

EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO Y EL DERECHO EN AMÉRICA LATINA

Héctor FIX-FIERRO
Sergio LÓPEZ AYLLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Del Estado nacional al sistema mundial*. III. *Hacia la transnacionalización del derecho*. IV. *La reforma de las instituciones jurídicas en el Estado "globalizado": dos casos paradigmáticos*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, la "globalización" es uno de los temas de moda de nuestros días. Cotidianamente podemos observar, disfrutar o sufrir, según sea el caso, sus manifestaciones y consecuencias más visibles, por ejemplo, en el terreno del consumo de bienes y servicios, incluyendo la información. Y, sin embargo, aunque la globalización no es en rigor un fenómeno nuevo, sino la etapa más reciente y acelerada del proceso de difusión mundial de un modelo particular de civilización, proceso iniciado hace más de cinco siglos, lo cierto es que apenas empezamos a crear el aparato teórico y conceptual adecuado para explicar y valorar este proceso.¹

Se trata de una empresa que enfrenta considerables dificultades, en gran medida debido a que la ciencia jurídica y otras ciencias sociales (en particular la sociología, pero no así la economía) surgieron o tuvieron su desarrollo moderno en el horizonte histórico del Estado nacional. Por ello se puede entender que los fenómenos que desbordan este horizonte, y que los ámbitos sociales, cada vez más amplios, que recorren transversalmente los espacios nacionales, no encuentran fácil acomodo en las categorías conceptuales desarrolladas por dichas ciencias.

Continuando el esfuerzo iniciado en trabajos previos,² la presente ponencia se propone explorar, de manera más concreta, el impacto de las grandes trans-

1 Axford, 1995; Camilleri/Falk, 1992; Dicken, 1992; Featherstone (ed.), 1990; Held, 1995; Robertson, 1992; Sklair, 1991.

2 Fix-Fierro/López Ayllón, 1993 y López Ayllón/Fix-Fierro, 1995.

formaciones económicas y políticas habidas en los últimos años en los países de América Latina sobre dos importantes ámbitos: el modelo de desarrollo económico, con las disposiciones e instituciones jurídicas correspondientes, y las instituciones de la justicia (*infra*, IV). En ambos casos, las reformas se han producido en respuesta tanto a los cambios en el contexto internacional como a la dinámica interna de las sociedades respectivas. En ambos casos, también, el derecho y las instituciones jurídicas inician un proceso de “apertura”, de recepción y adaptación de influjos externos, así como de establecimiento de nuevos vínculos con otros países y con el orden internacional (por ejemplo, los convenios de libre comercio).

Esta exploración va precedida por dos breves apartados. El primero (*infra*, II) explica sumariamente la “crisis” del Estado nacional y del concepto tradicional de la soberanía. La segunda (*infra*, III) señala en qué sentido puede hablarse de “globalización” o transnacionalización del derecho. Las conclusiones (*infra*, V) examinan, también de manera muy breve, algunas consecuencias para el concepto y el papel del derecho internacional.

II. DEL ESTADO NACIONAL AL SISTEMA MUNDIAL³

El concepto de “globalización” sólo puede entenderse en una perspectiva que reexamine al Estado nacional en la dimensión temporal-espacial y que permita reconocerlo como una institución históricamente determinada.

El Estado moderno tuvo su origen en Europa occidental, entre los siglos XIII y XVIII, esencialmente como respuesta a la crisis de organización territorial de finales de la Edad Media. Posteriormente, por razones históricas precisas, este modelo de organización política y territorial se “extendió” al mundo entero con pretensión de universalidad. Hoy, también como resultado de procesos históricos, sociales y tecnológicos específicos, el Estado atraviesa una “crisis” que obliga a redefinirlo en función de nuevas condiciones y de nuevos actores.

El Estado moderno se constituyó ante todo como “corporación territorial”, pues su territorio es el espacio dentro del cual pretende ejercer, de manera soberana, sus facultades de regulación sobre una población. En su formulación tradicional, la soberanía implicaba el poder de mando de última instancia, tanto hacia dentro como hacia afuera. Así, los Estados gozaban de igualdad

³ Este apartado y el siguiente desarrollan ideas que hemos expuesto en Fix Fierro/López Ayllón, 1993 y López Ayllón/Fix-Fierro, 1995, trabajos a los que remitimos al lector para mayores referencias bibliográficas.

teórica entre sí, independientemente de sus diferencias reales. En este esquema, el derecho internacional es el derecho de los Estados y para los Estados, es decir, el que establece las condiciones para su reconocimiento como sujetos y el que regula sus relaciones recíprocas.

Hacia mediados de este siglo, el Estado se había convertido en la única organización legítima en el escenario internacional, funcionando como eje de articulación del mundo y del discurso político. Al mismo tiempo, empiezan a surgir diversos fenómenos acumulativos y diferenciales que someten a esta organización, y al engranaje teórico que la sustenta, a un severo cuestionamiento.

Tales fenómenos se manifiestan en la formación de nuevos actores en el escenario internacional que escapan en buena medida al control territorial y político del Estado (por ejemplo, organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las empresas transnacionales). En los casos más desarrollados, estas organizaciones constituyen auténticas “entidades” supranacionales que ejercen ciertas facultades reservadas hasta entonces de manera exclusiva a los Estados.

Así, la heterogeneidad de los Estados, la aparición de nuevos actores y los nuevos modos de interacción que son resultado de las innovaciones científicas y tecnológicas, especialmente aquellas relacionadas con la información, sugieren que es necesario un replanteamiento de la manera de entender al mundo. Un posible modelo de análisis consiste en conceptualizar el entorno mundial ya no como un espacio fraccionado, sino como un sistema complejo, o mejor, como un “sistema de sistemas” en continua interacción.

Desde esta perspectiva, la globalización no es sino la multiplicación de los espacios de interacción fuera de las coordenadas de organización temporal y espacial propias del Estado moderno. Lo anterior no significa que este último tienda a desaparecer, pues su organización subsiste y es significativa aún para un número importante de procesos sociales. Lo que encontramos es que la acción de los agentes sociales (individuos, grupos, organizaciones, aún Estados) se desarrolla diferencialmente en una multiplicidad de coordenadas temporales y espaciales; algunas de ellas se construyen en un espacio-tiempo que atraviesa horizontalmente las divisiones geográficas tradicionales, mientras que otras sólo pueden desarrollarse dentro de ellas.

Así, pues, los Estados están insertos en los nuevos ámbitos “globales”, al mismo tiempo que muchos de los espacios que la teoría tradicional de la soberanía les reservaba son objeto de decisiones y regulaciones que escapan a su control “soberano”. Resulta claro así que el poder normativo del Estado se ha visto erosionado por el creciente papel del derecho internacional, de las

organizaciones internacionales y de los procesos de integración. En este contexto, nos parece, debe plantearse la cuestión del papel del derecho en un mundo "global".

III. HACIA LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO

Aunque en realidad se trata de una cuestión que apenas empieza a ser explorada con alguna profundidad, existen ya varias visiones sobre la relación entre globalización y derecho. Así, la globalización del derecho puede verse:

- como unificación o uniformación del derecho a nivel mundial;
- como relevancia creciente de la coordinación social a través del derecho en todos los países del planeta;
- como proceso de transnacionalización del derecho, en el sentido de que sus mecanismos de creación y aplicación escapan cada vez más al control de los Estados nacionales;
- como fenómeno reflejo de la globalización económica, que se convierte en el principal motor del cambio jurídico;
- como "americanización" del derecho, en el sentido de la difusión mundial de las normas y las prácticas jurídicas de Estados Unidos en ámbitos determinados.

Todas estas visiones reflejan fenómenos reales y captan indudablemente una parte muy importante de la relación entre el derecho y los diferentes aspectos de la globalización. Para los efectos de esta ponencia, hablaremos de "ámbitos jurídicos globalizados" (quizá más correctamente: "transnacionalizados") para indicar la existencia de complejos normativos que no necesariamente son únicos y uniformes para todo el planeta, sino que se constituyen frente al *horizonte* de la sociedad mundial, es decir, que reaccionan ante la posibilidad y la realidad de la interacción social por encima de cualquier frontera política. Una consecuencia de su existencia es la tendencia paulatina a reconocer la primacía de dichos ámbitos jurídicos transnacionalizados, ya sea de manera explícita o no, sobre el ordenamiento interno, y a someter los conflictos que derivan de la relación entre ambos a los organismos supranacionales.

De manera específica advertimos la existencia de al menos tres ámbitos jurídicos transnacionalizados en este sentido: el derecho de la economía y el comercio internacionales, los derechos humanos y el derecho ambiental. Dichos ámbitos comenzaron a surgir como tales a partir del fin de la Segunda

Guerra Mundial (el tercero en realidad unas décadas más tarde) y aparte de constituir conjuntos normativos internacionales en el sentido tradicional, no hay duda de que tienen una influencia creciente en los ordenamientos nacionales.

Resulta importante destacar que estos ámbitos jurídicos transnacionalizados tienen su sustrato político-cultural en la tradición jurídica occidental y en el modelo del Estado nacional soberano. Dicho de otra manera: la difusión del derecho occidental y del modelo de Estado nacional entre los siglos XVI y XX constituyó, en cierto modo, el fundamento para un primer proceso de globalización del derecho.

En efecto, entre los siglos XVI y XX se difundieron en todo el mundo, mediante el proceso de conquista y colonización que realizaron las potencias europeas, los elementos fundamentales de la tradición jurídica occidental. El trasplante de dichos elementos tuvo primeramente por finalidad regular las relaciones entre los miembros del grupo conquistador o colonizador, pero también entre éste y las poblaciones originarias. Aunque las culturas jurídicas de estas poblaciones fueron frecuentemente reconocidas y respetadas en términos generales, la tradición occidental ejerció una poderosa influencia sobre ellas, al precio de su deformación y casi desaparición. Cuando dichas sociedades se independizaron, se constituyeron en Estados en sentido moderno, ya que éste era el único medio que otorgaba reconocimiento y legitimación para participar en la sociedad internacional. Así, pues, el derecho oficial de tales Estados no pudo ser otro que el de raíz occidental, así tuviera éste poco que ver con las prácticas jurídicas y culturales de la mayoría de la población.

En conclusión, este primer proceso de transnacionalización jurídica forma el fundamento indispensable para el proceso actual de globalización o transnacionalización del derecho.

IV. LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS EN EL ESTADO "GLOBALIZADO": DOS CASOS PARADIGMÁTICOS

A continuación esbozaremos dos aspectos, entre otros posibles, que permiten describir la nueva interrelación entre los ámbitos interno y externo.

1. *La liberalización de la economía y la apertura del derecho*

Probablemente el sector donde es más notable la existencia de un sistema mundial es el de la economía.⁴ A finales del siglo XX vivimos en una "eco-

4 Boyer/Drache, 1996; Gilpin, 1987; Stubbs/Underhill (eds.), 1994; Walters/Blake, 1992.

nomía mundial” en la que todos las economías nacionales están integradas en grados diferentes, conformando un sistema no centralizado. Los acontecimientos recientes no hacen sino confirmar este hecho; baste recordar el “efecto tequila” resultado de la crisis mexicana de finales de 1994.

Algunas de las consecuencias de la “globalización” de la economía pueden analizarse a partir de su relación con el cambio de los modelos de desarrollo y de comercio en los países de América Latina y el impacto de este fenómeno en el ámbito jurídico. Encontramos que en este sector existe una interrelación creciente entre los sistemas jurídicos nacionales y los internacionales. Veamos por qué.

En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países de América Latina adoptó el modelo de la sustitución de importaciones. Este modelo se basaba en el desarrollo de una economía “cerrada”, a la cual correspondía un sistema jurídico “cerrado”, que limitaba el intercambio económico y comercial con el exterior y, concomitantemente, la interacción entre el derecho nacional y el internacional en la materia. En la medida que los intercambios económicos eran limitados, la necesidad de interacción jurídica era también relativamente escasa. Por otra parte, en este modelo el Estado asumía una posición central como agente económico que articulaba directamente todo el sistema nacional en el ámbito industrial, financiero y comercial.

Los cambios en el entorno económico mundial a partir de la década de los años ochenta obligó a dar un viraje en el modelo de desarrollo de los países latinoamericanos. La acumulación de problemas internos no resueltos (como la deuda externa, el déficit público, las altas tasas de inflación, la escasez de flujos de capital, etcétera) obligaron a aplicar severos programas de ajuste, diseñados, promovidos y vigilados por los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

De este modo, prácticamente todos los países de la región iniciaron un proceso de cambio que fue acompañado, más o menos de manera contemporánea, por modificaciones institucionales significativas, que en algunos casos se tradujeron en nuevas Constituciones (por ejemplo, Brasil, Perú, Chile) o modificaciones sustantivas a las vigentes (por ejemplo, México, Argentina). En el ámbito económico, este cambio se manifiesta en una multiplicidad de políticas (liberalización de la economía, apertura comercial, venta de empresas públicas, desregulación) que convergen en la reducción del papel del Estado en la economía y fortalecen la economía de mercado.⁵

⁵ Baer/Birch, 1992; Grindle, 1996; Soberanes *et al.* (eds.), 1996.

Independientemente del juicio que pueda pronunciarse sobre los resultados económicos de estos cambios, nos importa destacar de qué manera existe en este proceso una estrecha interrelación entre el entorno económico mundial y las políticas nacionales, la correspondencia entre Estados relativamente menos "fuertes" y las fuerzas del mercado que, debido a su inserción en el mercado mundial, escapan con frecuencia a la regulación estatal tradicional.

Ahora bien, en una economía global resulta fundamental el papel del derecho como elemento de racionalización, calculabilidad y coordinación. Por ello, no debe sorprender que exista una tensión permanente entre las fuerzas puras del mercado y los intentos por introducir elementos normativos que permitan estabilizar y hacer previsibles los intercambios. La formación de estos elementos normativos e institucionales sobrepasa obviamente el cuadro de las regulaciones estatales tradicionales para situarse en ámbitos de acción mayores, ya sea de carácter "global" o, más frecuentemente, regional.

Quizá el caso más notable en este aspecto es el derecho comercial internacional. El papel de las rondas sucesivas de negociación del GATT que condujeron a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ampliaron tanto las materias sujetas a regulación (bienes, servicios, inversión, propiedad intelectual) como el número de países partes de este sistema. Actualmente, todos los países del continente, salvo Panamá, aunque se encuentra en proceso de adhesión, son parte de la OMC y los acuerdos de la Ronda Uruguay han sido incorporados, con las variantes propias de cada país, a los sistemas jurídicos nacionales.

La integración jurídica en materia económica se ha traducido igualmente, quizá incluso con mayor fuerza, en la creación de organismos y acuerdos regionales.⁶ En América Latina hemos asistido en los últimos años a una verdadera explosión de acuerdos regionales de integración, cuya manifestación más ambiciosa es la creación de una zona de libre comercio en todo el continente y cuyas consecuencias en la formación y aplicación de las normas jurídicas internas apenas comienza a ser objeto de estudio.⁷

En efecto, el marco original de integración regional en América Latina formado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, con los acuerdos de alcance parcial), ha sido rebasado ampliamente por la serie de convenios regionales, que constituyen etapas más avanzadas de integración y que, independientemente de su mayor o menor éxito, constituyen una realidad innegable.

6 Para una visión de conjunto véase Colas, 1994.

7 Abbott/Bowman, 1994.

Quizá el intento más audaz en esta materia lo constituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que por su importancia económica, su diseño institucional, la extensión de sus disposiciones y las características de sus países miembros, constituye un parteaguas en la forma en que interactúan los sistemas jurídicos, pertenecientes incluso a tradiciones diferentes, en un contexto de mayores intercambios comerciales y de inversión.

Sin embargo, este instrumento es sólo uno entre los muchos que constituyen el marco regional. Baste recordar en este sentido el mosaico de instrumentos regionales que suman, además de la zona de libre comercio de América del Norte, el Mercado Común del Sur o Mercosur (formado por Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, a los que en un futuro cercano se incorporará probablemente Chile), el Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador), el Grupo de los 3 (México, Venezuela y Colombia), el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Económica del Caribe (Caricom) y los acuerdos bilaterales sobre comercio, inversión y complementación económica (por ejemplo, entre México y Costa Rica, México y Bolivia, México y Chile, Estados Unidos y Caricom, etcétera).

Resulta difícil identificar, especialmente para efectos de esta ponencia, todos los cambios internos resultado de la sustitución del modelo de desarrollo. Lo que es importante destacar es que todos estos esfuerzos de integración, así como los instrumentos jurídicos que los formalizan, han servido de motor y catalizador de los cambios jurídicos internos. Nuestro país es un buen ejemplo de ello.

En efecto, baste considerar que entre 1982 y 1995 se reformó la mayor parte del régimen jurídico interno en México, especialmente en materia económica. En otras palabras, el conjunto de la legislación económica del país fue modificado como resultado de la nueva orientación del modelo de desarrollo. Así, de un total de 203 leyes federales (exceptuando la legislación del Distrito Federal) vigentes en enero de 1995, 157 fueron promulgadas o sustancialmente reformadas en el periodo en cuestión. Únicamente 46 leyes federales no fueron modificadas.

2. La justicia

Uno de los fenómenos más relevantes y notables en relación con la reforma de las instituciones en los países de América Latina en los últimos diez o quince años, es la creciente importancia de la justicia, y en particular de los

tribunales, como elemento central del orden jurídico-político.⁸ Esta creciente importancia se debe a la compleja interacción de un conjunto de factores internos y externos, que de manera esquemática confluyen en los procesos que podemos llamar de reforma económica y reforma democrática. Ambos procesos de reforma presentan interrelaciones muy complejas, pero en términos generales no sería incorrecto decir que se apoyan y se complementan recíprocamente.⁹

Tanto la reforma económica como la reforma democrática, que implica en algunos casos el restablecimiento de un régimen civil después de un periodo de gobierno militar, en otros el desmantelamiento de un sistema autoritario, en otros más la ampliación y actualización de la democracia, exigen el fortalecimiento de la justicia y del Estado de derecho.

La reforma económica exige ese fortalecimiento, porque cada vez hay más conciencia sobre la vinculación íntima entre el clima de certidumbre social que ofrece la existencia de un verdadero Estado de derecho y el crecimiento económico a largo plazo. Así lo han reconocido las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en los últimos años han centrado su atención en los aspectos no exclusivamente económicos del “buen gobierno” (*good governance*) en relación con el desarrollo económico.¹⁰ Paralelamente, algunas corrientes del pensamiento económico, como el llamado “neoinstitucionalismo”, se han interesado, desde una perspectiva fundamentalmente histórica y comparada, por los efectos de las instituciones y los arreglos institucionales sobre el crecimiento y el desarrollo.

Por el lado de la reforma democrática, aparte del aspecto tradicional de la realización de elecciones periódicas y auténticas (como lo exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos), la democracia requiere un clima general de respeto a los derechos humanos. En estas condiciones, las instituciones de la justicia, especialmente los tribunales, asumen una especial relevancia. De ellas espera una sociedad civil cada vez más visible y militante, que asuman una presencia pública activa, y que incluso suplan las deficiencias de gobiernos

⁸ Dicho sea de paso, no se trata de un fenómeno exclusivo de los países latinoamericanos, sino que el creciente protagonismo social y político de los tribunales puede observarse también en Europa. No sería desencaminado suponer que tal fenómeno está ligado también a las tensiones internas y externas a las que está sometido crecientemente el Estado nacional. Como análisis del tema en tal sentido puede verse Santos *et al.*, 1996:19-56 y Garapon, 1996.

⁹ Al respecto ha habido una discusión interminable, también en nuestro país. Véase, por ejemplo, Armijo *et al.*, 1995, así como los ensayos reunidos en Cook *et al.* (eds.), 1996.

¹⁰ Véase, por ejemplo, MacLean, 1996 y Malik, 1996; así como los trabajos del seminario internacional promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

y parlamentos débiles, ineficaces o corruptos y, por tanto, carentes de legitimidad.

Sin embargo, este fortalecimiento de la justicia que presuponen a la vez la reforma económica y la reforma democrática, es en alguna medida *paradójico*. Desde el punto de vista económico, uno de los efectos de la globalización es precisamente la evasión de las instituciones nacionales, y vemos por ello la proliferación de mecanismos e instituciones que tienen por objeto sustituir a los tribunales nacionales, que por ello pueden verse, si no debilitados, sí al menos excluidos de la resolución de asuntos cada vez más frecuentes e importantes.¹¹ Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que establece un sistema *sui generis* de solución de conflictos en materia de *dumping* que sustituye precisamente la intervención de los tribunales internos en la materia.

Por el otro lado, la reforma democrática despierta expectativas que la justicia es incapaz de satisfacer, pues se extienden a la corrección de toda clase de problemáticas o agravios sociales.¹² A largo plazo, esto puede debilitar y deslegitimar a la justicia, incluso en el supuesto de que su funcionamiento ya fuera adecuado. Sin embargo, lo cierto es que en los países de América Latina, por tradición e historia, las instituciones de la justicia han sido, en términos generales, débiles y poco independientes; han estado invadidas por la corrupción y han fallado lamentablemente en momentos históricos críticos, como los golpes militares, de modo que la única manera en que pueden medianamente satisfacer las exigencias apuntadas pasa por una reforma interna profunda, que debe ser complementada por las instituciones internacionales.

Y, en efecto, en los últimos diez a quince años podemos apreciar, en la mayoría de los países latinoamericanos, reformas importantes en esta materia, a las que en seguida nos referimos de manera breve, sin que podamos, por otro lado, decir mucho sobre su eficacia, ante la dificultad de acceso a la información.¹³

Las reformas se han producido básicamente en dos áreas fundamentales:

a) las instituciones de justicia para el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos.

11 Un estudio empírico muy reciente sobre asuntos civiles de tipo internacional ante los tribunales de las ciudades de Nueva York, Hamburgo, Bremen y Milán señala que si bien los tribunales no parecen ser instituciones insignificantes en este sentido, también es razonable suponer que una proporción mayor de conflictos se resuelven por otros medios. En todo caso, el estudio demuestra que dichos tribunales tienen un papel más bien marginal en asuntos complejos e importantes por su cuantía. Véase Gessner (ed.), 1996:269-281.

12 Este es uno de los aspectos que más preocupan a Garapon, 1996.

13 Sobre las vicisitudes de la política y la reforma judiciales en América Latina véase Correa Sutil, 1993.

Aquí podemos situar la difusión casi universal de los *tribunales constitucionales*, del *ombudsman* y de la *justicia electoral*. Esto se complementa con la ratificación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a los que en ocasiones se otorga rango constitucional, y con el reconocimiento de los respectivos organismos internacionales.

Así, han establecido tribunales o salas constitucionales, siguiendo en buena medida el modelo continental europeo:¹⁴ Guatemala (1965-1985), Chile (1970-1980-1989), Ecuador (1978-1993-1996), Perú (1979-1993), Colombia (1991), Bolivia (1994), México (1987-1994), El Salvador (1983-1991), Costa Rica (1989), Paraguay (1992).

Los países que han creado a nivel nacional un *ombudsman* para la defensa y protección de los derechos humanos, en su mayor parte mediante reforma constitucional, son:¹⁵ Guatemala (1985), México (1990-1992), El Salvador (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1992), Honduras (1992-1995), Argentina (1993-1994), Bolivia (1994), Ecuador (1996).

Por lo que se refiere a la *justicia electoral*, al menos 18 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), de manera reciente y en el contexto de procesos de redemocratización o consolidación democrática, han establecido órganos electorales especializados, previstos generalmente a nivel constitucional, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas para la resolución de los conflictos electorales.¹⁶

Todos los países de América Latina han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su mayoría en los años ochenta. También en años recientes, catorce países latinoamericanos (y en el continente, un total de 17 sobre 26) han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la que ya se han presentado numerosos casos que le han permitido empezar a formar una importante jurisprudencia, que incluso comienza a tener repercusiones ante los tribunales nacionales.¹⁷

Por último, varios países de la región han reformado sus constituciones para otorgar a los convenios internacionales, en general, y a los *tratados en materia de derechos humanos*, en particular, una jerarquía especial y superior frente al derecho interno, llegando incluso a equipararlos con la propia Cons-

14 Fix-Zamudio, 1995 y 1996:30-40. Se señala el año de creación o de reforma.

15 Véase Fix-Zamudio, 1996:44-49.

16 Orozco Henríquez, 1996.

17 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1996:177, con el cuadro de ratificaciones de la Convención y de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte (anexo 24).

titución.¹⁸ Ejemplo de lo primero son Panamá (1972-1983), Ecuador (1978), Honduras (1982), El Salvador (1983), Paraguay (1992). Ejemplo de lo segundo son Guatemala (1985) y Colombia (1991). La anterior Constitución del Perú (1979) y la actual de Argentina (desde la reforma de 1994) reconocen expresamente jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos, o algunos de ellos, que fueran ratificados por esos países. Paraguay (1992) lo hace implícitamente, al disponer su Constitución que dichos tratados no pueden ser denunciados sino mediante el procedimiento que rige para la enmienda constitucional (artículo 142). Por último, se encuentran los países cuyas Constituciones se refieren a dichos tratados, ya sea como limitación expresa de la soberanía (Chile, 1989), como fundamento para el ejercicio de los medios de protección de estos derechos (Costa Rica, 1989), o como criterio para la interpretación de los derechos y libertades garantizados internamente (Colombia 1991, y Perú 1993).

b) la reforma de la justicia ordinaria

La reforma de la justicia ordinaria ha sido una preocupación que ha adquirido también mayor intensidad en tiempos recientes. Tradicionalmente, los tribunales de los países de la región han sufrido los males endémicos de la falta de recursos y del rezago ante las crecientes cargas de trabajo (en el ámbito penal esto se refleja dramáticamente en el fenómeno de los presos sin condena). Los intentos de cambio se habían limitado en su mayoría a las modificaciones procesales o, en el mejor de los casos, a la creación, siempre insuficiente, de nuevos tribunales, ordinarios o especializados. Rara vez se había llevado a cabo una política sistemática y coherente de modernización, así fuera ésta predominantemente técnica y organizativa (quizá con las excepciones de Chile y Colombia). Sin embargo, las nuevas condiciones requieren precisamente tal política.¹⁹

Un indicador de que los países latinoamericanos han iniciado una estrategia de modernización judicial más institucional e integral puede verse en la rápida difusión, en casi todos ellos, del llamado Consejo de la Judicatura o de la Magistratura, que como bien se sabe, es un órgano que cumple con algunas o todas las funciones siguientes:²⁰

— la administración de la carrera judicial, lo que incluye la preparación selección y, en ocasiones, el nombramiento, adscripción y promoción de jueces y funcionarios judiciales;

¹⁸ Fix-Zamudio, 1996:49-54.

¹⁹ *Cfr.* Correa Sutil (ed.), 1993:9 y ss. y los informes nacionales reunidos en el mismo volumen (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú y Venezuela).

²⁰ *Cfr.* Fix-Zamudio/Fix-Fierro, 1996.

- la disciplina de jueces y funcionarios judiciales;
- la gestión administrativa de los tribunales, lo que comprende la creación, supresión y distribución de tribunales, la elaboración y manejo del presupuesto, etcétera.

Este organismo tiene por objetivo principal garantizar y reforzar la autonomía y el peso institucionales de los poderes judiciales, lo que se ha producido no sin dificultades y resistencias,²¹ por las sensibles consecuencias políticas de esta función, que conlleva por necesidad la pérdida de poder de otros órganos, como los parlamentos, el Ejecutivo y los ministerios de justicia, así como los órganos judiciales supremos. Por estas y otras razones, como la desconfianza hacia los propios jueces y tribunales, la institución ha adquirido matices muy particulares en cada país, y su eficacia se encuentra también sumamente condicionada.²² Sin embargo, podemos considerar que se ha impuesto en toda América Latina, si vemos la lista de los países que la han introducido o reformado a nivel nacional:²³

Colombia (1955-1979-1991), Venezuela (1961-1969-1988), Perú (1969-1979-1993), El Salvador (1983-1991), Panamá (1987), Ecuador (1992), Paraguay (1992), Costa Rica (1993), Bolivia (1994), Argentina (1994) y México (1994).

Brasil y Uruguay establecieron la institución durante el periodo de gobierno militar, pero con el advenimiento de los gobiernos civiles se suprimieron y no se han restaurado, aunque hay posibilidades de que esto ocurra en el futuro. Chile inició durante el periodo de la dictadura un profundo proceso de modernización de los tribunales, lo que incluyó la creación de una corporación administrativa especializada (Corporación Administrativa del Poder Judicial, establecida en 1990), dependiente de la Corte Suprema.²⁴

V. CONCLUSIONES

De lo anterior queremos deducir, a manera de conclusión, tres breves reflexiones finales, las cuales apuntan en un sentido similar:

1. Respecto al papel del derecho internacional, podemos decir que, tratándose de los ámbitos jurídicos globalizados o transnacionalizados de los que

21 Ejemplo de ello es el retraso en la aprobación de la legislación reglamentaria sobre la institución, a partir de su introducción a nivel constitucional. Así, a la fecha no se ha podido todavía aprobar tal legislación en Argentina, Bolivia y Ecuador.

22 Véanse varios de los trabajos reunidos en *Consejo de la Judicatura Federal* (ed.), 1995.

23 Fix-Zamudio/Fix-Fierro, 1996.

24 Peña González, en Correa Sutil (ed.), 1993:344.

hemos hablado, tal derecho ejerce una creciente influencia sobre el derecho y las instituciones jurídicas nacionales, influencia que en muchos casos va más allá de la supletoriedad o la complementariedad y se encamina a la superación del dualismo tradicional, para reconocer, ya sea de manera explícita o no, la primacía del derecho internacional sobre el nacional. Esto empieza a ser evidente respecto del comercio internacional y los derechos humanos, pero resulta menos claro en cuanto al derecho ambiental, si bien éste potencialmente trae consigo consecuencias similares: que los Estados ya no sean plenamente dueños del uso de sus recursos naturales.

Ejemplo del reconocimiento explícito de la primacía del derecho internacional lo encontramos en la Unión Europea, en donde el derecho comunitario se reconoce como superior a los derechos nacionales, o en aquellas Constituciones latinoamericanas, en que disponen que los tratados sobre derechos humanos prevalecen sobre las leyes internas.

Ejemplo del reconocimiento no explícito lo encontraríamos en el TLCAN y en otros acuerdos comerciales, cuya negociación y aplicación han desencadenado un alud de cambios jurídicos en el ámbito interno, que en algunos casos equivalen a una verdadera revolución. Estos acuerdos, al regular la inserción de la economía nacional en la economía mundial, acaban por ser una especie de "Constitución económica", que podría acabar prevaleciendo sobre la Constitución formal en caso de conflicto.

2. Todo lo anterior nos lleva a cuestionar la distinción interno/externo en las relaciones entre el derecho internacional y el derecho nacional, y a suponer la existencia de múltiples ámbitos jurídicos integrados y articulados, por encima y a través de las fronteras nacionales, que en ocasiones tienen el efecto de crear dislocaciones en el ámbito interno, supuestamente homogéneo y unificado.

3. Por último, podemos pensar que existe una relación de retroalimentación e intercambio continuos entre los derechos nacionales y el derecho internacional, similar a la que existe en otros ámbitos de la cultura. Así, si es cierto que está surgiendo una cultura global o mundial, lo cierto es que ésta existe también como parte de las culturas locales, en intercambio continuo con éstas. Algo similar nos parece que ocurre con el derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, Kenneth W. y Gregory W. BOWMAN, "Economic Integration in the Americas: A Work in Progress", *Northwestern Journal of International Law and Business*, 1994, vol. 14, núm. 3, pp. 493-527.

- ARMJO, Leslie Elliott, Thomas J. BIERSTEKER y Abraham F. LOWENTHAL. "Los problemas de las transiciones simultáneas", *Este País*, México, núm. 47, febrero, 1995, pp. 2-10.
- AXFORD, Barrie, *The Global System. Economics, Politics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1995, 250 pp.
- BAER, Werner y Melissa BIRCH, "Privatization and the Changing Role of the State in Latin America", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, núm. 1, 1992, pp. 1-25.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., BID, 1993, 359 pp.
- BOYER, Robert y Daniel DRACHE, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, London-New York, Routledge, 1996, 448 pp.
- CAMILLERI, Joseph A. y Jim FALK, *The End of Sovereignty. The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot (Inglaterra), Edward Elgar, 1992, 312 pp.
- COLAS, Bernard, *Global Economic Co-operation. A Guide to Agreements and Organizations*, 2a. ed., Deventer Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers-United Nations University Press, 1994, 557 pp.
- CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, 1995, 329 pp.
- COOK, María Lorena, *et al.*, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, 514 pp.
- CORREA SUTIL, Jorge, *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Santiago, Universidad Diego Portales, 1993, 639 pp. (Cuadernos de Análisis Jurídico, 2).
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Washington, D. C., Secretaría General de la OEA, 1996.
- DICKEN, Peter, *Global Shift: the Internationalization of Economic Activity*, London, Paul Chapman Publishing, 1992, 492 pp.
- FEATHERSTONE, Mike (ed.), *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, London-Newbury Park-New Delhi, Sage Publications, 1990, 411 pp. (Theory, Culture and Society, special issue).
- FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho. Una visión desde la sociología y la política del derecho" en WITKER, Jorge, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicos*, México, UNAM, 1993, t. I, pp. 19-54.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Los tribunales y salas constitucionales en América Latina", *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74.
- , "Estudio preliminar", en Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, pp. 7-69, trad. de Héctor Fix-Zamudio de la 6a. ed. italiana.
- y Héctor FIX-FIERRO, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996, 369 pp. (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 3).
- GARAPON, Antoine, *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, París, Éditions Odile Jacob, 1996, 281 pp. préface de Paul Ricoeur.
- GESSNER, Volkmar (ed.) (1996), *Foreign Courts. Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth, 281 pp. (Oñati International Series in Law and Society).
- GILPIN, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, 449 pp.
- GRINDLE, Merilee S., *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 243 pp. (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- HELD, David, *Democracy and the Global Order*, Cambridge, Polity Press, 1995, 324 pp.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO, "Estado y derecho en la era de la globalización", *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 191-238.
- MACLEAN, Roberto G., "Algunas consideraciones sobre los efectos de la administración de justicia en la propiedad y los contratos", en Soberanes *et al.*, 1996, pp. 527-537.
- MALIK, Waleed Haider, "El desarrollo económico y la reforma judicial: experiencias internacionales e ideas para América Latina", en Soberanes *et al.*, 1996, pp. 539-550.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Los sistemas contenciosos electorales en América Latina", *Justicia Electoral*, México, vol. V, núm. 7, 1996, pp. 5-40.
- ROBERTSON, Roland, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London-Newbury Park-New Delhi, Sage Publications, 1992, 211 pp. (col. Theory, Culture and Society).
- SANTOS, Boaventura Sousa *et al.*, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*, Porto, Edições Afrontamento, 1996, 766 pp.
- SKLAIR, Leslie, *Sociology of the Global System*, London-New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, 269 pp. (Col. Social Change in Global Perspective).

- SOBERANES, José Luis *et al.*, *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, 622 pp.
- STUBBS, Richard y Geoffrey R. D. UNDERHILL (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, London, The MacMillan Press, 1994, 553 pp.
- WALTERS, Robert S. y David H. BLAKE, *The Politics of Global Economics Relations*, 4a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992, 281 pp.