

En busca de justicia en los tiempos de las reformas judiciales: estudios de caso en Colombia, Perú y Venezuela

LUIS CARLOS ARENAS*

GABRIEL IGNACIO GÓMEZ**

Introducción

Las últimas dos décadas se han caracterizado por ser un periodo de múltiples transiciones políticas, económicas y sociales en varios países de América Latina. La década de los ochenta fue un tiempo de lucha por la democracia y la igualdad social en contra de los regímenes autoritarios que varias sociedades latinoamericanas tuvieron que padecer en medio de un contexto internacional polarizado políticamente. Por ejemplo, las tensiones sociales y políticas que surgieron en Centroamérica, y que se manifestaban en el conflicto entre movimientos subversivos y regímenes autoritarios tradicionales, eran afectadas además por el contexto político de la guerra fría. El temor del gobierno de Estados Unidos sobre la posible expansión del proyecto socialista en América Latina, de un lado, y la ilegitimidad de los regímenes autoritarios de derecha, del otro, tuvieron como resultado la introducción de “proyectos de democracia” en la región y la necesidad de prestar atención a la situación de los derechos humanos. Al comienzo de los años noventa, los cambios en el contexto internacional, y el surgimiento de un acuerdo general entre las naciones industrializadas sobre un proyecto consolidado de democracia y de reformas legales y judiciales como manera de fortalecer el crecimiento económico y la estabilidad política, parecían representar el comienzo de un periodo de globalización del derecho y de la democracia.

El proceso de globalización de la democracia y del derecho, como lo explica Boaventura de Sousa Santos, es la expresión del consenso entre los países desarrollados sobre cuatro elementos fundamentales: el modelo económico neoliberal, el Estado débil, la democracia liberal y el modelo de

* Abogado, estudiante de maestría en la Universidad de Wisconsin-Madison, E.U.

** Abogado, profesor de las Universidades de Antioquia y San Buenaventura, en Medellín, Colombia.

Rule of Law (régimen o Estado de derecho)¹. Sin embargo, el proceso de expansión de este consenso en los países semiperiféricos –en este caso en los países Latinoamericanos– conduce a encarar varias contradicciones. Por ejemplo, durante los años noventa los países latinoamericanos enfrentaron, por un lado, viejos conflictos locales y nacionales que no habían sido resueltos en el pasado y, por otro, la presión de organismos transnacionales que han buscado un mejor ambiente para los negocios². Ante estas circunstancias, la búsqueda de democracia y del régimen de derecho surge nuevamente como un problema crucial para afrontar en los próximos años, y cuyas repercusiones se extienden a los ámbitos teórico y práctico.

Desde una perspectiva teórica, se ha planteado la contradicción entre dos modelos. El primer modelo sugiere una concepción instrumental basada en la idea de que la democracia es un sistema de competitividad entre partidos políticos que buscan obtener el favor del electorado³. De otra parte, emerge la necesidad de diseñar un modelo alternativo que incluya un nivel mínimo de igualdad social. Por ejemplo, O'Donnell sostiene que el presupuesto de la autonomía de los individuos no es suficiente para lograr un sistema democrático; deben existir recursos suficientes que permitan a los individuos gozar de esa autonomía⁴. En una posición similar, Santos distingue dos modelos-tipo de democracia. En el primer modelo el valor de la libertad prevalece sobre el valor de la igualdad. En el segundo, se hace un esfuerzo para conseguir el equilibrio entre libertad e igualdad⁵. Estos intentos por dilucidar el alcance de la democracia se extienden al cuestionamiento sobre el sistema judicial en la medida que el conjunto de leyes y valores que dan forma a este sistema desarrolla principios políticos relacionados con un concepto específico de democracia.

Pero además del concepto de democracia, la noción de Rule of Law (régimen de derecho) es igualmente una expresión problemática. Aunque se acepta la idea de Rule of Law –en oposición a Rule of Men (régimen de los hombres)– como la existencia de un conjunto de reglas generales y de un sistema judicial confiable capaz de proteger los derechos de los ciudadanos contra el abuso del poder, en la jurisprudencia anglosajona existen

¹ Boaventura de Sousa Santos, "Law and Democracy: (Mis)Trusting the Global Reform of Courts", próximo a publicar por Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos (eds.), *Globalizing Institutions: Case Studies in Social Regulation and Innovation*, Adershot, Ashgate, 2000, p. 412.

² Ibrahim Shihata, "The World Bank" en Jarquin and Carrillo (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington DC, 1998, Inter-American Development Bank, John Hopkins University Press, pp. 117-131.

³ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Brothers, 1942, p. 269.

⁴ Guillermo O'Donnell, *Polarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Documento presentado en el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, septiembre, 1998.

⁵ Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*

diversos debates sobre su contenido⁶. Sin embargo, los elementos de la teoría del derecho no son suficientes para descifrar el contenido de los proyectos de Rule of Law promovidos por los organismos transnacionales. Desde una perspectiva sociojurídica, David Trubek ha distinguido dos componentes fundamentales de los programas de reforma legal y judicial. Esta diferenciación puede proporcionar elementos para un análisis más crítico sobre el tema. El primer componente es el Proyecto de Mercado (Market Project) que tiene por objetivo la constitución de un sistema jurídico confiable, capaz de hacer previsible las decisiones de los jueces y así, fomentar un comercio libre. El segundo componente es el Proyecto de Derechos Humanos, el cual enfatiza la protección de los derechos individuales contra los abusos de poder del Estado⁷.

Con base en estos elementos se pueden formular las siguientes hipótesis iniciales sobre los conceptos de democracia y el modelo de Rule of Law subyacentes en las reformas del sistema judicial en los países latinoamericanos. En primer lugar, el concepto de democracia se restringe a un sistema competitivo de elecciones, basado en el supuesto de que el disfrute desigual de derechos individuales entre los ciudadanos no debe afectar la posibilidad de ejercer los derechos políticos. En segundo lugar, el concepto de Rule of Law enfatiza la existencia de un conjunto de leyes aplicadas por un sistema judicial cuyas decisiones deben proveer seguridad y protección de los derechos individuales para aquellos que puedan disfrutarlos. No obstante, para poder constatar estas hipótesis es necesario ir más allá de los límites del discurso general sobre globalización y Rule of Law, para indagar sobre experiencias en casos específicos. En el escenario complejo y heterogéneo de los países semiperiféricos, la realidad social y la experiencia de las reformas pueden proporcionar nuevos elementos que faciliten la comprensión de los programas de reforma legal y judicial financiados por organismos transnacionales.

Este documento intenta indagar específicamente sobre los proyectos de reforma legal y judicial conocidos como programas de Rule of Law financiados por los organismos transnacionales más importantes en América Latina, así como sobre algunas dinámicas que se producen en los escenarios nacionales donde operan estos programas. Para lograr estos propósitos, este documento se dividirá en cuatro partes. En la primera se estudiará el origen de los programas de reforma judicial y el interés de tres de los organismos financiadores más importantes en estos programas. Las siguientes tres secciones expondrán casos específicos de reforma judicial en tres

⁶ Ver por ejemplo, Allan Hutchinson y Patrick Monahan, (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987.

⁷ David Trubek, *Law and Development: Then and Now*, ASIL, Proceedings of the 90th Annual Meeting, Washington DC, marzo 27-30, 1996. Ver también, Joseph Thome, *Heading South but Looking North: Globalization and Law Reform in Latin America*, Madison. Documento presentado al encuentro LASA 2000, Miami, Florida.

países latinoamericanos: Colombia, Perú y Venezuela. Cada caso será examinado desde la perspectiva del rol social del sistema judicial, del proceso de transformación del sistema judicial, y del rol de los organismos transnacionales en el contexto general de las reformas del sistema judicial. Estos estudios de caso no pretenden ser un ejercicio de derecho comparado, sino más bien un intento de tener en cuenta elementos comunes y diferencias en medio de una dinámica social compleja.

Los programas de reforma judicial: origen e intereses

Origen y etapas de los programas

El interés por los sistemas jurídicos no es una novedad para algunas entidades internacionales. Su surgimiento se asocia con el contexto político y social del periodo de la guerra fría durante los años sesenta. Para esa época, muchos recursos y esfuerzos se unieron para promover progreso y crecimiento económico en América Latina desde una perspectiva en la cual la idea de desarrollo orientaba la acción institucional. Estos esfuerzos involucraban diferentes campos del conocimiento y de grupos de profesionales. En el caso particular del campo jurídico, su contribución a los programas de desarrollo se conoce como el movimiento “Derecho y Desarrollo”, financiado especialmente por la Fundación Ford y la United States Agency for International Development (Usaid)⁸. De acuerdo con Blair y Hansen, los programas llevados a cabo principalmente por la AID se pueden dividir en cuatro periodos⁹. El primero corresponde a los años sesenta, cuando el movimiento “Derecho y Desarrollo” surgió bajo la influencia de la teoría de Max Weber. En este periodo la AID promovió programas de capacitación jurídica en diferentes países de América Latina, los cuales eran ejecutados por jóvenes profesores provenientes de distintas facultades de derecho de Estados Unidos. Posteriormente el programa entró en crisis y fue duramente criticado a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta. La segunda fase del programa fue más modesta y se caracterizaba por el interés en programas de acceso a la justicia y de asistencia legal¹⁰. Lo que Blair y Hansen llaman el tercer y cuarto periodo corresponde a los programas denominados de administración de justicia (Administration of Justice -AOJ- programs) y de régimen de derecho (Rule of Law -ROL- programs), los cuales fueron desarrollados durante los años ochenta y noventa respectivamente. Este periodo, que cobija las dos últimas décadas, es el de mayor interés en esta investigación.

⁸ Harry Blair y Gary Hansen, *Weighing in on the Scales of Justice*, Usaid Program and Operations Assessment Report N° 7, febrero 1994, p. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ James A. Gardner, *Legal Imperialism*, Madison. University of Wisconsin Press, 1982, pp. 3-26.

Programas de administración de justicia durante los años ochenta

Durante la década del setenta y comienzos de los ochenta, la situación política y social en Centroamérica comenzaba a ser inquietante para el gobierno de Estados Unidos. Por un lado, existía la preocupación por las condiciones de pobreza y de distribución desigual de la riqueza, como también por los regímenes políticos autoritarios y exclusionistas en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Por otro lado, las demostraciones de descontento popular y el incremento de la violencia política, la represión y el surgimiento de movimientos subversivos, fueron la muestra de un momento de turbulencia política en la región. La intervención política del gobierno de Estados Unidos se intensificó, especialmente después de la revolución nicaragüense. Durante este periodo, la administración Reagan no solamente promovió la ayuda económica a la oposición armada contra el régimen Sandinista en Nicaragua –los Contras– sino que además ofreció asistencia económica mediante «programas de seguridad» para aquellos gobiernos centroamericanos que hubieran sido amenazados por grupos revolucionarios¹¹.

En 1984, luego del asesinato de cuatro religiosas norteamericanas en El Salvador, el gobierno de Estados Unidos instaló una comisión para analizar la situación en Centroamérica y recomendar medidas orientadas a resolver el conflicto político. La denominada Comisión Bipartidista dirigida por el exsecretario de Estado Henry Kissinger, se concentró en tres aspectos: Democracia y prosperidad económica, Desarrollo humano y Aspectos de seguridad. Una de las recomendaciones relacionadas con el componente de Desarrollo humano consideraba que el gobierno de Estados Unidos debía fortalecer la ayuda a los sistemas judiciales en Centroamérica¹². El interés por el sistema judicial se debía a que solamente por medio de un poder judicial fuerte era posible solucionar los conflictos de los ciudadanos y evitar las prácticas de justicia privada. Para la Comisión era necesario fortalecer la protección de los derechos humanos y la confianza en el sistema judicial como una rama independiente de la rama ejecutiva. Paradójicamente, el informe expresaba simultáneamente su preocupación por la llamada “conexión soviético-cubana” y por la necesidad de apoyar los programas de seguridad en los países centroamericanos¹³.

En esa misma década, diferentes programas de Administration of Justice (AOJ) se iniciaron en varios países centroamericanos así como en

¹¹ National Bipartisan Commission on Central America, *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, New York, MacMillan Publishing Co., enero, 1984, pp. 84-103.

¹² Las recomendaciones fueron: promover la capacitación y los recursos para los jueces, los funcionarios judiciales y las fiscalías; apoyar medios modernos y profesionales de investigación criminal; promover la disponibilidad de materiales de asistencia jurídica a facultades de derecho, y apoyar asociaciones de abogados, *Ibid.* p. 74.

¹³ *Ibid.*

Colombia, como parte del Programa de Democracia de la AID¹⁴. El programa de AOJ tenía dos objetivos explícitos. Primero, “aumentar la interdependencia y la competencia de los sistemas judiciales en América Latina y el Caribe a través de la atención a los jueces y a las funciones policiales relacionadas con la administración de justicia”. Y segundo, “fortalecer la democracia en la región al proveer sistemas judiciales ‘justos, eficientes y accesibles’”. Al final de los ochenta, los programas de AOJ se convirtieron en el componente más importante de los diversos programas de democracia de la AID.

Programas de reforma judicial en los noventa

Durante los años noventa los programas de AOJ se expandieron, no sólo a otros países latinoamericanos, sino también a diferentes países de Europa Oriental, Asia y África. Así mismo, la asistencia económica extendió su alcance para incluir actividades relacionadas con la transformación del sistema legal. Adicionalmente, otras entidades se involucraron en el apoyo a estos programas, entre las cuales se destaca la participación del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina. Ahora observemos las diferencias y similitudes de los programas llevados a cabo por estos organismos.

Desarrollo de los programas de la AID

Los programas de reforma judicial de la AID se expandieron a 40 países de América Latina y el Caribe, sin embargo, el 76.4% del total de fondos destinados a la región se concentró en siete países: Haití, El Salvador, Colombia, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Panamá¹⁵. El contenido de los programas incluyó una gran variedad de actividades, no obstante, el programa de Régimen de Derecho enfatizó reformas en el sistema penal. De acuerdo con la US General Accounting Office GAO, la asistencia se ha dividido en seis categorías. Dentro de estas categorías, el interés primordial se centró en programas de fortalecimiento de la justicia penal y de policía, 57% (US\$199 millones); de asistencia al funcionamiento del sistema judicial, 21% (US\$74.2); y de apoyo a nuevos gobiernos civiles y reformas militares, 13.6% (US\$47.6 millones)¹⁶. Sin embargo, surge el siguiente interrogante: ¿cuáles son las conclusiones y los resultados de una gran cantidad de dinero destinado a programas de ROL y, especialmente, a programas de justicia penal? Durante la década de los noventa las distintas agencias y empleados expresaron en varias ocasiones su preocupación por los resultados de los programas de reforma judicial.

¹⁴ Washington Office on Latin America, *Elusive Justice. The US Administration of Justice Program in Latin America*, Washington DC, WOLA, pp. 10-16.

¹⁵ United States General Accounting Office (GAO), *Rule of Law Funding Worldwide for Fiscal Years 1993-1998*. Report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-99-158, Washington DC, junio, 1999. p. 3.

¹⁶ Otras categorías son: democracia y derechos humanos, y otras reformas legales, *Ibid.*, pp. 1-15.

De acuerdo con el informe de la GAO, presentado en 1993, se identificaron diferentes problemas asociados con la asistencia para programas de reforma legal y judicial, y se sugiere aprender de las distintas experiencias. La mayor preocupación se relacionaba con la falta de compromiso político por parte de los gobiernos de los Estados beneficiarios de estos programas, como fue el caso de El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras. Sin embargo, la GAO hizo alusión al caso de Colombia como un modelo de compromiso en el que el gobierno colombiano promovió la reforma constitucional y la introducción de nuevas instituciones jurídicas antes de haber recibido la asistencia económica de AID¹⁷. Este informe también reflejaba la existencia de tensiones políticas entre diferentes agencias de gobierno de Estados Unidos. Por un lado, la GAO y el Congreso de Estados Unidos estaban preocupados por el éxito en la ejecución de los programas, una vez que estos eran aprobados. Por otro lado, la AID defendía su gestión y argumentaba que en algunos países el débil apoyo y las condiciones políticas dificultaban el desarrollo de los programas de reforma judicial. En 1994, la AID evaluó su gestión y concluyó que para comenzar un programa de reforma legal y judicial era necesario tener en cuenta diferentes criterios: el nivel de apoyo potencial entre la elite política y los electores; la autonomía judicial; la corrupción; la libertad de prensa, y la presión del donante. Adicionalmente, este estudio evaluó las estrategias que se debían desarrollar a través de los programas de reforma legal y judicial¹⁸. Sin embargo, estas evaluaciones han dejado algunas preguntas sin responder: ¿Qué se ha hecho? ¿Cuál ha sido la transformación en materia de procesos democráticos? De acuerdo con el último informe elaborado en 1999 por la GAO, se afirma que el programa ha ayudado a los países a revisar el código penal, a capacitar jueces y empleados, y a facilitar la transición hacia un orden civil en países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Más aún, sostiene que ayudó a crear centros locales de justicia en Colombia y Guatemala. Sin embargo, esta perspectiva institucional sólo tiene en cuenta los cambios formales y no es capaz de proveer elementos para entender los procesos sociales y políticos dentro de los mismos contextos nacionales.

Programas del Banco Mundial

Otro actor importante dentro del contexto transnacional que ha nutrido los programas de reforma del sistema judicial es el Banco Mundial. El interés del Banco Mundial por reformas jurídicas y judiciales puede explicarse como consecuencia de diferentes hechos sociales, políticos y económicos que se produjeron en todo el mundo a finales de los años ochenta

¹⁷ United States General Accounting Office (GAO), *Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies*. Report to Congressional Requesters, GAO/NSIAD-93-149, Washington DC septiembre, 1993, p. 8.

¹⁸ Estas estrategias son: apoyo político y construcción de alianzas; fortalecimiento de reformas estructurales; fortalecimiento del acceso y fortalecimiento del sistema legal. Ver Harry Blair y Gary Hansen, *op. cit.*, pp. 10-50.

y comienzos de los noventa. Para esa época, el Banco experimentaba una transición que lo condujo a revisar las perspectivas de desarrollo y a considerar la función de las instituciones frente al crecimiento económico, especialmente en relación con el papel de los sistemas judiciales en la estabilización del ambiente económico.

Un primer elemento a considerar tiene que ver con el fracaso de las políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo, especialmente en América Latina. Estas políticas, por un lado, implicaban el ejercicio de presión sobre los gobiernos nacionales para adoptar medidas económicas drásticas que se traducían en la adopción de nuevos instrumentos legales y, por otro lado, la evaluación de esos programas de ajuste mostraban no sólo los efectos sociales indeseados, sino que además, fueron criticados por no poder generar un crecimiento sostenido de la economía¹⁹. Segundo, en los países latinoamericanos –así como en otros muchos países en desarrollo– se comenzaba a cambiar el modelo económico y las políticas de desarrollo. En el caso de América Latina, las evaluaciones del crecimiento económico hicieron énfasis en la idea de que el modelo de sustitución de importaciones no podía seguir estimulando el proceso de desarrollo económico. Otro factor de bastante peso en el surgimiento de programas de reforma legal y judicial en el Banco fue la caída del modelo socialista en Europa Oriental y de la entonces Unión Soviética²⁰. Este hecho no solamente representaba un triunfo virtual del sistema capitalista, sino que también era un nuevo reto para iniciar la transición al mercado económico en países en los cuales el sistema legal se había construido sobre los principios de una economía dirigida²¹. Un cuarto elemento de esta nueva perspectiva del Banco Mundial fue el auge de una perspectiva neo-institucional orientada por Douglass North, según la cual las instituciones ejecutan un importante rol en el crecimiento económico en la medida que inciden en los costos de transacción y producción²². Finalmente, el Banco podía observar que el área de reformas del sistema de justicia no estaba totalmente inexplorada. Por el contrario, la experiencia en los programas de administración de justicia en América Latina, conducidos por la AID, y el discurso de “derecho y desarrollo” podía proveer un punto partida importante para las nuevas políticas de reforma legal y judicial²³.

¹⁹ World Bank, *From Crisis to Sustainable Growth*, World Development Report, Washington DC, 1992. Citado por Catherine Weaver en *The Discourse on Law and Economic Development in the World Bank*, documento presentado en el encuentro MacArthur sobre el rol cambiante del derecho en los mercados emergentes y las nuevas democracias, Madison, University of Wisconsin, marzo 24-26, 2000, p. 4.

²⁰ World Bank, Legal and Judicial Reform Unit. *Initiatives in Legal and Judicial Reform*. <http://www.1.worldbank.org/legal/legop_judicial/Judannex.htm>, p. 1.

²¹ *Ibid.*, pp. 1-15.

²² Douglas North, *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

²³ Mohan Gopal, *Law and Development: Toward a pluralist vision*, ASIL, Proceedings of

Con base en estas circunstancias, el Banco encontró elementos para diseñar un marco teórico aceptable para la racionalidad económica. Al mismo tiempo, era capaz de hacer frente a la restricción impuesta por su mandato en virtud del cual estaba prohibido al Banco intervenir en asuntos políticos. Así, el Banco asumió el compromiso de promover la credibilidad institucional como un elemento crucial para estimular el crecimiento de la economía en países en desarrollo. A diferencia de los programas de reforma legal y judicial de la AID, el Banco hizo énfasis en los objetivos económicos y en las metodologías técnicas. De acuerdo con el marco teórico desarrollado por el Banco, el propósito de estos programas consistía en “promover un ambiente estable para los negocios en el cual la inversión con fines productivos se expandiera”²⁴. Para el Banco, el surgimiento de un mercado abierto y la transición a escenarios económicos más flexibles a las relaciones comerciales implicaban la necesidad de lograr sistemas eficientes y predecibles de resolución de disputas²⁵.

La metodología del Banco partía del presupuesto de que los problemas del poder judicial eran similares en cualquier sociedad, sin tener en cuenta los antecedentes culturales y políticos. Según Ibrahim Shihata, “bien sea que un país siga las tradiciones del derecho civil romano, el Common Law, el Shari’a islámico o cualquier otro sistema legal, los pasos a seguir para identificar los problemas en la administración de justicia no varían mucho”²⁶. En consecuencia, existe la convicción subyacente de que es posible construir un modelo general de reforma basado en la identificación de los principales escollos institucionales de los sistemas legales y judiciales. Para el Banco, esos problemas han sido relativamente similares: el uso inadecuado de herramientas legislativas por los jueces, la ineficiente organización de los tribunales, la falta de habilidades administrativas de los jueces para manejar la cantidad de casos, la inexperiencia de los jueces al ejercer poderes discrecionales, la falta de entrenamiento en nuevas áreas, etc.²⁷.

Al observar el desarrollo del programa en los años noventa se advierte cómo el Banco ha tenido que enfrentar diferentes conflictos y contradicciones. Un primer conflicto se relaciona con la pasada experiencia del movimiento “Derecho y Desarrollo”. De un lado, una parte del personal del Banco ha expresado su interés en aprender de las experiencias de dicho movimiento y de evitar los mismos errores del pasado. Por otro lado, la naturaleza de la institución y la presión impuesta por los objetivos trazados obligan al programa a hacer énfasis en resultados cuantitativos y en la

the 90th Annual Meeting, Washington DC, marzo 27-30,1996, pp. 231-237.

²⁴ Ibrahim Shihata, *op. cit.* p. 117.

²⁵ Maria Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, World Bank Technical Paper # 319, Washington DC, World Bank 1996, pp. xi-xvi.

²⁶ Shihata, *op. cit.*, p. 118.

²⁷ *Ibid.*

eficacia por encima de la comprensión de los procesos sociales en cada contexto. Un segundo conflicto se relaciona con la naturaleza política de las reformas y con la restricción del Banco para participar en asuntos políticos. Hasta ahora el Banco ha optado por encuadrar su discurso como un conjunto de postulados técnicos basados en información empírica, lo cual ha sido difícil. Esta estructura técnica explica –por lo menos parcialmente– las características generales de los componentes propuestos en la reforma, sin tener en cuenta las relaciones en el contexto político y las instituciones jurídicas. Estos dos problemas conducen a un tercer problema relacionado con los resultados de los programas de reforma judicial. Los resultados institucionales de este programa se han restringido a la formulación de conclusiones generales que no proveen información específica sobre los logros de los programas en determinados países²⁸.

Programas del Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización multilateral centrada en la promoción del crecimiento económico en el continente americano, y básicamente comparte la misma estructura teórica del Banco Mundial. Sin embargo, dado que no tiene la misma restricción para participar en asuntos políticos, ha ampliado su alcance y ha hecho énfasis en la relación entre la eficacia institucional y el desempeño económico a través de sus programas de “buen gobierno”. En esta perspectiva, para el BID el proyecto de ROL se ha convertido en un instrumento crucial para aumentar el desarrollo económico en el hemisferio. Para el BID, así como para el Banco Mundial, el funcionamiento óptimo de los sistemas legales y de justicia son condiciones fundamentales para garantizar mayor inversión privada. De acuerdo con el BID, “hay que definir claramente las reglas del juego, con escenarios transparentes que reduzcan los costos de transacción, estas son las bases de cualquier esfuerzo para establecer objetivos de apoyo de la democracia y del mercado”²⁹. Inicialmente el BID organizó dos conferencias principales centradas en el asunto de la reforma judicial. La primera conferencia tuvo lugar en Costa Rica, en 1993, y la segunda en Montevideo, Uruguay, en 1998³⁰. Ambas conferencias trataron de reunir experiencias y reflexiones de diferentes organismos y gobiernos sobre los procesos de reforma de los sistemas jurídicos y judiciales. Pero en la segunda mitad de la década, el BID no se limitó a promover las reformas en el sistema de justicia, sino también a iniciar programas que incluyen fortalecimiento institucional, la reforma de la rama legislativa y la participación civil³¹.

²⁸ World Bank. *op. cit.*, p. 8-10.

²⁹ *Ibid.*, p. v.

³⁰ Ibrahim Shihata, “The World Bank” en Jarquin and Carrillo (eds.), *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, Washington DC, 1998, Inter-American Development Bank.

³¹ Fernando Carrillo, “Los retos de la reforma de la justicia en América Latina”, en *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999, pp. 34-60.

La reforma de la justicia en Colombia

El rol político y social del sistema judicial

Para entender el surgimiento y el desarrollo de los programas de reforma judicial en Colombia, es importante tener en cuenta el contexto social y político del país, y el rol sociopolítico del poder judicial. Así, se pueden formular inicialmente varios interrogantes: ¿cuál ha sido el rol social y político del sistema de justicia dentro de la estructura social?, ¿cómo se puede explicar la creciente importancia del sistema judicial durante los años ochenta y noventa?, y ¿cuáles son los puntos de unión entre las percepciones nacionales sobre el sistema judicial y los contenidos de los programas financiados por la AID?

Una perspectiva crítica sobre la historia de la sociedad colombiana durante los últimos siglos evidencia cómo la construcción de las instituciones jurídicas y políticas fue el resultado de un proceso de modernización vertical conducido por los sectores dominantes. Estas instituciones estaban lejos de ser constituidas como resultado de un consenso social, o como la expresión de la consolidación social y económica del capitalismo como ocurrió en Europa, lo cual puede ofrecer una explicación de por qué la historia de Colombia encierra contradicciones y paradojas sociales profundas. Como afirma Hernando Valencia Villa, a pesar del hecho de que Colombia se conoce como una de las democracias más antiguas y estables del hemisferio, las bases institucionales fueron apoyadas en prácticas que restringieron la participación de diferentes grupos sociales en la toma de decisiones políticas y la posibilidad de promover un proyecto de Estado de bienestar. En este contexto, el poder judicial desarrolló un rol de subordinación.

Durante gran parte del siglo veinte, la estructura institucional fue establecida sobre las bases de la Constitución de 1886, lo que no implicó necesariamente la existencia de estabilidad política. Hasta 1986 la Constitución fue reformada 76 veces, como lo explica Valencia Villa. Este hecho revela una paradoja: la inestabilidad pública contrasta con la estabilidad del derecho privado, especialmente cuando se tiene en cuenta el hecho de que el código civil ha permanecido prácticamente intacto desde 1887. Bajo esa estructura institucional, el presidente fue investido de amplias potestades de manera que no debía rendir cuentas a ninguna otra rama del poder. Al mismo tiempo, el poder judicial estaba restringido a solucionar conflictos civiles entre individuos, pero nunca a actuar de acuerdo con el principio de pesos y contrapesos³². Otra paradoja tiene que ver con el origen de la independencia orgánica que caracteriza al poder judicial colombiano del resto de los países de América Latina. Esta independencia orgánica fue un subproducto de la transición política desde la dictadura de Gustavo Rojas

³² Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla*, Bogotá, Universidad Nacional-Cerec, 1987, pp. 140-148.

Pinilla al periodo del Frente Nacional (1957-1974)³³. Desde entonces, la independencia orgánica del sistema judicial ha coexistido con diversas manifestaciones de intervención de la rama ejecutiva y de los partidos tradicionales. Una forma de intervención consistió en el control económico y administrativo del ejecutivo sobre la asignación y distribución del presupuesto. Otra forma de intervención fue llevada a cabo a través de la influencia de los partidos políticos, los cuales debían contar con igual representación burocrática en la rama judicial. Finalmente, otro mecanismo de intervención fue ejercido a través del uso extensivo del “estado de sitio”, especialmente durante los años setenta y ochenta.

Sin embargo, la visibilidad del poder judicial como un asunto de interés político apareció solamente en los años setenta. La confrontación política con los movimientos guerrilleros en algunos lugares del país, y las manifestaciones de desorden social asociadas con una nueva sociedad urbana, aumentaron el interés del gobierno en incrementar el control social y en modernizar el sistema judicial penal. Los defectos del sistema judicial, especialmente en materia penal, fueron interpretados desde una perspectiva política y jurídica tradicional como insuficiencia de la capacidad institucional. La percepción de la crisis judicial llevó al gobierno a ensayar diferentes reformas del poder judicial y a disminuir su independencia orgánica. El primer intento de reforma ocurrió en 1976, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, y el segundo en 1979, durante el gobierno de Julio César Turbay. Pero si en los setenta, la importancia política del poder judicial fue asociada con el interés de controlar el sistema judicial, durante los ochenta numerosas perspectivas se centraron en el poder judicial como una institución decisiva para remediar la situación de violencia. Las circunstancias sociales y políticas de los ochenta fueron cruciales para el surgimiento de la alta visibilidad de la crisis del poder judicial. Diferentes factores fueron convergentes en la búsqueda de nuevas reformas. Primero, la naturaleza expansiva de las distintas manifestaciones de violencia, hizo que la opinión pública acudiera al poder judicial como una de las posibles soluciones. Esta situación era paradójica, si se tiene en cuenta que el poder judicial también era víctima de violencia, no solamente por parte de criminales organizados, sino también por parte del Estado, especialmente cuando

³³ Hacia el final de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), los partidos tradicionales y la junta militar acordaron someter las diferencias políticas a un pacto conocido como Frente Nacional con el fin de restablecer el orden constitucional. Uno de los artículos del plebiscito incluía la proposición de que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia deberían ser designados por la Corte misma en un procedimiento llamado cooptación. Esta reforma específica propuesta por la junta militar, originada en el interés de que los partidos políticos no promovieran acciones judiciales en contra de los líderes del régimen militar, se convirtió en la base de la independencia orgánica de la rama judicial en Colombia. Ver Rodrigo Uprimny, “Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano”, en *Justicia y sistema político*, Bogotá, Iepri-Fescol, 1997, pp. 78-81.

se recuerda la toma del Palacio de Justicia en 1985. Segundo, la percepción de la incapacidad del sistema judicial para solucionar los conflictos de los ciudadanos y el descubrimiento de las condiciones de pobreza bajo las cuales trabajaban los jueces, aumentó la promoción de nuevas iniciativas para modernizar el sistema judicial.

Así, las múltiples expresiones de interés sobre la violencia desde diversas perspectivas sociales convirtieron al poder judicial en centro de especial atención. De los nuevos diagnósticos sobre justicia durante los ochenta, resaltamos tres nuevas perspectivas para esa época. Un primer diagnóstico se basó en una perspectiva liberal-democrática. Esta fue una expresión de la tendencia del derecho penal llamada dogmática jurídico-penal, inspirada en principios liberales y de respeto por la dignidad de los seres humanos³⁴. La segunda era una perspectiva alternativa-crítica, basada en la concepción estructuralista del Derecho³⁵. Y la última era técnica-administrativa, basada en la aplicación de los principios de gestión administrativa para conducir la organización del sistema judicial³⁶. Esta última tendencia tuvo mayor influencia durante las reformas de la Asamblea Constituyente en 1991 y, en los noventa, durante el programa de reforma judicial.

Este breve recuento del rol sociopolítico del sistema de justicia explica por lo menos parcialmente el contexto en el cual surgió la primera fase del programa de "Administración de Justicia" (AOJ por sus siglas en inglés), y la transformación que tuvo lugar con la expedición de la nueva Constitución en 1991. Ahora se debe observar con mayor detalle el surgimiento del programa de reforma judicial financiado por la AID, el cual tuvo notable influencia en el país durante los años ochenta y noventa.

Programa de Modernización de la Administración de Justicia (PMAJ)

Al analizar la naturaleza de los programas y el significado de la atención de la AID sobre el tema de las reformas del sistema de justicia, se pueden formular varios interrogantes: ¿cuál era el objetivo de los proyectos de la AID en Colombia? y, ¿cuál era la relación entre los intereses transnacionales y nacionales en el desarrollo de este programa?

Primera fase del PMAJ

Como se mencionó anteriormente, la ocurrencia de los programas de reforma judicial se relacionaba con el contexto político y social de los años ochenta, y reflejaba un aparente consenso sobre la necesidad de resolver la crisis del sistema judicial. Durante la década del ochenta, la Fun-

³⁴ Germán Silva, "Justicia, jueces y poder político en Colombia", *Jurimprudencias N° 2*, Bogotá, ILSA, 1991, pp. 59-94.

³⁵ Germán Palacio, "Administración de justicia, jueces y la crisis institucional en Colombia: contradicciones y dilemas", *Jurimprudencias N° 1*, Bogotá, ILSA, 1990, pp. 33-46.

³⁶ Jaime Giraldo Ángel, Alfonso Reyes y Jorge Acevedo, *Reforma a la justicia en Colombia*, Bogotá, Instituto SER de Investigaciones, 1987.

dación para la Educación Superior (FES) contactó la AID, que había estado ausente del país por varios años, para financiar programas relacionados con educación. Sin embargo, en 1986, ambas instituciones comenzaron el Programa para la Modernización de la Administración de Justicia (PMAJ). Este programa se caracterizaría por ser un momento exploratorio que se podría extender dependiendo de los resultados. El objetivo principal del programa consistía en mejorar el desempeño del sistema judicial, sin embargo, no se hacía énfasis en ningún componente en particular. Algunos proyectos tenían como objetivo la dotación de equipos y libros a los tribunales y bibliotecas, otros apoyaban la capacitación de los miembros del poder judicial, y otros financiaban eventos académicos para discutir nuevos proyectos de reforma legal³⁷.

Contexto internacional y nacional a comienzos de los años noventa

En 1990, las circunstancias políticas nacionales e internacionales facilitaban las condiciones de continuidad de los programas de cooperación apoyados por la AID. En el contexto internacional, el gobierno de Colombia había iniciado una campaña con el objeto de que la comunidad internacional asumiera su responsabilidad en la guerra de las drogas. Esto significaba que los países Europeos y Estados Unidos no debían financiar solamente los programas para combatir la producción ilícita de las drogas, sino también introducir preferencias comerciales con el fin de aumentar el crecimiento de la economía colombiana. Para esta época se llevó a cabo una reunión entre el presidente norteamericano George Bush y los presidentes de los denominados países productores de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia. En esta reunión, conocida como la “Cumbre de Cartagena”, el gobierno de Estados Unidos aceptó su responsabilidad como principal destinatario de drogas ilícitas y se comprometió a donar US\$40 millones para apoyar la lucha antinarcóticos en Colombia³⁸.

En la arena nacional, la percepción pública sobre el narcotráfico se asociaba a las más crudas expresiones de violencia. La perspectiva institucional del programa llevó a pensar que una jurisdicción penal y unos organismos represivos fuertes podían servir para vencer las grandes organizaciones del narcotráfico. Adicionalmente al problema de orden público asociado con la lucha antinarcóticos, perduraban desde tiempos pasados tensiones políticas fundamentales que consolidaron una percepción colectiva sobre la necesidad de reformar las bases institucionales de la organización política. Por ejemplo, en 1989 y 1990, los grupos paramilitares asociados a los narcotraficantes mataron a tres candidatos presidenciales³⁹. En ese

³⁷ FES-AID, *1986-1991. Informe de actividades al 31 de diciembre de 1991*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior (FES), 1992.

³⁸ Alfredo Vásquez Carrizosa, “La conferencia de presidentes de Cartagena para la lucha antinarcóticos”, en *Análisis Político N° 9*, Bogotá, UN, 1990.

³⁹ Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo.

tiempo un gran número de estudiantes organizó un movimiento llamado “el movimiento de la séptima papeleta” para iniciar un proceso pidiendo una asamblea constituyente. Finalmente, después de intensas protestas contra las tradiciones políticas, el ambiente político favoreció la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en 1990.

En la Asamblea Constituyente el gobierno presentó un proyecto para reformar el sistema judicial basado en diagnósticos y discusiones que se llevaron a cabo a finales de los ochenta, e influenciados por algunas de las conclusiones de las investigaciones hechas por el Instituto SER y financiadas por el PMAJ en la primera fase. La reforma del sistema judicial comprendía diferentes aspectos, como el problema de la administración del poder judicial, la creación de una Corte Constitucional y la introducción de los mecanismos de protección de los derechos humanos. No obstante, el aspecto que más se relaciona con los objetivos del PMAJ, y que representaba la posibilidad de disminuir los problemas de impunidad y violencia, se refería a la necesidad de cambiar el sistema procesal penal. Uno de los resultados del programa en la primera etapa era precisamente su influencia en el surgimiento de un consenso institucional sobre la necesidad de reformar el procedimiento del sistema penal y de introducir un modelo acusatorio.

Características de la segunda fase del PMAJ

En 1991 el ambiente político e institucional favoreció la intensificación del programa de la AID. Aunque la “Cumbre de Cartagena” tuvo lugar en 1990, el acuerdo formal entre los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia no se firmó hasta agosto 19 de 1991, época para la cual el nuevo presidente era César Gaviria. El valor total del acuerdo de cooperación ascendió a US\$36 millones. La ejecución del programa comenzó en enero de 1992 y duraría inicialmente hasta 1997. Entre 1990 y 1992 se formalizó un acuerdo puente con el fin de continuar apoyando varios programas. Con base en este acuerdo puente, la AID ayudó a equipar la Fiscalía General de la Nación, creada recientemente por la nueva Constitución⁴⁰. La segunda fase del PMAJ presentaba varias diferencias en comparación con la primera etapa. En primer lugar, el objetivo del programa era absolutamente claro en la medida que buscaba el mejoramiento del desempeño del poder judicial, especialmente en lo referente a la fase de investigación en el proceso penal⁴¹. Así, el desarrollo de la Fiscalía General de la Nación fue el principal objetivo del programa⁴². En segundo lugar, la magnitud del programa, en

⁴⁰ FES-AID, *Programa para la modernización de la justicia PMAJ. Informe final 1992-1995*, Bogotá, 1996, pp. 5-19.

⁴¹ Según el acuerdo bilateral, el principal propósito del programa era: “apoyar las actividades para fortalecer la administración de justicia, particularmente el sistema judicial penal en tres modalidades básicas: mejor organización y planeación del sector justicia, mayor efectividad de la investigación y presentación de cargos en crímenes graves, y el fortalecimiento de la administración y la independencia del sistema judicial”, *Ibid.*, p. 6.

⁴² *Ibid.*

términos de valor económico y del número de instituciones comprometidas, hicieron del PMAJ uno de los mayores programas de asistencia judicial en América Latina. En tercer término, el momento político era particularmente especial dado que a comienzos de los años noventa el país tenía enormes expectativas con relación al desarrollo de la nueva Constitución y de la estructura legal. Finalmente, debido a la significación del programa y a la necesidad de maximizar resultados, la organización administrativa estaba diseñada para operar de acuerdo con principios y técnicas de racionalización. La organización administrativa estaba dividida en tres ramas principales y cada una manejaría su presupuesto correspondiente: la FES, US\$19.3 millones; la AID, US\$9.7 millones, y la Icitap, US\$ 6.9 millones⁴³.

Desarrollo del programa

Al hacer una observación general del contexto político en medio del cual surgió esta segunda fase del programa, se hace evidente la existencia de motivaciones y objetivos políticos explícitos. No obstante, una supuesta perspectiva técnica basada en ingeniería institucional parece prevalecer en el nivel micro-institucional en donde se desarrolló el programa. El acuerdo entre la FES y la AID establecía que era necesario cumplir con los lineamientos generales y los estándares de impacto para lograr los objetivos que se habían trazado⁴⁴. La segunda fase del PMAJ comenzó con 52 proyectos, y como la AID tenía en Colombia un grupo reducido de personal, la FES suministró la capacidad administrativa para manejar el programa. El desarrollo del programa conllevó numerosos conflictos, dificultades y resultados inesperados. Como no se puede explicar en este espacio todo el espectro de las tensiones institucionales que surgieron a la sombra de este programa, vamos a señalar tres aspectos importantes derivados de las tensiones entre los intereses nacionales y transnacionales: a) la falta de consenso entre las instituciones nacionales, b) las preferencias y distancias institucionales, y c) los conflictos entre el PMAJ y la AID en Washington.

Falta de consenso entre instituciones nacionales

Tradicionalmente el sector de la justicia no ha sido escenario de consenso entre las instituciones que lo conforman. Esto se debe, al menos parcialmente, a que la estructura institucional anterior a la actual Constitución otorgaba al Ministerio de Justicia la capacidad legal para tomar decisiones administrativas. Una vez la nueva estructura institucional fue enmarcada de acuerdo con la nueva Constitución, se redujo el gran poder del Ministerio de Justicia y se crearon diferentes órganos como el Consejo

⁴³ Ibíd.

⁴⁴ Los indicadores diseñados incluían: número de casos pendientes en investigación preliminar, acusación y sentencia; porcentaje de tipos de decisión legal en cada etapa del proceso; promedio de duración de los casos, y la percepción pública del sistema judicial con respecto a acceso, transparencia y efectividad, Ibíd.

Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación. La participación de los representantes de alto nivel de estos órganos en el Comité Ejecutivo del PMAJ fue uno de los muy pocos espacios en donde las cabezas de las instituciones se reunían para discutir sobre la situación del sector justicia. De acuerdo con algunas personas que participaron en el PMAJ, en el desarrollo del programa en Colombia era posible observar varias tensiones. No hubo un consenso en el diagnóstico y en la situación de crisis del sistema de justicia, cada una de las instituciones estableció sus prioridades con relación a sus necesidades institucionales y sus metas a corto plazo. Esta búsqueda de metas institucionales creó diferentes conflictos: entre varias instituciones y el PMAJ, entre las esferas políticas en el gobierno de los Estados Unidos y la AID en Colombia, y entre la AID y la FES.

El PMAJ, sus preferencias y sus distancias

Una de las principales características del programa fue su gran influencia en el diseño institucional de la Fiscalía. Este vínculo institucional contrastaba con la divergencia entre el Consejo Superior de Justicia y el PMAJ. A pesar de que el Consejo Superior era el órgano que representaba el poder judicial en el sistema de justicia colombiano, los proyectos que fueron aprobados para todo el sistema judicial representaron menos del 7% del presupuesto invertido. Se presentaron grandes diferencias entre el programa y el Consejo Superior. Inicialmente el Consejo era resistente a admitir la intervención de un órgano internacional en un asunto nacional como la administración de justicia. Posteriormente, una vez el Consejo aceptó tomar parte en el programa, esta corporación presentaba “megaproyectos” difíciles de respaldar, según versiones de antiguos representantes de la FES y de AID. Para los representantes del programa, las prioridades del Consejo eran diferentes de las establecidas por el PMAJ. Por ejemplo, el Consejo insistía en la importancia de desarrollar programas que cubrieran la totalidad del sistema judicial en lugar de concentrarse únicamente en la Fiscalía General de la Nación.

Los retos del PMAJ vs. las metas políticas de la Usaid

El desarrollo del PMAJ tuvo su propia dinámica y gozó de una autonomía relativa con relación a los resultados políticos esperados por la AID en Washington. La organización del diseño del programa se basó principalmente en criterios de administración técnica. En esta perspectiva, el proceso de toma de decisiones estaba sujeto a principios de racionalización de los recursos. Sin embargo, el programa tuvo que enfrentar diferentes retos originados en el contexto político y social. Según antiguos funcionarios de la FES y de la AID, quizás el principal reto para la PMAJ consistía en la transformación de la cultura jurídica existente. En el sistema procesal penal anterior, la investigación era función de los jueces de instrucción y se operaba principalmente según procedimientos escritos. Además, la

insuficiencia de recursos básicos para el manejo del sistema en su totalidad, no permitía una remuneración adecuada para los jueces, ni edificaciones y equipamiento idóneo para su trabajo, como tampoco capacitación para los jueces y funcionarios de las oficinas.

De acuerdo con algunos funcionarios del PMAJ, si el programa pretendía tener un impacto en materia de impunidad y de violencia, era necesario no solamente invertir en equipo sino también en terminar con la inercia cultural que dominaba el anterior sistema. Por lo tanto, la nueva Fiscalía fue diseñada e implementada de acuerdo con el nuevo criterio de racionalidad y eficiencia basado en el modelo acusatorio del sistema americano. Finalmente, a mediados de los años noventa, en medio de una turbulenta crisis política y ante la presión del gobierno de los Estados Unidos para obtener resultados visibles, la AID desarrolló una evaluación que llevó a reformular el programa y a finalizar el acuerdo con la Fundación FES⁴⁵.

Reformas en el sistema judicial peruano

El rol del poder judicial en el contexto social y político

Históricamente el rol del sistema judicial peruano dentro del sistema político ha sido de subordinación política, con dos características principales: la intervención directa de la rama ejecutiva en la composición y orientación de las cortes, y una constante escasez presupuestal que produjo un colapso económico total en la rama judicial. El hecho de que Perú haya tenido gobiernos militares durante la mayor parte del siglo veinte contribuyó a relegar el rol de la rama judicial dentro del escenario político. Sin embargo, a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, Perú tuvo una dictadura militar atípica en el contexto de América Latina durante la época. La dictadura del General Velasco-Alvarado (1968-1975) le dio a la rama judicial un rol muy especial en su proyecto político reformista. Velasco-Alvarado tenía el proyecto de modernizar las relaciones sociales en las áreas rurales, centrándose en una reforma agraria que eliminó a la elite "terrateniente" y a las relaciones sociales precapitalistas que existían en muchas comunidades rurales andinas.

Velasco-Alvarado le asignó al derecho un papel primordial, especialmente en aspectos relacionados con la reforma agraria y, en menor grado, con las relaciones capital-trabajo. Con esta idea, el gobierno de Velasco-Alvarado creó dos jurisdicciones especiales: los llamados "fuero agrario" y "fuero de trabajo". El primero se encargó de la aplicación de la reforma de la propiedad en las áreas rurales, y el segundo tuvo como meta facilitar un rol activo de la rama ejecutiva en la solución de conflictos laborales. Velasco-Alvarado fue ideológicamente crítico del papel del derecho y de las cortes

⁴⁵ Entrevista con Luis Alfonso Roa, antiguo funcionario de AID en Colombia. Entrevistado por Gabriel Gómez, Cijus, Bogotá, diciembre 1996.

como factores que contribuían a la reproducción de las relaciones de dominio e injusticia dentro de la sociedad peruana. Con este discurso, Velasco-Alvarado trató de lograr un compromiso con los miembros del sistema judicial respecto a su proyecto revolucionario, especialmente con la idea de superar el formalismo jurídico de los jueces⁴⁶. Al mismo tiempo, intervino en la composición de las cortes por medio de la creación de leyes que modificaban las condiciones para el retiro y reemplazo de los jueces, para nombrar a quienes habían ganado la confianza de la rama ejecutiva.

Sin embargo, las contradicciones del proyecto “Velasquista” y de su discurso revolucionario, junto a las transformaciones en el contexto internacional, hicieron fallar el experimento. Las mismas instituciones militares, bajo el liderazgo del general Francisco Morales-Bermúdez, fueron responsables de abortar la experiencia de reforma. En efecto, en 1975, Morales-Bermúdez asumió el poder con el apoyo del sector más conservador de la sociedad, el cual no tenía ningún interés en permitir más cambios estructurales en la sociedad peruana. Morales-Bermúdez fue una típica figura de transición y su misión fue la de organizar la transferencia del poder a los gobiernos civiles. Esto sería garantizado a través de una reforma constitucional que estipulara que las nuevas realidades sociales impulsadas por los militares (especialmente en las áreas rurales) estarían consagradas en una nueva constitución redactada por una Asamblea Constitucional. La Constitución de 1979, que reemplazó a la Constitución de 1933, fue escrita con una amplia participación de los diferentes partidos políticos.

En una de las últimas actuaciones del gobierno de Morales-Bermúdez, los militares peruanos crearon un marco jurídico para reorganizar las cortes, con el propósito de borrar la última evidencia del “Velasquismo”, particularmente la pluralidad de las posiciones críticas sobre el rol del derecho en la sociedad que se habían creado dentro del sistema judicial⁴⁷. Por lo tanto, el experimento militar de gobierno entre 1968-1980 fue abierto y cerrado con una fuerte intervención de la rama ejecutiva en la composición de las cortes. Sin embargo, la aplicación de la última intervención estuvo a cargo de Fernando Belaunde-Terry (1980-1985), el primer presidente constitucional después de la dictadura militar. El gobierno de Alan García (1985-1990) continuó la misma línea. De esta forma, los gobiernos civiles no rompieron con esta tradición de intervenir en la composición de la estructura judicial.

⁴⁶ Una de las afirmaciones más famosas de Velasco-Alvarado fue: “En nuestro país el sistema judicial ha tenido siempre dos caras: una severa y cruel para la gente humilde y la otra tolerante y buena para la gente con poder”. Javier de Belaunde, “Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú”, en *Poder judicial y democracia*, Diego García-Sayan (ed.), Comisión Andina de Juristas y Centro para la Independencia de Jueces y Abogados, Lima, 1991.

⁴⁷ Luis Pasara, *Jueces, justicia y poder en el Perú*, Lima, Centro de Estudios de Derecho y Sociedad, 1982.

El camino señalado por la Constitución de 1979 para el nombramiento de jueces en todos los niveles hizo aún peor la subordinación política de la rama judicial debido a que los partidos políticos tomaron el control burocrático del sistema judicial. Al mismo tiempo, después de la dictadura militar, los gobiernos civiles mantuvieron a la rama judicial en una situación de subordinación y sin recursos con el fin de no permitir que el poder judicial pudiera tener algún control sobre sus acciones⁴⁸. En los años ochenta, el escenario político y el sistema judicial peruano tuvieron que afrontar retos inesperados causados por la aparición de dos grupos guerrilleros, el maoísta Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), así como también el aumento del tráfico de drogas.

La era de Fujimori y el sistema judicial (1990-2000)

Alberto Fujimori fue elegido por primera vez presidente del Perú el 28 de julio de 1990. Desde el primer día de su mandato Fujimori empezó a atacar al sistema judicial y a tener fuertes conflictos con el Congreso respecto a quién tenía el poder de aprobar leyes. En su discurso inaugural, Fujimori se refirió al Palacio de Justicia como “el Palacio de la injusticia” y declaró que el sistema judicial era una entidad corrupta e indiferente ante los problemas sociales⁴⁹. En los meses siguientes se volvió común que el presidente criticara públicamente al sistema judicial por su corrupción, abusos, etc. A pesar de que muchas de las críticas eran justificadas, sus problemas eran muy complejos y muchos de ellos estaban relacionados con la marginalidad histórica dentro del sistema político peruano y su falta de independencia.

En la noche del 5 de abril de 1992, al mismo tiempo que los militares tomaban las calles y ocupaban el Congreso y la Corte Suprema, Fujimori anunciaba la instalación del gobierno de “emergencia y reconstrucción nacional”. Fujimori declaró que quería una nueva Constitución elaborada por una comisión de juristas, que más tarde sería aprobada por un referéndum⁵⁰. Fujimori asumió todos los poderes de gobierno mediante una “ley” que él llamó “Ley del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción”, la cual suspendía los artículos de la Constitución que se opusieran a ella. Como resultado, el Congreso y el Tribunal de Garantías Constitucionales fueron cerrados por Fujimori. Trece de los dieciocho jueces de la Corte Suprema fueron destituidos. También fueron destituidos el Fiscal General y el Contralor General. Ciento treinta funcionarios judiciales en los distritos de Lima y Callao fueron destituidos veinte días después del “auto-golpe”. Fujimori

⁴⁸ A pesar del hecho de que la Constitución de 1979 expresamente establecía que no menos del 2% del presupuesto debía ser destinado a la rama judicial, en los seis años siguientes su destinación nunca superó el 0.9%. Javier de Belaunde, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Este sui generis “golpe de Estado” fue el origen de un nuevo término para el caso: el “fujimorazo” o el “auto-golpe”.

nombró un nuevo presidente y trece miembros de la Corte Suprema, un Fiscal General y un Contralor General. Posteriormente, Fujimori autorizó a la nueva Corte Suprema para que llenara las vacantes en las Cortes Superiores y en el Ministerio Público; luego continuó con el proceso de “evaluación”. Como resultado, la Corte Suprema nombrada por Fujimori destituyó cerca de 100 jueces y los reemplazó a todos con nombramientos provisionales⁵¹.

El impulso local de la reforma judicial

El Jurado de Honor de la Magistratura

La remoción de varios miembros de la Corte Suprema y de otros jueces fue una de las piezas centrales del “auto-golpe” de Fujimori. Como resultado de la remoción de magistrados de la Corte Suprema varios jueces de las cortes superiores fueron ascendidos. Esos nuevos magistrados tuvieron a cargo la destitución de jueces en todos los niveles, asignando los cargos de manera provisional. El proceso completo llevó al nombramiento provisional del 80% de la rama judicial y del Ministerio Público⁵².

En abril de 1993, el llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD), la entidad constituyente encargada de la elaboración de una nueva Constitución, nombró a un grupo de personas “honorables” para conformar lo que fue llamado el “Jurado de Honor de la Magistratura”. Dicho grupo fue creado como un mecanismo ad-hoc para el manejo del problema de los jueces provisionales dentro del sistema judicial. Uno de sus miembros, Fernando de Trazegnies, prestigioso profesor de derecho, declaró que el grupo ad-hoc fue creado por el Congreso Constituyente Democrático (CCD) con el fin de solucionar los problemas de corrupción derivados del alto número de jueces provisionales⁵³. La tarea inicial consistió en seleccionar los candidatos a jueces, que serían nombrados por el CCD como jueces de la Corte Suprema y Fiscales ante dicha corte. Los otros funcionarios serían nombrados por la Comisión de Justicia. La nueva Constitución Peruana de 1993 creó el Consejo Nacional de la Magistratura, con la tarea de nombrar y destituir jueces. Sin embargo, en diciembre de 1993, antes de terminar sus funciones y antes de que entrara en vigencia la nueva Constitución, el CCD aprobó una ley constitucional que establecía que el Jurado de Honor de la Magistratura continuaría trabajando hasta que el Consejo Nacional de la Magistratura fuera instalado. Al mismo tiempo, el CCD aumentó los pode-

⁵¹ United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, Mr. Param Cumaraswamy. Addendum: Report on the mission to Perú*, E/CN.4/1998/39/Add.1, Ginebra, febrero 19, 1998.

⁵² Fernando de Trazegnies Granda, “El jurado de honor de la magistratura: balance de cierre”, *Ideele* N° 71-72, diciembre de 1994.

⁵³ *Ibid.* Desde ese momento De Trazegnies, un profesor de derecho y miembro del viejo movimiento Derecho y Desarrollo, fue una de las figuras más importantes del régimen de Fujimori.

res del jurado de honor de la magistratura y estableció que ellos tenían completo poder para designar los jueces. A pesar del importante avance realizado en el nombramiento de jueces, con el objeto de eliminar el problema de los jueces provisionales, la Comisión Andina de Juristas encontró que a finales de 1994, aproximadamente el 60% de los jueces del país eran aún de carácter provisional⁵⁴.

La creación del Consejo Nacional de la Magistratura

El Artículo 150 de la Constitución de 1993 creó el Consejo Nacional de la Magistratura como un ente independiente responsable de la selección y el nombramiento de jueces y fiscales. El Consejo inició actividades a principios de 1995, después del nombramiento de sus miembros. El mayor reto que tenía que afrontar consistió en que los jueces y fiscales nombrados provisionalmente en sus cargos constituían uno de los principales obstáculos para una independencia real del poder judicial. El Consejo Nacional de la Magistratura, como característica típica de las instituciones judiciales durante la era de Fujimori, se quedó corto en la realización de sus objetivos. Entre 1993 y 1998, el número de jueces y fiscales provisionales aumentó en un 20%. De hecho, en 1998 el número de jueces provisionales era de 779 y el número de fiscales provisionales era de 964, de los cuales más del 70% fueron asignados al Ministerio Público⁵⁵. La independencia del sistema judicial continuó siendo un gran problema para Perú. El 12 de marzo de 1998, el Consejo Nacional de la Magistratura fue víctima de un nuevo ataque de los aliados de Fujimori en el Congreso. Aprovechándose de que en ese momento en Perú no había ninguna forma de control constitucional, el Congreso peruano aprobó la Ley 26933, la cual eliminaba el poder disciplinario del Consejo Nacional de la Magistratura sobre jueces y fiscales, otorgado por el Artículo 151(3) de la Constitución peruana. Al día siguiente, los siete miembros principales del Consejo renunciaron en señal de protesta.

La creación de la Academia de la Magistratura

La Constitución peruana de 1993 creó la Academia de la Magistratura como institución responsable de la capacitación de jueces y fiscales, así como de los futuros candidatos a estos cargos. Como resultado, los abogados interesados en formar parte del sistema judicial debían tomar inicialmente un curso en la Academia de la Magistratura, y únicamente si pasaban, podían ser considerados como candidatos potenciales. A pesar del gran número de jueces y fiscales provisionales, en 1997 la Academia de la Magistratura estableció que los cursos tendrían una duración de seis meses. El resultado práctico de esta medida fue que al Consejo Nacional de la Magistratura se le negó el nombramiento de jueces y fiscales entre

⁵⁴ Comisión Andina de Juristas, *Democracia, derechos humanos y administración de justicia en la Región Andina*, Lima, CAJ, 1994.

⁵⁵ Marcial Rubio Correa, *Quítate la venda para mirarme mejor*, Lima, Desco, 1999, p. 175.

mediados de 1997 y marzo de 1998. Adicionalmente, el 14 de agosto de 1998, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial estableció una nueva regla para la duración de los cursos los cuales se prolongaron a dos años. Las personas que habían sido capacitadas durante seis meses también tendrían que cumplir con la nueva disposición. Con esta medida, los nuevos jueces y fiscales serían nombrados a mediados del año 2000. De acuerdo con Marcial Rubio, el objetivo era “crear las condiciones para mantener la naturaleza provisional de los jueces y fiscales en el Perú durante la presidencia de 1995-2000”⁵⁶.

Las comisiones ejecutivas de reorganización del sistema judicial

El Artículo 143 de la Constitución Peruana de 1993 por primera vez estableció una separación entre los órganos administrativos del sistema judicial y los órganos jurisdiccionales. La Ley Orgánica del Poder Judicial estableció que el ente responsable de la administración de la rama judicial fuera una Comisión Ejecutiva, coordinada por un director general dedicado exclusivamente a esta tarea. Los demás integrantes de la Comisión Ejecutiva serían miembros de la Corte Suprema o Cortes Superiores, y por lo tanto serían responsables de las políticas generales de su división. La Comisión Ejecutiva tendría una estructura similar a nivel regional. Antes de 1993, la responsabilidad de la administración de la rama judicial estaba concentrada en el presidente de la Corte Suprema de Justicia⁵⁷.

Después de su reelección en 1995, Fujimori anunció el comienzo de una reforma judicial en el Perú. El principal apoyo para este objetivo provino de sus aliados incondicionales en la Corte Suprema de Justicia. En septiembre de 1995, el presidente de la Corte Suprema trató de crear una comisión externa para reformar el poder judicial. Sin embargo, la mayoría de los miembros de la Corte Suprema se opusieron a esta medida y la propuesta fracasó. El 20 de noviembre de 1995, el Congreso peruano aprobó la Ley 26546 que creaba la Comisión Ejecutiva de la Judicatura, la cual estaba formada por tres miembros de la Corte Suprema. Como una medida excepcional que cambiaba las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la nueva Ley estableció que la Comisión Ejecutiva trabajaría solamente por un año. Como resultado, la Ley 26546 transfirió las funciones de gobierno y administración del sistema judicial, incluyendo el presupuesto, a la Comisión Ejecutiva. La ley estableció que la Comisión estuviera dirigida por un secretario ejecutivo. José Dellepiane Massa, un antiguo comandante naval, fue nombrado para desempeñar este cargo. Con esta medida, la rama ejecutiva, con la colaboración de los aliados en el Congreso y en la Corte Suprema, tomó nuevamente el control de la rama judicial⁵⁸.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

El 18 de junio de 1996, únicamente seis meses después de que la Comisión Ejecutiva empezara sus actividades, el Congreso también creó, a través de la Ley 26623, la Comisión Ejecutiva para el ministerio público con el propósito de reformar esta institución hasta el 31 de diciembre de 1998. La existencia de la Comisión Ejecutiva se extendió sin fijar un límite de tiempo, a pesar de que el Tribunal Constitucional había establecido que operaría hasta el 31 de diciembre de 1998. Al mismo tiempo, la Ley 26623 incrementó los poderes de la Comisión Ejecutiva para tratar asuntos relacionados con las salas de la Corte, la profesión judicial, los estatutos orgánicos de la magistratura, la Academia de la Magistratura y las iniciativas legislativas en asuntos relacionados con el sistema judicial. Sin embargo, el punto más importante fue que a través de la Ley 26623, la Comisión Ejecutiva adquirió el poder de destituir jueces. Esta última disposición fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional el 19 de octubre de 1996⁵⁹.

La Ley 26623 produjo muchas críticas y protestas. Dos miembros de la Academia de la Magistratura renunciaron en señal de protesta ante la pérdida de independencia. Seis miembros de la Corte Suprema protestaron públicamente por la pérdida de la iniciativa legislativa; sin embargo, la mayoría de los miembros de la Corte Suprema apoyaron la Ley. Una de las críticas a la Ley 26623 establecía que: “teniendo en cuenta la histórica falta de autonomía de los jueces y fiscales de nuestro país, de hecho, el establecimiento de un super-poder sobre ellos es una limitación aún mayor para la posibilidad de libertad de opinión, sin mencionar las opiniones oficiales”⁶⁰.

El proceso de concentración de poder en la Comisión Ejecutiva de la Judicatura fue concluido el 2 de diciembre de 1996, a través de la Ley 26695. Esta ley estableció que la Comisión Ejecutiva tenía el poder de crear y reorganizar transitoriamente las salas de la Corte Suprema de Justicia y de otros tribunales superiores. A finales de 1998, una nueva ley extendió la existencia de la Comisión Ejecutiva de la Judicatura hasta diciembre de 2000⁶¹.

Los fondos internacionales para la reforma judicial

Perú ha sido beneficiario de por lo menos US\$54.8 millones por parte de los tres principales donantes y prestamistas para programas de reforma judicial en América Latina desde 1986 (incluyendo el proyecto que fue cancelado por el Banco Mundial). Al igual que en otros países de América Latina, estas tres organizaciones internacionales son la AID, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Ernesto de la Jara, “Reforma de la administración de justicia: al pan, pan y al vino, vino”, *Ideele* N° 89, Lima, agosto de 1996, p. 12.

⁶¹ Marcial Rubio, *op. cit.*

La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)

Desde 1986 el gobierno peruano ha venido recibiendo recursos bajo los programas de Administración de Justicia (AOJ) de la AID. Durante el periodo 1986-1991, la AID invirtió US\$ 2.850.000 en Perú⁶², y durante el periodo 1993-1998 invirtió US\$8.1 millones, como parte de los llamados programas de “Rule of Law”. En 1990, durante el año fiscal 1991, el Congreso de los Estados Unidos “condicionó el suministro de asistencia para seguridad en relación con anti-narcóticos a logros específicos en derechos humanos y pidió a la rama ejecutiva la expedición de una determinación para que se realicen los pasos necesarios antes de entregar la ayuda anti-narcóticos”⁶³. La inclusión del condicionamiento de fondos para la guerra contra la droga en el Perú creó un conflicto entre el Congreso de los Estados Unidos y la administración Bush sobre las políticas de los Estados Unidos con relación al Perú. Los principales puntos del condicionamiento eran tres: “(1) la creación de un registro nacional público para todos los detenidos por las fuerzas de seguridad del Perú; (2) el permiso de acceso al CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) y a los fiscales públicos a todos los sitios de detención, inmediatamente después del arresto; y (3) avances en el enjuiciamiento de los implicados en los nueve casos notables en materia de derechos humanos”⁶⁴.

La AID estuvo involucrada en la creación de un registro nacional de personas detenidas⁶⁵, el cual fue considerado como una estrategia importante para prevenir que las fuerzas de seguridad desaparecieran personas. A pesar de que el gobierno de Fujimori aceptó su implementación en 1992, este registro únicamente fue creado en febrero de 1994 para aquellas personas detenidas después del 1º de enero de 1993⁶⁶.

En 1993, la administración Clinton y el gobierno del Perú acordaron organizar una comisión internacional independiente compuesta por prestigiosos abogados que visitarían Perú, presentarían un informe sobre los cambios en el sistema judicial y harían propuestas de reforma⁶⁷. La comisión estaba compuesta por cuatro conocidos abogados, que visitaron Perú en septiembre de 1993. “Su encargo fue la revisión de la situación del

⁶² WOLA, *Elusive Justice. The US Administration of Justice Program in Latin America*, op. cit.

⁶³ Coletta Youngers, *After the Autogolpe: Human Rights in Perú and the US Response*, Washington DC, WOLA, julio de 1994, p. 40.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁶⁵ Linn A. Hammergren, *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview Press, 1998, p. 180.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ En entrevista con una revista peruana, el profesor Robert Goldman, miembro de la comisión afirmó: “Tuvimos un encargo del gobierno norteamericano, el que fue presentado ante el gobierno peruano y este lo aprobó. La conformación de la propia comisión fue nominada por el gobierno de los EE.UU. y aprobada por el gobierno del Perú”. “Habla Goldman”, en *Caretas*, abril 21, 1994, p. 16.

debido proceso en Perú, la independencia judicial y los cambios en el poder judicial adoptados en la nueva Constitución, como también la propuesta de las reformas necesarias”⁶⁸. La reacción del gobierno de Fujimori ante el reporte fue muy agresiva. El ministro de justicia Vega criticó fuertemente la comisión como una forma de intervencionismo en los asuntos del Perú. Después de las críticas del gobierno peruano, el profesor Robert Goldman, jefe de la comisión, dijo en una entrevista: “el estudio era un análisis *per se* o *prima facie* de la compatibilidad de las leyes anti-terroristas peruanas y otras medidas conexas con las obligaciones asumidas por el gobierno peruano en esa materia”⁶⁹.

En 1995, la AID inició un proyecto de varios años (1995-2002) llamado Apoyo al Sector de la Justicia, con el objetivo de “dar asistencia a los grupos locales de derechos humanos para defender a aquellos injustamente acusados de terrorismo, para informar a la ciudadanía acerca de sus derechos y para promover el desarrollo de la Defensoría del Pueblo”⁷⁰. Este proyecto es parte de un programa más extenso llamado “Mayor Participación Ciudadana e Instituciones Públicas más sensibles”⁷¹. Algunos de los resultados específicos expuestos por la AID como resultado del proyecto de Apoyo al Sector de la Justicia son: ⁷² (1) la liberación a través de esfuerzos de defensa legal de las Organizaciones no Gubernamentales apoyadas por la AID, de cientos de personas acusadas de terrorismo: 200 en 1996, 500 en 1997 (incluyendo la absolución para 74 ciudadanos según recomendación de la Comisión de Absoluciones y de la Defensoría del Pueblo), 360 en 1998 y 700 en 1999; (2) la realización del primer estudio sobre la percepción de los ciudadanos peruanos sobre la situación de derechos humanos; (3) el suministro, a través de consultorios jurídicos apoyados por la AID, de servicios legales, de mediación y de conciliación gratuitos; (4) la capacitación a los promotores de derechos humanos; (5) la preparación del país, a través del apoyo del Ministerio de Justicia y de grupos privados, para la capacitación en casos conciliatorios que estará en vigencia en el año 2000.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En 1994 Perú recibió US\$1.4 millones del BID, con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones, para un programa de resolución de conflictos alternativos. El primer préstamo fue hecho por el BID el 25 de noviembre de 1997. El total del préstamo era de US\$20 millones “para apoyar el comienzo de un programa de reforma judicial en sectores geográficos

⁶⁸ Coletta Youngers, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁹ “Habla Goldman”, *op. cit.*

⁷⁰ Usaid Congressional Presentation, FY, 1997, Perú, <<http://www.info.usaid.gov/pubs/cp97/countries/pe.htm>> (visitada el 11 de marzo).

⁷¹ Los nombres de los otros dos proyectos son: Proyecto de democracia participativa (Prodem) y Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (LGD).

⁷² Información tomada del *Usaid Congressional Presentation*, años fiscales 1997, 1998, 1999 y 2000, relacionados con Perú.

y sociales que no tienen el debido acceso al sistema judicial debido a la falta de recursos humanos y físicos”⁷³.

El Banco Mundial

El 4 de diciembre de 1997 el Banco Mundial anunció que había aprobado un préstamo de US\$ 22.5 millones para Perú. El Banco declaró: “el proyecto modernizará la estructura administrativa y las operaciones de la justicia, desarrollará un sistema de carrera judicial transparente y basado en la excelencia mejorando su desempeño para lograr independencia, responsabilidad, eficiencia, mayor acceso, aptitudes profesionales e integridad”⁷⁴. El anuncio del préstamo fue hecho únicamente dos semanas después de que el BID anunciara un préstamo para la reforma judicial. En efecto, el Banco confesó en un primer borrador del proyecto que: “Ha habido una coordinación cercana entre el Banco y el BID durante la preparación, incluyendo misiones conjuntas”⁷⁵. Hay muchas razones para pensar que los dos proyectos deben ser considerados como un esfuerzo conjunto de los bancos multilaterales para apoyar al gobierno de Fujimori. Estas razones incluyen sus líneas económicas neoliberales y sus triunfos políticos en la derrota a la subversión. Sin embargo, el proyecto del Banco Mundial ha tenido que afrontar muchos problemas desde el comienzo de la negociación en 1995. El mayor problema fue que desde el principio, el Banco Mundial ignoró la bien documentada evidencia del estado de subordinación del sistema judicial en Perú, y los antecedentes de intervenciones autoritarias de Fujimori en el sistema judicial.

Dentro de este contexto, está claro que el proyecto de reforma del sistema judicial de Fujimori empezó como una forma de aprovecharse de los préstamos financiados por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo, e institucionalizó muchas de las intervenciones presidenciales en el sistema judicial. Los recursos para comenzar un programa de reforma judicial fueron donados por el gobierno del Japón. En efecto, el gobierno japonés donó US\$850.000 al gobierno peruano para preparar el terreno para una mayor inversión financiera en el sistema judicial.

A pesar de la falta de autonomía del sistema judicial del Perú, el Banco Mundial aprobó un préstamo por US\$22.5 millones en diciembre de 1997. Sin embargo, sólo tres meses después estalló la crisis cuando, el 12 de marzo de 1998, la coalición gubernamental del Congreso peruano aprobó la Ley 26933. Esta ley eliminaba el poder que tenía el Consejo Nacional de la Magistratura para sancionar a los jueces y fiscales y lo transfirió a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. Los miembros del Consejo

⁷³ BID, “BID aprueba US\$20 millones para mejorar el acceso a la justicia en Perú”, *Press Release*, noviembre 25, 1997.

⁷⁴ World Bank, “World Bank Helps Pioneer Judicial Reform in Perú”, en *Press Release* Washington, DC, diciembre 4, 1997.

⁷⁵ World Bank, *Perú-Judicial Reform Project. Project ID. PEPA40107*, diciembre, 1996.

Nacional de la Magistratura renunciaron en señal de protesta. Como reacción a la intervención del gobierno en el Consejo Nacional de la Magistratura, el Banco Mundial decidió posponer la puesta en marcha del préstamo por un periodo de seis meses.

Finalmente, el proyecto fue cancelado en 1998. La página Web del Banco Mundial dio la siguiente explicación con relación al préstamo: “El Acuerdo de Préstamo terminó antes de ser efectivo debido a desarrollos adversos que afectaban el Consejo Nacional de la Magistratura y demostraban una falta de compromiso del gobierno en relación con las reformas”⁷⁶.

Sistema político y reforma judicial en Venezuela

El rol del poder judicial en los contextos social y político

Durante la mayor parte del siglo xx, la rama judicial en Venezuela fue relegada a un segundo plano dentro de la arena política. Ello fue posible debido a las dictaduras militares que gobernaron a Venezuela durante la primera mitad del siglo. Con el regreso de la democracia a finales de los años cincuenta, se dio origen a un nuevo sistema político consagrado en la Constitución de 1958. Las nuevas instituciones democráticas subordinaron la rama judicial al control burocrático de los partidos políticos. Los años sesenta y setenta fueron años de creciente intervención del Estado en la economía y en los conflictos sociales. Esta fue una razón adicional para una mayor marginación de la rama judicial, que era responsable de conocer conflictos individuales en áreas de derecho civil y laboral, y de castigar los comportamientos criminales. El Estado se reservó para sí mismo el derecho de conocer los conflictos sociales colectivos relacionados con aspectos laborales y agrarios. Esta tendencia fue reforzada en los años setenta después del *boom* petrolero de 1973 y de la nacionalización del petróleo en 1974, que fueron el origen de un Estado paternalista.

El cambio del modelo económico impuesto por el contexto económico internacional fue introducido a principios del segundo gobierno del presidente social-demócrata Carlos Andrés Pérez. Este cambio fue evadido por los gobiernos durante los años ochenta. El presidente Pérez firmó un acuerdo de *stand by* con el Fondo Monetario Internacional con la idea de someter la economía venezolana a un programa de ajuste estructural. El anuncio de las reformas económicas, disimuladas durante la campaña electoral, produjo una increíble sublevación social en febrero de 1989 llamada el “Caracazo”. Esta protesta tuvo como resultado la muerte de por lo menos 300 personas.

La crisis que estalló en 1989 fue el principio de una reacción social muy fuerte en contra de la corrupción del sistema político. La corrup-

⁷⁶ Página Web del Banco Mundial, <http://www.1.worldbank.org/legal/legop_judicial/Judannex.htm> (Visitada el 22 de marzo de 2000.)

ción política en Venezuela derrochó los enormes recursos económicos que la economía venezolana había generado en el periodo del Estado intervencionista. Esta crisis social, política y económica produjo un inesperado llamado a la Corte Suprema, la cual tuvo que hacer pronunciamientos en algunos de los aspectos más controvertidos de la arena política, tales como la investigación de los hechos ocurridos en febrero de 1989. El sistema judicial no estaba capacitado para decidir sobre la responsabilidad de las muertes en la sublevación popular. Al mismo tiempo, el sistema judicial no estaba exento de los reclamos públicos en materia de corrupción. Cuando los partidos políticos hicieron un llamado a la rama judicial solicitando su intervención para dar fin a la crisis política, el resultado fue la intensificación de la crisis en la rama judicial y la pérdida de prestigio social. Esto se debió a que la rama judicial era parte importante de la crisis en el sistema político pues participaba del “clientelismo” político y de la corrupción de todo el sistema. La Corte Suprema fue la responsable de resolver el impase político originado por las denuncias de corrupción contra el presidente Carlos Andrés Pérez en 1992. Finalmente, la Corte decidió procesar al presidente, quien se vio obligado a renunciar a su cargo.

Reforma judicial, reforma del Estado y reforma constitucional

En el marco de estudios para la reforma estatal elaborados por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), se comenzó a discutir la necesidad de hacer mayores reformas al sistema judicial. En efecto, a finales de 1986, la Copre recomendó una serie de medidas al presidente Jaime Lusinchi en relación con los aspectos legales y administrativos del sistema judicial. En ese momento se propusieron dos leyes para abordar los problemas identificados por la Copre; ambas relacionadas con el Consejo de la Judicatura. La primera fue la creación de una Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, y la segunda, sugería la transferencia de algunas funciones ejecutivas a dicho Consejo. En 1997 y 1998, el Congreso de Venezuela aprobó algunas de las leyes propuestas; sin embargo, esto creó mayor confusión con respecto a las funciones de las diferentes instituciones judiciales y, en consecuencia, no fueron aplicadas⁷⁷.

Como se enunció anteriormente, la crisis de 1989 fue el principio de una década de inestabilidad política, colapso económico y erupción social. Por esta razón, con respecto a las reformas del sistema político en su conjunto, los diferentes intentos para reformar el sistema judicial fueron bloqueados por la falta de consenso político entre las diferentes fuerzas en el Congreso. Desde ese momento se hizo evidente que las reformas del sistema judicial estaban atadas a uno de los puntos más importantes de la

⁷⁷ Provea, “La reforma judicial: una década de intentos inconclusos”, en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual, octubre 1996- septiembre 1997*. <<http://www.derechos.org/ve/situacio/informes/anual/9/index.html>>.

discusión política: la necesidad de reformas constitucionales para modificar la estructura del Estado y crear un nuevo pacto social. Sin embargo, el sistema político no estuvo capacitado para lograrlo. Por esta razón, fracasaron todas las propuestas basadas en reformas constitucionales o legales del sistema judicial. Algunas de ellas fueron las siguientes:

- En 1990 se formó un Comité de Reforma Judicial con la participación de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia. El Comité trató de realizar las propuestas hechas por la Copre desde 1986. Para este efecto, el Comité elaboró proyectos de ley relacionados con el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, etc. Sin embargo, todos ellos fracasaron⁷⁸.
- En 1992 se estableció una Comisión Bicameral dirigida por el ex-presidente Rafael Caldera (en ese momento senador) para revisar la Constitución. Se hicieron varias propuestas relacionadas con la necesidad de reformar el marco de trabajo constitucional del sistema judicial. Las propuestas fueron archivadas por falta de consenso político sobre las reformas a la Constitución⁷⁹.
- En 1996, una subcomisión especial del Congreso elaboró algunas propuestas para reformar el capítulo constitucional relacionado con el sistema judicial. Sin embargo, nuevamente estas propuestas fueron archivadas⁸⁰.

Los fondos internacionales para la reforma judicial

Venezuela fue el primer país que recibió un préstamo del Banco Mundial para un proyecto de reforma judicial. El proyecto fue aprobado formalmente por el Banco Mundial en agosto de 1992⁸¹ y rápidamente entró en un increíble proceso de obstáculos políticos y burocráticos que han hecho de dicho préstamo una verdadera pesadilla para el Banco Mundial. La inestabilidad política de Venezuela hizo imposible la formalización del acuerdo con el Banco Mundial durante cerca de año y medio. Las medidas económicas impuestas a Venezuela por el FMI y el Banco Mundial fueron una de las causas del origen de la crisis política –o al menos esa era la percepción de la mayoría de los venezolanos–. Finalmente, en diciembre de 1993 se firmó el acuerdo por el entrante presidente Caldera. El préstamo del Banco Mundial estaba valorado en US\$30 millones. La organización representante del gobierno venezolano en este proyecto fue el Consejo de la Judicatura.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ Provea ha señalado que el proceso de negociación entre el gobierno venezolano representado por Cordiplan (Oficina Nacional de Planeación), la Copre y el Consejo de la Judicatura con el Banco Mundial comenzó a fines de 1991, *Ibíd.*

Este primer proyecto de reforma judicial financiado por el Banco Mundial era muy similar a los proyectos apoyados por la AID en los años ochenta en otros países de América Latina. Este proyecto incluía entre sus objetivos el mejoramiento de la capacidad administrativa del Consejo de la Judicatura, la modernización del manejo de las salas de la Corte, la reapertura de la escuela judicial, y la construcción, rehabilitación y mejoramiento de las sedes judiciales⁸². La meta del Banco estaba dirigida hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional del Consejo de la Judicatura para administrar el sistema judicial y mejorar su infraestructura física⁸³. Los resultados de este proyecto fueron similares a otras experiencias iniciales de la AID con proyectos de reforma judicial, muy pobres.

El proyecto original fue diseñado con el compromiso del gobierno venezolano de contribuir a la financiación del proyecto con US\$30 millones adicionales. La suma total del proyecto (US\$60 millones) se distribuyó en cuatro grandes componentes: (1) Consejo de la Judicatura (US\$5.3 millones): buscaba fortalecer su capacidad de planeación, presupuesto y administración; (2) Corte Suprema de Justicia (US\$19.7 millones): buscaba reorganizar y asegurar la autonomía de sus salas; (3) Escuela Judicial (US\$5.3 millones), y (4) adecuación y dotación (US\$25.4 millones): buscaba rehabilitar las instalaciones existentes y construir nuevas salas de la Corte⁸⁴. El gobierno venezolano era el responsable de financiar la rehabilitación y construcción de los nuevos salones de las cortes y los tribunales.

El 30 de diciembre de 1997, el Banco Mundial ofreció un segundo préstamo para Venezuela por un valor de US\$ 4.7 millones, “para ayudar a modernizar la Corte Suprema de Venezuela por medio de la colaboración de depositarios como el personal interno y la justicia, organizaciones no gubernamentales interesadas, grupos empresariales, Jueces de Paz y otras instituciones del Sector Jurídico”⁸⁵. El proceso de negociación de este nuevo préstamo se inició en 1996 y el apoyo financiero para las primeras etapas del proyecto fue recibido de parte del gobierno japonés a principios de 1997⁸⁶. Con base en algunas críticas de las Organizaciones no Gubernamentales sobre el primer proyecto judicial del Banco Mundial en Venezuela, el Banco utilizó una forma inclusiva de presionar el proceso de reforma en este segundo proyecto. El Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea) llamó esta experiencia como la “vía social” de reformar el sistema judicial de Venezuela⁸⁷.

⁸² Lawyers Committee for Human Rights and Provea, *Halfway to Reform. The World Bank and the Venezuelan Justice System*, New York, 1996.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ World Bank, “Innovative Loan for Judicial Sector in Venezuela”, en *Press Release*, diciembre 30, 1997.

⁸⁶ Provea, *op. cit.* Los mecanismos de apoyo del gobierno japonés para empezar proyectos judiciales aprobados por el Banco Mundial también fueron usados en Perú.

⁸⁷ Ibid.

La revolución venezolana a través de una Asamblea Constituyente:
el contradictorio papel de la Corte Suprema de Justicia

La elección de Hugo Chávez como presidente fue el comienzo de la “revolución” venezolana a través de una Asamblea Constituyente. La Asamblea sesionó durante cuatro meses y redactó una nueva Constitución que transformó la estructura política del Estado. Todo el proceso constituyente de Venezuela durante 1999 se realizó por medio de tres elecciones nacionales: las elecciones para el referéndum el 25 de abril de 1999, la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente el 25 de julio de 1999, y el referéndum que aprobó la nueva Constitución Política el 15 de diciembre de 1999.

Entre febrero y octubre de 1999 la Corte Suprema de Justicia de Venezuela profirió nueve decisiones judiciales sobre diferentes aspectos del proceso constituyente. Esto significó un promedio superior a una decisión judicial por mes, en un país (y una Corte) con graves problemas de congestión y lentitud judicial. Es claro que los partidos políticos tradicionales, Acción Democrática (AD) y Copei, intentaron valerse de la Corte Suprema de Justicia para detener el proceso de cambios políticos que no pudieron lograr en la arena política. Al mismo tiempo, al interior de la Corte Suprema había diferentes posiciones políticas con respecto al proceso del cambio institucional, las cuales tuvieron un papel importante en toda la discusión y en la solución final. La magnitud de la “producción” judicial en el proceso político de cambio hizo que el proceso fuera extremadamente incierto en términos políticos. Esta fue quizás la razón más importante para una larga confrontación verbal que comprometió inicialmente al presidente Chávez y la presidenta de la Corte Suprema, y más adelante, a la Asamblea Nacional Constituyente y la Corte Suprema. Chávez y sus seguidores consideraban el proceso para convocar una Asamblea Constituyente como supraconstitucional. El proceso de cambio liderado por Chávez, que prometía ser radical, no podía ser limitado por decisiones judiciales inciertas. Sin embargo, ellos tampoco podían ser por la fuerza.

La Corte Suprema no fue la víctima de este proceso, como trataron de describirlo algunos medios de comunicación internacionales y algunos analistas. Fue un actor muy importante, con verdadero poder pero sin la suficiente legitimidad social para contener a las fuerzas políticas y sociales que apoyaban los cambios institucionales. A pesar de las señales de mayor independencia de la Corte con respecto a la vieja estructura política –especialmente gracias a las grandes sumas de dinero del proyecto financiado por el Banco Mundial–, sus históricas conexiones con los partidos políticos tradicionales desgastaron el bajo nivel de legitimidad que tenían, y al final la Corte tuvo que ceder ante los nuevos actores políticos y sociales.

La Asamblea Constituyente y la reforma del sistema judicial

Creación de la Comisión de Emergencia Judicial

Algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia, dirigidos por su presidenta Cecilia Sosa, creían que la Corte tenía que cumplir con la tarea de “supervisar” las decisiones y acciones de la Asamblea Constituyente. Aún después de que la Asamblea empezara a trabajar, la presidenta de la Corte continuó con la polémica pública sobre el poder de la Asamblea Constituyente. A mediados de agosto de 1999, Cecilia Sosa afirmó en una entrevista: “La Asamblea Constituyente no puede sustituir, ni puede administrar, coadministrar, cogobernar, ni al Poder Ejecutivo, ni al Legislativo ni al Judicial”⁸⁸. Sin embargo, sus críticas fueron más allá de este punto cuando dijo: “La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) no está hecha para dictar actos, está hecha para hacer una Constitución y consultarla al pueblo. Ni más ni menos. Yo no sé para qué hay una Gaceta Constituyente (...). El único acto que las bases le dieron a la Asamblea es su reglamento”⁸⁹. En la misma entrevista ella habló sobre la posibilidad de controlar los actos emitidos por la Asamblea Constituyente. Sosa dijo: “todo acto (emitido por la ANC) puede ser llevado a la Corte Suprema de Justicia para su conocimiento, y será ella misma la que diga si son sometidos o no a control constitucional de la Corte”⁹⁰.

La reacción de la Asamblea Constituyente fue inmediata. El 19 de agosto de 1999 la Asamblea Constituyente aprobó un “Decreto de Emergencia Judicial” y creó una Comisión de Emergencia Judicial, con la misión de evaluar de inmediato el funcionamiento institucional de la Corte Suprema de Justicia. Algunos miembros de la Asamblea Constituyente, como también el magistrado de la Corte Alirio Abreu Burelli, miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fueron nombrados para esta misión. La Asamblea estableció que el Consejo de la Judicatura debería presentar una evaluación del sistema judicial en 20 días. La expedición del decreto fue precedida por un debate muy polémico en el interior de la Asamblea, porque un grupo de miembros del Polo Patriótico querían una completa intervención de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de la Judicatura. Cuando la Asamblea organizó un consenso acerca del decreto de Emergencia Judicial, Luis Miquilena, presidente de la Asamblea, dijo: “Si la Corte toma cualquier medida que choque contra las decisiones de la Constituyente, tengan ustedes la seguridad de que por unanimidad no vacilaremos en eliminarla”⁹¹. Los miembros de la oposición se opusieron fuertemente a

⁸⁸ Carlos Blanco, y Alonso Moleiro, “La Constituyente no puede sustituir ni cogobernar a los poderes públicos”, en *El Nacional*, Caracas, agosto 17, 1999.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Alexander Duarte, “La Constituyente evaluará todos los órganos del poder judicial”, en *El Nacional*, Caracas, agosto 20, 1999.

las principales decisiones, ya que ellos no creían en la naturaleza original de la Asamblea⁹².

La posición oficial de la Corte en el decreto de reorganización del poder judicial fue establecida por la sala plena de la Corte Suprema de Justicia a través de un comunicado con fecha de agosto 23 de 1999. La Corte sostuvo:

La situación del Poder Judicial y los vicios que lo afectan han sido una constante del debate político nacional en el cual la Corte Suprema de Justicia ha estado presente, estableciendo los lineamientos básicos de las vías a través de las cuales debe producirse el saneamiento de esta rama del Poder Público (...) El Decreto de Reorganización del Poder Judicial (...) contempla un compromiso de la Asamblea Nacional Constituyente de proceder de inmediato a través de una Comisión de Emergencia Judicial a la revisión de los expedientes de los jueces y a su evaluación (...) ⁹³.

El acuerdo fue aprobado con el voto de ocho de los catorce jueces supremos de la Corte. Al día siguiente, la presidenta de la Corte Suprema, quien votó en contra del texto del comunicado aprobado por mayoría, renunció. Después de su renuncia convocó a una conferencia de prensa y leyó una declaración muy dramática en la que decía:

La Corte Suprema de Justicia se ha autodisuelto. Me dirijo al mundo democrático, y en particular a los demócratas de mi país en vista de que la Corte Suprema de Justicia por mayoría de ocho votos contra seis violó el Estado de Derecho y avaló la injerencia de la Asamblea Nacional Constituyente en la independencia del Poder Judicial (...) Estimo que al acatar el decreto de la Asamblea Nacional Constituyente que acuerda la emergencia judicial, la Corte Suprema se autodisuelve. Yo no puedo formar parte de una ficción de Corte Suprema. Sencillamente, la Corte Suprema de Justicia de Venezuela se suicidó para evitar ser asesinada. El resultado es el mismo: está muerta⁹⁴.

Las palabras de la exmagistrada tuvieron un fuerte impacto, especialmente fuera de Venezuela. Los medios de comunicación a nivel mundial presentaron el hecho como el cierre de la Corte Suprema de Justicia. El resultado práctico de la renuncia de Sosa fue el cambio de fuerzas dentro de la Corte. La sala plena de la Corte Suprema de Justicia manifestó ese cambio de correlación de fuerzas en una decisión judicial proferida tres

⁹² Alcides Castillo, "La Asamblea Constituyente carece de atribuciones para intervenir el sistema de justicia", en *El Nacional*, Caracas, agosto 20, 1999.

⁹³ Acuerdo de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, agosto 23 de 1999.

⁹⁴ Cecilia Sosa Gómez, *Renuncia de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia*, Venezuela Analítica. <http://www.analitica.com>.

semanas más tarde, el 14 de octubre de 1999, cuando la Corte decidió una demanda interpuesta por el presidente de la Cámara de Representantes Henrique Capriles. La demanda fue presentada con la intención de que la Corte Suprema de Justicia declarara la nulidad del decreto fechado el 25 de agosto de 1999 por la Asamblea Nacional Constituyente; este decreto regulaba las funciones del poder judicial. La Corte en pleno, con una opinión emitida por el magistrado Iván Rincón, declaró la supra-constitucionalidad de la Asamblea.

Unas semanas después, el magistrado Iván Rincón, nuevo presidente de la Corte Suprema, afirmó en una entrevista que con la declaración de supra-constitucionalidad de la Asamblea Nacional Constituyente los magistrados de la Corte demostraron madurez política y jurídica para adaptarse al proceso constituyente. En su opinión, “esta adaptación no menoscaba el control jurisdiccional que ejerce la Corte y su rol de garante del Estado de derecho”⁹⁵. El magistrado Rincón sostuvo que ellos no recibieron ningún tipo de presión para declarar el carácter supra-constitucional de la Asamblea Constituyente.

Composición de las nuevas instituciones judiciales

Una de las últimas medidas tomadas por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) el 22 de diciembre de 1999, fue la de adoptar un régimen de transición de los poderes públicos. Con esta medida el Congreso concluyó sus funciones así como lo hicieron las asambleas legislativas regionales. Al mismo tiempo, la ANC eligió 22 miembros para la Comisión Legislativa o “Congresito”, que sería el ente legislativo provisional hasta la elección del nuevo Congreso, ahora un ente unicameral llamado Asamblea Nacional. La ANC nombró un nuevo fiscal general, un nuevo contralor general y el primer *Ombudsman* o Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, la ANC eligió nuevos miembros del Tribunal Supremo de Justicia y organizó la composición de sus nuevas salas⁹⁶.

El Tribunal Supremo inició actividades el 12 de enero de 2000. En la apertura del año judicial 2000, el presidente del Tribunal Superior de Justicia, Iván Rincón, dijo que una de las prioridades del nuevo cuerpo judicial sería el acceso a la justicia. Anunció que el Tribunal Supremo de Justicia abriría una Oficina de Orientación Ciudadana con fondos del Banco Mundial (US\$200.000) y del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, UNDP (US\$70.000), y que ofrecería servicios en diferentes regiones del país⁹⁷.

⁹⁵ Edgar López, “La Corte Suprema no puede erigirse como una pared para contener la ANC”, en *El Nacional*, Caracas, octubre 24, 1999.

⁹⁶ Cenovia Casas y Alcides Castillo, “ANC designó al fiscal, contralor y defensor del pueblo”, en *El Nacional*, Caracas, diciembre 23, 1999.

⁹⁷ Edgar López, “Investigan a exmagistrados del Consejo de la Judicatura”, en *El Nacional*, Caracas, enero 13, 2000.

La Comisión para el Funcionamiento y Reconstrucción del Poder Judicial

La Comisión fue instalada el 21 de enero de 2000. Representaba una extensión de la Comisión de Emergencia Judicial, la cual terminó su trabajo cuando lo hizo la Asamblea, y estaba compuesta por ocho miembros. El antiguo constituyente Manuel Quijada fue elegido como presidente de esta Comisión, ya que él era presidente de la que existía anteriormente. Después de la instalación de la Comisión, su presidente hizo una serie de anuncios públicos: (1) el 60% ó 70% de los actuales jueces serían destituidos⁹⁸; (2) la Comisión haría la auditoría del uso de fondos del anterior Consejo de la Judicatura, especialmente aquellos relacionados con los fondos del proyecto del Banco Mundial⁹⁹; (3) la Comisión reestructuraría el Consejo de la Judicatura precedente¹⁰⁰; (4) el número de tribunales se aumentaría de 1.200 a 2.000¹⁰¹; (5) aproximadamente 400 jueces habían sido suspendidos o despedidos del sistema judicial desde que la emergencia judicial fue declarada por la Asamblea Constituyente¹⁰²; (6) por lo menos el 20 % de los nuevos jueces fueron asignados de manera permanente, y más del 80% fueron designados provisionalmente¹⁰³; (7) las evaluaciones de los nuevos jueces serían hechas por un grupo especial de jurados ad-hoc. Los evaluadores serían designados por asociaciones de abogados, por la Corte Suprema de Justicia, las Organizaciones no Gubernamentales y la comunidad en general. En este punto, la Comisión publicó en los periódicos una lista de 180 candidatos para el cargo de evaluador, de los cuales se seleccionarían 150¹⁰⁴.

Una de las primeras medidas de la Comisión en el funcionamiento y la reestructuración del poder judicial fue la de anunciar la lista de los 108 candidatos para sustituir el mismo número de jueces que habían sido suspendidos por la Asamblea Constituyente. Los candidatos podían ser expulsados en caso de cualquier evidencia en contra de ellos. Sin embargo, los sustitutos serían asignados de manera provisional hasta que se realizara un concurso para competir por un puesto dentro del sistema judicial, cuando éste se abriera en un futuro¹⁰⁵. Al publicar la lista de candidatos, el público denunció que uno de ellos no era abogado y tenía docu-

⁹⁸ “Manuel Quijada prevé destitución de 70% de jueces actuales”, en *El Nacional*, Caracas, enero 22, 2000.

⁹⁹ Willmer Poleo Zerpa, “Comisión de reestructuración judicial auditará al Consejo de la Judicatura”, en *El Nacional*, Caracas, enero 25, 2000.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Alexander Duarte, “Incrementarán a 2.000 el número de tribunales en el país”, en *El Nacional*, Caracas, febrero 24, 2000.

¹⁰² Manuel Quijada, “El nuevo poder judicial”, en *El Nacional*, abril 14, 2000.

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Edgar López, “108 candidatos a jueces serán evaluados por la sociedad civil”, en *El Nacional*, Caracas, febrero 16, 2000.

mentos falsos. Estas denuncias fueron muy embarazosas para los miembros de la Comisión quienes pre-seleccionaron los candidatos¹⁰⁶. Sin embargo, es muy pronto para hacer una valoración definitiva del trabajo de la Comisión.

Conclusiones

Durante la última década, los proyectos de reforma judicial conocidos como de Rule of Law han jugado un rol importante en el contexto general de reformas de los sistemas judiciales y legales en todo el mundo. No obstante, el llamado proceso de globalización del derecho implica una interacción compleja entre esferas transnacionales, nacionales y locales que necesitan ser observadas con cuidado. Luego, para entender este delicado proceso, es importante superar los lugares comunes que reproducen el discurso de los actores transnacionales e indagar sobre procesos políticos y sociales en casos específicos. Así, en cuanto a los programas de Reforma Judicial financiados por la AID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo durante los años noventa en América Latina, y los programas de reforma desarrollados en Colombia, Perú y Venezuela, se puede notar que ambas experiencias, tanto la de los organismos transnacionales y como las de los países mencionados, permiten introducir diferentes elementos de análisis.

Una observación sobre los recursos asignados y las prioridades de los organismos mencionados permite entender el contenido de los programas de reforma judicial. El Banco Mundial y el BID han invertido casi US\$300 millones entre 1992 y 1999 para financiar las reformas del sistema judicial en toda América Latina. Estos bancos se han centrado en lo que David Trubek llama el proyecto de mercado, es decir, han tratado de aumentar el crecimiento económico y la prosperidad a través de la existencia de instituciones jurídicas eficientes¹⁰⁷. De otra parte, la AID ha invertido US\$ 410.7 millones entre 1986 y 1998 para financiar los programas de ROL en 21 países de América Latina. El papel de la AID ha sido más complejo y controvertido debido a sus conexiones con el gobierno de Estados Unidos y a la naturaleza política de sus actividades. La mayoría de los programas financiados por la AID han demostrado interés por el sistema judicial penal y por la capacitación a organismos de policía, aunque en algunas ocasiones ha financiado en menor proporción programas en otras áreas, como derechos humanos o acceso a la justicia. A pesar del interés paradójico de la AID por promover la protección de los derechos humanos durante los años ochenta, su intervención en países con problemas políticos parece ser parte de un proyecto más amplio de estabilización política y control social,

¹⁰⁶ Willmer Poleo Zerpa, "Por denuncias graves suspendieron a 83 jueces en todo el país", en *El Nacional*, Caracas, marzo 30, 2000.

¹⁰⁷ David Trubek, *op. cit.*

especialmente a través del sistema de justicia penal. Los contenidos amplios y versátiles de los programas ROL de la AID le permiten una intervención diferenciada de acuerdo con las prioridades políticas del gobierno de Estados Unidos. Este hecho explica la ayuda de numerosos programas como la persecución de narcotraficantes (por ejemplo, en Colombia), la justicia penal y la policía (en Argentina, Bolivia y El Salvador), la promoción de la transición civil de los gobiernos (en Panamá o Haití), o la capacitación de las fuerzas policiales (en Haití y El Salvador).

Lo político y los programas de Rule of Law son indivisibles a pesar de lo que se diga en el discurso interno de cada organismo transnacional. Por ejemplo, el personal del Banco Mundial se ha convencido de que su ayuda es estrictamente técnica, mientras que el BID ha diseñado una posición intermedia en la medida que se apoya en la teoría económica neo-institucionalista para promover proyectos de “buen gobierno” y de eficiencia institucional. La AID y el gobierno de Estados Unidos han hecho las declaraciones más explícitas sobre los lazos entre estos programas y su dimensión política, según las cuales es necesario promover compromisos políticos en los gobiernos de países beneficiarios. Sin embargo, estos nexos entre reforma judicial y política, reducidos al cumplimiento de los objetivos institucionales del gobierno de Estados Unidos, se desvanecen en el micro-nivel de los programas de desarrollo, en donde el discurso técnico de ingeniería institucional fractura la comunicación con los procesos sociales existentes. Pero más allá del discurso de cada organismo, la naturaleza de las reformas del sistema judicial y los programas de Rule of law deben implicar, no solamente el intento por transformar la estructura de la institución y el surgimiento de conflictos entre los diferentes actores políticos, sino además la necesidad de entender los espacios de producción de los conflictos sociales. En los contextos nacionales hay una amplia gama de confrontaciones que dan resultados impredecibles, y más aún, que pueden influenciar lo que los organismos transnacionales llaman el éxito o el fracaso de las reformas legales y judiciales. En el contexto de los países que hemos revisado, los programas de reforma judicial irrumpieron en el mismo momento que aparecían procesos internos de crisis en los cuales los contenidos y el significado de la democracia y la justicia estaban en juego. La transición de un modelo inconcluso de bienestar a un modelo neoliberal implica una mayor visibilidad de fracasos institucionales y del surgimiento de diferentes conflictos políticos.

En los estudios de caso, las dinámicas y los resultados han sido diferentes pero hay varios elementos importantes para tener en cuenta. Primero, en los tres casos el poder judicial históricamente ha jugado un rol marginal en el área social, que se manifiesta en fenómenos de dependencia orgánica y económica (con la excepción de la independencia orgánica del sistema judicial en Colombia), y en un activismo judicial muy discreto. Esta irrelevancia social contrasta con la prominencia tradicional de la rama

ejecutiva durante el periodo del Estado de bienestar. Sin embargo, todos estos países han experimentado un proceso político y económico de transición que exige un nuevo rol social del sistema judicial.

Segundo, En cuanto al origen y el desarrollo de los programas de AOJ y ROL, se pueden observar diferentes etapas. Una primera etapa más bien exploratoria, como sucedió con la primera fase del PMAJ en Colombia financiada por la AID (1986-1990), con el programa de la AID en Perú (1986-1991) y con el programa del Banco Mundial en Venezuela (1992). No obstante, durante los años noventa las reformas aumentaron en un momento en el que los países pasaban por dos transiciones diferentes: la transición a un nuevo modelo económico y la transición a una nueva estructura política. Así, las reformas trataron de romper el pasado político y económico para construir un nuevo orden institucional. Por ejemplo, el programa de reforma en Venezuela creado por el Banco Mundial en 1992, fue una consecuencia del proceso de ajustes económicos. La segunda etapa del PMAJ en Colombia llegó después de una nueva estructura política de la Constitución de 1991, y la reforma en Perú fue el resultado de la transformación política impuesta por Alberto Fujimori. En este contexto de ruptura había diferentes expectativas sociales en cuanto a la democracia, la economía y la confianza institucional que condujeron al sistema judicial a ser considerado tanto un objetivo como un medio. Era un objetivo de reforma en los tres casos examinados por problemas de ineficiencia, de impunidad (como en Colombia), o de corrupción (como en Perú y Venezuela). No obstante, también se consideraba como un medio en la medida que debía aumentar la construcción de un nuevo proceso social e institucional. Sin embargo, los contenidos y los resultados han sido diversos en cada caso.

Tercero, la transformación política y el proceso de reformas del sistema de justicia dentro del contexto nacional durante los años noventa tiene características diferentes. Primero, el amplio alcance de los contenidos refleja la complejidad del escenario político en cada país. Por ejemplo, el surgimiento de nuevas estructuras y constituciones políticas en Colombia, Perú y Venezuela han permitido ensayar nuevas reformas del sistema legal y judicial. Estas reformas cubren aspectos como la organización de la rama judicial, las relaciones entre las ramas públicas, la creación de organismos responsables de la administración de la rama judicial, la introducción de nuevos tribunales, y la reforma de los sistemas penales. Segundo, a lo largo de este amplio espectro, es posible encontrar instituciones progresistas y conservadoras. Y tercero, el desarrollo de estas reformas arrojó unos resultados inesperados que eran difíciles de prever, como lo señala Uprimny en el caso de Colombia¹⁰⁸. Por ejemplo, la introducción y el desarrollo de la Corte Constitucional y el derecho a la tutela en Colombia, inesperadamente se convirtió en un elemento más de acercamiento entre el sistema

¹⁰⁸ Rodrigo Uprimny, *op. cit.*

jurídico y la sociedad. De otro lado, después de la reforma introducida por Alberto Fujimori, el control del ejecutivo sobre el poder judicial en Perú redujo la posibilidad de desarrollar un sistema judicial independiente.

En el caso de los programas de Rule of Law examinados es posible identificar tres características fundamentales. 1. A diferencia del amplio rango de cambios institucionales en los sistemas legales y judiciales que se pretenden lograr en la esfera nacional, los programas de Rule of Law han tenido más bien un alcance limitado. 2. Son un ejemplo de lo que Santos llama “globalización de alta intensidad”, que consiste en una fuerte presión por parte de los organismos transnacionales y la falta (o por lo menos debilidad) de consenso entre las instituciones nacionales¹⁰⁹. El surgimiento y la puesta en marcha de los programas estudiados han mostrado diferentes procesos caracterizados por la falta de consenso institucional en una esfera nacional sobre los contenidos de las reformas y la paradójica contribución de las organizaciones transnacionales a la fragmentación institucional. 3. Los contenidos de los programas hacen énfasis en los objetivos de estabilidad económica y política. Mientras que el Banco Mundial y el BID se han preocupado por la estabilidad social como un medio para lograr un buen ambiente económico en los tres países, la AID se ha interesado en el sistema penal como un medio para obtener mayor control social y político, especialmente en Colombia y Perú.

Finalmente, aunque en este panorama complejo y cambiante las expectativas sobre democracia y justicia están todavía abiertas, es importante tener en cuenta el conocimiento adquirido para así explorar horizontes más democráticos. Debido a que el campo de la democracia y la justicia parece ser más amplio que el de la mera transformación institucional en un periodo de crisis política y económica, la sociología del derecho en América Latina tiene que enfrentar al menos dos retos: primero, promover el conocimiento de los procesos sociales y políticos en cada país, y segundo, más temprano que tarde, es importante tener en cuenta las experiencias emancipatorias que se pueden generar desde los sistemas de justicia formal e informal.

¹⁰⁹ Boaventura de Sousa Santos, *op. cit.*

Bibliografía

- ABAD YUPANQUI, Samuel y Carolina GARCÉS PERALTA, "El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe", en *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima, Comisión Andina de Juristas. 1993.
- BID, *Comunicado de prensa*, "El BID aprueba US\$20 millones para mejorar el acceso a la justicia en Perú", noviembre 25 de 1997.
- BLAIR, Harry y Gary HANSEN, *Weighing in on the Scales of Justice. Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs. USAID Program and Operations Assessment Report No. 7*, Washington DC, febrero de 1994.
- CARRILLO, Fernando, "Los retos de la reforma de la justicia en América Latina", en *Reforma judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia. 1999.
- CASTRO, Jaime, *La justicia en Colombia*, Bogotá, Colcultura. 1975.
- CORREA SUTIL, Jorge y María Angélica JIMÉNEZ, "Acceso de los pobres a la justicia en Perú", en *Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina*, Franz Vandershueren y Enrique Oviedo (eds), PNUD, Santiago, 1995.
- Comisión Andina de Juristas, *Democracia, derechos humanos y administración de justicia en la Región Andina*, Lima, CAJ, 1994.
- DAKOLIAS, María, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, Boletín Técnico N° 319 del Banco Mundial, Washington, DC, Banco Mundial, 1996.
- De BELAUNDE, Javier, "Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú", en *Poder judicial y democracia*, Diego García-Sayan (ed.), Lima, Comisión Andina de Juristas y Centro para la independencia de jueces y abogados, 1991.
- De la JARA, Ernesto, "Reforma de la administración de justicia: al pan, pan y al vino, vino", en *Ideele* N° 89. Lima, agosto de 1996.
- De SOUSA SANTOS, Boaventura, *Toward a New Common Sense*, Nueva York, Routledge, 1995.
- De SOUSA SANTOS, Boaventura, "Law and Democracy: (Mis) trusting the Global Reform of Courts", en Jane Jenson y Boaventura de Sousa Santos (eds). *Globalizing Institutions: Cases studies in social regulation and innovation*, Ashgate, Adershot, 2000.
- De TRAZEGNIES GRANDA, Fernando, "El jurado de honor de la magistratura: balance de cierre", *Ideele* N° 71-72, diciembre de 1994.
- FES-AID, *1986-1991. Informe de actividades al 31 de diciembre de 1991*, Bogotá, Fundación para la Educación Superior (FES), 1992.
- FES-AID, *Programa para la modernización de la justicia PMAJ. Informe final 1992-1995*, Bogotá, 1996.
- GARDNER, James A., *Legal Imperialism*, Madison, University of Wisconsin Press, 1982.
- GIRALDO, Jaime; Alfonso REYES y Jorge ACEVEDO, *Reforma de la justicia en Colombia*, Bogotá, Instituto SER de Investigaciones, 1987.

- GOPAL, Mohan, *Law and Development: Toward a pluralist vision*. ASIL, Proceeding of the 90th Annual Meeting. Washington DC, marzo 27-30, 1996.
- HAMMERGREN, Linn A., *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Westview Press, 1998.
- HUTCHINSON, Allan y Patrick MONAHAN, (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Perfil Venezuela*, <http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/pve0057.htm>
- Lawyers Committee for Human Rights y Provea, *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System*, Nueva York, 1996.
- MORÓN DÍAZ, Fabio, *La justicia nunca más debe ser abandonada*, Bogotá, Corte Suprema de Justicia - Imprenta Nacional de Colombia, enero, 1990.
- National Bipartisan Commission on Central America, *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Nueva York, MacMillan Publishing Co., enero de 1984.
- NORTH, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- O'DONNELL, Guillermo, *Polarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Documento presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, septiembre de 1998.
- PALACIO, Germán, "Administración de justicia, jueces y la crisis institucional en Colombia: contradicciones y dilemas", *Jurimprudencias* No. 1, Bogotá, ILSA, 1990.
- PASARA, Luis, *Jueces, justicia y poder en el Perú*, Lima, Centro de Estudios de Derecho y Sociedad, 1982.
- Provea, "La reforma judicial: una década de intentos inconclusos" en *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe Anual, octubre 1996 - septiembre 1997*, <<http://www.derechos.org.ve/situacio/informes/anual/9/index.html>>.
- QUIJADA, Manuel, "El nuevo poder judicial" en *El Nacional*, abril 14, 2000.
- ROWAT, Malcolm; Waleed MALIK y María DAKOLIAS, *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceeding of a World Bank Conference*, Washington, DC, The World Bank, 1995.
- RUBIO CORREA, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, Lima, Desco. 1999.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942.
- SHIHATA, Ibrahim, "El Banco Mundial", en *Justices Delayed. Judicial Reform in Latin América*, Jarquin y Carrillo (eds). Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- SOSA GÓMEZ, Cecilia, *Renuncia de la presidencia de la Corte Suprema de Justicia*, Venezuela analítica, <http://www.analitica.com>.
- THOME, Joseph, *Heading South but Looking North: Globalization and Law Reform in Latin America*, Madison. Documento presentado a la reunión de LASA 2000, Miami, Florida.

- TRUBEK, David, *Law and Development: Then and Now*, ASIL, Proceeding of the 90th Annual Meeting, Washington DC, marzo 27-30, 1996.
- United Nations, Economic and Social Council, Comission on Human Rights, *Report of the Special Reporter on the independence of judges and lawyers, Mr. Param Cumasaswamy. Addendum: Report on the mission to Perú*. E/CN.4/1998/39/Add.1, febrero 19 de 1998.
- United States General Accounting Office (GAO), *Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies*. GAO/NSIAD-93-149, Washington DC, septiembre de 1993.
- United States General Accounting Office (GAO), *Rule of Law Funding Worldwide for Fiscal Years 1993-1998*. GAO/NSIAD-99-158, Washington DC, junio de 1999.
- UPRIMNY, Rodrigo, "Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano", en *Justicia y sistema político*. Bogotá, Iepri-Fescol. 1997.
- Usaid *Congressional Presentation, FY, 1997*, Perú, <<http://www.info.usaid.gov/pubs/cp97/countries/pe.htm>>
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, "La conferencia de presidentes de Cartagena para la lucha antinarcóticos", en *Análisis político* N° 9, Bogotá, UN, 1990.
- VALENCIA VILLA, Hernando, *Cartas de batalla*, Bogotá, Universidad Nacional-Cerec, 1987.
- VÉLEZ, Eduardo; Patricia GÓMEZ DE LEÓN y Jaime GIRALDO, *Jueces y justicia en Colombia*, Bogotá, Instituto SER de Investigaciones, 1987.
- WEAVER, Catherine, *The Discourse on Law and Economic Development in the World Bank*. Documento preparado para la Conferencia de MacArthur sobre Changing Role of Law in Emerging Markets and New Democracies, Madison, University of Wisconsin, marzo 24-26, 2000.
- WOLA, *Elusive Justice. The US Administration of Justice Program in Latin America*., Washington DC, 1990.
- World Bank, *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, <http://www.1.worldbank.org/legal/legop_judicial/Judannex.htm> (Consultada el 22 de marzo de 2000.)
- World Bank, "World Bank Helps Pioneer Judicial Reform in Perú", en *Comunicado de prensa*. Washington, DC, diciembre 4 de 1997.
- World Bank, *Perú-Judicial Reform Project*, Proyect ID, PEPA40107, diciembre de 1996.
- YOUNGERS, Coletta, *After the Autogolpe: Human Rights in Perú and the US Response*, Washington DC, WOLA, julio de 1994.

Entrevistas

- ALDANA, Eduardo, antiguo director de JSRP. Entrevista realizada por Gabriel Gómez y Carolina Rondón, Bogotá, Cijus, diciembre de 1996.
- GIRALDO ÁNGEL, Jaime, antiguo Ministro de Justicia 1990-1992, Entrevista realizada por Gabriel Gómez y María del Pilar Escallón, Bogotá, Cijus, abril de 1997.
- ROA, Luis Alfonso, antiguo funcionario administrativo de la Usaid en Colombia. Entrevista realizada por Gabriel Gómez, Bogotá, Cijus, diciembre de 1996.

Anexos

Una perspectiva cuantitativa general de la financiación de la AID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

En la siguiente tabla se puede observar cómo los programas de reforma a la justicia se han expandido por toda América Latina. Esta ayuda cubre por lo menos 21 países y ascendía a US\$710.3 millones hasta 1999. La agencia más influyente ha sido la AID, la cual está presente en 21 países de América Latina. La AID ha asignado por lo menos US\$ 410 millones únicamente en el programa de ayuda. El segundo órgano más influyente es el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual ha apoyado programas en 13 países de América Latina y ha asignado US\$183.4 millones. Finalmente, se encuentran recursos del Banco Mundial en seis países por un monto equivalente a US\$116.2 millones.

TABLA 1.
APOYO A PROGRAMAS DE REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA, 1986-1999
(Millones de dólares)

PAÍS	AID	BID	BANCO MUNDIAL	TOTAL
Argentina	\$2.0 (1989-1993)a \$5.5 (1993-1998)v	\$5.0 (1998)e	\$5.0 (1998)w	\$17.5
Bolivia	\$3.5 (1988-1993)c \$20.2 (1993-1998)v	\$2.7 (1999)u	\$11.0 (1998)w	\$37.4
Brasil	\$4.2 (1993-1998)v	-	-	\$4.2
Chile	\$3.2 (1993-1998)v	-	-	\$3.2
Colombia	\$2.7 (1986-1991)a \$20.5 (1993-1998)v	\$9.4 (1995)f \$1.2 (1995)g	-	\$33.8
Costa Rica	\$2.9 (1988-1991)b \$0.8 (1993-1998)v	\$11.2 (1995)h	-	\$14.9
República Dominicana	\$4.7 (1993-1998)v	\$32.0 (1997)i	-	\$36.7
Ecuador	\$8.4 (1993-1998)v	\$2.0 (1997)j	\$10.7 (1996)m	\$21.1
El Salvador	\$13.7 (1984-1992)b \$40.7 (1993-1998)v	\$22.2 (1996)k	-	\$76.6
Guatemala	\$6.1 (1987-1993)b \$15.0 (1993-1998)v	\$25.0 (1998)l	\$33.0 (1998)t	\$79.1
Haití	\$137.0 (1993-1998)v	-	-	\$137.0
Honduras	\$15.8 (1987-1994)a \$7.8 (1993-1998)v	\$7.2 (1996)n \$1.5 (1996)n	-	\$32.3
Jamaica	\$2.8 (1986-1990)c \$2.3 (1993-1998)v	-	-	\$5.1
México	\$7.3 (1993-1998)v	-	-	\$7.3
Nicaragua	\$18.8 (1993-1998)v	\$1.7 (1996)o	-	\$20.5
Panamá	\$13.1 (1990-1995) \$12.0 (1993-1998)v	\$18.9 (1998)p	-	\$44.0
Paraguay	\$3.3 (1993-1998)v	\$22.0 (1996)m	-	\$25.3
Perú	\$2.8 (1986-1991)c \$8.1 (1993-1998)v	\$1.4 (1994)q \$20.0 (1997)r	\$22.5 (1997)m*	\$54.8
Trinidad y Tobago	\$0.5 (1993-1998)v	-	-	\$0.5
Uruguay	\$0.8 (1990-1993)a \$1.4 (1993-1998)v	-	-	2.2
Venezuela	\$3.7 (1993-1998)v \$4.7 (1997)m	-	\$30.0 (1992)m	\$38.4
Regional	\$18.1 (1993-1998)v	-	-	\$18.1
Otros países del Caribe	\$1.0 (1993-1996)v	-	-	\$1.0
TOTAL	\$410.7 (1986-1998)	\$183.4 (1995-1999)	\$116.2 (1992-1999)	\$710.3

Fuentes:

- (a) Blair, Harry and Hansen, Gary, *Weighing in on the Scales of Justice. Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs*, Usaid, Program and Operations Assessment Report N° 7, Febrero 1994.
 - (b) United States General Accounting Office. Foreign Assistance. Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies. Report to Congressional Requesters. GAO/NSIAD-93-149. Septiembre, 1993.
 - (c) Washington Office on Latin America. Elusive Justice. The US Administration of Justice Program in Latin America, 1990, p. 14.
 - (d) United States General Accounting Office. Aid to Panamá. Improving the Criminal Justice System. Report to the Chairman, Subcommittee on Foreign Operations, Committee on Appropriation, US Senate. GAO/NSIAD-92-147, mayo, 1992.
 - (e) A BID, Comunicado de prensa, febrero 11, 1998.
 - (f) Proyecto BID 909/OC-CO.
 - (g) *No returnable*. Comunicado de prensa, IDB, mayo 30 y septiembre 13, 1995.
 - (h) Comunicado de prensa. BID, enero 25, 1995
 - (i) Comunicado de prensa. BID, diciembre 18, 1997.
 - (j) *No returnable*. Comunicado de prensa, IDB, septiembre 3, 1997
 - (k) Comunicado de prensa. BID, mayo 13, 1996
 - (l) Comunicado de prensa. BID, agosto 13, 1998.
 - (m) Lawyers Committee on Human Rights. Selected World Bank, IDB and ADB Judicial, and/or Legal Reform Projects, marzo 1998.
 - (n) Comunicado de prensa. BID, marzo 19, 1996.
 - (o) Comunicado de prensa. BID, agosto 7, 1996.
 - (p) Proyecto IDB 1099/OC-PN.
 - (q) *No returnable*. Comunicado de prensa. IDB, noviembre 25, 1998.
 - (r) Proyecto IDB 1061/OC-PE.
 - (s) Comunicado de prensa. World Bank, octubre 22, 1998.
 - (t) Lawyers Committee on Human Rights. Selected World Bank, IDB and ADB Judicial, and/or Legal Reform Projects, marzo, 1998.
 - (u) Comunicado de prensa. BID, junio 30, 1999.
 - (v) *United States General Accounting Office. Foreign Assistance: Rule of Law Funding Worldwide for Fiscal Years 1993-98*. GAO/NSIAD-99-158, Washington, DC, junio 1999.
 - (w) World Bank, página Web.
- * *Loan agreement was terminated before it became effective.*

Perspectivas cuantitativas del programa de la Usaid en Colombia

Un análisis cuantitativo permite verificar la preeminencia del sistema penal, y especialmente la función de investigación asignada a la Fiscalía. De acuerdo con la tabla 2, del total de proyectos aprobados se asignaron US\$8.6 millones a la Fiscalía, lo cual representa el 63% del presupuesto administrado por la FES. De acuerdo con las metas del programa, los otros órganos recibieron menos recursos para sus programas. Por ejemplo, al Consejo Superior de la Judicatura solamente se le asignó el 5.28% del presupuesto administrado por la FES, y al Ministerio Público, que incluye la Defensoría del Pueblo, recibió únicamente el 12%.

El programa para la Fiscalía fue el más privilegiado. Al igual que con otros programas, los proyectos se dividieron en tres tareas principales: capacitación, desarrollo organizacional y sistemas de información. Todas estas tareas convergían en la meta principal de eficiencia. Ocho de los programas con fondos de FES-AID fueron definidos en los primeros dos años de esta fase. Todos ellos se esforzaron en la eficiencia de su desarrollo, con excepción del proyecto de derechos humanos. Finalmente, es importante recalcar el peso del componente del Sistema de Información, el cual representó el 64% del presupuesto y fue la pieza central del programa.

TABLA 2
INVERSIÓN DE LA AID 1992-1996

Institución beneficiaria	Monto aprobado	Monto gastado	% aprobado	% gastado
Fiscalía General de la Nación	\$8.609.000	\$5.547.000	63,54	62,66
Ministerio de Justicia	\$1.338.500	\$655.200	9,88	7,40
Ministerio Público	\$1.749.000	\$1.514.000	12,91	17,10
Consejo Superior de la Judicatura	\$715.000	\$590.000	5,28	6,66
Programas interinstitucionales	\$1.137.000	\$547.000	8,39	6,18
Total	\$13.548.500	\$8.853.200	100,00	100,00

Ver FES-AID, *Programa para la modernización de la justicia PMAJ*. Informe final. 1992-1995, Bogotá, 1996.

TABLA 3
PROYECTOS DE LA AID PARA LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Capacitación

Proyecto	Monto aprobado	Monto gastado	% aprobado	Año
Capacitación de corto plazo	\$36.000	\$34.000	0,42	92
Talleres de gestión estratégica	\$129.000	\$88.000	1,50	92
Conciliación en materia penal	\$268.000	\$227.000	3,11	94
Derechos humanos	\$70.000	\$64.000	0,81	95
Subtotal	\$503.000	\$413.000	5,84	

Desarrollo organizacional

Proyecto	Monto aprobado	Monto gastado	% aprobado	Año
Unidades de Fiscalía	\$1.929.000	\$1.615.000	22,41	92
Fortalecimiento de las Unidades de Fiscalía	\$4.000	\$4.000	0,05	92
Organización de las Unidades de la Fiscalía	\$205.000	\$51.000	2,38	93
Descongestión en la Fiscalía	\$407.000	\$136.000	4,73	94
Organización en niveles directivos	\$15.000	\$15.000	0,17	95
Subtotal	\$2.560.000	\$1.821.000	29,74	

Sistemas de información

Proyecto	Monto aprobado	Monto gastado	% aprobado	Año
Base de datos en materia penal	\$21.000	\$21.000	0,24	92
Sistema de información para fiscales sin rostro	\$327.000	\$316.000	3,80	92
Sist. de Inf. para la Fiscalía Gral. de la Nación	\$5.125.000	\$2.948.000	59,53	93
Sist. de Inf. para la oficina de planeación	\$73.000	\$28.000	0,85	95
Subtotal	\$5.546.000	\$3.313.000	64,42	
Total	\$8.609.000	\$5.547.000	100,00	

Ver, FES-AID, *Programa para la modernización de la justicia PMAJ*. Informe final, 1992-1995, Bogotá, 1996.