

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, GOBERNABILIDAD Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Jaime ORDÓÑEZ

- *La administración de justicia y la eficacia social de los derechos humanos.*
- *Un cambio de paradigmas.*
- *La independencia del Poder Judicial como requisito de gobernabilidad.*
- *Elementos básicos de modernización y cambio.*
- *El estado de la situación y los retos a futuro.*

LOS NUEVOS DILEMAS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO EN LA DÉCADA DEL 90

Los procesos de democratización en América Latina han entrado durante la década del 90 en una etapa de relativa madurez. Después de los accidentados años sesenta y setenta, donde la prolongada etapa de dictaduras y gobiernos militares *de facto* supuso un laborioso y arduo proceso de **reconstrucción del discurso base del modelo democrático representativo** (al decir de Habermas, sobre la cuestión misma de la **legitimación del sistema**), la década del ochenta, con su comentada ola del "retorno a la democracia", planteó un nuevo dilema.

Este dilema (o conjunto de dilemas) están más bien ligados a los problemas de **gobernabilidad** del nuevo modelo. La reinstauración o instalación misma de la democracia representativa en varios países de la región ha supuesto, en efecto, la aceptación formal y sustantiva del modelo pero -en forma simultánea- la aparición de un complejo universo de factores que dificultan su funcionamiento y eficacia.

Norberto Bobbio, en un artículo ya célebre de inicios de los ochenta (**La crisis de la democracia y la lección de los clásicos**¹), había avizorado con claridad los retos de gobernabilidad inherentes a las democracias contemporáneas indicando que -en la base misma de los problemas de gobernabilidad- se sumaban factores de ocultación y privatización de lo público. Estos dilemas de gobernabilidad se refieren, repetimos, no únicamente a la eficacia formal del modelo sino, además, a su efectividad social y, por lo tanto, en ello reside la suerte o el futuro mismo de muchos de los proyectos democráticos contemporáneos.

Algunos de esos problemas de gobernabilidad están estrechamente relacionados con la **legitimación ciudadana** del siste-

1 Bobbio, Norberto. *Crisis de la democracia*. Madrid, España. Ariel, 1981.

mà, lo cual implica no únicamente la percepción (por parte del ciudadano) de que el modelo político goza de un gobierno legítimo, esto es, que representa adecuadamente no sólo los intereses colectivos sino, además, que se trata de un sistema político que lo incluye y lo hace formar parte, por usar una acepción hobbesiana, del **corpus** político. Adicionalmente, otro dilema de gobernabilidad lo constituye -y esto es igualmente fundamental- el antiguo requerimiento de **seguridad** (jurídica, personal, etcétera) base misma de la razón fundacional del pacto representativo.

Como bien observará el lector, este conjunto de dilemas está básicamente relacionado con el ámbito general de la justicia, entendida ésta como la adjudicación, imputación y administración de los derechos, beneficios y obligaciones sociales. El presente artículo busca, pues, indagar sobre las relaciones específicas entre **gobernabilidad y justicia** y su incidencia en los procesos de afianzamiento democrático, con énfasis particular en la situación que vive América Latina en los años noventa.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA EFICACIA SOCIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las consideraciones aquí desarrolladas parten de la premisa de que la administración de justicia constituye uno de los ámbitos decisivos que permiten verificar la vigencia o prescendencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas². En

2 La vigencia real de los derechos, libertades y garantías fundamentales puede hacerse realidad en todo ámbito de actividad humano y a través de cualquier instrumento creado al efecto. Sin embargo, es claro que a las más graves faltas o violaciones al respeto de esos derechos corresponde que las atienda el aparato institucional de Administración de Justicia, y de ahí el papel clave que juega este sector institucional en la prevención y aplicación de toda normativa y doctrina de Derechos Humanos.

este ámbito se prueba, en definitiva, si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos del derecho internacional, al ser violentados, tienen o no aplicación real en el interior de las comunidades humanas. En buena medida, la estructura valorativa y normativa de los derechos humanos cobra eficacia y validez sólo desde el momento en que los reclamos concretos por violaciones a sus disposiciones son resueltos efectivamente por las instancias jurisdiccionales, a través de los mecanismos procesales previstos al efecto.

Si, por su parte, los operadores del sistema administrativo de justicia³ no están mentalizados para ejercer una función de garantía en procura de la protección de los derechos fundamentales de toda persona y asumen, por el contrario, una actitud de complicidad en el nudo proceso de poder, se obtendrá como único resultado previsible que toda doctrina escrita sobre derechos humanos, la respectiva legislación promulgada y los esfuerzos desplegados desde la sociedad civil para su efectiva aplicación, estén condenados al fracaso.

Los ciudadanos asumen que los derechos humanos muestran su vigencia sólo cuando encuentran amparo al reclamo que formulan con motivo de sus violaciones, no cuando quedan en espera del reconocimiento de sus derechos o cuando quedan impunes los más graves crímenes. De la respuesta institucional a este fenómeno dependerá, en última instancia, la legitimidad real con que opere el Poder Judicial y todos los demás sectores del sistema en un determinado ordenamiento jurídico.

3 Nos atenemos a la distinción, ya tradicionalmente aceptada, que define el Sistema de Administración de Justicia en sentido amplio, incluidas cuatro "agencias" o sectores fundamentales: a) la agencia legislativa, b) la policía (administrativa y judicial), c) la agencia judicial y d) la agencia penitenciaria. Paralelamente se puede hablar de la agencia académica, por el trabajo que realizan centros de estudios superiores en la formación de los operadores del sistema, y de la agencia de la sociedad civil, constituida por asociaciones profesionales de abogados, ONG y medios de comunicación colectiva.

Para todos los efectos, la situación actual de la administración de justicia en América Latina se halla en un momento favorable. La legitimación democrática que pretenden todos los países del área y los esfuerzos que hacen para gobernarse dentro de esos cánones, favorecen las iniciativas por lograr el fortalecimiento, en particular, de los poderes judiciales, a través de su independencia funcional, su modernización legislativa y la capacitación profesional de sus miembros.

UN CAMBIO DE PARADIGMAS: LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL COMO REQUISITO DE GOBERNABILIDAD

Sin embargo, el punto de partida para alcanzar esas metas es bastante bajo en muchas de las naciones de la región latinoamericana. En gran parte de los países se llevaron a cabo movimientos armados contra el orden político establecido y se impuso, como respuesta institucional, la denominada "doctrina de seguridad nacional", con lo que se perseguía a ciudadanos en razón de sus ideas y donde los derechos humanos eran confundidos con reclamos subversivos para conseguir mejores condiciones desde donde alcanzar sus propósitos.

En el caso particular de los jueces, éstos fueron vistos -y se autopercebieron-, como parte de la estructura del gobierno y, en consecuencia, como brazo de un único aparato que tenía que cumplir sólo con funciones específicas dentro de una monolítica concepción y organización estatal. En los casos de excepción que sí entendieron el compromiso de su misión, los jueces no pudieron, sin embargo, funcionar como poder independiente, una de cuyas misiones más relevantes es precisamente garantizar la vigencia de los derechos humanos en el interior de la sociedad, así como ser contralores del poder político, económico o militar.

Los poderes judiciales de la región fueron históricamente concebidos y organizados desde la primera mitad del siglo XIX sobre los lineamientos del modelo napoleónico. Esto ha dado como

resultado estructuras judiciales que, en el ejercicio de sus funciones, se han quedado atrás en su organización interna, así como en su capacidad para satisfacer las demandas de la sociedad civil. Además esos poderes judiciales se han desarrollado en completa dependencia y subordinación respecto del poder político, particularmente del Poder Ejecutivo, cuando no de las fuerzas militares. El marco jurídico del antiguo modelo no responde a las necesidades actuales de modernizar la Administración de Justicia y de ahí que aparezca como una de las tareas más urgentes abocarse a la reforma de ese marco legal, provocando la transformación institucional requerida en procura de fortalecer la independencia interna y externa de los poderes judiciales, modernizar sus estructuras y funcionamiento y convertirlos en auténticos mecanismos que garanticen la aplicabilidad de la normativa internacional de los derechos humanos.

En consecuencia, se impone también como tarea prioritaria, mejorar el nivel de la Administración de Justicia en cada país del área y garantizar de esta manera al ciudadano el ámbito de libertades que le permitan su realización como ser humano. Para ello, el IIDH quiere contribuir para que los operadores del sistema de justicia asuman el papel que les corresponde en un Estado Constitucional de Derecho, preocupado por la vigencia de las libertades y garantías fundamentales así como por mejorar los niveles de acceso a la justicia de los sectores que están menos favorecidos en la estructura social y que, adicionalmente, son los que más dificultades legales y extralegales afrontan en la defensa de sus intereses.

Dentro de ese contexto, la generación de un Poder Judicial fortalecido, en el que pueda tener confianza la sociedad, podrá constituir uno de los logros más significativos en el proceso de democratización que experimenta la región latinoamericana. Una sociedad con un Poder Judicial independiente y confiable, con jueces y funcionarios profesionalmente competentes y probos, respetados por autoridades políticas, militares y policiales, mejora, sin duda, la calidad de vida de los pueblos. Por otra parte, el conocimiento de la ciudadanía en materia de derechos humanos y de la forma eficaz de reclamar por su vigencia, es de una gran utilidad social en tanto que eleva la autoestima de las personas que, no só-

lo se saben titulares nominales sino efectivos de los derechos que la teoría del Estado moderno les asigna.

De conformidad con la convicción de que los derechos humanos y las garantías fundamentales contenidas en los instrumentos internacionales son un elemento básico para el desarrollo y democratización de las sociedades hemisféricas, el presente Programa busca realizar un aporte técnico específico al sistema de Administración de Justicia en América Latina.

ELEMENTOS BÁSICOS DE MODERNIZACIÓN Y CAMBIO

A partir del año 1992, un grupo de investigadores congregados en torno al Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH (A. Borea Odría, L. Pásara, del Perú y J.M. Arroyo, G. Elizondo y L. Cervantes de Costa Rica, con la participación y asesoría directa de un Consejo Consultivo de especialistas internacionales como A. Cançado Trindade, A. Brewer Carías, R. Piza Escalante, N. P. Sagüés, A. Bidart Campos y otros) inició una labor pionera -a nivel continental- tendiente a determinar los principales focos de cambio requeridos para el proceso de modernización de la Justicia en los países de la región. Como resultado de ese proceso -al cual me integré a partir de 1993- se fijaron los siguientes lineamientos básicos o modelo tipológico para la modernización sustantiva de la Administración de Justicia y su concordancia con los procesos de democratización y vigencia de los derechos humanos.

1. Proceso de revisión de derechos y garantías en la legislación interna.
 - a. Garantías y libertades fundamentales generales.
 - b. Garantías de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario.
 - c. Garantías de Derecho de Familia y de Minoridad.
 - d. Garantías de Etnias y Minorías.
 - e. Garantías de Derecho Laboral.

2. Capacitación judicial: programa especializado en capacitación judicial dirigido al diagnóstico, revisión y formulación de Unidades de Capacitación Judicial.
3. Modernización de estructuras, organización y funcionamiento del Poder Judicial.
4. Desarrollo de medios de información que ayuden a elevar el nivel profesional y la conciencia jurídica de los operadores del sistema, a través de la producción de libros y otros materiales formativos, así como la publicación y difusión de la revista regional de jurisprudencia *Iudicium et Vita*.
5. Capacitación para los organismos de la sociedad civil y otros agentes privados y estatales relacionados con la administración de justicia.

Estos puntos sintetizaron un Programa de Reforma a la Administración de Justicia que busca, en síntesis, ser una propuesta integral a las necesidades de incorporación efectiva de los derechos humanos a las legislaciones internas de cada país, asegurándose, de paso, su aplicación efectiva a través de los mecanismos e instancias institucionales y jurídico-procesales que se requiera activar.

EL ESTADO DE LA SITUACIÓN Y LOS RETOS A FUTURO

Después de un estudio detallado de la literatura regional sobre esta materia, y como resultado, además, del intercambio directo con varios sistemas judiciales de la región, es posible afirmar que la violación de los derechos y garantías fundamentales se realiza, dentro de los sistemas regionales de administración de Justicia, en virtud de dos causas fundamentales:

- a) Por carencias o limitaciones de los ordenamientos jurídicos, bien de rango constitucional, bien de rango le-

gal. En este punto se constata que, en muchas ocasiones, la violación o la no verificación del derecho o la garantía se lleva a cabo no como resultado de la carencia de normas sustantivas, sino como resultado de la inadecuación o el vacío correspondiente de las normas procedimentales que regulan dichos valores⁴.

- b) Por las políticas institucionales de los órganos judiciales y, en términos generales, por el régimen administrativo y político del sistema de Administración de Justicia de los países de la región.

Algunas de estas políticas institucionales son el resultado de un deficiente desarrollo normativo en lo referente al régimen orgánico y las leyes-marco de regulación, es decir, la ausencia de **Leyes Orgánicas del Poder Judicial** modernas y adecuadas a los requerimientos mínimos del sistema de Administración de Justicia⁵.

4 El problema del acceso a la justicia supone también el problema del modo de ser del proceso, lo cual puede generar dificultades no sólo a partir de la inobservancia de la normativa existente sino, además, de las carencias o limitaciones de la normativa procedimental. Tal es la situación imperante en América Latina. Véase Berizonce, Roberto O. "Algunos obstáculos al acceso a la Justicia", en: Ovalle Fabela, José, *Administración de Justicia en Iberoamérica*, UNAM, México, D.F., 1993.

5 Para un tratamiento general del tema, véase Capelletti, M. "Ordinamiento Giudiziario: quale riforma", en *Il Foro Italiano*, 1984, V, 1929 (*Stratto*), así como Denti, V., "Accesso alla Giustizia e Welfare State", en *Riv. Tri. Dir. e Proc. Civ.*, 1982, pág. 619.

En el caso de América Latina, véase la indicación expresa sobre la importancia de relación de **Justicia y Derechos Humanos**, en el Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La justicia de Latinoamérica y el Caribe en la Década del 90". San José, Costa Rica, 1993. Específicamente, sobre el régimen orgánico y procedimental de la Administración de Justicia y sobre la influencia en la vigencia de los derechos humanos individuales, véase de ese estudio: Lavados Montes, I. y Vargas Viancos, J. E., "La gestión judicial", Memoria del Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1993.

Diversos esfuerzos de investigación y proyectos de cooperación y reforma en el campo de la Administración de Justicia se han desarrollado en América Latina durante los últimos doce o quince años. Paralelo al Proyecto de Informes sobre la Administración de Justicia en los países de Centroamérica, desarrollado por el **Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)** en coordinación con el **Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida (FIU)**, bajo el auspicio de la **Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)**⁶, otras contribuciones sistemáticas deben consignarse en un análisis integral sobre esta materia y la cooperación internacional⁷.

Asimismo, para un estudio comparado de los sistemas de normativa orgánica de la Administración de Justicia en la región, véase: Fix Zamudio, H., "Organos de Dirección y Administración en la rama de Administración de Justicia en los ordenamientos latinoamericanos", Memoria del Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1993.

- 6 En tal sentido, pueden examinarse *La Administración de Justicia en Costa Rica, la Administración de Justicia en Honduras, la Administración de Justicia en El Salvador, la Administración de Justicia en Panamá*, publicados bajo el sello ILANUD - FIU, entre 1986 y 1987. Como parte del mismo proyecto, pueden verse los correspondientes Estudios Sectoriales desarrollados en los países concernidos, así como los análisis de encuestas de opinión.
- 7 Adicionalmente, deberán consignarse los diagnósticos también desarrollados por ILANUD durante la presente década del 90. Véase específicamente Cruz, Fernando, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia*. El Salvador; Chacón, I. et al, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en Nicaragua*; Chacón I., Venegas, E. et al, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en Panamá*; Venegas, E. et al, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en Honduras*; Venegas, E. et al, *Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en Costa Rica*, y Chacón, I. et al, *Informe de Investigación Documental sobre la Administración de Justicia en Guatemala*. En forma paralela deberán tomarse en cuenta los proyectos específicos de reformas tales como el "Taller Proyecto para la actualización del estudio sectorial: sector Poder Judicial", Costa Rica, co-auspiciado por la Agencia Internacional para el Desarrollo y la Universidad Internacional de la Florida. Similares proyectos se encuentran en desarrollo en Bolivia y Honduras. Para examinar aportes al análisis de este tema, realizados con anterioridad, véase también *La Administración de Justicia en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, Lima, Perú, 1984.

La mayoría de los diagnósticos referidos, así como los Proyectos de reforma resultantes han carecido -sin embargo- de una consideración específica acerca del impacto en materia de derechos humanos en relación al régimen de Administración de Justicia en estudio. En efecto, los análisis previamente referidos han tenido como objetivo efectuar un diagnóstico integral que no ha particularizado las exigencias específicas en materia de cumplimiento de derechos humanos y garantías fundamentales.

En virtud de lo anterior, se plantea la necesidad de desarrollar un proyecto integral que busque la implementación efectiva de los derechos humanos contenidos en la normativa de los diversos instrumentos internacionales sobre esta materia y asesore en la actualización y modernización de los poderes judiciales de la región. De tal suerte, el presente Proyecto busca generar una cooperación que produzca transformaciones institucionales, así como un conjunto específico de cambios o incorporaciones normativas dentro de la legislación y en el ejercicio cotidiano de la Administración de Justicia en el interior de cada país.

Otro elemento fundamental de cambio es de **carácter educativo** y se fundamenta en las siguientes consideraciones: la experiencia en el ámbito de la normativa internacional de protección de los derechos humanos es, desafortunadamente, disímil. El desconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la mayoría de las ocasiones genera una insuficiente aplicación de los derechos constitucionalmente consagrados, los cuales mantienen una estrechísima relación con la normativa internacional⁸ pero que, en niveles prácticos, resultan casi ignorados. Así, la desprotección de los derechos establecidos en una constitución política llevará implícita la desatención de pactos y convenios in-

8 Aspecto reforzado a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda vez que un importante número de constituciones políticas de América Latina datan de la segunda mitad del siglo XX y hacen referencia expresa a los Derechos Humanos consignados en aquella Declaración.

ternacionales que sobre la materia se hayan suscrito y ratificado.⁹ De similar manera, la violación de estos instrumentos internacionales conlleva la inobservancia de normas estatuidas en las constituciones nacionales.

9 Tómense en consideración las opiniones sobre estos aspectos de la Organización de Naciones Unidas contenidas en los siguientes documentos:

- Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura - Séptimo Congreso de la O.N.U. sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de Agosto a 6 de Septiembre de 1985, confirmado por resoluciones de la Asamblea General números 40/32 y 40/146 de 29 de Noviembre de 1985 y de 13 de Diciembre de 1985, respectivamente.
- Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados - Octavo Congreso de la O.N.U., sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de Agosto a 7 de Septiembre de 1990.
- Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la Justicia - Declaración de Singhvi.
- Sobre las relaciones entre normativa internacional en materia de derechos humanos y el derecho interno, ver Cançado Trindade, Antonio. "Reflexiones sobre la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en la protección de los derechos humanos", *Cuadernos de Derechos Humanos* 3-95. Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 1995, 41 p.