que cumplan su período (DPLF informe nacional – Guatemala, pág. 4). En Argentina, durante 1999, una serie de jueces federales fueron suspendidos de sus cargos bajo acusaciones de mala conducta. La mayoría de las remociones fueron legítimas, pero siguen habiendo casos de despido arbitrario por causas de venganza política contra un juez por sus sentencias anteriores (Comisión Internacional de Juristas, pág. 6).

Normas de conducta apropiadas

El Plan de Acción de la ciudad de Québec también se refiere a la necesidad de normas de conducta apropiadas. A pesar de las garantías constitucionales y legislativas de independencia, a menudo los jueces mismos carecen de la “actitud intelectual y moral de independencia y lealtad a sus labores que se exige de ellos” (Méndez, pág. 2). La protección contra presiones externas no conducirá a un poder judicial independiente y fiable a menos que esté acompañada por una estructura judicial interna caracterizada por normas exigentes, integridad y responsabilidad. Los jueces mismos deben estar bien capacitados, adherirse a un conjunto aprobado de reglas y contar con mecanismos internos contra la corrupción destinados a limitar el mal uso de su posición judicial.

Un método para garantizar ciertas normas de conducta podría incluir la creación e implementación de un código de ética que defina la conducta exigible y aceptada para los jueces en su cargo y fuera de él. Un examen de la existencia del código de ética judicial revela que de los once países para los cuales hay datos, sólo dos – Panamá y Honduras

– han instituido un código de ética.¹ En los dos casos los intentos de invocar los códigos han sido inefectivos para modificar la conducta judicial. Chile estableció recientemente una Comisión de Ética del Poder Judicial, que no cuenta todavía con un código de ética, pero está encargado de juzgar y aplicar medidas disciplinarias a los jueces acusados de corrupción. Debido a su período relativamente corto de funcionamiento, los analistas no pueden decir aún si la Comisión tendrá éxito en sancionar a los jueces corruptos o no (DPLF informes nacionales; Cumaraswamy, pág. 6).

Lo importante es que las normas de conducta dentro del sistema judicial hayan entrado en el debate público y sobre la reforma, y que muchos países estén actualmente contemplando la introducción de un código de ética. La Cumbre de Québec destaca la necesidad de dicho código, como un paso positivo hacia una mayor independencia.

Sistema de responsabilidad ante la sociedad

Íntimamente conectado a las normas de conducta y a la independencia interna está la rendición de cuentas judicial, que exige “que un órgano más o menos independiente explique y justifique sus acciones, de preferencia en términos de reglas o criterios ampliamente aceptados y preestablecidos” (Hammergren, pág. 151). Históricamente los jueces de la región no han sido transparentes en su conducta ni en cuanto a las sentencias que han dictado. Actualmente en el hemisferio hay grandes diferencias en el nivel de rendición de cuentas que se pide de los jueces (Hammergren, pág. 157).

La rendición de cuentas exige que haya dos condiciones relacionadas. Que se le exija al poder judicial que dé a conocer y explique sus decisiones, sobre la base de normas predeterminadas; y en segundo lugar, que cuando no se haga pública la información, o se descubra corrupción o conducta inapropiada, haya una respuesta rápida, imparcial y exigible.

El público debe tener acceso transparente a la información relativa al funcionamiento y a los resultados del sistema de justicia. Eso incluye información sobre asuntos de procedimiento tales como el presupuesto judicial y la vigilancia de los salarios y haberes de los jueces. Los aspectos jurisdiccionales también deben ser examinados, incluidos los informes sobre los juicios, las decisiones de los jueces y las sentencias resultantes. Esas medidas se ven facilitadas por una mayor información

¹ Los países sobre los cuales hay datos son: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, y Perú.

en los medios de prensa, mayor participación de parte de las organizaciones de la sociedad civil, así como campañas de educación del gobierno y mecanismos regulares de presentación de informes. Ese acceso a la información debe ir acompañado por medidas que permitan que se presenten quejas y se reclamen investigaciones contra el sistema o individuos. Esas reclamaciones deben abordarse y se debe castigar en forma sistemática, y el juicio resultante debe ser respetado.

**Tabla 3 – Acceso a Información en Internet
en países seleccionados**

País	Presupuesto Judicial	Gastos de tribunales	Salarios de jueces	Sentencias de jueces	Quejas
Argentina	✓	✓		✓	
Bolivia					
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓
Chile		✓		✓	✓
Colombia					✓
Costa Rica	✓		✓	✓	
Ecuador				✓	
El Salvador					
Guatemala					✓
Jamaica				✓	
México					
Nicaragua					
Panamá	✓		✓	✓	✓
Paraguay					
Perú					
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela					✓

Fuente: Sitios oficiales de países.

Una forma de evaluar la accesibilidad de la información es ver si se encuentra en los sitios web oficiales de los gobiernos lo cual es un índice del nivel de apertura y de voluntad de comunicar y publicar la información.² Un examen de la información existente en el Internet

² Este medio obviamente tiene sus problemas. La información entregada de esta manera puede no ser accesible a grandes sectores de la población, ya que al acceso a Internet en la región es disparado y en algunas zonas no está desarrollado. Además, la falta de información en algunos sitios de gobierno puede ser reflejo del empleo reciente del Internet y otras tecnologías, y no de falta de transparencia y

relativa a los presupuestos judiciales, gastos de tribunales, espacio para presentar quejas, así como datos sobre los salarios y sentencias anteriores de los jueces indica que en la actualidad los países de la región no están dando a conocer gran parte de la información básica que el público requiere a fin de estar informado sobre las operaciones y el funcionamiento del poder judicial, garantizando de ese modo la rendición de cuentas. La Tabla 3 muestra que de los diecisiete países examinados, sólo dos — Brasil y Uruguay — han puesto los cinco tipos de información en sus sitios, mientras seis países no entregan ninguna información. Las sentencias de los jueces de la Corte Suprema y un espacio donde presentar quejas contra los jueces fueron los dos campos sobre los cuales la mayoría de los países suministraron información. Desgraciadamente, menos del 50% de los países proporciona este tipo de información.

El acceso a la información es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la rendición de cuentas. Sólo cuando cuentan con la comprensión y tienen los detalles de los asuntos, pueden los ciudadanos comenzar a evaluar si los sistemas están funcionando en forma aceptable. Los sistemas judiciales de la región deben hacer más para darles a sus ciudadanos esa información pertinente.

Independencia judicial: Desafíos futuros

Las reformas analizadas anteriormente han ayudado a obtener tanto la independencia interna como externa del poder judicial, pero en muchos casos sólo representan los primeros pasos en un proceso complejo y de múltiples niveles. Los esfuerzos hechos hasta la fecha han sido alentadores:

- El hecho de que el tema haya sido incluido en los Planes de Acción de las Cumbres le da un sitio destacado y lo pone en el programa de los gobiernos y de los organismos multilaterales;
- La formación de consejos judiciales, aun cuando enfrenten algunos problemas, constituye un paso importante hacia un proceso más transparente de selección de jueces;
- Hay mayor conciencia sobre la necesidad de sistemas y mecanismos de evaluación internos, además de externos; y
- Ha habido una mayor cantidad de informes sobre violación de permanencia en el cargo — el debate público de esas acciones crea mayor conciencia en la ciudadanía sobre el tema y su importancia.

rendición de cuentas. No obstante, vale la pena señalar que muchos de los países estudiados mantienen sitios de Internet visualmente impresionantes y bien estructurados, lo cual podría hacer pensar que la falta de información no se debe a limitaciones técnicas.

Sin embargo, todavía queda mucho trabajo por hacer:

- En muchos casos, los principales opositores a la reforma judicial son los magistrados de la Corte Suprema, los partidos políticos e intereses privados poderosos que se aprovechan del sistema actual y están habituados a operar por encima o fuera de la ley.
- El cambio de esos aspectos y patrones exige mucho más que la reforma de la legislación o de los códigos; requiere cambios más profundos y fundamentales respecto a lo que se considera una conducta aceptable, a cómo conciben los jueces su papel y sus obligaciones, y a lo que les pide y exige el público.

2. ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia es otro tema incluido en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas. El acceso a la justicia se refiere a la capacidad de las personas de hacer uso de mecanismos que les permitan mediar, y solicitar reparación en materia de controversias legales. Conforme a estadísticas recientes, más del 80% de los latinoamericanos enfrentan obstáculos que limitan su acceso a un sistema de justicia para resolver sus conflictos en forma eficiente (Unger, pág. 187).

El proceso de presentar una queja a los funcionarios para obtener mediación implica varios pasos distintos, y exige la participación de varios organismos diferentes. Inicialmente, los ciudadanos necesitan acceso a los instrumentos requeridos para hacer uso de un sistema de justicia, incluyendo: trato justo por parte de la policía, información oportuna sobre la infracción cometida, conocimiento sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos, y acceso a abogados o asesores informados. Una vez dentro del sistema jurídico, los ciudadanos deberían poder contar con la aplicación de procedimientos judiciales adecuados que conduzcan a fallos eficientes, justos y que se hagan cumplir.

Acceso a la Justicia: La situación actual

A pesar de las reformas destinadas a aumentar la accesibilidad, muchos de los problemas substantivos no se están abordando adecuadamente y aún existen obstáculos que pudieran hacer fracasar el acceso a la justicia. En la fase de acceso inicial, las personas que buscan justicia sufren una carencia de información o de mala información, barreras físicas al servicio y una falta de representación legal asequible económicamente. En cuanto al aspecto estructural, existen numerosos problemas que pueden impedir el acceso, incluida la falta de jueces calificados, insuficiente infraestructura, así como exigencias burocráticas grandes y malos sistemas de administración. Hay circunstancias adicionales y quizás menos aparentes que pueden limitar la capacidad de los ciudadanos de resolver conflictos por medio de canales

oficiales. Entre esas circunstancias están diversas formas de discriminación, corrupción, una profunda desconfianza de la sociedad con respecto al sistema de justicia y al formalismo jurídico – en que los jueces siguen la “letra” de la ley sin tomar en cuenta el contexto o la situación o el “espíritu” de la ley.

Muchos países han comenzado a hacer modificaciones a fin de mejorar el acceso a la justicia. Algunos de esos esfuerzos incluyen presupuestos judiciales federales garantizados, intentos de mejorar la defensa legal de las personas involucradas en casos penales mediante el reforzamiento de las oficinas de los defensores públicos, adopción de procedimientos orales en vez de procedimientos escritos y el establecimiento de Defensorías del Pueblo. A pesar de esos esfuerzos, siguen habiendo expedientes atrasados en los tribunales. Por ejemplo, en Venezuela y Argentina el período de espera promedio en un juicio penal es de 4.5 años. Hay una cantidad abrumadora de personas que actualmente están encarceladas en las Américas sin que ni su culpabilidad ni su inocencia hayan sido determinadas por un tribunal. Los datos de los países andinos en 2000 señalan que entre el 43% y el 72% de los encarcelados no han sido aún sentenciados oficialmente. Esas cifras demuestran las enormes dificultades que enfrentan tanto los acusados como las víctimas cuando intentan utilizar los mecanismos por los cuales se supone se hace justicia. Esos problemas continúan limitando la confianza en el sistema de justicia en la región, ya que las reformas propuestas hasta la fecha no han logrado aumentar el acceso a la justicia de manera significativa.

Tabla 4 – Personas en prisión a la espera de sentencia

País	Total de reos	% sin sentenciar
Bolivia	8 123	72%
Chile	30 810	54%
Colombia	50 171	43%
Ecuador	8 568	71%
Perú	26 954	60%
Venezuela	14 308	45%

Fuente: Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind5.HTM)

Acceso a la justicia: Resultados

El Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de la ciudad de Québec trata específicamente con mecanismos para:

- Apoyar las iniciativas públicas y privadas destinadas a educar a la población sobre sus derechos; y
- Promover medidas que “aseguren un acceso pronto, igualitario y universal” a la justicia.

Defensores públicos y asistencia jurídica

Uno de los componentes claves de un sistema de justicia accesible es el derecho a una representación justa e imparcial. El Artículo 8, Sección E de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* afirma que toda persona tiene el “derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley”.

Hay países en el hemisferio que proporcionan asesoría jurídica gratuita a personas de bajos ingresos que han sido acusadas de algún delito penal. A menudo los defensores públicos trabajan para un organismo de gobierno encargado de proveer representación en casos penales y/o civiles (*defensorías públicas*).³ De acuerdo con los datos recogidos en la Primera Reunión Interamericana de Defensores Públicos, en septiembre de 2001, 15 países tenían un sistema de asistencia jurídica o de defensa pública para representar a quienes no podían tener un abogado propio en casos penales y, en algunas circunstancias, casos civiles, laborales y familiares. Los datos de esos programas son variados – desde el número de personas que recibían los servicios, el número de abogados de planta y el porcentaje de casos resueltos por los servicios de asistencia jurídica.

A pesar de su difundida existencia, los servicios de asistencia jurídica en las Américas son todavía muy insuficientes y no han logrado evolucionar con el aumento de la población y de la demanda. Los datos en la Tabla 5 muestran algunos de los principales desafíos que enfrentan los defensores públicos / servicios de asistencia jurídica. En la mayoría de los casos los programas se caracterizan por un suministro inadecuado de abogados, con proporciones de abogados per cápita que llega en algunos casos a un abogado por más de trescientos mil ciudadanos. El impacto de esta escasez en servicios jurídicos se agudiza por el hecho de que en la mitad de los países estudiados, más de 75% de los casos penales enfrentan retrasos terribles – lo cual contribuye a largos períodos de encarcelamiento antes de terminarse el juicio.

³ Los países pueden suplementar esto con un sistema de vales, en que las personas que lo necesiten reciben un vale que puede ser canjeado en ciertos bufetes privados. Además de las oficinas de defensores públicos, hay tipos adicionales de servicios públicos y privados que prestan asistencia a los necesitados, así como información y asesoría en asuntos legales y en cuanto a derechos. Muchos países tienen una combinación de dichas clínicas establecidas por universidades, escuelas de derecho, organizaciones no gubernamentales, colegios de abogados y organizaciones profesionales.

**Tabla 5 – Defensores públicos en las Américas
(2000-2001)**

País	Población por abogado de asistencia jurídica	Número de abogados de asistencia jurídica	Porcentaje de casos atendidos por los servicios de asistencia	Año de creación del servicio
Trinidad y Tobago	4 313	300	75% de casos penales 35% de casos civiles	Enmendado 1999
Canadá (Ontario)	2 880	3 993	-	1967 (provincial)
El Salvador	8 815	712	90% de casos penales	1983
Paraguay	27 480	200	90% de casos penales 60% de casos civiles	1998
Colombia	36 801	1 150	17.5% de todos los casos	1992
Argentina	43 201	857	85-90% de casos penales	1994
Brasil	56 898	3 000	90% de casos penales 60% de casos civiles	-
Panamá	59 500	48	8% de todos los casos	-
Perú	98 627	263	-	-
Bolivia	101 573	82	49% de casos penales	1992
República Dominicana	215 282	39	-	-
México	144 141	686	80-90% de casos penales	1998
Nicaragua	338 067	15	-	1999
Ecuador	383 212	33	30% de casos	-
EE.UU.	-	-	80-85% de casos	1964

Fuente: Compilados del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas" (<http://www.cejamericas.org>).

En la actualidad, la defensa pública está a un nivel por debajo de las normas básicas y el servicio prestado no cumple con las expectativas en términos de la cantidad y la calidad. También se ha planteado que si bien las reformas de asistencia jurídica son convenientes políticamente y gozan de apoyo popular, la representación jurídica no trata las ineficiencias básicas del sistema, y puede hacer poco más que parchar los problemas de mayor envergadura, sin lograr tener efectos sociales o jurídicos mayores.

No obstante, resulta alentador percibir que de los países que proporcionaron datos, más de la mitad han establecido defensores

públicos en la última década. Si bien hay problemas de capacidad, administración y cobertura con esos servicios, el mismo hecho de que se hayan formado representa un avance esperanzador. Además, la Primera Reunión Interamericana de Defensores Públicos que produjo estos datos, y conferencias similares y asociaciones nacientes de defensores públicos, afirman que esos organismos están comenzando a cobrar fuerza. Las reuniones regulares, y actividades de investigación y promoción permitirán que los defensores hagan más presión por las personas a las que sirven y representan.

Defensorías del Pueblo

Un acontecimiento interesante de la última década ha sido la creación de oficinas nacionales de defensa de los derechos humanos (*Defensorías del Pueblo*) en once países de las Américas. Las Defensorías son organismos administrativos encargados de supervisar la garantía de los derechos ciudadanos frente al gobierno y todas sus entidades y ministerios. Esas oficinas tramitan las quejas de los ciudadanos sobre violaciones de la ley. Si bien no tienen la capacidad de dictar fallos ni de imponer sentencias, trabajan por dar solución a problemas relativos a servicios del estado e investigan los problemas derivados de la conducta de la policía, cárceles y jueces (Unger págs. 36-37).

Las defensorías, formadas en la mayoría de los casos durante la década de 1990, han tenido éxito hasta ahora, y han ganado amplia popularidad y confianza, actuando como fuertes defensores de la ciudadanía. Las Defensorías investigan casos específicos de abusos y conducta inapropiada, al mismo tiempo que ayudan a hacer la conexión entre casos aislados y problemas sociales de carácter más amplio, tales como marginalización, pobreza, y violencia contra la mujer y los niños. Su labor crea conciencia sobre los abusos que se cometen, educan a la población respecto de sus derechos y las responsabilidades que el estado tiene en relación con sus ciudadanos. Al dar representación legal y atención social, también han tenido un papel clave en facilitar contactos entre organizaciones con propósitos similares, lo cual permite que grupos previamente marginados puedan presentar sus quejas y preocupaciones a una escala mayor.

Al igual que los consejos judiciales, las defensorías enfrentan la politiquería y presiones de parte de fuerzas poderosas que luchan por impedir que tengan éxito. Tienen ante sí obstáculos grandes que les dificultan poder hacer cambios duraderos, eliminar el abuso endémico y a gran escala y otras deficiencias estructurales e institucionales. Los sectores opuestos han tratado de limitar su efectividad reduciendo sus presupuestos anuales y sacando a los defensores titulares de sus cargos antes de que se cumpla su período. No obstante, los exámenes preliminares de esos organismos han sido positivos.

Las instituciones mantienen una notoriedad pública destacada en muchos países, generalmente están administradas por personal dedicado y gozan de la confianza del público. En Perú, la Defensoría es uno de los organismos de mayor credibilidad e independencia en el país, y cuenta también con un gran apoyo popular (Unger, pág. 198).

Procedimientos orales

La inaccesibilidad de los jueces y encargados de adoptar decisiones es un impedimento clave al acceso a la justicia. Esos problemas se deben en parte a la enorme cantidad de casos atrasados en trámite ante los tribunales, los cuales son afectados por los procedimientos penales en vigor en muchos países de América Latina y el Caribe. En los últimos años las democracias han comenzado a modificar sus procedimientos judiciales, instituidos en el marco de la reforma del código penal, pasando de modelos inquisitoriales y escritos a emplear modelos orales y acusatorios. Estas reformas se han hecho a fin de racionalizar la estructura administrativa, al mismo tiempo que se protegen los derechos constitucionales y los derechos humanos.

En el sistema inquisitorial / escrito el sumario exige la preparación de una declaración escrita extensa que se presenta directamente al juez del caso. Los jueces toman sus decisiones sobre la base de la documentación escrita que se presenta sin interactuar con las personas involucradas en el caso ni oír su testimonio. Este sistema es problemático por varias razones. Es un proceso lento sesgado en contra de quienes no están bien representados, que a menudo no tienen acceso a información, ni tienen la capacidad ni los recursos necesarios para presentar su caso en forma eficaz. Este sistema carece también de transparencia y provee escaso, o ningún acceso público a los encargados de tomar decisiones.

Tabla 6 – Introducción de procedimientos orales

País	Año de Reforma
Argentina	1992
Bolivia	1999
Chile	2000
Ecuador	1999
El Salvador	1994
Guatemala	1994
Honduras	1999
Paraguay	1998
Uruguay	1997
Venezuela	1999

Fuentes: Unger, pág. 144; DPLF Informes de país (El Salvador, pág. 15); Comisión Andina de Juristas, (www.cajpe.org.pe).

Durante la década de 1990, diez países adoptaron un modelo de procedimientos orales, lo cual significó un cambio que tiende a simplificar los juicios, haciéndolos más rápidos y más baratos. El acusado puede presentar sus argumentos al tribunal, le permite al fiscal y a la defensa debatir el caso en igualdad de condiciones. La inmediatez del procedimiento ofrece al público acceso a los encargados de tomar las decisiones y fuerza al juez a entregar un fallo lógico basado en las pruebas presentadas. Además, este proceso reduce la complejidad del procedimiento judicial y hace que el sistema sea menos propicio a la corrupción y el abuso (*Human Development Report*, pág. 123).

En el sistema inquisitorial, los jueces también deben encargarse de recopilar pruebas tanto a favor como en contra del acusado – de modo que quién enjuicia es también quien debe fallar – lo cual plantea dudas respecto de la imparcialidad y responsabilidad. En el nuevo sistema la función investigadora (la investigación y acusación del inculpado) y la función judicial (el litigio y juicio de un sospechoso) están separadas, teniendo la fiscalía pública la función de investigar. Al estar el fiscal público encargado de la investigación, el formalismo legal en la investigación se reduce, disminuye la ocurrencia de conflictos de intereses, y los procesos son más eficientes.

Acceso a la justicia: Desafíos futuros

En la última década se han observado varias reformas en las Américas que han sentado las bases para que la ciudadanía esté mejor representada y mejor informada. Entre los acontecimientos positivos y alentadores, logrados gracias al énfasis en el acceso judicial adoptadas por organismos nacionales y multilaterales, podemos mencionar:

- El creciente número de Defensores públicos y recientes esfuerzos de los Defensores públicos de diferentes regiones para establecer conexiones entre sí e intercambiar información y estrategias – lo cual incrementará el conocimiento, la capacidad y la notoriedad pública de esas organizaciones;
- La formación de Defensorías del Pueblo en once países, organismos que hasta ahora han tenido éxito y contado con fuerte apoyo público; y
- La reforma de los códigos de procedimiento penal que mejora la responsabilidad de los jueces, al tiempo que aumenta el acceso del público al sistema judicial.

Si bien muchas personas en el hemisferio actualmente carecen de acceso a la justicia, se espera que las medidas mencionadas mejoren la

situación. Aparte de esas reformas, los gobiernos y ciudadanos deben enfrentar los desafíos adicionales de:

- La falta de datos suficientes y sistemas de registro lo cual reduce la capacidad de los gobiernos de evaluar el rendimiento de los tribunales y planificar para el futuro;
- La discriminación y el prejuicio que domina todos los niveles de la sociedad y afecta las expectativas y demandas del sistema de justicia, así como la forma en que son tratados los grupos vulnerables por quienes detentan el poder; y
- La falta de conciencia en los grupos marginados respecto a sus derechos políticos y civiles, en parte debido a la escasez de información legal pública y la insuficiencia de educación en esta materia. La carencia de conocimientos sobre los derechos jurídicos y sociales limita las expectativas y restringe el vigor con que la población reclama esos derechos.

ACTIVIDADES MULTILATERALES EN EL TERRENO

La reforma judicial se ha convertido en un asunto cada vez más importante para los organismos multilaterales en los últimos 15 años. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han invertido tiempo, esfuerzos y recursos considerables en los proyectos de ejecución de las cumbres. Las iniciativas de esas organizaciones han sido encomiables y son participantes clave en el logro de varios compromisos emanados de las Cumbres, como son los objetivos en materia de justicia.

Además del trabajo sobre el terreno financiando e ideando reformas, muchos participantes clave – viejos y nuevos – están buscando y estableciendo indicadores y mecanismos de recolección de datos. Esas herramientas son esenciales para obtener una comprensión precisa de la situación actual, y ayudarán a generar un sistema de control más exacto. Esos nuevos indicadores serán extremadamente útiles para los donantes, las organizaciones internacionales, las agrupaciones de la sociedad civil y los interesados en contribuir con ideas y apoyo a los convenios multilaterales. Además, ayudarán en el seguimiento de los proyectos propuestos y apoyarán la ejecución de los mismos. Esa información también contribuirá a resaltar el tema de la justicia, y lo colocará en el debate público. Como consecuencia de “presionar” y exigir responsabilidades a los gobiernos, los funcionarios se verán forzados a debatir y hacer públicas las estadísticas, los juicios y la lógica sobre la que descansa el sistema que hasta ahora ha sido un campo poco conocido por muchos sectores de la población. Al momento del

presente estudio, fue difícil, y a veces imposible, obtener datos fiables y uniformes sobre los sistemas y los procedimientos judiciales. Una mayor investigación sobre el tema nos aportará los datos necesarios.

Un resultado muy promisorio de las Cumbres en el campo de la justicia ha sido la formación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas que fue aprobado por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA en noviembre de 1999. El Centro, con sede en Santiago de Chile, tiene el mandato de facilitar la formación del personal del sector de justicia, los intercambios de información y cooperación técnica y también de dar apoyo a la reforma y al proceso de modernización de los sistemas de justicia de las Américas.

CONCLUSIONES

Sobre la base de la información recogida hasta la fecha y debido a la naturaleza, complejidad y amplitud de los cambios que han tenido lugar no hay una respuesta definitiva sobre el estado de las reformas judiciales. Sólo se puede dar una idea de cómo están progresando los países. En general, los avances han sido dispares – entre países y dentro de los países – así como dentro de diferentes áreas de reforma. Basados en la reacción pública en algunos países, las noticias no son buenas. El porcentaje de aprobación en los países andinos a fines de los años noventa demuestra que los ciudadanos de esos países no tienen gran confianza en sus sistemas y los jueces no han tenido éxito en presentarse como personas responsables que rinden cuentas y sensibles a las necesidades de los ciudadanos. El sistema judicial chileno fue el que tuvo la peor calificación, con sólo 12% de aprobación. Venezuela lo hizo un poco mejor con 15.8% y Ecuador y Perú empataron en tercer lugar con un porcentaje de aprobación de 21%. En Bolivia y Colombia, 44% y 65% respectivamente de los encuestados aprobaron el sistema de justicia (Comisión Andina de Juristas, <http://www.cajpe.org.pe/rij/>).

Las reformas se han estado efectuando por más de diez años. Un análisis de costo-beneficio de esos esfuerzos puede hacer creer que hay poco que mostrar para el tiempo y los esfuerzos realizados. No obstante, la última década de reformas no se puede considerar un período perdido o un esfuerzo desperdiciado. En ese tiempo, muchos de los involucrados han aprendido mucho sobre el funcionamiento del sector de justicia – un campo anteriormente poco conocido. Ahora hay conciencia de que garantizar la reforma de los códigos y la independencia exige mucho más que una reforma de los códigos de justicia, de la legislación y de los tribunales. Los reformistas tienen una mejor comprensión de la complejidad, la interconexión e importancia de

este campo y en consecuencia están mejor preparados para planificar y ejecutar mejoramientos futuros.

A medida que las entidades y gobiernos avanzan, se deben tener en cuenta los resultados del trabajo ya realizado y las experiencias obtenidas. Terminamos este informe con algunas observaciones y recomendaciones que los países, los reformistas y las organizaciones multilaterales deben tomar en cuenta al continuar con esta importante labor.

- En muchos países sigue arraigada en el poder judicial una “cultura de corrupción” y a menudo, tiene el apoyo / presión de la clase política y de intereses privados que prefieren un sistema judicial fácilmente controlable. Para cambiar este aspecto es necesario hacer algo más que cambios en la legislación o en los códigos orgánicos; es necesario hacer cambios más radicales y fundamentales en las actitudes sobre la finalidad y posibilidades de la ley.
- La sociedad civil, incluidos los colegios de abogados, la prensa, las defensorías del pueblo, los organismos que combaten la corrupción, los grupos de investigación, las organizaciones no gubernamentales y las universidades deben desempeñar un papel activo en cambiar esa cultura, a fin de reducir la aceptación y tolerancia de la corrupción y la falta de independencia judicial.
- Los reformistas no deben olvidar que esas reformas son de naturaleza esencialmente política y cultural, no simplemente técnica y ligadas a la existencia de conocimientos o recursos. Por tanto, los programas internacionales que proveen recursos para infraestructura y equipos deben también incluir capacitación de jueces y personal judicial, así como programas de educación y concientización de la ciudadanía.
- La reforma judicial debe adaptarse a las circunstancias particulares de cada país. Para tener éxito, las reformas no pueden, ni deben, estar limitadas a un modelo único y preconcebido.
- Los organismos de ayuda, las entidades multilaterales y los reformistas deben conseguir la participación de grupos diversos en el proceso de reforma e intentar un consenso amplio sobre metas y métodos de reforma. El proceso de reforma debe ser inclusivo y contar con la participación de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y los jueces mismos en el debate público. La realización exitosa de las reformas implica creciente confianza, interés y expectativas del público, que a su vez llevará a una mayor demanda de responsabilización.
- Existe la necesidad de una cierta cantidad de reflexión sobre las experiencias anteriores y un reordenamiento de las prioridades futuras.

FOCAL insta a los gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones multilaterales a continuar apoyando y trabajando por las metas descritas en los Planes de Acción de las Cumbres de las Américas. Todos los participantes deben tener en cuenta los logros alcanzados en el campo del acceso a la justicia y la independencia del poder judicial y fijar un programa de reforma sucinto y abarcador para las naciones del hemisferio.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Andina de Juristas, Indicadores judiciales,
<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/realjuri/ind5.HTM>,
(consultado en Julio de 2002).

Correa Sutil, Jorge, "Access to Justice and Judicial Reforms in Latin America: Any Hope of Equality?,"
<http://www.yale.edu/lawweb/lawfac/fiss/jcorre.pdf>
(consultado en abril 2002).

Cumaraswamy, Dato'Param, 2002, *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers*, Informe sobre la misión a México,
<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c0120deaf3b91dd2c1256b76003fe19d?Opendocument>, (consultado en Julio 2002).

Hammergren, Linn, 2001, "Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals," *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Office of Democracy and Governance, USAID, Washington, D.C.

Comisión Internacional de Juristas, "Argentina: Attacks on Justice 2000,"
<http://www.icj.org/article.php?sid=139>, (consultado en Julio 2002).

Centro de Estudios de Justicia de las Américas — Datos básicos recopilados de la primera reunión Interamericana de Defensa Pública,
http://www.cejamericas.org/newsite/ingles/index_in.htm, (consultado en Mayo 2002).

Mendez, Juan. E, 2000, "Legislatures, Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability," ponencia presentada en la 'Conference of Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America', Kellogg Institute, University of Notre Dame, Mayo 8-9, 2000.

Office of Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, 2002, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Technical Publication Series, USAID, Washington, D.C.

Popkin, Margaret, 2001, "Efforts to Enhance Judicial Independence in Latin America: A Comparative Perspective," *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Office of Democracy and Governance, USAID, Washington, D.C.

Banco Mundial, 2002, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, Nueva York, NY.

Declaración de la Tercera Cumbre de las Américas de la Ciudad de Québec, <http://www.summit-americas.org/eng-2002/quebeccity-summit.htm>, (consultado en Abril 2002).

Unger, Mark, 2002, *Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado.

Fundación para el Debido Proceso Legal — Once informes de países: http://www.dplf.org/Judicial%20Independence/Intro_to_Informes.htm, (consultado en Agosto 2002).

Abramovich, Víctor E., *Informe sobre independencia judicial en Argentina*.

Rodríguez Veltzé, Eduardo, *Informe sobre independencia judicial en Bolivia*.

Vargas Viancos, Juan Enrique; Duce Julio, Mauricio, *Informe sobre independencia judicial en Chile*.

Cruz Castro, Fernando, *Informe sobre independencia judicial en Costa Rica*.

Díaz Rodríguez, Francisco; Urquilla, Carlos Rafael, *Informe sobre independencia judicial en El Salvador*.

Pérez Ruiz, Yolanda; López, Eleazar, *Informe sobre independencia judicial en Guatemala*.

Martínez Suazo, Jesús, *Informe sobre independencia judicial en Honduras*.

Molina Mendoza, Jorge, *Informe sobre independencia judicial en Panamá*.

Bogarin González, Jorge Enrique, *Informe sobre independencia judicial en Paraguay*.

De la Jara, Ernesto, *Informe sobre independencia judicial en Perú*.

Prats, Eduardo Jorge; Álvarez Valdéz, Francisco; Olivares, Félix, *Informe sobre independencia judicial en la República Dominicana*.



FOCAL

1, rue Nicholas Street, Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada
Tel/Tél : (613) 562-0005 Fax/Téléc : (613) 562-2525
E-mail/Courriel : focal@focal.ca
www.focal.ca