

SOCIEDAD CIVIL Y REFORMA JUDICIAL EN AMÉRICA LATINA

Centro Nacional para Tribunales Estatales
Fundación para el Debido Proceso Legal

Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina

Octubre 2005

© *Due Process of Law Foundation (DPLF)* /
Fundación para el Debido Proceso Legal

National Center for State Courts (NCSC) /
Centro Nacional para Tribunales Estatales

1779 Massachusetts Ave. NW, Suite 510A
Washington, DC 20036
Teléfono: 1-202 462-7701
Fax: 1-202 462-7703
www.dplf.org

Edición, diseño y diagramación: Mónica Ávila Paulette

ISBN: 978-0-9674696-6-x

Dedicatoria

Mientras este libro se encontraba en proceso de edición, nuestra querida amiga y colega Margaret (Maggi) Popkin falleció de manera inesperada. Maggi dedicó mucho tiempo a este libro. Desde su concepción, el planeamiento de los contenidos, la discusión con los autores, hasta la revisión de cada uno de los textos, los que leyó una y otra vez con paciencia y dedicación. A partir de su trabajo como Sub-Directora del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana en El Salvador y luego, como Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal, Maggi tuvo la posibilidad de conocer a profundidad los procesos de reforma judicial que se estaban llevando a cabo en América Latina y el papel que venían desempeñando cada uno de los actores involucrados. Ella estaba convencida de la importancia de incorporar activamente a la sociedad civil en estos procesos y por esa razón, consideraba necesario difundir en México el trabajo exitoso que algunas organizaciones no gubernamentales en otros países del continente venían llevando a cabo y el impacto de ese trabajo en la mejora de los sistemas de justicia de sus respectivos países. Para Maggi, sin una sociedad civil sólida y organizada, que comprenda y tome como suyos los cambios que se piensa implementar, así como las razones para hacerlo y los beneficios que traerá, era difícil imaginarse un proceso de reforma judicial eficaz y sostenible en el tiempo. Este libro está dedicado a ella.

Douglass Cassel
Presidente

Katya Salazar
Directora de Programas

Laura Park
Directora de Operaciones y
Comunicaciones

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA	23
CAPÍTULO I	
EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA	33
La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana, <i>Javiera Blanco / Gonzalo Vargas</i>	35
La participación ciudadana en la modernización del sistema judicial costarricense: el papel del Colegio de Abogados de Costa Rica, <i>Paul Rueda Leal</i>	55
Propuestas y monitoreo de la sociedad civil para el mejoramiento del sistema de justicia en República Dominicana, <i>Luz Díaz Rodríguez / Carlos Villaverde Gómez</i>	85

CAPÍTULO II

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA REFORMA DE LA JUSTICIA 113

**El papel de la sociedad civil en la reforma de la justicia en
Argentina: el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales
(CELS),**
Andrea Pochak 115

**Incidencia desde la sociedad civil para impulsar cambios
en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de
Defensa Legal (IDL) y de Justicia Viva,**
Ernesto de la Jara 157

CAPÍTULO III

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA 201

**Los organismos de derechos humanos en el Perú y la lucha contra
la impunidad (1980-2003),**
Pablo Rojas 203

**El impulso desde la sociedad civil de un proceso penal por
graves violaciones a los derechos humanos en Guatemala:
el caso Myrna Mack,**
Helen Mack / Carmen Aída Ibarra Morán 231

CAPÍTULO IV

LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL: UNA NECESIDAD REGIONAL 263

La reforma procesal penal en Chile: la perspectiva de un juez,
Alejandro Vera Quilodrán 265

Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México,
Guillermo Zepeda Lecuona 293

CAPÍTULO V

EXPERIENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO 309

**El trabajo de la Universidad Iberoamericana de Puebla
con la Red Regional de Derechos Humanos *Cuali Nemilistli*,
Ingrid van Beuren 311**

**El trabajo de FunDemos para erradicar la violencia contra las
mujeres: la experiencia en el municipio de Guadalajara,
María Candelaria Ochoa Ávalos 329**

**El modelo Renace en Nuevo León: una iniciativa desde la
sociedad civil para equilibrar la balanza,
Martín Sánchez Bocanegra 339**

ANEXOS: 353

***Due Process of Law Foundation (DPLF)/*
Fundación para el Debido Proceso Legal 355**

***National Center for State Courts (NCSC)/*
Centro Nacional para Tribunales Estatales 357**

Prólogo

En México, el tema de la reforma de la administración de justicia —en particular de la justicia penal— se encuentra actualmente en debate. El Poder Ejecutivo Federal presentó, en marzo del año 2004, una iniciativa para reformar el sistema de seguridad pública y justicia penal en la que se proponía realizar cambios sustantivos en los modelos vigentes: reestructurar la Policía y la Procuraduría General de la República, así como transformar el proceso penal, que actualmente es mixto con muchos rasgos inquisitivos, por otro de tipo acusatorio, adversarial y oral. En este nuevo modelo, más transparente y garantista, la labor de investigación de los delitos así como la de acusación están separadas de la de juzgamiento y se respetan los derechos del imputado, sin dejar de proteger los de las víctimas.

Aunque no existe un modelo único, una de las principales lecciones que se desprende de los procesos de reforma de la justicia implementados en otros países es la necesidad de incorporar a la sociedad civil. Sin una sociedad civil sólida y organizada, que comprenda y tome como suyos los cambios que se piensa implementar, así como las razones para hacerlo y los beneficios que traerá la reforma, es difícil imaginarse que ésta sea eficaz y sostenible en el tiempo.

Para contribuir al debate en México, el Centro Nacional para Tribunales Estatales (*National Center for State Courts - NCSC*) y la Fundación para el Debido Proce-

so Legal (*Due Process of Law Foundation - DPLF*), en un trabajo conjunto con contrapartes locales y con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), organizaron varias rondas de seminarios en diversos estados mexicanos. El objetivo de estas actividades fue familiarizar tanto a la comunidad legal como a la sociedad civil con los avances que han habido en materia de reforma de la justicia penal a nivel regional y, en particular, acerca del papel que puede tener la sociedad civil en promover, implementar y monitorear los procesos de reforma.

Los seminarios se realizaron entre diciembre del año 2003 y agosto de 2004 en los estados de Jalisco, Nuevo León, Chihuahua (Ciudad Juárez), Baja California (Mexicali), Oaxaca, Quintana Roo (Cancún) y el Distrito Federal. Contaron con la presencia de representantes de organizaciones de la sociedad civil de Argentina, Costa Rica, Perú, República Dominicana y Guatemala, de jueces chilenos, así como de expertos de diversos estados mexicanos. Ellos compartieron con los asistentes experiencias exitosas de participación ciudadana en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas en materia de justicia en sus respectivos países o estados.

Nuestras contrapartes incluyeron las asociaciones civiles Renace y Alternativas Pacíficas, de Nuevo León; el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del estado de Jalisco; el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), de Guadalajara; la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez; el Colegio de la Frontera Norte; el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California; la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; el Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial de Oaxaca; la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Quintana Roo y la Barra de Abogados de ese estado, entre otras. Sin el apoyo y compromiso de cada una de estas organizaciones, los eventos no habrían tenido el impacto esperado.

La presente publicación recoge algunas de las presentaciones más relevantes de los seminarios, las que han sido agrupadas en cinco capítulos. El primero presen-

ta las experiencias de tres organizaciones de la sociedad civil que han participado activamente en los procesos de reforma de la justicia en sus respectivos países. Las dos primeras son la Fundación Paz Ciudadana (Chile) y la Fundación Institucionalidad y Justicia (República Dominicana), organizaciones surgidas por iniciativa de juristas, académicos y empresarios interesados en la problemática de la administración de justicia y el Estado de Derecho, que cuentan con el apoyo del sector privado. Asimismo, incluimos en este capítulo al Colegio de Abogados de Costa Rica.

La Fundación Paz Ciudadana surge a partir de una iniciativa de diversos sectores de la sociedad chilena frente al crecimiento alarmante de la delincuencia en ese país; su objetivo fundamental es contribuir al diseño de las políticas públicas en materia de justicia y seguridad ciudadana, en particular en temas de prevención y control del delito, rehabilitación y reinserción social del delincuente, justicia juvenil y reforma procesal penal. Javiera Blanco y Gonzalo Vargas nos explican el trabajo que realiza la Fundación resaltando de qué manera, en 1994, ésta se unió a un equipo integrado por representantes de instituciones no gubernamentales, académicos, y posteriormente el Ministerio de Justicia, para promover la reforma procesal penal chilena, que buscó reemplazar un sistema de carácter inquisitivo por otro de corte acusatorio, basado en el juicio oral.

La Fundación Paz Ciudadana fue un actor clave en la tarea de difundir las características del nuevo sistema, facilitar su viabilidad técnica y promover la participación de otros actores de la sociedad civil chilena. Los autores resaltan la conformación pluralista de esta instancia, característica que facilitó la labor de información y convencimiento en las diferentes esferas de la opinión pública. Para ellos, "... una de las claves del éxito radicó en la transversalidad política e ideológica de los equipos que apoyaron la reforma". Asimismo, la conformación del equipo profesional —en el que participan abogados, ingenieros y economistas— permitió dar aportes relevantes desde diversas perspectivas. Luego de implementarse la reforma, la Fundación ha seguido participando en las tareas de evaluación de ésta.

Paul Rueda describe el importante papel que ha venido desempeñando el Colegio de Abogados de Costa Rica en la elaboración de una agenda nacional de reforma del Poder Judicial. A través del Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, el Colegio de Abogados, actuando “en carácter de facilitador antes que de protagonista”, convocó a la sociedad costarricense en general para que participara activamente enviando sus comentarios y sugerencias en relación a los principales problemas del Poder Judicial, así como sus posibles causas y soluciones. Tomando como insumo esta información además de otros elementos —tales como entrevistas a expertos, diagnósticos, estudios, estadísticas y otros documentos vinculados al tema—, se elaboró un informe que viene siendo utilizado como punto de partida para la discusión sobre la reforma del Poder Judicial en Costa Rica. Rueda enfatiza que no sólo es importante que la sociedad civil participe en este proceso sino que también hay que poner atención a la forma en que lo hace. Insiste en que “la entidad convocante, sea cual fuere, debe plantearse desde un principio el deber de garantizar un proceso amplio, transparente y participativo, dirigido con imparcialidad y con el concurso de especialistas de reconocida trayectoria académica, que establezcan la metodología científica del proceso de convocatoria y participación ciudadana”.

Luz Díaz y Carlos Villaverde nos explican el trabajo que realiza la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) en la República Dominicana respecto a la reforma de la justicia. FINJUS surge como producto de una iniciativa de juristas, empresarios, magistrados y académicos dominicanos deseosos de promover el Estado de Derecho a través de la reforma del sistema de justicia. FINJUS surge en medio de una grave crisis política y social, involucrando activamente a la sociedad civil en la reforma constitucional, la selección de jueces de la Corte Suprema y la reforma de la justicia penal. Para impulsar la reforma procesal penal se creó el Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, coordinado por FINJUS, en el cual participaron profesionales del derecho con amplia experiencia, profesores universitarios, jueces penales, miembros del Ministerio Público, legisladores y otras personas que apoyaban los fines de la reforma judicial. Contando con asesoría internacional, el Foro preparó un borrador del nuevo Código

Procesal Penal, a la vez que el Poder Ejecutivo también presentó un anteproyecto. Finalmente, el Congreso estudió ambas propuestas y aprobó un texto de consenso. Para la implementación del nuevo Código, FINJUS funcionó como secretaria ejecutiva de la Comisión de Ejecución de la Reforma Procesal Penal, en la cual estuvieron presentes los distintos actores del sector Justicia. Según Díaz y Villaverde, los principales logros alcanzados en este proceso fueron “... el fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de políticas públicas [...] y un Código Procesal Penal técnicamente depurado, políticamente consensuado y socialmente aceptado”.

El capítulo II recoge la experiencia del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina y del Instituto de Defensa Legal (IDL) del Perú, dos organizaciones de derechos humanos surgidas como respuesta a los excesos del Estado en un contexto de violencia política y graves violaciones de los derechos humanos. Ambos artículos muestran la evolución de estas organizaciones, que pasaron de la denuncia y el litigio en casos concretos de violaciones de derechos humanos a ser instituciones de propuesta e incidencia en el diseño, la ejecución y el monitoreo de las políticas públicas en materia de justicia en sus respectivos países.

En Argentina, en un contexto de aguda crisis económica e institucional, el adecuado rol de la administración de justicia adquirió una importancia vital para la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las personas, convirtiéndose en el “último resorte institucional al que los ciudadanos y ciudadanas pueden acudir ante las violaciones de sus derechos”. En ese escenario, Andrea Pochak nos explica cómo se desarrolló el CELS hasta convertirse en una organización que, además de ser usuaria del sistema judicial, propone reformas institucionales y trata de incidir en las políticas públicas. Insiste en que “no existe la posibilidad de trabajar en el plano de los derechos humanos sin proponernos al mismo tiempo la posibilidad de incidir en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En nuestra agenda de monitoreo e incidencia debemos, entonces, incluir a los mecanismos judiciales, que constituyen esa instancia central de tutela y protección”.

Pochak menciona el litigio estratégico como una de las mejores herramientas para incidir en las políticas públicas, pues aunque los tribunales no diseñan estas últimas, lo que sí pueden hacer —a través del litigio en un caso concreto— es evaluar si determinada política se adecua o no a los estándares jurídicos. Asimismo, la autora resalta el trabajo realizado por el CELS, en conjunto con otras cinco organizaciones de la sociedad civil, para enfrentar una crisis de credibilidad de la Corte Suprema. Anticipándose a la elección de los nuevos miembros de ésta, el CELS elaboró el documento denominado “Una corte para la democracia”, en el que se analizaban los principales problemas de la Corte Suprema y se incluían propuestas de cambio, así como elementos mínimos para una elección transparente de sus miembros. A partir del año 2003, el nuevo gobierno argentino asumió algunas de estas propuestas y estableció un nuevo mecanismo —mucho más transparente— de selección de miembros de la Corte Suprema, y, posteriormente, de otros jueces federales.

Ernesto de la Jara nos explica la labor que realiza el IDL, resaltando el trabajo de la incidencia en políticas públicas y reformas institucionales relacionadas con la justicia. Sin dejar de lado la preocupación inicial por los derechos humanos, De la Jara destaca que en todas las líneas de trabajo actual del IDL se incorporan los temas propios de un periodo post Comisión de la Verdad.

El IDL surge en un contexto de violencia política y dirige sus esfuerzos a la denuncia y la defensa legal en casos de violaciones de los derechos humanos. Con los años, el trabajo del IDL ha evolucionado, abarcando nuevas áreas —educación, comunicaciones, difusión— y convirtiéndose en una organización crítica —pero también propositiva—, que actualmente juega un papel muy importante en el diseño de las políticas públicas en materia de justicia en el Perú. De la Jara resalta la perspectiva institucional, que “... siempre ha sido combinar el seguimiento del caso individual paradigmático con el seguimiento de la situación ‘macro’ que lo produce o que lo enmarca”. Como ejemplo, menciona la defensa de personas inocentes acusadas de terrorismo desarrollada a comienzos de los años noventa, proceso en el que el IDL pasó rápidamente de la defensa

legal a la propuesta de reformas legislativas, sensibilización y alternativas *sui generis* frente al problema de los inocentes en prisión.

En el marco del Proyecto Justicia Viva, el IDL tiene diversas líneas de trabajo que promueven la participación activa de la sociedad civil en la reforma de la justicia en el Perú. De la Jara menciona las iniciativas para promover el acceso a la información en temas como la selección de magistrados o los presupuestos públicos. Asimismo, el IDL desarrolla actividades de promoción del acceso a la justicia por parte de los sectores menos favorecidos, apoyando el trabajo de los jueces de paz y el fortalecimiento de las defensorías comunitarias.

En el capítulo III resaltamos el papel que algunas organizaciones de derechos humanos han tenido en la lucha contra la impunidad en sus países y los efectos de este trabajo en la reforma de los sistemas de justicia. Aquí incluimos a la Fundación Myrna Mack, de Guatemala, y a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, del Perú.

Helen Mack y Carmen Aída Ibarra hacen referencia al papel que tuvo la Fundación Myrna Mack en el impulso del caso de la antropóloga del mismo nombre, hermana de Helen, que fuera asesinada por el Estado Mayor Presidencial guatemalteco. La Fundación Myrna Mack surge en el contexto del litigio del caso, tanto a nivel nacional como internacional, convirtiéndose paulatinamente en una institución involucrada en la propuesta de reformas institucionales, así como en el diseño y monitoreo de las políticas públicas relativas a la justicia en Guatemala.

Las autoras describen el caso resaltando los hechos más importantes, los obstáculos con que se enfrentaron durante la investigación y el juzgamiento de los responsables, las estrategias utilizadas y las principales lecciones aprendidas; destacan además el papel del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y de los Medios de Comunicación. A partir del caso, la Fundación inició un proceso dirigido a identificar los “engranajes de la impunidad” que, concretamente, se movilizaron en este crimen, los que, según las autoras, son los mismos que obstaculizan el avance de otros procesos por violación de derechos humanos en Guatemala. Mack e Ibarra resaltan la participación y el

respaldo de la Fundación en el proyecto de crear el Movimiento Pro Justicia, espacio integrado por varias organizaciones de la sociedad civil que se dedican a "... estudiar los problemas de la administración de justicia y a proponer soluciones, reformas y transformaciones; vigilar la ejecución del gasto en los sectores de justicia y seguridad y a fiscalizar el nombramiento de funcionarios en estos dos sectores".

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es la institución que agrupa a la mayoría de organismos de derechos humanos en el Perú. En su artículo, Pablo Rojas nos explica el rol que ésta jugó de manera individual, al lado de los organismos de derechos humanos, en la lucha contra la impunidad por violaciones de los derechos humanos en este país. Rojas inicia su presentación desarrollando las principales características del conflicto armado interno, para luego pasar al periodo de la dictadura fujimorista y la posterior transición política, y en ese marco nos explica el surgimiento y la evolución del movimiento de derechos humanos y la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, describe con detalle lo que significó la promulgación de las leyes de amnistía en el Perú, el litigio del caso Barrios Altos —tanto a nivel nacional como internacional— y el papel que jugaron las organizaciones de derechos humanos y la Coordinadora en este proceso, que finalmente llevó a la anulación de dichas leyes.

El autor también describe la transición del autoritarismo fujimorista a la democracia, y el nuevo rol que las organizaciones de derechos humanos han asumido, adaptándose a las transformaciones del contexto y a las necesidades que éste plantea. Según Rojas: "Uno de los elementos más importantes que permitieron al movimiento de derechos humanos en el Perú enfrentar las complejas situaciones que le tocó afrontar —en especial la impunidad— fue la existencia de una sólida unidad, la que se tradujo fundamentalmente en la creación y el paulatino fortalecimiento de la Coordinadora y de sus líneas de trabajo y acción. [La Coordinadora] no se quedó sólo en la denuncia, sino que frente a un problema determinado, realizó diagnósticos serios que le permitieron identificar el problema y elaborar la estrategia que iban a utilizar".

El capítulo IV pretende dar algunos elementos para entender mejor la situación de la justicia penal en México y el proceso de reforma del sistema procesal penal que se ha llevado a cabo en Chile. Los dos artículos incluidos en este capítulo, a cargo de Guillermo Zepeda, investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), y del juez chileno Alejandro Vera, intentan explicar por qué la reforma de la justicia es una necesidad regional urgente.

Zepeda empieza describiendo el fenómeno delictivo en su país y realiza un diagnóstico del sistema penal mexicano. Resalta el nivel de impunidad que existe, en el que sólo 25 de cada 100 ilícitos son denunciados, y de éstos, únicamente un mínimo porcentaje termina con una condena judicial. Según el autor, 93 por ciento de los ilícitos reportados en México quedan impunes. Zepeda termina señalando los principales desafíos del sistema penal mexicano, entre los que resalta la separación entre la instancia encargada de investigar los delitos y la de juzgar, actualmente a cargo del mismo órgano. Para el autor, las instituciones encargadas de impartir justicia, y en particular las procuradurías, “... ya no admiten reformas superficiales y cosméticas; nuestro sistema penal necesita una transformación profunda”.

Por su parte, el juez Alejandro Vera desarrolla los principales elementos de la reforma procesal penal en Chile, así como sus fuentes normativas, los criterios de implementación que se tomaron en cuenta y los costos que tuvo. Vera considera que la reforma procesal penal en Chile “... no sólo ha representado un gran avance en el modo de hacer justicia, sino que ha significado un cambio cultural en la ciudadanía...”. Resalta el papel del ciudadano en el nuevo proceso penal, en particular el de la víctima y el imputado, quienes tienen mayores facultades y hasta la posibilidad de abreviar el procedimiento cuando la prueba es contundente y el imputado acepta los hechos a cambio de la posibilidad de una pena reducida o la existencia de alternativas al proceso penal para dar solución al conflicto, que derivan en el sobreseimiento del proceso. El autor también desarrolla la relación entre el nuevo proceso penal y el derecho a la información, así como el papel de la prensa, y llama la atención sobre puntos de articulación y conflicto entre estos dos ámbitos.

Finalmente, en el capítulo V incluimos algunas trabajos a cargo de representantes de organizaciones de la sociedad civil mexicana, que comparten con los participantes iniciativas novedosas y exitosas de participación ciudadana para mejorar el sistema de justicia de sus estados. Empezamos con el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de Puebla, para continuar con las actividades de la organización FunDemos, de Guadalajara, y la asociación Renace, de Nuevo León.

Ingrid Van Beuren se refiere al trabajo que desde 1995 viene realizando el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de Puebla con la Red Regional de Organizaciones de Derechos Humanos *Cuali Nemilistli*. Ambas instituciones desarrollan un trabajo conjunto de discusión, asesoría, coordinación y acción dirigido al fortalecimiento de las organizaciones con el objetivo de lograr un mayor impacto y presencia de éstas en la región. La Red se creó formalmente en 1997 como un espacio de encuentro de organizaciones de la región que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos. Entre sus avances más relevantes en el trabajo conjunto con la Universidad Iberoamericana se encuentran el haber logrado la tipificación del delito de tortura en el estado y el éxito de algunas iniciativas a favor de los pueblos indígenas. Según Van Beuren, “... estos esfuerzos muestran la importancia que la colaboración entre el Programa de Derechos Humanos y la Red Cualí Nemilistli tiene no sólo para la formación universitaria y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sino también el potencial de abrir espacios de participación de la sociedad civil en el fortalecimiento de los procesos democráticos en nuestro país”.

María Candelaria Ochoa aborda el trabajo de la asociación civil FunDemos para erradicar la violencia contra las mujeres en Guadalajara. La autora resalta el proyecto de capacitación dirigido a los policías de Guadalajara en temas de violencia intrafamiliar, incluyendo la capacitación de un grupo especializado en brindar atención a las víctimas y la iniciativa para legislar sobre violencia contra las mujeres en el estado, que, a pesar de todos los esfuerzos, quedó en suspenso debido a cambios en el gobierno de Guadalajara. Según Ochoa, “la atención, prevención

PRÓLOGO

y sanción de la violencia es un paso ... Desde mi punto de vista, necesitamos políticas públicas que verdaderamente pongan entre sus prioridades programas de atención a la problemática de las mujeres y las niñas, que eviten que la violencia se perpetúe de generación en generación, reformas legales que impulsen campañas de prevención y concientización del impacto de la violencia...”.

Finalmente, Martín Carlos Sánchez nos explica la labor que realiza la asociación civil Renace, cuyas líneas de trabajo están orientadas a la defensa de personas injustamente acusadas de delitos y al tratamiento de los imputados que están en libertad para prevenir la reincidencia. Sánchez destaca el programa de fianzas de la institución, que busca evitar el encierro innecesario del acusado y cuida de que él repare el daño ocasionado a la víctima. Como producto de su trabajo, los profesionales de Renace se dieron cuenta de la grave situación por la que atraviesa el sistema de administración de justicia del estado de Nuevo León, lo que motivó el involucramiento de Renace en la reforma de la justicia penal. Previo diagnóstico y análisis de experiencias comparadas, Renace presentó un proyecto de reforma al Código de Procedimientos Penales, que sirvió de base para el texto finalmente aprobado. Esta acción situó a Renace como un punto de referencia a nivel nacional en el tema de la participación de la sociedad civil en la reforma del sistema judicial. Para el autor “... la participación de organismos como Renace implica el cambio de una postura crítica a las políticas gubernamentales, a una participación propositiva de la sociedad civil...”.

Esperamos que la presente publicación sirva como fuente de información y de inspiración para el surgimiento de nuevas organizaciones y la consolidación de las ya existentes.

Katya Salazar Luzula
Directora de Programas
Due Process of Law Foundation

Introducción

Participación ciudadana en la reforma de la justicia

*Margaret Popkin**

Durante los últimos cinco años, la Fundación para el Debido Proceso Legal (*Due Process of Law Foundation* – DPLF) ha investigado y compartido con colegas de América Latina información sobre los procesos de reforma de la justicia en la región. Un enfoque importante para DPLF ha sido el papel que ha tenido la sociedad civil en promover y tratar de asegurar la adecuada implementación de las reformas en los distintos países.¹ Hemos identificado experiencias exitosas y estrategias novedosas, y hemos buscado la manera de compartirlas con personas de distintas naciones que estén interesadas en promover y fortalecer procesos de reforma de la justicia. Antes de entrar en esta materia, trataré de brindar un marco general, muy resumido, respecto al tema.

* Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal (*Due Process of Law Foundation*), Washington D. C.

1 Para mayor información, véanse nuestras publicaciones en www.dplf.org

El actual esfuerzo de reforma judicial en América Latina empezó hace aproximadamente veinte años, apoyado por donantes internacionales. Los intentos de realizar una reforma judicial en la región respondieron a problemas bien conocidos, entre ellos la carencia de protección de las personas respecto a las violaciones de sus derechos humanos, la ausencia de seguridad jurídica y de eficiencia, la mora judicial, la politización del Poder Judicial, la corrupción, la falta de transparencia, el favoritismo y el desprestigio.

Los esfuerzos de reforma financiados el exterior empezaron en los años ochenta en Centroamérica, pero tomaron mucha mayor fuerza en el marco de las transiciones democráticas y los acuerdos de paz que crearon el espacio para la reforma de la justicia. De hecho, se convirtieron en un tema de las negociaciones de paz tanto en El Salvador como en Guatemala.

Durante los primeros años de las reformas, el tema de la participación ciudadana no estaba planteado en la discusión. Se trataba de reformas de cúpula, en las que intervenían los ministros de Justicia, las cortes supremas —sobre todo sus presidentes— y, a veces, los consejos de la magistratura; por lo general no participaban en ellas ni la ciudadanía ni otros niveles de la judicatura o del Ministerio Público.

Como parte de los esfuerzos por realizar una reforma se buscó fortalecer la independencia judicial por medio de una serie de cambios que frecuentemente incluían:

- Nuevas formas de selección de jueces.
- La creación o el fortalecimiento de consejos de la magistratura cuyas funciones abarcaban la selección judicial, la evaluación, la disciplina, la carrera judicial y/o el gobierno judicial.
- Mayor estabilidad o permanencia del juez en el puesto.
- La creación o el fortalecimiento de la carrera judicial.
- El aumento y el control del presupuesto del Poder Judicial.

Otra reforma fundamental en este periodo ha sido la procesal penal, que busca cambiar el sistema inquisitivo por otro que tenga características acusatorias, que incluya juicios orales y una mayor protección de los derechos tanto de los procesados como de las víctimas. Se trata de establecer un proceso más eficiente y transparente, que tenga mayores posibilidades de garantizar los derechos humanos. Esta reforma implica un cambio radical, ya que en vez de que los jueces se hagan cargo de la investigación de los delitos y del juzgamiento, se separan estas dos funciones y se las encomienda a dos instituciones distintas. El juez se convierte, así, en garante del proceso, y dejan de mezclarse las funciones de juzgamiento e investigación. Se establece que un Ministerio Público nuevo o fortalecido dirija las tareas relacionadas con esta última. Asimismo, se refuerza el derecho de defensa estableciendo que sea pública, como sucede en muchos países de la región. Ya se han implementado reformas en los procesos penales de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

Sin embargo, a pesar de la inversión en las reformas que realizan donantes internacionales y los propios países, hay que reconocer que éstas no han dado los resultados esperados. Han habido avances importantes, pero los cambios han sido parciales y no siempre sostenibles, y se ha presentado una tendencia a que reaparezcan problemas aparentemente superados. A veces las reformas se identifican demasiado con personas o partidos específicos. Los cambios legislativos, por lo general, avanzan más rápido que los cambios en la práctica, en las instituciones y en la cultura jurídica. En muchas naciones, la confianza pública en la justicia ha disminuido a pesar de las reformas. En Argentina y el Perú, entre otros países, esta falta de confianza en la justicia es especialmente notoria.

La creciente falta de confianza en la justicia a pesar de las reformas tiene muchas causas. Por ejemplo, se ha aprendido que otorgarle mayores recursos al Poder Judicial no necesariamente garantiza más eficiencia, si este esfuerzo no está acompañado por otras medidas como la transparencia y los cambios institucionales. La falta de preparación adecuada para implementar las reformas penales ha reducido su efectividad. Además, los políticos y los medios de comunicación frecuen-

temente responsabilizan a las reformas del aumento de la delincuencia. Por otra parte, no se le ha dado suficiente importancia a la necesidad de transparencia y rendición de cuentas ni a la participación ciudadana. Las personas e instituciones que promueven reformas tienden a crear expectativas no realistas, que contribuyen a generar la sensación de que las reformas no han logrado lo esperado. Finalmente, la falta de confianza en la justicia refleja, en muchos países de la región, la debilidad de las instituciones democráticas en general.

Hay que reconocer también que la participación ciudadana en varias reformas no ha dado los resultados esperados. En consejos de la magistratura de países como Argentina, esta participación parece más decorativa que real. En El Salvador —con su Consejo Nacional de la Judicatura reformado a raíz de los Acuerdos de Paz— y Guatemala —con un Comité de Postulación establecido después del autogolpe del entonces presidente Serrano—, las reformas en la selección judicial y en otros aspectos de la administración de la carrera judicial involucraron a personas que estaban fuera del sistema judicial —especialmente de los colegios de abogados y de las facultades de Derecho— y, a veces, como en el caso del Consejo de la Magistratura del Perú, a algunas que no eran abogados. La experiencia ha demostrado que la simple inclusión de estas personas no garantiza la no injerencia de los partidos políticos o que necesariamente se preste más atención a los méritos profesionales y éticos de los candidatos a la judicatura. Tampoco se dio la importancia debida a la transparencia de estos procesos de selección y a la necesidad de que los nuevos integrantes de estas instancias rindan cuentas.

A pesar de este complejo panorama, la participación ciudadana en la reforma de la justicia se ha venido intensificando durante los últimos años, desde distintas áreas y con diversos impactos. En particular, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado el trabajo en áreas como:

- La elaboración de diagnósticos, con metodologías más rigurosas.
- La promoción de reformas por medio de coaliciones amplias, con alianzas estratégicas.

- Los esfuerzos para garantizar la transparencia en la implementación de las reformas.
- Los intentos para asegurar la adecuada implementación de reformas que cuenten con participación ciudadana.
- El monitoreo de la implementación de reformas.
- La educación —incluyendo la educación popular— sobre las reformas.

Junto a la diversidad de formas de participación ciudadana en la reforma de la justicia, se ha visto una expansión de los sectores de la sociedad civil involucrados en estos esfuerzos, en los que están incluidos:

- Las instituciones académicas (por ejemplo, en Chile y Perú).
- Los colegios de abogados (por ejemplo, en Chile y Costa Rica).
- Los empresarios (por ejemplo, en Colombia, Chile, Honduras y República Dominicana).
- Las ONG de derechos humanos (por ejemplo, en Argentina, Guatemala y Perú).
- Los usuarios o las víctimas (por ejemplo, en Guatemala).
- Las organizaciones de transparencia y participación ciudadana (por ejemplo, en Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana).
- Los medios de comunicación (por ejemplo, en Chile, Guatemala y República Dominicana).

Estos esfuerzos ciudadanos se han producido en contextos variados: durante la implementación de reformas constitucionales y legales, sin reformas constitucionales o en momentos de crisis de la institucionalidad. Las primeras experiencias buscaron fortalecer la independencia y transparencia judicial. A continuación voy a citar algunos ejemplos de éstas.

En República Dominicana, la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) fue conformada por abogados, empresarios y jueces. En 1994, como consecuencia de un proceso electoral calificado como fraudulento, se produjo la reforma constitucional. Con un Poder Judicial reconocidamente corrupto, el tema de la reforma judicial, impulsado por FINJUS, entró en la agenda de la reforma constitucional. La nueva Constitución creó un Consejo Nacional de la Magistratura en el cual no era posible la participación ciudadana; sin embargo, sí había un espacio para ésta en la selección judicial. En 1997 se conformó por primera vez el nuevo Consejo Nacional de la Magistratura para seleccionar una nueva Corte Suprema. FINJUS se convirtió en líder de una amplia coalición que insistió en la transparencia del proceso de selección. En el transcurso de esta campaña por la independencia judicial, la coalición propuso un perfil para el puesto de magistrado de la Corte Suprema, identificó a los candidatos y revisó su trayectoria, e insistió en la necesidad de transparencia del proceso de selección e incluso en que éste fuera transmitido por televisión. Los resultados fueron bastante positivos: 12 de los 16 jueces seleccionados fueron propuestos por la sociedad civil y los otros 4 cumplían con los requisitos establecidos en el perfil. Cabe notar que el segundo proceso de selección, realizado en el año 2001 y que no incorporó todas las lecciones aprendidas en el ejercicio anterior, fue menos exitoso.²

En Argentina, también después de una reforma constitucional, Poder Ciudadano empezó un proceso de monitoreo del nuevo Consejo de la Magistratura federal. Este esfuerzo incluyó el establecimiento de un banco de datos sobre los candidatos para la judicatura y para ser miembros del Consejo, así como propuestas para el reglamento de funcionamiento de éste, especialmente en lo referido a la trans-

2 Véase Salcedo, Carlos R. “La transparencia en la elección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana”. En Fundación para el Debido Proceso Legal (ed.) *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington D. C.: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002, pp. 43-59. También Díaz, Luz y Carlos Villaverde. “Propuestas y monitoreo de la sociedad civil para el mejoramiento del sistema de justicia en la República Dominicana”, incluido en la presente publicación.

parencia de sus actuaciones y el establecimiento de audiencias públicas.³ Durante los últimos años, sin tener una reforma constitucional en esta materia, Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y otras organizaciones de la sociedad civil han unido esfuerzos para incidir, con bastante éxito, en el proceso de reforma del sistema de selección de miembros de la Corte Suprema.⁴

En Guatemala, donde no hubo reforma constitucional después de los Acuerdos de Paz de 1996, el Movimiento Pro Justicia —conformado por la Fundación Myrna Mack otras dos organizaciones de víctimas-usuarios del sistema de justicia y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala— empezó en 1999 una campaña exigiendo la transparencia en la selección judicial. Pro Justicia propuso perfiles y buscó aliados en los medios de comunicación y el mundo político. Tuvo cierto éxito en su primera campaña, que fue seguida por otras. Sin embargo, estas experiencias han permitido comprobar que es más fácil tachar a los peores candidatos que garantizar la selección de los mejores.⁵

En el Perú, durante los últimos años, el Consorcio Justicia Viva también ha impulsado esfuerzos para asegurar la transparencia de la selección judicial, aunque los resultados, hasta el momento, no han sido los esperados.⁶

En Costa Rica, el Colegio de Abogados ha coordinado un proceso de consulta pública respecto a la reforma judicial, en el cual han participado también los distintos poderes del Estado.⁷

3 Véase Pérez Tort, María Julia. “Programa ciudadanos por la justicia (Argentina)”. En Fundación para el Debido Proceso Legal (ed.). *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington D. C.: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002, pp. 73-102.

4 Véase Pochak, Andrea. “El papel de la sociedad civil en la reforma de la justicia en Argentina: el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales”, incluido en la presente publicación.

5 Véase Ibarra, Carmen Aída. “Ejercicios ciudadanos contra la impunidad y la falta de transparencia en la administración de justicia en Guatemala”. En Fundación para el Debido Proceso Legal (ed.) *Iniciativas de la sociedad civil para la transparencia en el sector judicial*. Washington D. C.: Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002, pp. 18-42.

6 Véase De la Jara, Ernesto. “Incidencia desde la sociedad civil para impulsar cambios en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de Defensa Legal (IDL) y de Justicia Viva”, incluido en la presente publicación.

7 Véase Rueda, Paul. “La participación ciudadana en la modernización del sistema judicial costarricense”, incluido en la presente publicación.

Organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en procesos de reforma procesal penal. En Chile, la propuesta de reforma surgió de la sociedad civil, que también ha estado muy involucrada en la implementación y el monitoreo de ésta.⁸ En particular, se interesaron en la problemática de la reforma procesal penal el Centro de Promoción Universitaria, la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana. En República Dominicana, la sociedad civil, nuevamente liderada por FINJUS, se comprometió mucho en la propuesta e implementación del nuevo Código Procesal Penal, que entró en vigencia en el 2004. FINJUS sirvió como secretaría ejecutiva de la comisión encargada de implementar el Código, coordinando con las distintas agencias del Estado.⁹

En México, la ONG Renace, de Monterrey, tuvo mucha injerencia en la propuesta e implementación de la reforma procesal penal que llevó a cabo los primeros juicios orales en el estado de Nuevo León.¹⁰

De estas diversas experiencias y otras más se han podido aprender varias lecciones importantes respecto al rol de la sociedad civil en estos procesos. Los donantes internacionales han reconocido el papel fundamental que cumple un conjunto de organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos de reforma.¹¹

También existe un creciente reconocimiento, por parte de las autoridades judiciales y los políticos, de la importancia que tiene la participación ciudadana para la legitimidad y sostenibilidad de las reformas, además del apoyo político y técnico que puede brindar. En Costa Rica, la Corte Suprema apuntaló el esfuerzo del Colegio de Abogados para construir un consenso respecto a las reformas judiciales más urgentes. En el Perú, las autoridades judiciales y los políticos partici-

8 Véase Blanco, Javiera y Gonzalo Vargas. “La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia penal en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana”, incluido en la presente publicación.

9 Díaz, Luz y Carlos Villaverde, art. cit.

10 Véase Sánchez, Martín. “El modelo Renace en Nuevo León: una iniciativa desde la sociedad civil para equilibrar la balanza”, incluido en la presente publicación.

11 Véase, por ejemplo, USAID, Oficina de Democracia y Gobernabilidad. Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial. Washington D. C.: USAID, 2002, pp. 10-13.

paron conjuntamente con representantes de la sociedad civil en un esfuerzo de diagnóstico conocido como la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia CERIAJUS, aunque hasta ahora se han presentado obstáculos para la implementación de las recomendaciones que surgieron de este proceso incluyente.¹² En Argentina, el presidente Kirchner ha implementado una propuesta de la sociedad civil al decretar un nuevo mecanismo para la selección de magistrados de la Corte Suprema. En Chile y República Dominicana, organizaciones de la sociedad civil han trabajado de cerca con las autoridades del sistema de justicia con el fin de asegurar la adecuada implementación de los nuevos códigos procesales penales. Este reconocimiento de la importancia del papel que tiene la sociedad civil en estos procesos implica una comprensión de que la justicia es un servicio público que no pertenece únicamente a los operadores de justicia, los políticos y los abogados.

Por medio de las experiencias de participación ciudadana en estos procesos, las organizaciones de la sociedad civil también han aprendido lecciones importantes. Se entiende ahora que es necesario contar con diagnósticos fiables y sólidos, así como la importancia de ser propositivos y no únicamente críticos. Esto implica la necesidad de realizar un trabajo técnico que derive en propuestas sólidas. Por otro lado, hay un creciente reconocimiento de la importancia de incluir a distintos sectores en estos esfuerzos de cambio. La reforma de la justicia es demasiado importante para la sociedad en general como para que se la considere propiedad de un sector u otro. Más bien, muchas organizaciones están buscando alianzas entre distintos sectores sobre la base de principios rectores o fundamentales como la transparencia, la ética y la no discriminación. También se ha reconocido la importancia de involucrar tanto a jueces de distintos niveles del Poder Judicial como a asociaciones de jueces comprometidos con las reformas. Por último, varias experiencias ya han demostrado el importante rol que pueden jugar los medios de comunicación cuando hacen un trabajo serio y divulgan noticias adecuadas respecto a la necesidad de realizar reformas.

12 Véase www.justiciaviva.org.pe/ceriajus.htm

Los procesos de reforma de la justicia son difíciles y es fundamental comprender la naturaleza de los retos que quedan por delante. También es importante conocer el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, aportando creativamente en la implementación adecuada de reformas que respondían a la realidad. DPLF considera que se puede aprender mucho por medio del intercambio de experiencias e información entre personas e instituciones involucradas en procesos similares en distintos países. Esperamos que los aportes de los distintos autores que escriben en este libro contribuyan a fortalecer los procesos de reforma que ya están en marcha en México.

CAPÍTULO I

El papel de la sociedad civil en la reforma de la justicia

La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana

*Javiera Blanco**
*Gonzalo Vargas***

INTRODUCCIÓN

Es ampliamente reconocido que una sociedad civil fuerte y activa es esencial en el proceso de desarrollo político, institucional, social y económico de los países. En efecto, una sociedad civil organizada no sólo permite relevar las necesidades sociales o denunciar los problemas más graves y urgentes, sino también permite contribuir a la generación de soluciones a través del establecimiento de consensos y alianzas, además de participar en la formulación técnica de políticas y programas.

En contraste con otras regiones del mundo, y a pesar de los avances observados en los últimos años, en general, en América Latina la sociedad civil todavía no alcanza niveles de consolidación que le permitan ser un actor relevante en las diferentes esferas de la vida y desarrollo de los países. Si bien parece existir un

* Gerente de Proyectos de la Fundación Paz Ciudadana, Chile.

** Gerente General de la Fundación Paz Ciudadana.

importante crecimiento en el número y las capacidades de las organizaciones, la falta de desarrollo institucional y capacidades técnicas no le permiten todavía alcanzar un rol protagónico.

Por otra parte, el desarrollo de programas y políticas más efectivas en el ámbito de la justicia y la seguridad es un tema reciente en el área de las políticas públicas de América Latina. En efecto, a pesar de que los problemas de justicia y seguridad son tan antiguos como el ser humano, sólo recientemente parece haberse transformado en un hecho social y político de relevancia. En este sentido, las reformas y modernizaciones ocurren en su mayoría sólo en la última década, quedando todavía muchas áreas pendientes. La experiencia reciente en la región ha demostrado la importancia de una sociedad civil activa y organizada en materias que tradicionalmente eran consideradas responsabilidad exclusiva de las instituciones públicas.

En consecuencia, resulta importante relevar y sistematizar experiencias propias de la región, que permitan a su vez identificar las variables y los contextos que facilitan o dificultan el desarrollo y el impacto de las organizaciones no gubernamentales en estas materias. Con este objetivo, el presente artículo analiza la experiencia y la contribución realizada por la Fundación Paz Ciudadana en Chile, entidad creada con el objeto de contribuir a mejorar la calidad de vida a través de la prevención y el control del delito.

EL “MODELO” FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

1. Desarrollo institucional

A comienzos de la década de 1990 ocurrieron una serie de hechos delictivos graves que generaron una fuerte conmoción y preocupación en la sociedad chilena. Sin constituirse todavía en una prioridad de políticas, surge una preocupación social por los problemas delictivos. Los primeros diagnósticos en la materia concluyeron que Chile no estaba preparado para enfrentar una ola delictiva tal como se había presentado en otros países. En ese contexto, en 1992 se creó la Funda-

ción Paz Ciudadana como institución de derecho privado, sin fines de lucro y suprapartidaria, con el objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad a través de la reducción de la delincuencia. A lo largo de los años, esta institución fue desarrollando los diversos aspectos que la caracterizan en la actualidad. A continuación se describen sus principales atributos.

Representatividad y pluralismo

Aproximadamente 80 personas provenientes de diversos ámbitos de la vida empresarial, cultural y política —de gobierno y de oposición— participan en los diferentes cuerpos directivos de la Fundación (directores, asesores del directorio y consejeros), lo que permite recoger inquietudes y establecer relaciones de trabajo y confianza con diferentes sectores de la sociedad. De hecho, la composición de sus cuerpos directivos fomenta y facilita que la propia Fundación sea un espacio privilegiado de búsqueda de acuerdos y consensos respecto a la visión de los problemas y las posibles soluciones que se pueden adoptar en el país.

Participación del sector privado

El trabajo de la Fundación es posible gracias a la contribución desinteresada de importantes empresas, medios de comunicación y destacados profesionales y expertos del país. El financiamiento proviene mayoritariamente de donaciones de empresas privadas, y de manera secundaria, de otras fundaciones nacionales o extranjeras, la cooperación internacional a través de algunas embajadas y, excepcionalmente, de recursos del sector público. Por otra parte, una relación más cercana con los medios de comunicación permite un intercambio fluido de información, así como el acceso gratuito a espacios publicitarios para la realización de campañas de información y educación. Finalmente, el aporte de destacados profesionales y de la cooperación internacional permite contar con asesores técnicos del más alto nivel.

Equipo profesional

La Fundación posee un equipo profesional interdisciplinario de aproximadamente 12 especialistas en materias tales como economía, derecho, ingeniería y psicolo-

gía. A través del tiempo este equipo ha ido desarrollando un estilo de trabajo con énfasis en la rigurosidad científica de los análisis, así como en la elaboración de evaluaciones y propuestas de políticas y programas basados en evidencia y orientados a resultados. Adicionalmente, se fomenta un trabajo activo con múltiples contrapartes, tanto en lo institucional como en lo disciplinario.

La estrategia de Paz Ciudadana contempla tres ámbitos principales de trabajo:

- **Contribución técnica a la formulación de políticas públicas**
En primer término, la Fundación busca la mejora de las políticas y los programas de justicia y seguridad ciudadana a través de un trabajo directo con autoridades e instituciones gubernamentales. En sus años de existencia ha formado parte de grupos de trabajo con el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior, aunque también de otras reparticiones públicas, tales como el Congreso, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, los cuerpos policiales y las municipalidades, entre otras instituciones. La metodología de trabajo en estos casos suele incluir la realización de estudios de experiencia internacional, diagnósticos de la situación nacional, formulación de propuestas de política llegando, en algunos casos, a elaborar proyectos de ley y estimar los requerimientos presupuestarios. En estas materias es habitual que se trabaje también con instituciones académicas y otras de la sociedad civil.
- **Desarrollo, validación y difusión de métodos e instrumentos de trabajo**
Para hacer viables las políticas y programas propuestas al sector público, así como mejorar los programas ejecutados por organismos autónomos y particulares, la Fundación busca desarrollar y adaptar métodos y herramientas de trabajo en materias específicas. En esta línea se inscribe el desarrollo de programas de prevención de drogas, de resolución pacífica de conflictos en el ámbito escolar, de prevención de la deserción escolar, de mejora de la rehabilitación y reinserción penitenciaria, el progreso de la gestión policial y el diseño de espacios públicos seguros. En estos casos, la metodología de trabajo incluye, generalmente, la búsqueda de experiencias internacionales

exitosas, la ejecución de proyectos piloto, la elaboración de guías y manuales, la capacitación y la asesoría.

- **Desarrollo de campañas de difusión y educación masiva**

A través de los medios de comunicación se busca sensibilizar, educar y movilizar al público en general, para lograr una ciudadanía mejor informada y más activa. Las principales campañas realizadas se han orientado al segmento infantil y sus familias, en áreas como la prevención de consumo de drogas, consejos para prevenir delitos y violencia infantil.

2. Marco conceptual y áreas de trabajo

Marco conceptual

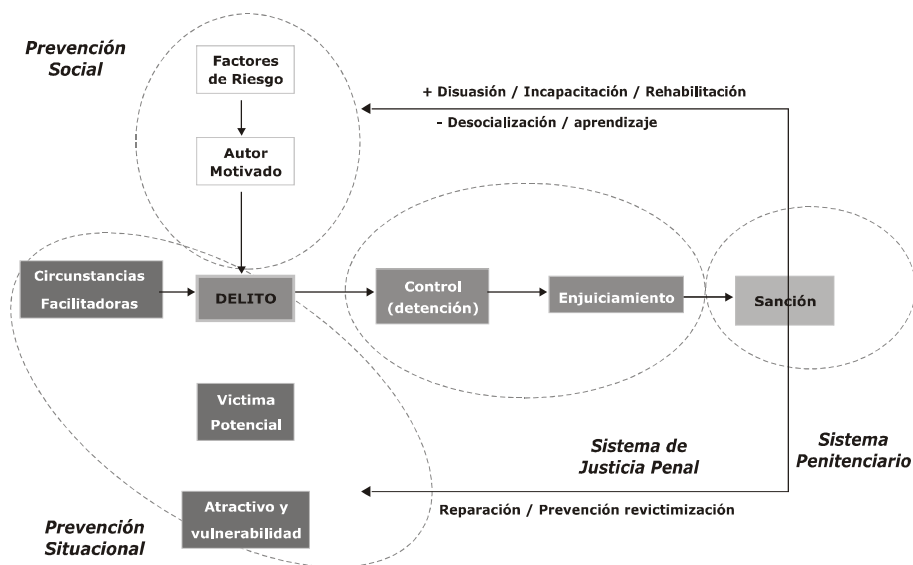
Como se sabe, la llamada delincuencia en realidad corresponde a un fenómeno heterogéneo y multidimensional. Más que un fenómeno homogéneo, la criminalidad o delincuencia es la suma de conductas de los más diversos tipos, que posiblemente lo único que tienen en común es estar tipificadas legalmente como infracción a la ley penal. En efecto, delitos como homicidio, robo con violencia o tráfico ilegal de drogas difieren en el tipo de autores, víctimas, circunstancias y motivaciones. Por eso, sería un error analizarlos y abordarlos como problemas similares. Además, es ampliamente reconocido que el comportamiento delictivo es de carácter multicausal, incidiendo elementos de distinta naturaleza —biológicos, psicológicos, valóricos, actitudinales, económicos, laborales, sociales, etcétera— y susceptibles de análisis en diferentes niveles: individual, familiar, vecinal, regional y nacional. En consecuencia, la tarea de reducir el delito requiere de un enfoque integral, que considere los procesos que desencadenan los delitos y las correspondientes respuestas institucionales y sociales. Asimismo, se requiere de un ordenamiento y gestión institucional que permitan una respuesta eficaz en cada uno de sus aspectos.

Por otra parte, Paz Ciudadana considera negativas tanto la estigmatización como la victimización de los autores de delitos, dos tendencias comunes en el análisis del problema. En efecto, algunas visiones tienden a considerar al delincuente

como una víctima de las injusticias sociales, por lo que no correspondería una respuesta penal. Otros, en cambio, tienden a considerar sólo la respuesta penal, ignorando los factores sociales.

La siguiente figura presenta un esquema conceptual que representa los procesos sociales antes y después de la ocurrencia de un delito, el cual sirve como guía para el análisis y definición de estrategias de la Fundación. Este marco conceptual reconoce simultáneamente las dimensiones de prevención y de control del delito. En materia de prevención se considera tanto la prevención social como la prevención situacional, mientras que en control se identifican funciones policiales, judiciales y penitenciarias. A continuación una breve descripción de cada componente.

VISIÓN DE SISTEMA



Fuente: Vargas, Gonzalo. Presentación en Consejo Consultivo de Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, junio 2004.

La prevención social busca disminuir la propensión de algunos individuos a cometer delitos (llamados en lenguaje especializado “autores motivados”) a través de la intervención en factores de riesgo y de protección, los que pueden ser de diversa naturaleza (individuales, familiares, sociales, económicos, sanitarios, laborales). La prevención situacional, por su parte, busca disminuir las probabilidades de comisión de delito a través de técnicas tales como el incremento del esfuerzo y el riesgo asociados a la comisión de un delito y la disminución de recompensas. Entre las técnicas de prevención situacional se encuentran el diseño de espacios públicos seguros, la mejor vigilancia y la incorporación de medios tecnológicos.

En relación con las funciones de control del delito es importante destacar que un control efectivo no sólo busca disminuir la impunidad, sino que muchas veces tiene un efecto disuasivo y, eventualmente, conduce a la rehabilitación de quienes cometieron delitos, contribuyendo, así, a la disminución de la delincuencia. El marco propuesto reconoce explícitamente que el ciclo delincencial no termina con el cumplimiento de la pena sino, por el contrario, con la adecuada rehabilitación y reinserción social del infractor. Las políticas y los programas orientados a mejorar el control apuntan a la modernización de la gestión policial y judicial y al mejor diseño y ejecución de las penas.

Desde la perspectiva de las víctimas, un sistema policial y judicial será efectivo en la medida en que logre una asistencia adecuada, así como la adopción de medidas que prevengan la re-victimización.

Para poder hacer operativo el marco conceptual descrito, es importante introducir dos consideraciones adicionales. Primero, reconocer la variabilidad existente entre delitos, tipos de autores, circunstancias y víctimas a las que afecta; las que deben ser consideradas en las respuestas de prevención y control efectivas. Segundo, la eficacia de las respuestas requiere considerar explícitamente el ordenamiento institucional y programático existente como, por ejemplo, los diferentes ministerios y reparticiones públicas con responsabilidades en esta materia, sus atribuciones, recursos, capacidades y las correspondientes relaciones de jerarquía y coordinación.

Áreas de trabajo

A continuación se describen los principales proyectos impulsados por la Fundación Paz Ciudadana en sus 12 años de trayectoria, ordenados según ámbito temático.

Información y diagnóstico

Al comenzar el trabajo de la Fundación en 1992, en Chile no existía información estadística en materia de delincuencia. Por este motivo, una de las primeras tareas fue realizar estudios que permitieran conocer la naturaleza, la magnitud y la evolución del problema. En 1994, con la colaboración de instituciones públicas, se publicó el primer Anuario de Estadísticas Criminales, un compendio de información proveniente de las policías, los tribunales y el servicio penitenciario, que permitió conocer de manera sistemática datos tales como denuncias de delitos, cantidad de procesados y condenados por la justicia, población penal, etcétera. Este anuario se ha seguido elaborando, convirtiéndose en una importante fuente de información. En 1997 el Ministerio del Interior comenzó a publicar cifras trimestrales de denuncias y aprehensiones policiales de delitos de mayor connotación social.¹

Con el objeto de conocer la experiencia y la percepción de la ciudadanía respecto de la delincuencia, en 1993 la Fundación comenzó a elaborar estudios de opinión pública. Reconociendo que las cifras de denuncias no representan adecuadamente el fenómeno delictivo y sus consecuencias sociales, a partir de 1998 se comenzó a elaborar encuestas semestrales de victimización y temor al delito, constituyéndose en la única fuente pública y periódica de medir el fenómeno. A comienzos de 2004, el Ministerio del Interior publicó la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, instrumento que será aplicado regularmente cada dos años.

1 Según la clasificación utilizada por el Ministerio del Interior, los delitos de mayor connotación social incluyen homicidios, violaciones, lesiones, hurtos, robo con fuerza y robo con violencia.

Más allá de la información estadística global, se considera que una adecuada formulación de políticas y programas requiere de un conocimiento detallado de la realidad; por lo tanto de sistemas de información integrados entre las distintas instituciones participantes. Para ello, en 1997 la Fundación realizó una propuesta para desarrollar un Sistema Unificado de Estadísticas Delictivas (SUED), la que fue entregada a las autoridades responsables de la época.

Desarrollo institucional

Si bien gran parte del trabajo de Paz Ciudadana está orientado a generar mejores políticas públicas, es importante indicar algunos esfuerzos que han sido dirigidos especialmente al desarrollo de la institucionalidad y mecanismos de conducción y coordinación de políticas, tanto en el nivel nacional como local.

Entre los años 2000 y 2002 la Fundación Paz Ciudadana propuso y colaboró activamente en el diseño y puesta en marcha del programa “Comuna Segura, Compromiso 100”, programa orientado a fortalecer las capacidades locales de prevención y control del delito en el nivel comunal. Este programa, que en la actualidad ha sido ampliado a las principales comunas del país, busca una activa participación y compromiso tanto de la ciudadanía en general, como de la sociedad civil y los organismos públicos con presencia local. Por otra parte, la Fundación ha asesorado directamente a algunos municipios, con el objeto de promover y validar diversas técnicas de trabajo local, y también ha desarrollado seminarios e instancias de capacitación en estas materias.

La Fundación además ha colaborado activamente en la elaboración de una política nacional que aborde el problema delictivo en forma más coherente. Esta necesidad surge al constatar que, efectivamente, durante la última década en Chile se han generado diversas respuestas de políticas en prácticamente todos los ámbitos de prevención y control del delito —con importantes esfuerzos legislativos, institucionales y presupuestarios— y que, sin embargo, no han podido revertir la tendencia de crecimiento del problema. La explicación estaría, al menos en parte, en el hecho de que las diferentes políticas no han contado con una adecuada coordinación y complementación, por lo que es necesario sistematizar

y revisar las políticas y programas vigentes. Por lo anterior, Paz Ciudadana ha colaborado activamente en el Foro de Expertos (2003) y en la Mesa Técnica para la Elaboración de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004), instancias convocadas por el Ministerio del Interior. Ambas iniciativas han permitido generar diagnósticos, visiones y orientaciones compartidas por un amplio espectro de actores nacionales, con lo cual se espera potenciar la eficacia de las políticas en el mediano plazo.

Prevención del delito

En el ámbito de la prevención social y situacional del delito, Paz Ciudadana ha desarrollado proyectos en diferentes ámbitos, seleccionados según experiencias internacionales y diagnósticos locales. En materia de consumo de drogas, la Fundación colaboró con el Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE) en la puesta en marcha de la encuesta nacional sobre consumo de drogas en escolares, la que actualmente se aplica cada dos años. En 1997 realizó un proyecto piloto para validar el instrumento *ADAM* (*Arrestee Drug Abuse Monitoring*) en Chile, que permite conocer la relación entre abuso de drogas y delincuencia, ya sea por delitos cometidos bajo la influencia de estas sustancias, o delitos cometidos con el objeto de financiar la adquisición de drogas. Por otra parte, en el año 2002, tras evaluar programas exitosos para la prevención del consumo de drogas en diversos países, en conjunto con CONACE y el Ministerio de Educación, se elaboró el programa de prevención del consumo de drogas en escuelas llamado “Quiero Ser”. Este programa forma parte del material educativo del Ministerio de Educación en el segundo ciclo básico de enseñanza (de 5° a 8° básico). En el año 2003 se publicó el estudio comparado sobre “Políticas y Programas de Prevención y Control de Drogas”, que tuvo como objetivo analizar la forma en que Canadá, España, Estados Unidos, Holanda y el Reino Unido han abordado el problema de la droga y sus resultados, con el objeto de extraer experiencias útiles para las políticas y programas desarrollados en el país.

Respecto a la prevención situacional del delito, con la colaboración de la Embajada de Canadá y la ciudad de Toronto, se introdujo en Chile la metodología de

Prevención del Delito a través del Diseño Ambiental (*Crime Prevention through Environmental Design, CPTED*). Entre los años 2000 y 2004 se trabajó con municipios en proyectos pilotos para adaptar y validar las técnicas e instrumentos de trabajo, y, en junto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio del Interior y la Asociación Chilena de Municipalidades, se elaboró guías para la aplicación de esta metodología en el país. Con ello se busca la generación de espacios públicos seguros, tanto en el diseño de nuevos desarrollos urbanos como en la recuperación de espacios públicos degradados.

El trabajo en el segmento infanto-juvenil ha suscitado especial preocupación de Paz Ciudadana, tanto por su incremento en la comisión de delitos como por ser ésta una etapa especialmente relevante para prevenir el ingreso al mundo delictual. En 1999 se publicó el estudio “Juventud: potencial y peligros”, la investigación nacional más completa en la materia, que incluye la caracterización de la población juvenil y sus intereses, un completo diagnóstico de la delincuencia juvenil, de los programas de prevención y del uso del tiempo libre, fortalezas y debilidades de los indicadores utilizados para describir a la población juvenil; y una propuesta de trabajo con jóvenes, entre otros temas. Desde entonces, la Fundación ha publicado encuestas relacionadas con los intereses de la juventud en riesgo (2000) y con la victimización de los jóvenes (2004). También ha realizado un análisis completo sobre la oferta de programas de promoción del desarrollo y uso del tiempo libre dirigidos a jóvenes; ha elaborado un estudio que cuantifica la presencia de situaciones de exclusión o riesgo psicosocial asociados a conflictos de los jóvenes con la justicia (2004); y trabajó en un proyecto piloto sobre Resolución Pacífica de Conflictos en el ámbito de escuelas en contextos de pobreza (1999). Por otra parte, con el objeto de profundizar en la relación entre deserción escolar y delincuencia, la Fundación recolectó y sistematizó información sobre políticas nacionales, locales y privadas que han sido aplicadas para reducir la deserción escolar en diversos países (2002).

Como se mencionó anteriormente, la Fundación considera la realización de campañas masivas de información y educación una de sus principales estrategias de trabajo. Si bien inicialmente se desarrollaron varias campañas temáticas, desde

1999 estos esfuerzos se concentran en la prevención de situaciones de riesgo en niños, a través de un proyecto que fomenta la creación de una cultura de prevención en los niños y sus familias. Los temas de las campañas son seleccionados a partir de estudios que recogen las experiencias y opiniones de niños y sus familias respecto a situaciones de riesgo, incluyendo aspectos como la prevención de drogas, la prevención de robos, la prevención de la violencia, entre otros. Este programa cuenta con la colaboración del *National Crime Prevention Council (NCPC)* de los Estados Unidos, y es caracterizada por el personaje “Don Graf”. La campaña se difunde en medios masivos gracias a las donaciones de espacios publicitarios de empresas de televisión, prensa escrita y radio.

En el ámbito de la prevención policial del delito, Paz Ciudadana ha colaborado con Carabineros de Chile² en el análisis y perfeccionamiento del denominado “Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”. Siguiendo las tendencias internacionales de policía comunitaria o policía de proximidad, Carabineros de Chile optó por un modelo de trabajo denominado “policía de integración”, definiendo elementos tales como una mayor focalización territorial, el mejoramiento de flujos de información desde y hacia la comunidad, el mejoramiento en la atención al público, la mejora de capacidad de respuesta, entre otros. Este programa se desarrolló a fines de la década de los años noventa primero como un programa piloto, y desde el año 2000 se ha extendido paulatinamente a los principales centros urbanos del país.

Control del delito

Como se señaló anteriormente, por control del delito se entienden aquellas actividades realizadas con posterioridad a la comisión del mismo, teniendo en consideración que la calidad de la respuesta no sólo es un requerimiento de demanda social por justicia, sino que también afecta la prevención de nuevos delitos por medio de la disuasión, la incapacitación y la rehabilitación. En materia de con-

2 Chile dispone de dos fuerzas policiales de carácter nacional: La Policía de Investigaciones de Chile, especializada en investigación judicial, y Carabineros de Chile, policía uniformada orientada principalmente a funciones de prevención.

trol, la Fundación Paz Ciudadana ha trabajado en aspectos relativos a las funciones policiales, judiciales y penitenciarias.

En materia de policía, Paz Ciudadana desarrolló un estudio de experiencias internacionales de administración y organización de fuerzas policiales en Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos y Reino Unido (2000). A partir de esto, fue posible identificar la magnitud del déficit de funcionarios policiales, definir necesidades de capacitación y mejora de los sistemas de gestión, entre otros. Siguiendo esta línea de trabajo, posteriormente se realizó el ya mencionado proyecto de análisis y propuestas de perfeccionamiento del Plan Cuadrante (que aunque tiene énfasis preventivo también afecta la calidad de las respuestas de control). A partir del año 2004 se ha iniciado un trabajo conjunto con la Policía de Investigaciones de Chile, orientado al perfeccionamiento de los sistemas de control de gestión con el objetivo de contribuir a la adaptación de esta institución al nuevo contexto de la Reforma Procesal Penal.

Los trabajos en modernización del sistema de justicia penal están entre las más importantes actuaciones de la Fundación Paz Ciudadana en sus años de existencia. Tal como se describe más adelante, hacia 1994 la Fundación se integró a un equipo de instituciones no gubernamentales, instituciones internacionales y el Ministerio de Justicia, para promover en Chile la aplicación de la Reforma Procesal Penal, que reemplazaría al sistema de enjuiciamiento criminal de carácter inquisitivo.

En relación con el sistema penitenciario, los esfuerzos de la Fundación Paz Ciudadana se han centrado en mejorar la cobertura y la calidad de programas de rehabilitación y reinserción social, con el objeto de disminuir la reincidencia. En 1997 se realizó la primera encuesta a reclusos, lo que permitió establecer el perfil sociodemográfico y delictual de la población penal chilena. Posteriormente, la Fundación Paz Ciudadana promovió activamente el desarrollo de talleres laborales por parte de empresas privadas al interior de los recintos carcelarios, con objeto de facilitar la capacitación y la reinserción laboral.

Por otra parte, si bien la legislación establece los rangos legales que pueden tener las penas, en la práctica en Chile se desconocía la forma en que realmente los jueces aplicaban las penas. Con el objetivo de cubrir este vacío de información, en el año 2002 la Fundación, con la colaboración del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, publicó el "Estudio empírico de penas", que ha servido para orientar los proyectos legislativos en estas materias.

También se ha estructurado una completa propuesta —técnica, económica y legislativa— para dar forma a un nuevo sistema de medidas no privativas de libertad, incluyendo la creación de una institución especializada en lo referente a control de ejecución de penas, que el gobierno aún no presenta al Parlamento.

En relación con los programas de rehabilitación y reinserción, cabe destacar que, en los últimos años, el gobierno de Chile ha impulsado el desarrollo de un sistema carcelario concesionado, donde el Estado retiene la responsabilidad de custodia de reclusos, mientras que empresas privadas son contratadas a través de licitaciones internacionales para la construcción y operación de los recintos carcelarios. Esta iniciativa permitirá disminuir los niveles de sobrepoblación carcelaria actual y generará las condiciones necesarias para un trabajo de rehabilitación y reinserción social más efectivos. En este contexto, en el año 2004, la Fundación Paz Ciudadana realizó y entregó una completa propuesta nacional para mejorar los programas de rehabilitación y reinserción, incluyendo aspectos institucionales y programáticos.

El área de la justicia juvenil se ha convertido en un foco de especial interés para la Fundación, atendida no sólo por la situación de mayor participación de los jóvenes en actos ilícitos, sino también por la necesidad de contar con un adecuado sistema procesal penal que asuma las características propias de quienes delinquen a edades tempranas. El sistema actualmente imperante establece la realización de un trámite de discernimiento a los infractores de 16 y 17 años, según el cual pueden ser tratados como adultos o declarados inimputables. En el caso de menores de edad declarados inimputables (incluyendo a todos los de 15 años o menos) el sistema puede tratarlos como menores vulnerados en sus derechos,

pudiendo decretarse incluso medidas privativas de libertad. Actualmente la Fundación participa activamente en el desarrollo de un nuevo sistema de justicia juvenil especializado en el segmento de 14 a 18 años, a través de cuerpos legales que tratan tanto aspectos procesales y penales como aspectos de ejecución de penas, sistema que se asimilará al nuevo sistema de enjuiciamiento acusatorio establecido por la reforma procesal penal.

3. La reforma procesal penal

La reforma procesal penal constituye uno de los mayores esfuerzos de modernización institucional del país en las últimas décadas, y ha significado también una de las áreas de mayor dedicación de la Fundación Paz Ciudadana en sus años de existencia. A continuación se describe el contexto de desarrollo de esta reforma, y las principales actuaciones de la Fundación en esta área.

A comienzos de la década de 1990, si bien se reconocía que la justicia chilena gozaba de un mayor prestigio y menos problemas que otros países de la región, el sistema judicial en general y la justicia penal en particular eran evaluadas negativamente. El sistema inquisitivo imperante era considerado negativo en aspectos tales como el respeto al debido proceso, el estatus de las víctimas, la transparencia y la rapidez de las soluciones, la eficiencia en el uso de recursos, entre otros. Diversos esfuerzos de cambio realizados a lo largo del siglo XX no habían rendido frutos. De hecho, al dictarse el anterior Código de Procedimiento Penal en 1907, se reconocía explícitamente que se estaba frente a un sistema estructuralmente obsoleto, pero se optó por perfeccionarlo en vez de reemplazarlo, frente a la magnitud del esfuerzo y recursos requeridos.

Frente a esta situación, un conjunto de personalidades e instituciones, entre las que destaca el Centro de Promoción Universitaria, la Universidad Diego Portales y la Fundación Paz Ciudadana, conformaron diversas instancias para analizar y promover el cambio del sistema de enjuiciamiento penal. El prematuro involucramiento del Ministerio de Justicia y, más tarde, el compromiso de recursos por parte de las autoridades correspondientes, permitieron hacer viable estas pro-

puestas de cambio. También es necesario destacar el rol de la cooperación técnica internacional, especialmente de países con una larga tradición con sistemas acusatorios orales. En términos generales, los trabajos emprendidos pueden ser clasificados en tres grandes temas: sensibilización y promoción del cambio; trabajos técnicos preparatorios; y seguimiento y perfeccionamiento.

Trabajos de sensibilización y promoción del cambio

Para generar un ambiente favorable a la reforma procesal penal, se crearon diversas instancias de análisis del sistema entonces imperante, de la experiencia internacional y de la definición de escenarios futuros. Para ello, se generaron instancias tales como foros de discusión y reflexión, seminarios y publicaciones. Particular importancia tuvo el trabajo con el mundo jurídico y del derecho, así como la participación de diversas personalidades que a título personal o institucional se comprometieron con la necesidad de la reforma. Asimismo, aprovechando la diversidad de orígenes profesionales y políticos de los promotores de la reforma, se accedió a los diferentes grupos de interés social, ideológico y político, realizando una labor de difusión y convencimiento. También se trabajó con líderes de opinión y con los medios de comunicación, generando un entorno favorable a la realización de la reforma procesal.

En esta labor de convencimiento, una de las claves del éxito radicó en la transversalidad política e ideológica de los equipos que apoyaron la reforma. En efecto, las diferentes instituciones y personas involucradas representaban un amplio espectro de visiones políticas y profesionales en materia de justicia. Ello se explica, al menos en parte, por la respuesta que la propuesta de reforma significaba frente a las expectativas de diferentes grupos. En efecto, la reforma procesal ofrecía mejorar el desempeño de la justicia en todos sus ámbitos, como son un mejor respeto de los derechos y garantías de víctimas e imputados, una mayor eficacia en la persecución penal, una mayor transparencia y publicidad en las actuaciones de la justicia y una mayor eficiencia en el uso de recursos. De esta forma, se logró una respuesta satisfactoria frente a los requerimientos de los diferentes grupos de la sociedad.

Trabajos técnicos preparatorios

Además del convencimiento de un amplio espectro de la sociedad, una transformación de la envergadura de la reforma procesal penal requiere la realización de detallados estudios técnicos que aseguren su viabilidad técnica y financiera. Por ello se trabajó intensamente en el diseño del nuevo Código Procesal Penal, así como en la modificación y creación de cuerpos legales, incluyendo una reforma constitucional, modificación de la Ley Orgánica de Tribunales y la creación de cuerpos legales relativos a las nuevas instituciones: Ministerio Público y Defensoría Penal Pública.

Un aspecto fundamental en la experiencia chilena ha sido la gradualidad territorial en la aplicación de la reforma. Tomando en cuenta la profunda transformación de los tribunales, la creación de nuevas instituciones —Ministerio Público y Defensoría Penal Pública—, requerimientos de infraestructura, equipamiento y personal, y a pesar de ser Chile un estado unitario, desde un inicio se planteó una instalación diferida del nuevo sistema en las diferentes regiones del país, que permita una instalación de calidad y poder aprovechar el aprendizaje del sistema. La gradualidad se refiere también a que el nuevo sistema no hereda la carga de casos ingresados bajo el modelo antiguo; el nuevo sistema sólo recibe y procesa causas a partir del día en que éste entra en vigencia.

Parte fundamental de los trabajos preparatorios se refiere a modelos de simulación de carga y distribución del trabajo, estimación de necesidades de recursos materiales y humanos, y evaluaciones económicas. Esto permitió definir y comprometer presupuestos y diseños institucionales para garantizar el mejor funcionamiento posible del nuevo sistema.

Finalmente, destaca el proceso de discusión parlamentaria, donde las instituciones gubernamentales y no gubernamentales cumplieron un papel clave en el mantenimiento de la coherencia del proyecto. Sin perjuicio de que efectivamente el proyecto fue mejorado en el Congreso, es preciso reconocer que se generaron o permanecieron algunos errores, algunos de los cuales han sido corregidos paulatinamente o están en el proceso de ser corregidos.

Trabajos de seguimiento y perfeccionamiento

Después de diciembre del año 2000, con la entrada en vigencia de la reforma en las dos primeras regiones del país, y mientras el esfuerzo del Ministerio de Justicia y de los actores de la reforma —Ministerio Público, Defensoría y Poder Judicial— estaba centrado en la instalación y puesta en marcha del nuevo sistema, el énfasis de las instituciones no gubernamentales estaba, más bien, en las labores de seguimiento y perfeccionamiento de la reforma. Es así como, a instancias del Ministerio de Justicia, se han constituido dos comisiones de evaluación en los años 2001 y 2003, con la participación de muchos de los especialistas que promovieron inicialmente la reforma. También es importante resaltar que, hasta la fecha las únicas evaluaciones de carácter más integral han sido realizadas por instituciones académicas y no gubernamentales.

Además del seguimiento técnico de la reforma, las instituciones no gubernamentales han cumplido una importante función al mantener informados a líderes de opinión, grupos políticos y medios de comunicación acerca de las fortalezas y debilidades del proceso de reforma, así como fomentar las correcciones necesarias en las instancias técnicas. Ello ha permitido, hasta cierto punto, mantener una opinión pública informada —evitando la instalación de los rumores y mitos que se van generando en el proceso de puesta en marcha— así como promover perfeccionamientos, algunos de los cuales posiblemente no se habrían llevado a cabo sin la participación de la sociedad civil.

La contribución de la Fundación Paz Ciudadana en este proceso ha estado centrada en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la conformación plural de los cuerpos directivos de la Fundación ha permitido una labor de información y convencimiento en diferentes esferas, tanto políticas como de opinión pública. Segundo, el equipo profesional de la Fundación que ha participado en las labores de la reforma —conformado por abogados, ingenieros y economistas— ha permitido un aporte relevante en materias tales como la elaboración de modelos de simulación, cargas de trabajo, evaluación económica y modalidades de instalación, tanto de las instituciones individualmente consideradas como también del

sistema como un todo. En este sentido, el aporte de la Fundación ha estado más orientado a facilitar la viabilidad técnica del nuevo sistema, que a los aspectos jurídicos del mismo. En relación con el seguimiento y el perfeccionamiento de la reforma, la Fundación ha participado activamente tanto en las diversas instancias de evaluación como en la promoción del perfeccionamiento de ésta, a través del trabajo directo con quienes toman las decisiones así como los medios de comunicación.

4. Consideraciones finales

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando se detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece la atención del gobierno y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso de construcción de políticas públicas comprende la identificación y definición del problema, la formulación de alternativas de solución, la adopción de una alternativa, la implantación de aquella seleccionada y la evaluación de los resultados obtenidos.

El apoyo de las organizaciones del mundo civil en la identificación, la definición, la formulación de alternativas, el desarrollo y la evaluación de políticas públicas añade un componente especial y fundamental para el éxito de las mismas. Entrega una mirada menos rígida y desburocratizada del sistema, incorporando de forma más directa, el pensamiento de quienes en muchos casos se transformarán en los beneficiarios directos de las políticas públicas: la ciudadanía.

Debido a la creciente complejidad de los problemas públicos, la alta carga de trabajo que enfrentan los gobiernos, y la necesidad que tienen éstos de desarrollar programas y estudios de alta necesidad, la sociedad civil puede aportar en la definición y formulación de proyectos estratégicos de mediana y larga duración,

además de la generación de proyectos de exploración de áreas que, si bien no han sido identificadas aún como de alta prioridad, pueden pasar a serlo por distintas razones. Lo anterior permite generar políticas preventivas y de largo plazo, evitando que la acción del Estado se concentre exclusivamente en los problemas de corto plazo, respecto a los cuales la mayoría de las veces, sólo caben soluciones de corte reactivo.

El caso chileno ilustra el valor agregado que tiene contar con el apoyo y acompañamiento de la sociedad civil en todo el proceso de elaboración de políticas nacionales, a lo que se debe sumar el hecho de facilitar el proceso de creación de alianzas público-privadas y de consensos entre los grupos políticos imperantes.

El caso de la Fundación Paz Ciudadana muestra el desarrollo y las funciones que puede desarrollar la sociedad civil. Más allá de representar demandas ciudadanas o hacer visibles problemas hasta entonces considerados de menor importancia, las instituciones no gubernamentales tienen un enorme potencial para colaborar activamente en la formulación e implementación de soluciones específicas, incluyendo tanto aquellas que puedan ser ejecutadas por el sector público como por instituciones privadas. Las organizaciones de la sociedad civil, a diferencia de las instituciones públicas o con las empresas con fines de lucro, representan espacios privilegiados para la búsqueda de consensos y convergencias de diferentes sectores de la sociedad. El desarrollo de organizaciones con estas capacidades requiere un diseño cuidadoso que permita disponer de elementos esenciales para su éxito, así como un trabajo continuo tanto con sus contrapartes como al interior de la propia organización.

La participación ciudadana en la modernización del sistema judicial costarricense: el papel del Colegio de Abogados de Costa Rica

*Paul Rueda Leal**

INTRODUCCIÓN

En la división clásica del poder estatal, el Poder Judicial juega un papel fundamental. A los demás poderes se les reconoce su naturaleza meramente política, pero del Judicial se espera absoluta imparcialidad y un estricto apego a las leyes, por encima de cualquier interés partidario o de algún grupo social poderoso. Por eso, cuando la gente empieza a perder confianza en esa institución, simultáneamente se socava uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa la paz social y el sistema democrático de un país.

Las causas de deterioro de un poder judicial no son forzosamente fruto de una labor dolosa de un determinado grupo social o político, sino también pueden resultar como consecuencia de un proceso de inercia y deterioro institucional, suscitado por la falta o insuficiente adaptación de un determinado modelo orga-

* Coordinador del Foro Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial del Colegio de Abogados de Costa Rica y Director de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.

nizacional a las nuevas necesidades provocadas por los cambios en el entorno social. La sociedad evoluciona y, con ella, también varían sus problemas y los motivos de conflictividad, razón por la que el Estado debe renovar sus instituciones e idear mecanismos más adecuados a fin de mantener esa convicción ciudadana de que se vive —al menos en un grado mínimo tolerable— dentro de un régimen de justicia social y respeto a la democracia. Tal convicción constituye, sin duda, un elemento fundamental para que exista estabilidad social y desarrollo económico.

Debido a que tales procesos y circunstancias varían mucho de país a país, aun entre aquellos ubicados en una misma zona geográfica, en lo relativo a la llamada “Reforma del Poder Judicial”, así como a muchísimos otros temas, resulta sosequiera aspirar a soluciones de corte universal, salvo respecto a principios muy generales que, si bien resultan indudablemente valiosos, en la práctica dependen, para tener significado real, del sentido que les den en concreto los verdaderos gestores de la política en cada lugar.

Por ende, cada nación o país debe determinar sus características específicas, por ejemplo, en cuanto a niveles de corrupción, democracia política, respeto a los derechos humanos, estratificación social, medidas de compensación social, entre otros, a fin de poder fijar no sólo el modelo ideal de justicia, sino, sobre todo, el camino real y práctico que se debe seguir para alcanzar el mejor nivel posible de administración de justicia según las circunstancias políticas y culturales de cada país. Las experiencias positivas de otros países sólo resultan provechosas si primero se precisan las diferencias y similitudes en los entornos culturales, económicos y políticos entre el modelo estudiado y el propio, y, a partir de ahí, se plantean los ajustes correspondientes con el propósito de alcanzar una efectividad similar.

SINOPSIS DEL ENTORNO CIRCUNSTANCIAL RELATIVO AL PODER JUDICIAL DE COSTA RICA

Luego de la revolución de 1948, el Poder Judicial adquirió en Costa Rica una posición de privilegio con relación a los demás poderes. Esta revolución fue el último conflicto armado interno que afectó a la sociedad civil costarricense. Su detonante fue la anulación de las elecciones de 1948 por parte del Parlamento, que a su vez era dominado por el Poder Ejecutivo, cuya representación política al momento de las elecciones de ese año había resultado perdedora. En 1949, una vez concluida la revolución, se nombró una Asamblea Constituyente, en la que al Poder Judicial se le confirió una serie de potestades y atribuciones tendientes a garantizar su autonomía. En efecto, el papel tan oscuro del Parlamento y del Ejecutivo en el conflicto civil anterior, así como las acusaciones de corrupción, motivaron a los constituyentes a suministrarle al Poder Judicial los instrumentos necesarios a fin de garantizarle seguridad presupuestaria, independencia política y estabilidad institucional.

A manera de ejemplo, adviértase que, mientras los diputados y el presidente son electos por períodos de cuatro años no susceptibles de reelección sucesiva, los magistrados son electos por períodos de ocho años y se considerarán reelegidos por períodos iguales, salvo que se acuerde lo contrario en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. En la práctica, ello los convierte en inamovibles.

Este proceso de fortalecimiento del Poder Judicial continuó en las décadas subsiguientes y se insertó sin dificultad en el modelo de “Estado benefactor”. De esta forma, en lo que concierne al presupuesto, en la Ley de Reforma Constitucional N.º 122, del 22 de mayo de 1957, se modificó el artículo 177 a fin de que el presupuesto del Poder Judicial se fije en una suma no menor del 3,25 por ciento para el año 1958, en un monto no menor del 4 por ciento para el año 1959, y en una cantidad no menor del 1 por ciento más para cada uno de los años posteriores, hasta alcanzar el mínimo de 6 por ciento. En lo que concierne a su infraestructura y expansión, las nuevas causas de conflictividad social así como

el aumento de la población provocaron el crecimiento del Poder Judicial, no sólo mediante el establecimiento de más despachos, sino también por medio de la promoción de jurisdicciones particulares, tales como violencia doméstica, penal juvenil, ejecución de la pena, o agrario. En particular, la instauración de una jurisdicción constitucional especializada extendió fuertemente la incidencia política del Poder Judicial. Aparte de lo anterior, a esa entidad se le asignaron una serie de funciones no jurisdiccionales tales como el Ministerio Público,¹ la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Dirección General de Notariado, así como servir de tribunal impropio en ciertas materias propias de otros Poderes, tales como la resolución de apelaciones interpuestas contra acuerdos municipales o de la Dirección General de Tributación. En particular, la introducción del OIJ en el Poder Judicial resultó como consecuencia de la triste experiencia que se vivió en el campo de los derechos humanos cuando esa entidad estuvo dirigida por el Poder Ejecutivo.

“Esta expansión sistémica generó efectos funcionales o externalidades positivas”,² a partir de los cuales el Poder Judicial se expandió territorialmente, extendió la infraestructura y burocracia judicial, brindó una mucho mejor protección judicial y, de esta forma, consolidó su prestigio institucional ante la ciudadanía.

A lo interno del Poder Judicial, sus autoridades superiores conservaron amplísimos poderes de dirección y control, puesto que prácticamente toda la gestión de gobierno y de administración gerencial del Poder Judicial se concentró en el órgano jerárquico superior, conformado por los magistrados y denominado Corte Plena. De esta forma se planteó una única confusa autoridad superior de lo jurisdiccional y lo administrativo. Cabe advertir que no se trató de un proceso deliberado y doloso por parte de una cúpula política o de las autoridades judiciales a fin de ampliar su poder, sino más bien del resultado de la manera en que el

1 Órgano responsable de dirigir la acción penal.

2 Vega Carballo, José Luis, Informe sobre el Área de Gobierno y Administración Judiciales, en Colegio de Abogados de Costa Rica, Foro: Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial, San José, Costa Rica: Instituto Costarricense de Ciencias Jurídicas, 2003, p. 42.

Poder Judicial se había regido tradicionalmente en el plano administrativo, incluso desde antes de la Constituyente de 1949.

No es sino a principios de los años noventa que el sistema empieza a dar sus primeras muestras de agotamiento. Por una parte, en 1989 una comisión legislativa nombrada para investigar asuntos de narcotráfico, de manera paralela advirtió que en algunos casos se habían detectado debilidades en el ejercicio del poder dentro del Poder Judicial, especialmente en relación con el respeto al principio de independencia del juez. Por otra parte, la estadística señala un importante incremento de la mora judicial, que hasta la fecha no ha podido ser resuelta, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por las autoridades, tales como la creación de más despachos, un aumento de la burocracia judicial y, recientemente, una mejora sustancial del soporte informático y de *internet*. “También se notaron las fallas operacionales e ineficiencias por el patrón desordenado, no planificado, a veces abiertamente improvisado y casuístico de la proliferación de centros, ejes y niveles burocráticos”.³

Esta incipiente crisis del Poder Judicial se enmarca en un contexto común a Latinoamérica, como son los procesos inflacionarios y de austeridad fiscal, así como un aumento del deterioro ambiental y la desintegración social, lo que configura una disyuntiva: por una parte, se requiere expandir el gasto público con el propósito de satisfacer la demanda de bienestar social —especialmente en beneficio de los grupos más vulnerables—; empero, por otra parte, la ciudadanía se muestra reticente a permitir aumentos tributarios, necesarios para combatir el déficit presupuestario y alcanzar, así, tal finalidad.

En medio de esta situación, en 1990 el Poder Judicial inició un proceso de modernización, que a la fecha ha introducido importantes renovaciones. A pesar de ello, su efectividad se ha visto mermada merced a problemas claros de planificación y gestión gerencial en el Poder Judicial, amén de dificultades relacionadas con la situación presupuestaria del Estado y el engorroso procedimiento legisla-

3 Vega Carballo, José Luis, op. cit., p. 48.

tivo para la aprobación de proyectos de reforma legal, tanto relativos a códigos procesales, como a la propia estructura del Poder Judicial.

Entre los logros obtenidos se puede citar, tan sólo a manera de ejemplo, la Sala Constitucional (Ley de Reforma Constitucional 7128 del 18 de agosto de 1989), la Ley Orgánica del Poder Judicial, (Ley 7333 del 5 de mayo de 1993), la Ley de Carrera Judicial (Ley 7338 del 5 de mayo de 1993), la Ley de Justicia Penal Juvenil (Ley 7576 del 8 de marzo de 1996), la Ley contra la Violencia Doméstica (Ley 7586 del 10 de abril de 1996), así como la suscripción de un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la modernización del Poder Judicial. En 2002 se formalizó un nuevo contrato con el BID para continuar tal proceso y, de esta forma, mejorar su eficiencia y sus capacidades gerenciales, así como fortalecer al Ministerio Público, la Defensa Pública y la prevención del delito. La Corte nombró en propiedad a 154 jueces que se encontraban en condición de interinazgo (cerca del 25 por ciento del total de jueces) y además avanzó en la apertura al escrutinio público, poniendo a funcionar la Contraloría de Servicios y creando una página *web* para ofrecer información al público como, por ejemplo, la jurisprudencia de las Salas y Tribunales Superiores y toda la legislación vigente. Por su parte, la Asamblea Legislativa, al sustituir a tres magistrados por jubilación, procuró establecer métodos objetivos para valorar los atestados de los candidatos.⁴

Resulta de rigor resaltar que, al contrario de la mayor parte de países de América Latina, en Costa Rica el problema de la corrupción no se detecta como una cuestión grave que socave la confianza ciudadana en el Poder Judicial.⁵ Este aspecto constituye obviamente una circunstancia fundamental para definir la estrategia de la reforma judicial y para prever las necesarias medidas de adaptación que requeriría una eventual aplicación de la experiencia costarricense en otras latitudes.

4 Noveno Informe del Estado de la Nación, <http://www.estadonacion.or.cr/index.htm>, 2003. p. 66.

5 CID-Gallup, Estudio Ómnibus para el Colegio de Abogados de Costa Rica, San José, agosto, 2002.

Sin embargo, pese a los esfuerzos supracitados y a la poca incidencia de actuaciones contrarias a la ética judicial, el problema de la mora persiste y, con él, el peligro de un desmadejamiento de la legitimidad social del Poder Judicial y, como corolario, de la estabilidad política del país.⁶

Así, mientras hace veinte años el Poder Judicial correspondía al grupo de entidades con índices de mayor aceptación popular (junto con las universidades estatales, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Iglesia Católica), hoy día se acerca al de los niveles de los Poderes Ejecutivo y Parlamentario, si bien manteniendo aún un grado de confiabilidad superior al de estos últimos.⁷

La disminuida efectividad del proceso de modernización judicial iniciado se explica en parte por los problemas de ralentización de los procesos legislativos de aprobación y por la deficitaria asignación presupuestaria. En este último sentido, si bien resulta cierto que actualmente al Poder Judicial no se le puede asignar en el Presupuesto Nacional una suma menor al 6 por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico,⁸ no menos cierto es que, como ya se indicó, en el transcurso de los años, el Poder Judicial ha venido siendo recargado con una serie de tareas extrajudiciales, merced a la confianza depositada en él. De esta forma, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial, la Dirección de Notariado y el Ministerio Público consumen un 40 por ciento del presupuesto del Poder Judicial,⁹ lo que causa que el presupuesto del Poder Judicial resulte en la actualidad claramente insuficiente para financiar la actividad netamente jurisdiccional, única que, en sentido estricto, resulta propia de su naturaleza jurídica.

6 La tasa promedio de crecimiento de casos ingresados desde 1993 es de 9,0 por ciento. Si bien en el año 2002 bajó a 6,67 por ciento, en el 2003 subió a 9,14 por ciento, de acuerdo con la última proyección realizada por el Departamento de Planificación del Poder Judicial. Mientras tanto, la tasa de crecimiento de la población fue sólo del 2,01 por ciento en el año 2002, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en <http://200.91.84.29/indicadores50-2002.pdf>). Por ello, se dice que “la eficiencia en la resolución de casos ha aumentado, pero no al ritmo necesario para disminuir la mora judicial”, ver Estado de la Nación, <http://www.estadonacion.or.cr/Info2001/nacion7/democracia.html>, San José, 2002.

7 Al respecto ver http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Cerdas_uc%EDvica.PDF.

8 Artículo 177 de la Constitución Política.

9 Departamento de Planificación del Poder Judicial, San José, 2003.

Sin embargo, también al interior del Poder Judicial, los problemas de administración que adolece han contribuido a hacer más lenta su modernización.

Al respecto, en un ensayo sobre el tema se señala que “la reforma judicial se ha caracterizado por ser de corto plazo, dirigida a resolver problemas específicos, sin un enfoque sistémico ni de planificación de sus actividades [...] los intentos de reforma se han venido haciendo a cuentagotas, con una visión aislada, dependiendo de iniciativas personales de los Magistrados o de los Presidentes de la Corte de turno. Si se trabajaba en la reforma penal, posiblemente no se hablaba de los problemas de la jurisdicción civil y viceversa. O bien, si se trabaja en áreas de perfeccionamiento de los códigos penales, no se ven con la misma intensidad las reformas administrativas, ni la inversión tecnológica”.¹⁰

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la implementación de un nuevo modelo de gerencia de despacho, denominado, “megadespacho”, que coincidió con la reforma al proceso penal, vigente desde 1998. Respecto del primero, en un estudio reciente se indica que la reforma no fue acompañada de un cambio cultural de los servidores ni mucho menos de los usuarios, ni tampoco del apoyo material requerido.¹¹ La falta de planificación y carencia de un trabajo técnico interdisciplinario a fin de implementar reformas explica porque el modelo anterior todavía no ha logrado ser aceptado por el público y los funcionarios, contrario al caso de Chile, donde según refiere el Juez Alejandro Vera en el ciclo de seminarios sobre participación ciudadana en la reforma de la justicia,¹² el mismo proceso ha sido muy exitoso, si bien condicionado a una puesta en práctica paulatina, geográficamente concentrada y técnicamente controlada.

10 Mora Mora, Luis Paulino, *Historia del Poder Judicial en la Segunda Mitad del Siglo XX y sus Retos Futuros*, San José: Editorial de la Universidad Estatal a Distancia, 2001, pp. 67-68. En igual sentido, Sáenz Elizondo, María Antonieta, *Reforma en Poder Judicial*, en *la Nación*, 27 de julio de 2002, http://www.nacion.com/ln_ee/2002/julio/27/opinion7.html.

11 González Álvarez, Daniel y Dall’Anese Ruiz Francisco, *Alcances Prácticos de la Reforma Procesal Penal en Costa Rica*, en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 15, número 21, San José, octubre, 2003, p. 135.

12 Seminarios realizados en Guadalajara, Monterrey, y el Distrito Federal de México, 1-5 de diciembre de 2003, en el marco del proyecto “Participación ciudadana en la reforma de la justicia” ejecutado por DPLF y el National Center for State Courts, con fondos de USAID.

En medio de esta situación, a partir de este siglo, el Poder Judicial inició una política dirigida a una transformación más profunda y dio muestras efectivas de mayor apertura. En este sentido, resulta relevante el funcionamiento de la Contraloría de Servicios a partir de enero del año 2002, que a la fecha ha atendido cerca de 5.500 consultas, lo que implica un promedio mensual de 220 gestiones. Igualmente, el Poder Judicial estableció un amplio programa de transparencia institucional, de manera que las actas de Corte Plena y del Consejo Superior son absolutamente públicas y se pueden examinar en internet;¹³ además, el Presidente de la Corte inició un plan de visitas a las comunidades que permite el acercamiento de la justicia a la ciudadanía. Semejante proceso responde a mayores requerimientos de transparencia institucional que, cada día con mayor fuerza, demandan amplios sectores de la sociedad costarricense. Tales aspiraciones han venido a ser fuertemente respaldadas por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la gestión de la Defensoría de los Habitantes y la presión de la prensa, así como por varios legisladores en el ejercicio de sus funciones de control político.

Papel de los usuarios y usuarias en la reforma judicial

La historia reciente demuestra que la sociedad puede jugar un papel fundamental en la modernización del Poder Judicial de manera pacífica y con sapiencia técnica. De esta forma, agrupaciones como la Fundación Institucionalidad y Justicia de República Dominicana,¹⁴ Fundaciones Libra y Argenjus de Argentina,¹⁵ el Consorcio Justicia Viva del Perú,¹⁶ han contribuido fundamentalmente en la modernización de sus respectivos sistemas de administración de justicia. Igualmente, se debe destacar los esfuerzos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas por crear una Red de Organizaciones de la Sociedad Civil de Justicia en nuestro continente.

13 <http://www.poder-judicial.go.cr/index-transparencia.htm>

14 <http://www.finjus.org.do>

15 <http://www.fundacionlibra.org.ar/default.htm>

16 <http://www.justiciaviva.org.pe>

Como se indicó, pese a las reformas iniciadas en el Poder Judicial de Costa Rica, los estudios de opinión demuestran que la población, tanto la de formación jurídica como la ciudadanía en general, demanda la necesidad de cambios más profundos, debido a que sienten que la tramitación de los procesos judiciales es muy lenta y, en ocasiones, adolece problemas de conocimiento técnico, infraestructura y trato deshumanizado.¹⁷

Al respecto, resulta curioso cómo en el ámbito académico y gremial de los abogados, desde hace décadas se habla de la necesidad de reformar el proceso civil, el contencioso-administrativo, fomentar los medios alternativos de resolución de conflictos, desjudicializar los asuntos de tránsito, etcétera; empero, la inmensa mayoría de los proyectos encaminados a eso se entran ya sea en el Poder Judicial o en el Congreso.¹⁸ En este sentido, considero que la división existente en los poderes entre sí y a lo interno de tales poderes entre sus integrantes, junto con la falta de vías efectivas de incorporación de la sociedad civil en la discusión de esa temática,

17 Sobre la justicia con rostro humano manifesté ante la Comisión Legislativa que investiga el Poder Judicial, en la sesión ordinaria número 6 del 28 de enero de 2003, lo siguiente: “El sistema de justicia, especialmente en procesos civiles, se ha caracterizado por un apego ortodoxo a un formalismo exacerbado, sujeto a conceptualizaciones jurídicas que antes de describir la realidad, la confunden. En este sentido, la especificidad del lenguaje jurídico se justifica sólo en la medida que confiere orden y certeza jurídica respecto de las vaguedades conceptuales del lenguaje ordinario, pero se vuelve inaceptable cuando sirve de instrumento para eludir injusticias materiales, cuando el formalismo ciego se impone frente a la aplicación de la justicia material. Igualmente, atenta contra el principio de humanidad de la justicia la duración excesiva de los procesos y el costo de la asesoría legal, especialmente en asuntos de carácter netamente civil”.

“La trascendencia del carácter “humanitario” de la administración de justicia se encuentra, además, en que ella es la base de la legitimación del Poder Judicial. Cuando en una sociedad existe insatisfacción con el tipo de justicia que se está aplicando, independientemente de la validez de las razones y justificaciones que se aduzca, lo cierto es que se genera un clima de desconfianza, capaz de afectar uno de los pilares fundamentales de la estabilidad social. Es deber de todos impedir que nuestro país llegue a convertirse en ejemplo de lo anterior, lo cual significa una doble responsabilidad: a) criticar, reformar y modernizar lo que así se requiere, con el objeto de eliminar los impedimentos formales y sustantivos al acceso a la jurisdicción; b) con el mismo tesón, aplaudir, fortalecer y defender las bondades de lo que ya se tiene, a fin de resguardar los avances concretados a la fecha”. El ensayo más completo que he leído sobre ese tema es el del Profesor Rivero Sánchez, Juan Marcos, Proceso, Democracia y Humanización, en *Revista de la Asociación de Ciencias Penales* de Costa Rica. Año 9, núm. 13, agosto, 1997.

18 En sentido similar, Sáenz Elizondo, María Antonieta, op. cit.

ha propiciado la paralización y sempiterna discusión de los proyectos de reforma, al punto tal que, a la fecha de redacción de este artículo, el Poder Judicial aún no había remitido a la Asamblea Legislativa el proyecto del Código General del Proceso, ni la Asamblea Legislativa le había brindado un trámite célere al Código Procesal Contencioso-Administrativo, ambos orientados a introducir la oralidad en los procesos, que urge para inyectar mayor celeridad a la tramitación.

A fin de romper tal “sectorialismo” y, de esta forma, impulsar la reforma judicial, se estimó que la incorporación de las usuarias y usuarios resultaba esencial. De esta manera, no sólo se varía la iniciativa en la promoción de la modernización judicial —tradicionalmente restringida a los máximos jefes de los poderes, salvo en casos de conmoción política— sino que, a la vez, se robustece la base legitimante del proceso, dado que, con la participación de la sociedad, la reforma judicial no se asienta exclusivamente sobre la autoridad del jefe de los máximos jefes judiciales o políticos, sino que se originaría o al menos encontraría respaldo en el pensamiento de amplios sectores de la población. Asimismo, la presión que la sociedad está en capacidad de generar, de una u otra forma le inyecta mayor dinamismo al proceso de reforma judicial.

Ahora bien, la sociedad como agrupación que es, requiere de una entidad conductora, que logre interpretar su voluntad a partir de una toma de posición lo más neutral y abierta posible. De manera que el o los entes convocantes deben gozar de amplia credibilidad y acompañar el proceso de los instrumentos científicos pertinentes, a lo que más adelante me referiré. Por otro lado, la efectividad de la participación de la sociedad aumenta cuando las autoridades están anuentes a integrarse en un proceso transparente de control y crítica.¹⁹

En el caso de Costa Rica, las condiciones supracitadas fueron satisfechas y, con ello, sociedad civil y administración pública se han confabulado en la unión de dos términos de significado a veces opuesto que, lejos de excluirse, se complementan: un verdadero oxímoron de la reforma judicial. Por un lado, tanto la

¹⁹ La situación contraria no desvirtúa la conveniencia del involucramiento de la sociedad en la reforma judicial; tan sólo obliga a que la participación sea más beligerante y enérgica.

Comisión Legislativa que Investiga al Poder Judicial como el directorio político de ese poder, la ministra de Justicia y la Corte Plena, estuvieron anuentes a actuar muy transparentemente en un proceso de discusión. De hecho, la actitud abierta del presidente de la Corte, Doctor Luis Paulino Mora, fue fundamental para que el Colegio de Abogados²⁰ pudiese iniciar esta tarea, pues facilitó el acceso requerido a la información interna de ese poder. Por otro lado, esta corporación gremial dispuso dirigir el proceso de manera científica e íntegra, en carácter de facilitador antes que de protagonista, conciente de que no son pocas las ocasiones en que procesos de convergencia anunciados con bombos y platillos, devienen inoperantes merced a la falta de claridad en las reglas de juego inicialmente pactadas o las rivalidades entre los propios propulsores, quienes pierden credibilidad debido a manipulaciones y engaños.

Antes de detallar la estructura del proceso “Foro: Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial”, me parece importante plantear la siguiente advertencia.

Como ya mencioné, la incorporación de la sociedad civil debe ser científicamente apoyada y conducida de manera razonable, con sentido común. Indica Henry I. Miller:

“¿Cómo se sabe si una ballena es un mamífero o un pez?” pregunta una maestra a su clase de tercer curso“. ¿Votamos?”, dice, contento, un alumno. Esa propuesta puede ser divertida por proceder de un niño, pero no tiene la menor gracia cuando la aplican los gobiernos, como hacen cada vez más, a políticas complejas que entrañan fenómenos científicos y tecnológicos”.²¹

20 Al contrario de México, en Costa Rica la colegiatura es obligatoria en varias profesiones, entre ellas la abogacía. En el país existe el único Colegio de Abogados, que es responsable, entre otros aspectos, de ejercer el control ético del ejercicio de la profesión. Faltas a la ética pueden llegar a ser sancionadas hasta con tres años de suspensión.

21 *"How can you tell whether a whale is a mammal or a fish?" a teacher asks her third-grade class. "Take a vote?" pipes up one of the pupils. This idea might be amusing coming from a child, but it's a lot less funny when applied by governments to the formulation of complex policies that involve science and technology. And it's an approach that is becoming increasingly common around the world". Miller, Henry I, Public Opinion vs. Public Policy, Enero, 2004, <http://www.techcentralstation.com/010504C.html>.*

Si la posición anterior fuese erróneamente interpretada como un criterio absoluto de negación a la participación ciudadana en la formación de políticas públicas, sería definitivamente muy criticable; de otro modo, sí resulta importante considerarla, puesto que no se debe obviar el distinto grado de conocimiento que la ciudadanía tiene sobre cuestiones técnico-jurídicas ni —mientras se conviva dentro de un régimen democrático y pacífico— diluir las responsabilidades propias de quienes ejercen la autoridad superior en los poderes del Estado, electos según el régimen democrático. En todo caso, en el contexto de una reforma estatal, la opinión de la sociedad les brinda a los jefes la oportunidad de comprender mejor las necesidades del público usuario y, de esta forma, diseñar e implementar cambios más adecuados a la realidad social, lo que tiene como consecuencia índices de convencimiento y aceptación superiores. Además, un sector de la sociedad como la academia o los abogados litigantes, definitivamente tienen una posición técnica fundada respecto a la modernización judicial.

Por ello, el foro de reforma judicial planteado por el Colegio fue diseñado de tal forma que los diversos integrantes de la sociedad fuesen considerados en diferentes escenarios, según el área estudiada. Así, la opinión del ciudadano común devino trascendental en los campos de trato al usuario y justicia con rostro humano, mientras que en el área específica de la reforma procesal resultó de mucha utilidad el criterio técnico del profesional formado en Derecho, con la precaución de que la aplicación de modelos jurídicos copiados del extranjero precisa de un trabajo interdisciplinario atento al entorno cultural de cada país y a la planificación debida.

ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA APLICADAS EN EL FORO: AGENDA NACIONAL DE REFORMAS AL PODER JUDICIAL

Esta actividad se denominó “Foro” porque se perfiló como una instancia de consulta, cabildeo y negociaciones en torno al establecimiento de una agenda nacional de reformas al Poder Judicial, a partir del supuesto de que la sociedad costarricense y ciertos actores relevantes (tanto públicos como privados) están

en la disposición, al menos de manera preliminar, de entablar un diálogo nacional con el propósito de llegar a acuerdos en torno a qué debe reformarse, cómo debe ejecutarse tal cambio y cuáles son las responsabilidades de las partes involucradas.

La estructura fundamental del foro está compuesta por: a) convocatoria a la comunidad, b) sistematización de los aportes recibidos y estudios científicos correspondientes, c) elaboración de un informe o estudio de opinión, documento base para la discusión, d) realización de una serie de talleres respecto de la reforma del Poder Judicial, y e) seguimiento a los acuerdos tomados. Actualmente, el proceso se encuentra en la primera parte de preparación de la fase d).

Ahora bien, en el desarrollo de este proceso de concertación ciudadana, el Colegio respetó aspectos democráticos, participativos y de diálogo, que fueron tomados en cuenta de diversa forma. Primero, el Foro se fundó en una convocatoria general a todos los habitantes de la República, versados o no en Derecho, para que se manifestaran sobre los problemas del Poder Judicial, sus posibles causas y soluciones. En este sentido, la convocatoria tuvo como consecuencia que alrededor de cien aportes, provenientes de diversas agrupaciones y de ciudadanos en su carácter personal, fuesen presentados en el lapso de aproximadamente un mes y medio. Segundo, los resultados primarios obtenidos fueron sometidos a varios talleres de validación, donde diversos grupos de la sociedad civil aportaron valiosas críticas a los primeros avances de esta investigación, con base en las cuales se mejoró el planteamiento inicial. Tercero, el Colegio se abstuvo de emitir criterios valorativos respecto del problema planteado hasta que no estuviera listo el estudio de opinión, con el ánimo de asegurar que las conclusiones de la investigación derivaran de la opinión de los ciudadanos, no del criterio personal de los miembros de la Junta Directiva de esta agrupación gremial. Cuarto, el proceso de sistematización fue desarrollado por un grupo de científicos sociales de amplia trayectoria universitaria, escogidos por sus atestados académicos, experiencia y ética profesional, que se desempeñaron con autonomía respecto de la Junta Directiva del Colegio, pero sujetos a la firme instrucción de que, durante el proceso de elaboración de este trabajo de investigación, debían limitarse de manera es-

tricta a la sistematización de las opiniones exteriorizadas por la ciudadanía.²² Quinto, se consultaron estudios de varias entidades, como encuestas, tesis y otros documentos de esta naturaleza, con el ánimo de ampliar la base cognoscitiva de la consulta.

Asimismo, el enfoque integral fue tomado en cuenta en la medida en que el Foro no se concentró en un aspecto en particular de los problemas del Poder Judicial, sino que abarcó tres grandes áreas: 1) trato al usuario y ética judicial, 2) gobierno y administración judicial, y 3) cambios en la legislación procesal. Se consideró que la reforma del Poder Judicial no es un asunto sólo de procesos ni puramente de infraestructura u organización, sino que presupone la interacción de, al menos, las tres áreas supracitadas. Esta connotación integral se refleja, además, en la manera en que se constituyó el equipo científico, compuesto por un sociólogo, un politólogo y dos abogados. Lo integral abraza igualmente la diversidad de sectores consultados, que comprendió abogados litigantes, funcionarios judiciales, periodistas, organizaciones gremiales, empresariales, de la sociedad en general y, por supuesto, los aportes individuales de personas interesadas en la problemática analizada, independientemente de que fueran parte o no de alguna organización.

Conviene ahora realizar algunas aclaraciones respecto de la estructura del estudio de opinión, documento que, junto con otros textos, servirá de base de discusión en la realización de los talleres.

Las propuestas planteadas reflejan aquellas proposiciones de reforma de mayor consenso o incidencia, independientemente de cualquier valoración subjetiva respecto de su pertinencia. Empero, en algunos casos, las posiciones tan variadas en relación con algún punto en particular, obligó a consignar opiniones disímiles, todo con el ánimo de abarcar la mayor cantidad posible de criterios y mantener la actitud imparcial y facilitadora asumida por el Colegio en este proceso. De esta

22 Los especialistas contratados fueron los Catedráticos Universitarios Manuel Rojas Bolaños, José Luis Vega Carballo y Luis Baudrit Carrillo. El infrascrito, funcionario judicial e igualmente profesor universitario, fungió como coordinador del equipo.

forma, en temas especialmente controversiales en los que no hay consenso respecto de su explicación o solución, no se sesga el estudio de opinión obligando a puntualizar una determinada posición, sino se plantea el abanico de posibilidades que ofrece la diversidad de pensamiento remitida al Foro.

En cuanto a la duración del proceso, en lo que concierne a las primeras tres fases, se desarrollaron en el lapso aproximado de un año. Los primeros dos meses se dedicaron a la planeación general de la actividad, período en el cual hubo mucha consulta a diversas corporaciones, en especial de carácter universitario. Esta fase fue utilizada para afinar la estrategia metodológica en la consulta popular y la elaboración del estudio de opinión. El período de consulta a la población fue de un mes y medio, como luego se explicará con mayor detalle, y se trató de un llamado a la población en general. El tiempo siguiente se dedicó al estudio de otras fuentes de información, como encuestas o documentos internos del Poder Judicial, así como a la sistematización de los hallazgos.

Este aspecto de los plazos resulta esencial, pues está en función de los propósitos primarios de lo que se pretenda hacer en un proceso de reforma judicial.

En Costa Rica, durante 1986 y 1987, con fondos de entidades internacionales, se realizó el estudio más ambicioso sobre la administración de justicia que hubiese sido elaborado a la fecha. La investigación fue amplia y profusa, y estuvo a cargo de un nutrido grupo de científicos sociales y asistentes. Empero, su utilidad quedó restringida al campo meramente académico, pues su incidencia práctica fue absolutamente nula.

Por ello, en el Foro planteado por el Colegio, desde un inicio tuve la aspiración de obtener resultados prácticos y concretos, lo que obligó a realizar la investigación con una metodología distinta. En primer lugar, el Foro se construyó a examinar el problema de la reforma del Poder Judicial, no de la Administración de Justicia en general. Con ello, se fijó la estrategia consistente en que una serie de reformas importantes a ese poder, si bien no iba a solucionar íntegramente el problema de la Administración de Justicia, sí produciría de manera más celeridad un mejoramiento sustancial en la prestación de tal servicio, lo que sin duda le resultaría muy

beneficioso a las usuarias y usuarios. En segundo lugar, desde un comienzo se participó a las entidades políticas relacionadas con el tema, que, a fin de cuentas, son los responsables de emitir las disposiciones relativas a la reforma judicial. De esta forma, se procuró crear la ambientación política requerida para que los poderes efectivamente convergieran en participar en el proceso y, así, las reformas planteadas tuviesen mayores posibilidades de éxito. En tercer lugar, se dispuso el tiempo para que fuese suficiente para realizar un estudio de opinión científicamente estructurado. Si el tiempo hubiera sido inferior, habría sido prácticamente imposible realizar el proceso de análisis y sistematización requerido para que el informe reflejara efectivamente el criterio mayoritario de la muestra consultada, con lo cual el resultado hubiese estado más expuesto a la manipulación y el criterio subjetivo. Por otro lado, si el tiempo hubiera sido mayor, se habría corrido el riesgo de que el Foro derivara en una actividad netamente académica, como ocurrió en la experiencia pasada. Finalmente, el estudio de opinión, instrumento clave en los talleres, es básicamente propositivo y pragmático, pues se trata simple y llanamente de un instrumento operativo mediante el cual se facilita la toma de acuerdos respecto de una agenda de reformas judiciales.

Asimismo, si bien en los primeros meses el grupo de consultores se abocó a reflexionar sobre la metodología por aplicar, no menos cierto es que la técnica no se sacrificó por el *timing*.²³ Fijado el modelo inicial de investigación, éste se fue reedificando con el transcurso del proceso, lo que permitió no sólo que se reaccionara prontamente ante circunstancias inesperadas, sino también que la meto-

23 El *timing* es la estrategia que trata de aprovechar y anticipar los movimientos sociales y políticos dentro de un proceso. Es especialmente útil en las ciencias sociales, en las que el objeto de estudio perennemente se está transformando, mientras es objeto de investigación. Durante la gestación de un proyecto, la efectividad de los resultados de una investigación, así como de la metodología aplicada, dependen de circunstancias externas, que en el momento oportuno se deben identificar y explotar. En el caso de Costa Rica, la confluencia de intereses para reformar el Poder Judicial definió una situación cronológica única, que resultaba muy difícil que se repitiera. Una mala estrategia de *timing* siempre implica pérdida de oportunidades. En consecuencia, ese término presupone que el investigador no se afiance rígidamente a un modelo preconcebido, sino que mantenga vigente la habilidad o destreza de reaccionar pertinentemente según las circunstancias del caso y de administrar el tiempo de la investigación de manera que se maximicen los resultados prácticos. El *timing* significa entonces saber aprovechar las oportunidades.

dología aplicada no fuese inalterable. Además, el equipo de investigación tuvo claro que se tenía que aprovechar la oportunidad política creada, que estaba permitiendo la actuación conjunta de los tres poderes en pro de la reforma de una de ellos con participación de la sociedad, razón de más para no extender peligrosamente la parte puramente académica del foro; es decir, la elaboración del estudio de opinión.

Las fases del proceso han sido las siguientes:

Convocatoria a la comunidad y recopilación de materiales

- Llamado general a la comunidad nacional para que haga llegar inquietudes y ponencias al Colegio de Abogados, relacionadas con posibles reformas al Poder Judicial. Esta convocatoria fue publicada en una plana en los periódicos *La Nación* y el *Diario Extra*,²⁴ en julio de 2002.
- Consulta a una “muestra por juicio” de expertos integrada por 52 personas: abogados litigantes, expresidentes del Colegio de Abogados, miembros de organizaciones sociales, funcionarios judiciales, académicos de escuelas de Derecho, abogados, diputados, exmagistrados y organizaciones de profesionales en derecho y de servidores del Poder Judicial. A este grupo de especialistas se les hizo una entrevista en profundidad y como base se usó un cuestionario compuesto por siete preguntas, elaboradas en conjunto por el equipo de consultores señalado y los miembros de la Comisión Organizadora del Foro. También se le tomó parecer a algunos asesores del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- En la escogencia de los entrevistados, que en el lenguaje especializado se llaman “informantes”, el criterio fundamental fue su conocimiento y cercanía con el tema. Aun cuando en la recopilación de la información relevante resulta válido emplear un número menor de “informantes”, en este caso se procuró entrevistar a la mayor cantidad posible, a pesar de la saturación que se

24 Se trata de los medios de comunicación escrita de mayor difusión en Costa Rica.

puede producir,²⁵ dada la necesidad de contar con suficiente respaldo en cuanto a la determinación de problemas y señalamiento de posibles reformas.

- Recolección de informes y estudios diversos sobre el Poder Judicial, internos y externos, realizados en los últimos años. También estudios en los que se toca el tema, como los Informes del Estado de la Nación y de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia. Igualmente, documentos diversos enviados por abogados y otras personas como contribuciones personales al desarrollo del foro.
- Compilación de informaciones sobre el Poder Judicial publicadas en los principales medios escritos del país. Se revisó las noticias, artículos de fondo y comentarios de periódicos; no se hizo ningún análisis de la radio y la televisión. Se revisó los últimos cuatro años de los diarios La Nación, La República, Al Día y La Prensa Libre. En los periódicos: El Heraldito, Diario La Extra y El Financiero, la revisión se centró en el año 2002; mientras que para el Semanario Universidad, la revisión abarcó los últimos diez años.
- Recopilación de resultados de encuestas relativos a la evaluación ciudadana sobre el Poder Judicial, incluyendo un “set” de preguntas especialmente elaborado para la encuesta tipo “ómnibus”, elaborada por la firma CID-Gallup en agosto de 2002.
- Compendio de opiniones emitidas en diversos foros que organizaron las universidades y organizaciones gremiales con motivo del foro organizado por el Colegio.

Sistematización de los aportes recibidos y estudios científicos correspondientes

- Las ponencias recibidas, las entrevistas efectuadas y los diferentes materiales recopilados fueron sometidos a un proceso de análisis cualitativo, donde se aplicaron las técnicas usuales en este tipo de procedimiento, con el fin de

25 En el trabajo de recopilación de información generalmente se llega a un punto a partir del cual las entrevistas adicionales no arrojan datos nuevos ni producen mayor comprensión del problema. Es el punto de saturación, que solamente en la práctica se puede determinar.

sistematizar las opiniones emitidas, los problemas señalados y las propuestas realizadas. Como se trata de un trabajo de análisis cualitativo, es necesario indicar, siguiendo a Taylor y Bogdan (1992), que “... a diferencia de lo que ocurre en la investigación cuantitativa, en este caso no existe una división del trabajo entre recolectores de datos y codificadores”. El análisis de los datos es un proceso dinámico y creativo. A lo largo del análisis se trata de obtener una comprensión más profunda de lo que se ha estudiado y se continúan refinando las interpretaciones. Los investigadores también se reafirman en su experiencia directa con escenarios, informantes y documentos, para llegar al sentido de los fenómenos pasando por los datos.

- Según estos autores, el análisis de los datos tiene etapas diferenciadas. “La primera es una fase de descubrimiento en progreso: identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones. La segunda, que típicamente se produce cuando los datos ya han sido recogidos, incluye la codificación de los datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. En la fase final, el investigador trata de relativizar sus descubrimientos (Deutscher, 1973); es decir, de comprender los datos en el contexto en que fueron recogidos”.²⁶

No se trató, entonces, de un simple recuento de opiniones, mucho menos de su cuantificación, sino de su agrupación y de su valoración en términos de la pertinencia para los objetivos buscados. La formulación preliminar tuvo que pasar posteriormente por una validación de resultados, para evitar, en lo posible, las interpretaciones sesgadas o la ausencia de elementos que posibilitaran la comprensión del conjunto de informaciones recolectadas.

- Esta sistematización se presentó en un documento preliminar, en el cual se refleja objetivamente el conjunto de informaciones recogidas. Para el caso de propuestas de reformas al Poder Judicial, en el documento se diferencia

26 Ver al respecto Taylor, S. J. y Bogdan, R., *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S. A. 1992. Ver también Tesch, Renata, *Qualitative Research: Analysis Type and Software Tools*. Hampshire: The Falmer Press, 1990; King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba, Sidney, *Designing Social Inquiry; Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

aquellas que gozan del acuerdo generalizado de la muestra consultada de las que son posiciones de mayoría y de minoría. Como indiqué anteriormente, en algunos puntos en que no existía una clara posición mayoritaria, se plantearon los criterios con mayor aceptación, aunque fuesen contradictorios. Este es un documento base para el desarrollo de las ulteriores negociaciones, lo que no excluye la incorporación de otros textos.

- El documento preliminar fue analizado por tres grupos de “validación de resultados”, cada uno de ellos integrado por cerca de quince personas, procedentes de diferentes sectores (sociedad civil, expertos jurídicos y funcionarios judiciales). A los integrantes de estos grupos se les entregó el texto preliminar con algunos días de anticipación y se les pidió hacer juicios críticos, señalar carencias y hacer sugerencias, todo ello con el propósito de ajustar el documento a la realidad social y política del país.
- Con los aportes emanados de los grupos de validación, el equipo de especialistas responsable de la labor ajustó el documento preliminar para presentar la versión final.

Elaboración definitiva del trabajo de investigación

- La segunda versión del trabajo del equipo científico interdisciplinario pasó luego a la Comisión Organizadora del Foro, que decidió incorporar el texto íntegro del resultado de lo investigado, con el objeto de respetar tanto la autonomía científica de los consultores contratados, como la transparencia planteada a lo largo de todo el proceso. De esta forma, se garantizó que los resultados obtenidos fuesen producto de lo expuesto por la población consultada, según la sistematización hecha por los científicos sociales, no del criterio subjetivo de los miembros de la Junta Directiva del Colegio de Abogados.
- En un acto formal, que contó con la presencia del presidente de la Corte, el vicepresidente del Directorio de la Asamblea Legislativa, la ministra de Justicia y Gracia y el presidente de la Comisión Legislativa que Investiga al

Poder Judicial, así como de otras autoridades políticas, académicas y de las personas que remitieron sus ponencias, se hizo entrega formal a los supremos poderes del estudio de opinión, que además fue distribuido de manera gratuita a todos los despachos judiciales del país, las principales dependencias públicas, las universidades y todos los participantes en el proceso del Foro. La actividad fue ampliamente difundida por la prensa local.

- Con posterioridad a la entrega del documento, varios de los participantes en el foro remitieron artículos periodísticos de apoyo a los resultados esgrimidos en tal trabajo. Esta reacción inesperada y espontánea resultó extremadamente útil para robustecer la legitimidad del proceso.

Realización de una serie de talleres respecto de la reforma del Poder Judicial

Esta fase se encuentra actualmente en proceso de elaboración. Como primer aspecto se dispuso cambiar la estrategia original definida por el Colegio, en cuanto a la convocatoria. En un inicio, el llamado a participar en el proceso fue hecho por el Colegio de Abogados, con el apoyo del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, se llegó al convencimiento de que la tarea nada fácil de reunir a los tres poderes para discutir en conjunto la reforma judicial requería de un ente convocante especialmente legitimado, con suficiente fuerza para alcanzar tal meta.

Por ello, el Colegio reunió a una serie de entidades públicas y privadas que, de acuerdo con los últimos estudios, gozan de una particular confianza por parte de la población: las universidades, las iglesias católica y evangélica y la Defensoría de los Habitantes. De esta forma, el grupo convocante se amplió y rindió sus primeros resultados, en una reunión sostenida en las instalaciones del Colegio con las máximas autoridades del Poder Judicial y Ejecutivo, en la que se ratificó el compromiso de participar en el Foro y de suscribir un documento formal en el que constara tal voluntad.

En efecto, el 11 de diciembre de 2003, el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa y el presidente de la Corte suscribieron el acuerdo

denominado “Pacto por la Justicia”,²⁷ ante varios testigos de honor, entre quienes estaban el presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, el presidente de la Comisión Legislativa que Investiga al Poder Judicial, la presidenta de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, los ministros de Justicia, Trabajo y Seguridad, el arzobispo de San José, el fiscal de la Federación Alianza Evangélica Costarricense, el Defensor de los Habitantes, los rectores de las universidades de Costa Rica, Nacional, Estatal a Distancia y Latina, el procurador general de la República, los representantes del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el presidente de la Comisión Nacional para el Rescate de los Valores, la presidenta de la Asociación Costarricense de la Judicatura²⁸ y los miembros de la Junta Directiva del Colegio de Abogados.

Este documento reviste una especial trascendencia, por cuanto es la primera vez en la historia reciente del país, que de manera institucional y pacífica los tres poderes convergen en coadyuvar en la mejoría de uno de ellos como consecuencia del llamado de una organización civil. Asimismo diputados, magistrados y ministros se comprometieron a analizar el problema de la reforma judicial frente a frente y de manera conjunta, en un espacio común propiciado por la sociedad, ajeno a toda injerencia política.

En particular, deseo resaltar el último artículo del compromiso, que señala: “Fomentar el diálogo constructivo y la cooperación interinstitucional para promover y acelerar las reformas que se aprueben en los talleres finales del Foro”. Esta disposición implica la voluntad de los participantes de que los talleres no concluyan en un discurrir de buenas intenciones y quiméricas propuestas, sino en proposiciones concretas, donde se determinen con claridad los fundamentos de la reforma judicial en aspectos tales como la oralidad en todos los procesos, la desjudicialización en áreas como tránsito y cobros, una clara división de las funciones de gobierno y administración entre la Corte y el Consejo Superior, el

27 Ver el texto íntegro del acuerdo al final del artículo.

28 Corporación que reúne a todos los jueces del país.

impulso de la administración humanitaria de la justicia y la lucha en pro de la ética judicial.

Los talleres se celebrarán una vez que la Corte Plena y la Asamblea Legislativa finalicen sus informes sobre la reforma judicial. Para tal efecto, se confeccionará un documento que sistematice la posición de esos poderes y el estudio de opinión del Colegio, de forma tal que se determinen los aspectos en que existe gran consenso, en los que hay absoluto desacuerdo y aquellos en los que tan sólo se percibe mediana conformidad. Así, la estrategia por seguir en la conducción de los talleres se puede esclarecer más fácilmente, por ejemplo, colocando de primero en la agenda de discusión aquellas cuestiones en las que se evidencie mayor aquiescencia.

Como no es de extrañar en este tipo de procesos, los poderes públicos no se han destacado por su celeridad en el trámite de discusión interna.

En lo que concierne a la Corte Suprema de Justicia, al 25 de abril de 2005 ya había culminado el análisis de los resultados de cuatro talleres internos, en los que también participaron administrativos, organizaciones del gremio judicial y operadores de justicia. Por una parte, se advierten diferencias de criterio importantes entre lo concluido en tales talleres y lo finalmente aprobado por la Corte. Por ejemplo, los jueces abogaron por una Corte sin ingerencia alguna en asuntos administrativos y de gobierno en el Poder Judicial; empero, la Corte desaprobó tal propuesta y, si bien enunció el fortalecimiento del Consejo de Administración, lo cierto es que se reservó el poder de gobierno y mantuvo la posibilidad de intervenir en asuntos administrativos mediante la facultad de avocamiento o la creación de comisiones especiales.

Pese a ello, reformas avaladas por la Corte son relevantes. Entre ellas, se propone la creación de un Consejo de la Judicatura que tendrá a su cargo, de manera exclusiva, la administración de la carrera judicial, así como la organización y conducción de todos los concursos para nombramiento de jueces y conformación de tribunales examinadores. Estará conformado por un magistrado, el director de la Escuela Judicial y tres juezas. Los últimos serán electos en forma directa

por los mismos jueces por un período de cuatro años. El director de la Escuela Judicial será parte del Consejo mientras dure en su cargo. El magistrado de la Corte será electo por ese órgano colegiado por un período de dos años. En ningún caso habrá reelección. Tales circunstancias implican una reducción de la influencia de la Corte en el nombramiento de jueces, lo que favorece el principio de independencia y vitaliza el proceso de selección de tales funcionarios. Asimismo, se aprobó la creación de un programa de formación inicial de jueces, de manera que previo a su nombramiento, los interesados deben superar un periodo de examinación de un año de duración. Al finalizar esa fase, aquellos mejor calificados tendrían prioridad en la designación. Finalmente, la Corte hace referencia a la necesidad de crear un órgano especializado en evaluación del desempeño de jueces. Se trata de un tema delicado, puesto que, por una parte, ciertamente existe la mala praxis judicial, a la fecha, sin ningún tipo de consecuencia para el juzgador negligente o deficiente, salvo en caso de error extremadamente gravoso, que puede ser valorado por la Corte, lo que, sin embargo, es muy excepcional. Por otra parte una evaluación cualitativa del criterio judicial de un operador de justicia puede implicar una seria lesión a su independencia. Por ello, aunque relevante, la concreción de ese último punto está todavía muy nebulosa.

Por su parte, la Comisión de la Asamblea Legislativa que investiga al Poder Judicial aún no ha rendido su informe, a pesar de que ha solicitado varias prórrogas. Es de esperar, que tal informe culmine este año, por cuanto en febrero del próximo año se elige un nuevo parlamento.

Como se indicó anteriormente, luego que los informes de esos poderes estén listos, se realizarán los talleres supracitados.”

Seguimiento a los acuerdos tomados

En mi criterio personal, si del taller se lograsen obtener al menos cinco reformas fundamentales al Poder Judicial —cuyas áreas ya señalé en el apartado anterior—, se estaría alcanzando un éxito de enormes dimensiones.

Finalizado el taller, la sociedad retoma un papel fundamental, el del control político sobre las autoridades políticas responsables de practicar los cambios pactados.

El grupo de seguimiento y control estará conformado por una representación de las universidades, tanto estatales como privadas, las iglesias católica y evangélica, la Defensoría de los Habitantes, la Asociación de la Judicatura y la Comisión Nacional para el Rescate de los Valores. Su forma de organización y mecánica de trabajo no ha sido definida todavía, puesto que en estos momentos se está en el período de preparación de los talleres citados.

CONCLUSIÓN

Las debilidades del sistema de administración de justicia afectan a toda la ciudadanía, no solo al Poder Judicial. Consecuentemente, la solución a tales problemas no es monopolio de ese Poder ni del Estado, sino que incumbe a la sociedad en general. Todas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a que los responsables políticos de impulsar las reformas judiciales escuchen y tomen en cuenta su opinión respecto a las mejoras urgentes que requiere el sistema de administración de justicia. En este sentido, la historia ha demostrado que ninguna reforma al Estado perdura si no se considera primero el criterio de los propios administrados sobre cuáles son los problemas que subyacen, así como sus posibles causas y soluciones.

Sin embargo, el término “sociedad” es extremadamente vago. Se requiere de organizaciones que planteen un liderazgo esclarecido, que logren reproducir de manera diáfana o, por lo menos, de la forma más honesta posible, esa voluntad societaria. Lamentablemente, en la práctica, muchísimas agrupaciones se apropian de ese vocablo y lo utilizan para justificar intereses puramente gremiales o corporativos.

Por ello, la entidad convocante, sea cual fuere, debe plantearse desde un principio el deber de garantizar un proceso amplio, transparente y participativo, dirigido con imparcialidad y con el concurso de especialistas de reconocida trayectoria académica, que establezcan la metodología científica del proceso de convocatoria y participación ciudadana; de esta forma, se fortalece la legitimación del evento y se favorece una mayor intersubjetividad respecto de los resultados que se

obtengan. Asimismo, la entidad dirigente debe conjuntar esfuerzos con otras entidades de la sociedad y la Administración, que gocen de especial legitimación frente a la comunidad, a fin de robustecer su poder de convocatoria.

Fiel a esta tesis, el Colegio de Abogados convocó a un foro en el que se exhortó a todos los habitantes de la República para que se manifestaran sobre la reforma judicial. Además, se consultó a 52 peritos, se realizaron tres actividades de validación, se analizaron cerca de 100 investigaciones relacionadas y se aplicó una encuesta nacional con la firma CID-Gallup.

Fruto de este esfuerzo resultó, por una parte, un estudio de opinión, que ha sido calificado como “una excelente y sólida base de reflexión para tomar decisiones y hacer de verdad la reforma judicial”²⁹ y, por otra parte, la suscripción de un acuerdo entre los presidentes de los supremos poderes, en el que se comprometen a participar en los talleres sobre la reforma judicial y a ejecutar las reformas que en ellos se aprobaran.

Si bien el proceso del foro aún se encuentra en pleno desarrollo, pues se está en vísperas de los talleres supracitados, lo cierto es que lo efectuado a la fecha inspira y abre las puertas para nuevos logros.

29 Berrocal Soto, Fernando, Ex ministro de la Presidencia, en http://www.nacion.com/ln_ee/2003/agosto/25/opinion.html, así como el editorial en http://www.nacion.com/ln_ee/2003/diciembre/13/opinion1.html.

Adjunto el texto del convenio firmado el 11 de diciembre de 2003:

PACTO POR LA JUSTICIA

Nosotros, los Presidentes de los Supremos Poderes de la República de Costa Rica, ante los Testigos de Honor que también suscriben este documento,

Considerando:

- I.- Que al Poder Judicial le corresponde la tarea de administrar justicia y, de esa forma, contribuir a la resolución de los conflictos de interés suscitados en el territorio nacional. Por ello, del éxito de sus funciones dependen en gran medida la estabilidad social y el sostenimiento del régimen democrático del país.
- II.- Que en los tres Poderes de la República ha existido la preocupación por modernizar la administración de justicia. Así, el Poder Judicial inició desde mil novecientos noventa un proceso en ese sentido que ha provocado una sensible mejoría en la prestación de su servicio. Igualmente, la Asamblea Legislativa ha aprobado importantes reformas y actualmente analiza con profundidad, cómo mejorar nuestro sistema judicial. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha establecido en su agenda, como tema prioritario, la modernización de la aplicación de la justicia y ha planteado proposiciones en ese sentido.
- III.- Que diversas organizaciones de la sociedad, la academia, profesionales en derecho, usuarias y usuarios del servicio de justicia, han manifestado su criterio y presentado valiosos proyectos sobre la reforma a la administración de justicia y a la solución de la mora judicial.
- IV.- Que con el fin de sistematizar e impulsar estas iniciativas, el Colegio de Abogados de Costa Rica convocó el año pasado al foro denominado “Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial”, en el que participaron diversas organizaciones de la sociedad, ciudadanos y ciudadanas, con interés en el tema. Como resultado del estudio de opinión, se preparó un documento

conclusivo y un resumen del mismo, que fueron entregados oficialmente a los Poderes de la República y a la ciudadanía en general, el tres de julio de dos mil tres.

- V.- Que los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo se encuentran abocados al análisis de importantes propuestas relacionadas con el mejoramiento de la administración de justicia, cuya efectiva y ágil implementación requiere la acción coordinada y el diálogo constructivo entre estos poderes.

Por tanto, acordamos:

- I.- Apoyar el Foro para Elaborar la Agenda Nacional de Reformas al Poder Judicial iniciado por el Colegio de Abogados de Costa Rica.
- II.- Instar a todas las personas físicas y jurídicas interesadas en el tema, a integrarse en el proceso y a contribuir con el mejoramiento del Poder Judicial.
- III.- Participar en los talleres finales del Foro que se realizarán en el año dos mil cuatro, con representantes de la Corte Suprema de Justicia, de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo.
- IV.- Fomentar el diálogo constructivo y la cooperación interinstitucional para promover y acelerar las reformas que se aprueben en los talleres finales del Foro.

Dado en San José, a los once días del mes de diciembre de dos mil tres.

Doctor Abel Pacheco de la Espriella
Presidente de la República

Doctor Luis Paulino Mora Mora Licenciado Mario Redondo Poveda
Presidente de la Corte Suprema de Justicia Presidente de la Asamblea Legislativa

Propuestas y monitoreo de la sociedad civil para el mejoramiento del sistema de justicia en República Dominicana

*Luz Díaz Rodríguez **
*Carlos Villaverde Gómez***

INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, en República Dominicana se viene gestando un amplio proceso de modernización del Estado, encaminado a fortalecer las instituciones democráticas mediante reformas ideológicas, estructurales y metodológicas. En dicho proceso, se le ha reconocido al sector justicia un papel clave como garante de la estabilidad democrática, lo que ha conllevado la necesidad de introducir cambios profundos a través de reformas e innovaciones legislativas, jurisdiccionales y organizacionales. Este camino en la transformación del *status quo* del sistema de justicia ha sido denominado "reforma judicial".

La rama judicial, como actor principal del sistema de administración de justicia, desempeña una serie de funciones vitales dentro de cualquier sistema político —garante de la legalidad de los actos de los poderes públicos, del alcance y

* Gerente del Área de Implementación de Proyectos de la Fundación Institucionalidad y Justicia, República Dominicana.

** Director de Proyectos de la Fundación Institucionalidad y Justicia, República Dominicana.

límites de las normas, la solución de conflictos y el control social— por lo que, cuando éstas no son ejercidas de acuerdo con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, se genera una serie de consecuencias negativas a nivel social, político y económico. Este desencuentro entre finalidad y realidad es lo que generalmente dinamiza y contextualiza la reforma de sus instituciones y prácticas.

Varios diagnósticos del sector justicia en República Dominicana, realizados desde hace más de quince años, han coincidido en la identificación de condiciones necesarias para que dicho sector juegue un rol activo en las tareas propias del desarrollo económico y social sostenido. Esas condiciones se han sintetizado en independencia, eficiencia, seguridad jurídica y acceso a los sistemas de justicia por parte de los diferentes sectores sociales, al tiempo que cualquier análisis de su impacto o pertinencia deben contemplar mecanismos o modalidades de evaluación de los avances o logros del proceso de reforma en un período dado.

Precisamente el énfasis en la independencia judicial fue el primer elemento de giro hacia una estrategia sistemática de reforma de la justicia en Latinoamérica y, particularmente, la chispa que encendió el motor en nuestro país.

LA REFORMA JUDICIAL Y EL SURGIMIENTO DE FINJUS

La Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS) surgió en 1990, en momentos de grave crisis institucional, política y económica del país. La credibilidad de la ciudadanía en las instituciones del sistema político se encontraba en uno de los puntos más bajos de la historia republicana. La crisis económica, expresada en desabastecimiento, devaluación monetaria, elevados niveles de inflación, altas tasas de interés y otros aspectos relacionados,¹ se combinaron, ocasionando graves presiones sobre los sectores empresariales, que veían amenazadas sus inversiones y posibilidad de crecimiento. Al mismo tiempo, amplios sectores sociales

1 El peso dominicano sufrió una devaluación del 300 por ciento entre 1989 y 1992. La inflación se incrementó en un 38 por ciento en el mismo período.

sentían la aguda disminución de su calidad de vida. Por todas partes crecían las protestas contra las graves situaciones de inequidad y la falta de oportunidades.

En ese panorama fueron surgiendo personas e instituciones que asumieron con responsabilidad la articulación de propuestas para reenfocar la situación y establecer estrategias de mediano plazo, que condujeran las aspiraciones de democratización por senderos de desarrollo económico, social y político para todos los dominicanos.

No obstante, la idea de crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad jurídica nacional, como lo es hoy FINJUS, surgió en 1988, cuando un grupo de juristas y empresarios dominicanos emprendió el proyecto Institucionalidad y Justicia con el fin de promover el desarrollo democrático en República Dominicana, mediante la reforma del sistema de administración de justicia y la consolidación del Estado de Derecho en el país.

El 24 de octubre de 1990, la Fundación Institucionalidad y Justicia Inc. (FINJUS) fue reconocida como organización no gubernamental sin fines de lucro y apartidista, fundada de conformidad con la Ley 520 y creada con el objetivo básico de "fomentar y promover actividades intelectuales en el campo de las ciencias jurídicas y realizar todos los esfuerzos necesarios para lograr la independencia y eficiencia del Poder Judicial, elementos esenciales para consolidar el Estado de Derecho y propiciar un adecuado nivel de seguridad jurídica y certidumbre institucional". Esta iniciativa agrupó a prestigiosos juristas, jueces y prominentes empresarios; así como académicos de amplia experiencia en la elaboración de propuestas normativas; y a las más diversas ramas de la industria, el comercio, la banca, el sector turístico y de las telecomunicaciones, entre otros sectores de la economía nacional.

Producto de la crisis sufrida por la sociedad dominicana y del descrédito de la justicia, en 1993 FINJUS inició la difusión de su propuesta de reforma constitucional como alternativa para la institucionalización del Poder Judicial. Tras su presentación y luego de un extenso ejercicio de planificación estratégica, FINJUS se concentró de manera exclusiva en garantizar un marco constitucional y legal adecuado

para la independencia del Poder Judicial, así como la búsqueda deliberada de respaldo político y ciudadano para dicha demanda.

Este grupo de juristas y empresarios dominicanos decidió contribuir con el establecimiento de una independencia y autonomía reales en el Poder Judicial, convencido de que, en la medida en que son los tribunales de justicia los que asignan y cautelan los derechos de los actores que participan en la actividad económica, su influencia en el desempeño de la economía nacional era simplemente crítica.

El punto de partida del conjunto de empresarios y juristas reunidos alrededor de FINJUS fue la idea-fuerza de que para alcanzar el desarrollo de una nación es imprescindible la existencia de un Estado Democrático de Derecho, concebido en tres direcciones. Primero, que defienda las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Segundo, que proteja los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tercero, que establezca redes de responsabilidad y rendición de cuentas que implica que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo a los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.

El contexto social y económico de República Dominicana a inicios de los años noventa se agravó aún más por la aguda situación política del año 1994. Las elecciones del 16 de mayo de ese año fueron consideradas fraudulentas por la opinión pública, los partidos mayoritarios que resultaron derrotados² y los observadores nacionales e internacionales del proceso. Esto condujo a una crisis política de gran envergadura, cuya resolución obligó a los partidos políticos a firmar el "Pacto por la Democracia", mediante el cual se comprometieron a realizar un conjunto de reformas legales que impidieran que situaciones similares se repitiesen en el futuro inmediato.

2 El Partido Reformista Social Cristiano, presidido por el Doctor Joaquín Balaguer, electo en su tercer período presidencial consecutivo, fue acusado de fraude electoral. Calificaciones similares fueron atribuidas a las elecciones anteriores celebradas en el año 1990, donde resultó derrotado el Partido de la Liberación Dominicana, presidido por el profesor Juan Bosch.

Este proceso de solución de la crisis fue acompañado por diferentes organizaciones, representantes de la sociedad civil y de la Iglesia Católica, entre otros. Como resultado de dicho pacto, el Presidente de la República tuvo que convocar a la Asamblea Nacional para que, en sus funciones de Asamblea Revisora, modifique algunos artículos de la Constitución Política de la República. Es en esta coyuntura política que se introdujeron los cambios que significaron el inicio de la reforma del sector justicia a nivel del Poder Judicial.

Al momento de efectuarse la reforma constitucional de 1994, el país se encontraba frente a un Poder Judicial cuya situación era deplorable. Los jueces eran designados por el Senado de la República, que repartía las designaciones entre los partidos políticos que integraban esta cámara legislativa. Asimismo, el presupuesto asignado cada año al Poder Judicial lo obligaba a depender de la voluntad política del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.³

La limitación presupuestaria y la ausencia de criterios objetivos para la selección de los jueces que existía en ese momento, traducidas en incapacidad, dependencia partidaria y pobres salarios, se combinaron para producir resultados de ineficiencia en la administración de justicia y corrupción generalizada. Se puede afirmar, sin duda alguna, que la justicia dominicana se encontraba postrada y era su subordinación al poder político la causa principal de tal inanición.

En abril de 1994, 58 organizaciones de diversa naturaleza (grupos populares, asociaciones empresariales y no gubernamentales y centrales sindicales) se agruparon para la realización del "Foro Por la Definición de la Agenda Política Nacional". Entre otros aspectos, acordaron proponer como un punto fundamental en la reforma constitucional la independencia y el fortalecimiento del Poder Judicial, lo que implicaba su autonomía presupuestaria y funcional, así como reforzar las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia. Todo lo anterior coincidió con las reformas introducidas a la Constitución Política de 1994, como resultado del "Pacto por la Democracia", que dispuso:

3 En 1994 el presupuesto del Poder Judicial constituía el 1,5 por ciento del presupuesto de la nación.

- Otorgar autonomía administrativa y presupuestaria al Poder Judicial.⁴
- La creación de la carrera judicial, a ser organizada por ley.⁵
- La inamovilidad de los jueces de conformidad con lo que dispusiera la Ley de Carrera Judicial, sin perjuicio de la potestad disciplinaria que la Suprema Corte de Justicia pudiera ejercer.⁶
- La Creación del Consejo Nacional de la Magistratura, cuya única función sería designar a los jueces de la Suprema Corte de Justicia.⁷
- Creación de la acción directa en inconstitucionalidad de las leyes ante la Suprema Corte de Justicia.⁸

4 El artículo 63 de la Constitución Política de la República Dominicana dispone que "El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y por los demás Tribunales del Orden Judicial creados por esta Constitución y las leyes. Este poder gozará de autonomía administrativa y presupuestaria". No obstante, la total autonomía presupuestaria del Poder Judicial todavía no ha sido alcanzada. La Ley de Autonomía Administrativa del Poder Legislativo y del Poder Judicial (Ley 46-97) no establece un porcentaje fijo de recursos del Presupuesto Nacional para el Poder Judicial. Esta Ley sólo establece que ambas instituciones recibirán una suma mensual correspondiente a la duodécima parte del monto apropiado para estas instituciones en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos cada año.

5 El artículo 63, párrafo I, ordena la creación de la carrera judicial; no obstante, su reglamentación (Ley 327-98) no fue aprobada hasta cuatro años después.

6 Artículo 63, párrafo II: "Los jueces son inamovibles, sin perjuicio de lo dispuesto en el acápite 5 del artículo 67". La Ley de Carrera Judicial lesionó el principio de inamovilidad establecido en este artículo de la Constitución, limitando a cuatro años el nombramiento de los Jueces. Esta disposición fue posteriormente declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia en respuesta a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por organizaciones de la sociedad civil encabezadas por FINJUS.

7 Artículo 64, párrafo I: "Los jueces de la Suprema Corte de Justicia serán designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual estará presidido por el Presidente de la República y, en ausencia de éste, será presidido por el Vicepresidente de la República, y, a falta de ambos, lo presidirá el Procurador General de la República. Los demás miembros serán: El Presidente del Senado y un Senador escogido por el Senado que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente del Senado; el Presidente de la Cámara de Diputados y un Diputado escogido por la Cámara de Diputados que pertenezca a un partido diferente al partido del Presidente de la Cámara de Diputados; el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; un Magistrado de la Suprema Corte de Justicia escogido por ella misma, quien fungirá de Secretario".

8 Esta prerrogativa fue utilizada por las organizaciones de la sociedad civil para que fuera declarado contrario al principio constitucional de la inamovilidad, el artículo 14 de la Ley de Carrera Judicial 327-98, que establecía un período limitado a la designación de los jueces.

- Facultar a la Suprema Corte de Justicia para elegir los demás jueces del Poder Judicial.

MONITOREO EN LA SELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA: PROPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

En lo fundamental, el objetivo definido por la sociedad civil se había logrado. El 14 de agosto de 1994, al entrar en vigencia las reformas acordadas, un nuevo marco constitucional sentaba las bases para el establecimiento de un Poder Judicial independiente. Quedaba, sin embargo, un largo camino por recorrer antes de que se materializara esta meta.

Los logros alcanzados en la Constitución de 1994 no pudieron ponerse en ejecución por algo más de tres años, debido, principalmente, a la falta de voluntad del Poder Ejecutivo encabezado por el doctor Joaquín Balaguer, de adelantar las tareas involucradas. Durante la contienda electoral de 1996,⁹ la reforma y modernización del sector justicia en la República Dominicana constituyó una de las principales prioridades señaladas por los diferentes partidos políticos del país.

FINJUS, dentro del marco del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscrito en 1996, elaboró un diagnóstico sobre el sector Justicia y las iniciativas a ser impulsadas por la sociedad civil para el mejoramiento de la administración de justicia. Estas primeras conclusiones fueron ampliamente discutidas en un foro nacional en el mes de septiembre de ese mismo año. Dentro de las acciones señaladas como de ejecución inmediata e impostergable estaba la composición del Consejo Nacional de la Magistratura. La formación de este órgano para la elección de los nuevos jueces de la Suprema Corte de Justicia tardó mucho debido a diferencias surgidas entre los diferentes partidos políticos sobre la designación del segundo senador, que debía ser miembro de un partido diferente al del presidente del Senado.

9 Otro de los compromisos asumidos por los partidos políticos en el "Pacto por la Democracia" fue la convocatoria a elecciones presidenciales para 1996, recortando el mandato del Doctor Joaquín Balaguer (iniciado en el 1994) a dos años.

La primera acción de la sociedad civil dominicana para hacer realidad la meta de dotar de independencia al Poder Judicial fue la creación de la llamada "Coalición por una Justicia Independiente", compuesta por organizaciones de la sociedad civil, bajo el liderazgo de tres de ellas: FINJUS, la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), y el Movimiento Participación Ciudadana. Estas instituciones interpusieron una acción directa en inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley de Carrera Judicial que atentaban contra la inamovilidad de los jueces.¹⁰

Las organizaciones de la sociedad civil dominicana involucradas con el tema de la justicia, teniendo como prioridad la reactivación de la reforma constitucional producida tres años atrás, se dispusieron a acompañar vigilantes los trabajos realizados por el Consejo Nacional de la Magistratura y ejercer los derechos que la Ley Orgánica de dicho Consejo otorga a la ciudadanía de presentar candidaturas para ser elegido miembro de la Suprema Corte de Justicia, tanto a título personal como en representación de organizaciones.

En sentido general, la selección de los jueces de la Suprema Corte de Justicia fue un proceso lleno de complicaciones y de presiones políticas provenientes de todas direcciones. El Consejo Nacional de la Magistratura invitó a todas las personas naturales y jurídicas interesadas a presentar sus propuestas de candidatos a jueces del más alto tribunal. FINJUS, ANJE, la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales (ADAE), Participación Ciudadana y otras instituciones realizaron una campaña cívica titulada "Transparencia, la propuesta de la sociedad civil" que sentó las bases para hacer realidad ese objetivo político-institucional.

10 Las instituciones participantes fueron: Acción contra la Corrupción, Inc, Alfallit Dominicana, Asociación Dominicana de Abogados Empresarios (ADAE), Asociación Dominicana de Propiedad Intelectual Inc, (ADOPI), Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), Centro de Acción para la Acción Femenina (CIPAF), Coordinadora de Mujeres del Cibao, Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Fundación Mujer Iglesia, Fundación Pro Defensa del Derecho del Propietario, Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), Juventud y Desarrollo, Movimiento Cívico y No Partidista Participación Ciudadana, Mujeres para el Bienestar y el Núcleo de Apoyo a la Mujer.

La campaña se articuló partiendo de la noción de que el Poder Judicial, a inicios de 1997, representaba una institución cuyo deterioro hacía imposible la realización de cualquier programa limitado de modernización, basado en mejoras parciales, equipamiento moderno o reformas en el modelo de gestión. Se necesitaba, concluyó la Coalición por la Justicia Independiente, una remoción importante de la judicatura, con la depuración de los jueces señalados como corruptos, influenciados por intereses políticos o económicos o aquellos que habían mostrado niveles agudos de ineficiencia en su desempeño.

En abril de 1997, cuando se anunció la convocatoria del Consejo Nacional de la Magistratura y el inicio formal del proceso de selección de la nueva Suprema Corte de Justicia, la Coalición definió la campaña a partir de dos ideas programáticas centrales: la ciudadanía tiene interés en la reorganización y modernización del sistema de administración de justicia, por ser una pieza clave en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la despolitización de la judicatura contribuirá al establecimiento de un sistema de controles entre los poderes públicos que redundará en una democracia más profunda.

Los objetivos del proceso se concentraron en garantizar un proceso de selección transparente, socialmente legitimado y políticamente productivo para el impulso de la reforma judicial. Asimismo, se buscaba afianzar la independencia judicial, con magistrados probos e identificados con la reforma y que propiciaran el desarrollo institucional del Poder Judicial, con mayor responsabilidad en la gestión de recursos humanos y materiales para asegurar el éxito de los cambios.

En el curso de la campaña se privilegió una serie de medios, entre los cuales destacaron los siguientes:

- Creación de espacios públicos de promoción de las ideas centrales de la campaña en todos los medios de comunicación disponibles, mediante presentaciones en programas de panel, artículos de opinión y participación en debates con opositores de la reforma.

- Acercamiento a organizaciones sociales y profesionales comprometidas con el cambio, mediante reuniones de promoción, charlas en universidades y conferencias en eventos.
- Realización de una campaña publicitaria con lemas y medios modernos.
- Contacto directo con los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura para explicar los objetivos de la sociedad civil y convencerlos de la bondad e importancia de la transparencia para el país.
- Realización de actividades de promoción en organizaciones comunitarias, explicando a la ciudadanía cómo la elección de una Suprema Corte de Justicia conformada con magistrados honestos y responsables se traduciría en una mejor administración de justicia para beneficio de todos.

La campaña fue ideada para desarrollarla en el escenario principal de la opinión pública, y se privilegió la televisión como el medio de mayor penetración social. Sin embargo, no por ello se despreció el contacto directo con moradores de barrios, estudiantes y profesores universitarios y profesionales diversos.

En los contactos con organizaciones diversas se les solicitó que propusieran candidatos, para lo cual se realizaron talleres donde, en primer lugar, se definió el perfil del juez deseado sobre la base de sus calificaciones académicas, trayectoria profesional, experiencia, referencias de su comunidad y aportes realizados.

En total se recibieron más de 800 propuestas de diferentes organizaciones, las cuales coincidieron en, aproximadamente, 50 nombres de abogados reconocidos a los que se les solicitó su anuencia para iniciar el proceso de selección de candidatos de la sociedad civil. Con los profesionales que aceptaron la propuesta, unos 30 aproximadamente, se realizaron programas de televisión donde fueron presentados a toda la sociedad para que puedan explicar directamente sus motivaciones e interés por integrar la nueva Suprema Corte de Justicia a elegir, así como su compromiso con la reforma que la Coalición estaba proponiendo.

La repercusión de esta iniciativa fue espectacular. Todos los medios de comunicación dieron seguimiento, de junio a agosto, al proceso de selección y propuestas de la sociedad civil. De esta manera, este tema se convirtió en uno de los puntos centrales de la agenda pública. Para ello se aprovechó las relaciones con los medios de comunicación y fueron frecuentes los encuentros de los candidatos de la Coalición con periodistas, jefes de redacción y directores de medios. Numerosos artículos y reportajes fueron producidos en ese período.

La Coalición no se contentó con generar un proceso propio para la elección de candidatos de manera transparente, sino que solicitó al Consejo Nacional de la Magistratura que todas las acciones que se produjeran para la selección de los jueces también fueran televisadas a toda la nación. Esta petición fue acogida por el Presidente de la República y una cadena nacional de televisión llevó a todos los hogares del país las deliberaciones con todos los candidatos preseleccionados.

Finalmente, en la madrugada del 7 de agosto de 1997, el Consejo Nacional de la Magistratura escogió a los 16 jueces de la Suprema Corte de Justicia, encabezados por su actual presidente, el doctor Jorge Subero Isa. Es importante señalar que 12 de los jueces escogidos fueron propuestos por las organizaciones de la sociedad civil y que los cuatro restantes respondían a los perfiles definidos por la Coalición.

Dentro de las principales lecciones que se desprenden de este esfuerzo de monitoreo de la sociedad civil para el mejoramiento de la justicia en la República Dominicana se pueden señalar las siguientes:

- Es preciso establecer una estrategia de concertación de alianzas con otros estamentos de la sociedad, como medios de comunicación, iglesias, figuras importantes dentro de los partidos políticos, legisladores y empresarios, sobre la base de los objetivos y principios que se enarbolan.
- Es importante establecer una dinámica de evaluación permanente de las fases de la campaña, que permita corregir errores que inevitablemente se producirán.

- La forma como participan organizaciones comunitarias y territoriales se convierte en un factor crítico porque rompe la cultura tradicional de propiciar cambios exclusivamente desde las elites. La profundidad de las reformas dependerá, en gran medida, del grado en que las demandas sociales son asumidas por una diversidad amplia de sectores.
- La estrategia de la reforma debe contemplar acciones de comunicación, de educación y de sensibilización, abordadas desde una perspectiva integral.

Tras su designación, la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a las facultades que le otorga la Constitución de 1994, realizó un intenso proceso de evaluación pública a la judicatura nacional en todos los departamentos judiciales. El resultado fue la separación del Poder Judicial de aproximadamente el 80 por ciento de los jueces en todos los departamentos judiciales y en las diferentes jurisdicciones. Este proceso tuvo críticas fundamentadas en la debilidad técnica del sistema de evaluación y en la idoneidad del mecanismo utilizado.

Posteriormente, en julio de 2001, el Consejo Nacional de la Magistratura volvió a sesionar para llenar tres vacantes de jueces de la Suprema Corte de Justicia, producto del deceso de dos jueces y la renuncia de un tercer magistrado. En esta oportunidad, la sociedad civil no pudo culminar con éxito su esfuerzo por transparencia en el proceso de selección del máximo organismo judicial, al cual nombró como "Campaña por una justicia sin política".

El contexto social y político en que se produjo esta nueva elección era diferente. En primer lugar, la composición del Consejo Nacional de la Magistratura era distinta, empezando por su presidente. Además, formaban parte de este nuevo Consejo dos magistrados de la Suprema Corte de Justicia elegidos en 1997, el presidente y el secretario.

La sociedad civil había estado envuelta en una larga batalla, desde diciembre del año 2000, para oponerse a la pretensión de un sector del Congreso Nacional de modificar la Constitución sin el consenso social y político deseable para asegurar su legitimidad y con la sospecha generalizada de que se trataba de una maniobra

para alargar en dos años su periodo de ejercicio, al tiempo de eliminar la independencia judicial y el sistema de controles atribuidos a la Suprema Corte de Justicia por la reforma constitucional de 1994. Por ello el eje de la nueva campaña promovida por la Coalición por una Justicia Independiente se concentró en la separación de la justicia de la política, resaltando el papel independiente del Poder Judicial, al tiempo de rechazar la intromisión de los partidos en la judicatura.

Contrario a lo ocurrido en 1997, las propuestas de la sociedad civil no fueron escogidas en jornadas con organizaciones sociales a lo largo del país, sino que se optó por limitarse a apoyar exclusivamente a jueces de corte de apelación, para dar sentido y continuidad a la ley de carrera judicial. Asimismo se privilegió los medios de comunicación, dejando de lado el contacto directo con las organizaciones y la ciudadanía. En lugar de charlas y seminarios se realizó una campaña publicitaria. No se estableció una estrategia de alianzas con miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, y se concentró la atención en el Presidente de la República, como factor decisivo.

En pocas palabras, muchas de las enseñanzas más importantes del proceso de 1997 fueron ignoradas. Aunque la campaña fue activa y eficiente, al carecer de la construcción de un consenso político, no alcanzó los objetivos trazados. Por ello, las audiencias públicas y televisadas del Consejo Nacional de la Magistratura fueron una caricatura de lo ocurrido en 1997, ya que las depuraciones de los candidatos fueron clandestinas y sin conocerse los criterios usados. Recientemente, el Presidente Mejía reconoció que, por lo menos, uno de los nuevos magistrados seleccionados había llegado a su posición por solicitud directa del ex-presidente Balaguer, como parte de un acuerdo de naturaleza política partidaria.

IMPULSO DE OTRAS REFORMAS LEGALES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL DOMINICANA

Por la promesa que encierra, la reforma judicial ha despertado en la ciudadanía un gran interés. La sociedad ve esperanzada cómo surge la posibilidad de que haya justicia en los casos particulares y que el sistema de frenos y contrapesos se

consolide de forma que se garantice su funcionamiento adecuado. El vacío institucional creado por el *status quo* anterior crea la posibilidad de construir un sistema judicial completamente nuevo. Esto se manifiesta en el apoyo ofrecido por la sociedad civil a las iniciativas de reforma de la justicia que hasta ahora se han materializado.

En los últimos quince años, la sociedad civil dominicana se ha convertido en un sujeto que participa activamente en cada uno de los procesos importantes de reformas legales e institucionales emprendidos. Los más importantes desde 1990 han sido:

- La reforma laboral (1992): sustituyó el viejo Código Trujillo de Trabajo de 1952.
- Derecho administrativo: Ley de Carrera Civil y Servicio Administrativo (1991).
- Derecho de familia: se adoptó mediante el Código del Menor (1994), coherente con la Convención Internacional del Niño y otros tratados internacionales, además de la instalación de la jurisdicción de niños, niñas y adolescentes a escala nacional.
- Derecho penal: adopción de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar, (1997), penalizando una serie de actos dejados de lado por el viejo código penal napoleónico de 1808 que aún nos rige y poniendo en ejecución varios programas de asistencia a víctimas.
- Derechos sociales y económicos: Ley de Seguridad Social (2002).
- Derecho procesal penal: Código Procesal Penal (2002).

Se pueden destacar, asimismo, varias iniciativas tendentes a garantizar el acceso a la justicia a los más débiles y vulnerables, como el diseño e implementación de un sistema de defensa pública desarrollado entre 1994 y 1996 por FINJUS, y continuado durante el período 1997-2001 por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. En la actualidad funciona

modestamente como Defensa Judicial bajo el amparo de la Suprema Corte de Justicia.

También se han realizado esfuerzos en el área del acceso a la información sobre casos penales mediante módulos en los palacios de justicia de los diferentes departamentos, la reforma y modernización de la jurisdicción de tierras, la modernización del despacho judicial en los distritos más importantes y la informatización de los procesos en varias áreas.

La sociedad civil se ha involucrado en estas iniciativas participando en foros y talleres de definición, socialización o evaluación, como contraparte de los órganos del sistema de justicia en tareas de difusión masiva de estos programas en la sociedad. Asimismo, ha coordinado acciones para socializar experiencias comunitarias entre la judicatura o promover y defender la independencia judicial en coyunturas específicas.

Un ejemplo de lo anterior es la participación de decenas de organizaciones sociales en las consultas que la Suprema Corte de Justicia realizó entre 1999 y 2002 para recoger opiniones, sugerencias y expectativas de empresarios, académicos, profesionales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general, que sirvieron de insumo para las primeras Conferencias del Poder Judicial. Esta información ayudó al Poder Judicial en su proceso de planificación estratégica, y en la definición del perfil del juez y los valores éticos envueltos en su ejercicio. Esta iniciativa fue coordinada por FINJUS y Participación Ciudadana.

Sin embargo, donde más ha destacado la sociedad civil ha sido en el campo de la reforma procesal penal y el refuerzo de las instituciones que componen el sistema de administración de justicia penal.

LA SOCIEDAD CIVIL DOMINICANA EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL: HACIA UN PROCESO PENAL DEMOCRÁTICO

La reforma de la justicia penal en República Dominicana es una consecuencia del divorcio entre las normas que conforman el bloque constitucional y la legis-

lación procesal penal adjetiva recogida en el Código de Procedimiento Criminal de 1884.

El fortalecimiento del Estado de Derecho en una sociedad en vías de desarrollo y con graves manifestaciones de exclusión, marginalidad y ausencia de tradiciones civilistas, es una tarea compleja, matizada por múltiples mediaciones estructurales y sociales. Sin duda, uno de los factores más importantes a ser considerados para tal fin es el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, como expresión de la sociedad civil, que materializan una voluntad política y una vocación de servicio, propios de sectores sociales comprometidos con el desarrollo democrático, la participación y la transparencia. Es en este contexto que surge FINJUS, con la misión de promover, al más alto nivel, una agenda pública en las áreas de justicia y fortalecimiento del Estado de Derecho.

Se reconoce que existen factores que han motivado la reforma procesal penal. Unos están ligados al contexto político, como los intentos de consolidación de la democracia y las corrientes de integración y globalización; otros están ligados al funcionamiento del sistema de justicia penal, como la arbitrariedad, exclusión, acceso limitado de la población a los servicios de la justicia, la ineficiencia de los operadores y la inseguridad jurídica.

En sintonía con estos aspectos, determinantes en la formulación de las reformas de la justicia penal en América Latina, los factores que destacamos en el presente trabajo son aquellos que han interesado particularmente a las organizaciones de la sociedad civil, de manera que se han decidido a ejecutar acciones para el mejoramiento del sistema de justicia.

La sociedad civil dominicana se involucra en la reforma del sistema de justicia penal como respuesta a un conjunto de graves deficiencias y carencias, tales como:

- Sobrepopulación carcelaria; el sistema penitenciario dominicano está sobrepoblado en aproximadamente un 350 por ciento.¹¹

11 Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia. Diagnóstico de la situación penitenciaria en la República Dominicana, Santo Domingo, 2002.

- Mora judicial.
- Violación a los derechos humanos: documentada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya última visita *in loco* fue en 1999, reiterándose cada año en los informes anuales de Amnistía Internacional y del Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- Impunidad: de 227 expedientes sobre corrupción administrativa instrumentados en los últimos 20 años en República Dominicana, sólo seis han sido definitivamente resueltos por instancias judiciales, con el resultado de un fallo condenatorio y cinco sentencias absolutorias, de acuerdo a los datos de una investigación reciente de Participación Ciudadana.¹²
- Corrupción: tráfico de influencias, sistema de justicia al servicio de favores políticos.
- Debilidad de la institucionalidad democrática.
- Falta de una visión sistémica del sector Justicia.
- Falta de continuidad en políticas y programas del Estado, dando como resultado la ausencia de políticas públicas sostenibles. La sociedad civil ha entendido que las deficiencias institucionales en República Dominicana no permiten estructurar una agenda nacional coherente. Para suplir esta carencia se necesita de la presión de la sociedad civil, que ha mantenido vigentes los temas de prioridad nacional en la mesa de diálogo con los poderes públicos.
- Se percibe que la clase política dominicana generalmente sólo es sensible al establecimiento de políticas de corto plazo y está habituada a generar respuestas de urgencia ante crisis coyunturales. Las reformas impulsadas con éxito por la sociedad civil dominicana han encontrado un equilibrio entre las políticas de mediano plazo y las expectativas a corto plazo de los actores

12 Participación Ciudadana. Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana, 1983-2003, Santo Domingo, 2004.

políticos. Este equilibrio ha hecho viables y comprensibles las propuestas en varios sectores sociales.

En este marco la sociedad civil se apoya en varias tendencias sociales que motorizan su intervención, tales como:

- El aumento de la participación ciudadana en la vida política en el marco de un Estado con rasgos autoritarios, herencia del trujillismo y el estilo balaguerista. El activismo de asociaciones que representan intereses de víctimas, intereses colectivos o que defienden el respeto de los derechos humanos, ha mantenido una enérgica participación política en los últimos años. La tendencia a adoptar sistemas más directos de elección ha empujado a los legisladores a legitimar su elección promoviendo iniciativas consensuadas. El desarrollo de una actitud más crítica por parte de la ciudadanía hace más fuerte su influencia frente a sus representantes.
- Necesidad de un clima de seguridad jurídica como marco para el establecimiento de las inversiones nacionales y extranjeras. Este factor es crítico, especialmente en la industria turística, manufacturera, proveedora de servicios, entre otros.
- En instituciones de la sociedad civil, como FINJUS, que han surgido con una vocación de servicio a largo plazo y apego a principios democráticos y defensa de los derechos fundamentales, los factores motivantes están relacionados con la creación de marcos adecuados de respeto de los derechos humanos para hacer efectivos los programas de seguridad ciudadana. Los miembros de FINJUS provienen de las esferas jurídica y empresarial, tales como ex-jueces y destacados hombres y mujeres de empresa con trayectoria de respeto y promoción del Estado de Derecho en el país.

Estas motivaciones y elementos estructurales y sociales confluyeron para que FINJUS desarrollara el programa "Hacia un Proceso Penal Democrático", desde mediados de los años noventa, bajo el aliento de la reforma constitucional de 1994. Esta iniciativa tuvo como objetivo promover la reflexión y la discu-

sión acerca de la dramática realidad del proceso penal en República Dominicana y se inició con la puesta en la agenda pública del tema de la justicia penal, siempre desde un plano crítico, pero orientada a la formulación de alternativas de solución viables y realistas. El resultado fue un conjunto de propuestas sobre la base de una reflexión conducida por la ciudadanía en un escenario amplio y plural.

1. Identificación de prioridades

Al momento de identificar las prioridades para la reforma de la justicia penal se decidió empezar por aquel estamento que protege los bienes jurídicos de mayor relevancia, como la vida, la libertad, la integridad física, entre otros, por lo que se optó por asumir el liderazgo de la reforma procesal penal.

En el proceso de formulación de la propuesta se pusieron al descubierto muchas otras carencias, tales como:

- Legislación penal sustantiva incoherente con la realidad social.
- Grave situación carcelaria.
- Mala calidad de la defensa o la indefensión de los necesitados.
- Instituciones del sistema de justicia autoritarias.

FINJUS priorizó algunos temas de este vasto panorama:

Reforma del Ministerio Público

La reforma procesal penal plantea la redistribución de funciones en un escenario donde las instituciones son fuertes, independientes y capaces de desarrollar su misión. La reforma del Ministerio Público emerge como una necesidad impostergable, especialmente para garantizar su papel de director de la investigación de crímenes y delitos, para dar un vuelco al carácter político que, en algunas ocasiones, asume la acción de los procuradores, como mecanismo de persecución de los gobiernos contra sus opositores.

Reforma institucional de la Policía Nacional

En el otro lado del escenario y con más debilidades para consolidar una verdadera reforma del sistema de administración de justicia, la organización de la Policía Nacional ha estado basada en una visión vertical y alejada de nuestra tradición democrática. Este operador del sistema mantiene remanentes de regímenes autoritarios de otros tiempos y olvida que su papel de garantizar la seguridad ciudadana no debe opacarse en el afán de mantener el orden público. El tema de la reforma policial ha sido seguido muy de cerca por algunas organizaciones de la sociedad civil preocupadas principalmente por el equilibrio entre la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos.

Creación del Sistema de Defensa Pública

La ausencia de una política estatal responsable por parte del Estado en el establecimiento y mantenimiento de un sistema de defensa pública integral y profesional, que garantice una defensa penal de calidad para personas de escasos recursos, ha tenido como consecuencia que cuatro de cada cinco personas en nuestras cárceles sean presos preventivos. El servicio de defensa proporcionado por abogados de oficio nombrados por la Suprema Corte de Justicia, quienes intervienen durante el juicio luego de que la persona ha sido detenida e investigada por la policía, el Ministerio Público y el juez de instrucción, sin asistencia legal, es sumamente limitado y deja al inculpado en un estado de indefensión.

Reforma procesal penal

El Código de Procedimiento Criminal de 1884, traducción del Código de Instrucción Criminal napoleónico de 1808, con modificaciones en los años 1816 y 1832, planteaba profundas contradicciones con el modelo de garantías que contempla la Constitución dominicana y las normas supranacionales. El divorcio entre el debido proceso pautado por la Constitución de la República Dominicana, artículo 8, acápite 2, conforme al cual toda persona tiene derecho a un juicio oral, público y contradictorio, ante juez imparcial, con garantía del ejercicio del derecho de defensa, por un lado; y el carácter burocrático, formalista, clandestino y ausente de garantías de los procedimientos organizados por el

Código de Instrucción Criminal, por otro lado, marcaba la urgente necesidad de la reforma.

2. La formulación de la propuesta "Reformar es participar"

FINJUS diseñó un plan para la reforma procesal penal denominado "Construcción del consenso técnico y político sobre la reforma procesal penal", destinado a acompañar y complementar, desde la sociedad civil, el trabajo técnico encomendado mediante Decreto 104-97, de fecha 27 de febrero de 1997, a la Comisión de Revisión y Actualización del Código de Procedimiento Criminal, integrada por distinguidos juristas de larga trayectoria en el ejercicio penal. Esta Comisión trabajó bajo los auspicios del Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, entidad de carácter técnico creada por el Poder Ejecutivo. Este plan procuraba, además, construir consenso político entre líderes del Poder Judicial, del Congreso Nacional, y otros actores, como una forma de anticipar las posibles resistencias y el trauma propio de este tipo de transformaciones.

La gran tarea fue armonizar estos dos objetivos. FINJUS entendió que, además de las iniciativas del Estado y el apoyo que brindaban organismos internacionales y gobiernos amigos, las reformas legales de esta naturaleza, para ser efectivas y contar con la legitimidad social adecuada para su aplicación, deben contar con la contrapartida efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y todas las personas preocupadas por la aplicación efectiva de las leyes en el marco del debido proceso propio de un Estado de Derecho.

Para formular la propuesta se identificaron tres dimensiones de trabajo. La primera consistió en elaborar una propuesta técnica, el consenso técnico-político. La segunda en la preparación de la reforma, y la tercera en identificar la filosofía, lo que se realizó en un plano puramente técnico, plural y multisectorial con una gran apertura, tanto política como social.

La adopción de un Código Procesal Penal fue concebida por FINJUS como el producto de la discusión previa a su presentación definitiva por parte de los actores del ámbito social y jurídico. Sobre esta plataforma fue creado el "Foro de

Apoyo a la Reforma Procesal Penal" espacio en el que confluyeron profesionales del derecho con amplia experiencia, profesores universitarios, jueces penales, miembros del Ministerio Público, legisladores y otras personas identificadas con los fines de la reforma judicial.

La coordinación del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal fue asumida desde su gestación por FINJUS. Para enfrentar las tareas técnicas de gran envergadura que dicho foro planteaba, FINJUS procuró la asesoría internacional del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), con sede en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Dentro del conjunto de acciones a desarrollar en este proceso destacamos:

La redacción del Código Procesal Penal

La iniciativa del Poder Ejecutivo llevada a cabo por el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia se realizó, prácticamente, de manera simultánea con los trabajos de formulación del Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, que animaba FINJUS. Se produjeron espacios de intercambio de los trabajos preliminares producidos por ambas instancias, enriqueciendo, así, las propuestas. Luego de intensas jornadas de consulta llevadas a cabo por el Foro de Apoyo a la Reforma Procesal Penal, se hizo la presentación pública del borrador preliminar del Código Procesal Penal para la República Dominicana.

La presentación y discusión en el Congreso Nacional

El anteproyecto redactado por la Comisión de Revisión y Actualización del Código de Procedimiento Criminal fue depositado por el Poder Ejecutivo en el Congreso en 1999. Al carecer del apoyo de un congreso mayormente perteneciente al partido de la oposición, el proyecto de código no fue puesto en agenda, expirando el plazo para su conocimiento y aprobación de acuerdo a nuestra Constitución, siendo declarado perimido.

Con el cambio de gobierno en el año 2000, FINJUS reactivó la labor de sensibilización en el Congreso Nacional. Es entonces que uno de los legisladores, que había participado activamente en el Foro de Apoyo a la Reforma Procesal, asu-

mió el anteproyecto y lo sometió a discusión de la Cámara de Diputados. Se creó así una comisión de legisladores y del Foro para el estudio del anteproyecto de la Comisión, con la tarea de enriquecerlo con el texto sugerido por el Foro.

Ambas propuestas adoptaban principios y normas del modelo acusatorio, conforme al cual se separan las funciones de jueces y fiscales, de modo que se garantice la promesa constitucional del juicio oral, público y contradictorio, ante jueces imparciales respetando el derecho de defensa.

En las discusiones en el Congreso, sobre la base del trabajo de la comisión técnica de ponderación de ambas propuestas, fue aprobado un texto de consenso que se convirtió finalmente en el nuevo Código Procesal Penal, promulgado por el Poder Ejecutivo el 19 de julio de 2002 y publicado en la Gaceta Oficial del 28 de septiembre de ese mismo año.

La preparación de la entrada en vigencia

Para preparar la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, el Poder Ejecutivo nombró mediante Decreto 420-02 la Comisión de Ejecución de la Reforma Procesal Penal. Esta Comisión estaba integrada por las autoridades de cada uno de los actores del sistema de justicia penal, bajo la dirección de la Vicepresidenta de la República, con la participación de los presidentes de la Suprema Corte de Justicia; la Cámara de Diputados y el Senado, el Procurador General de la República, el Jefe de la Policía Nacional, los presidentes de las Comisiones de Justicia de ambas cámaras legislativas, otras instancias oficiales y el Director Ejecutivo de FINJUS, a quien se le asignó la Secretaría del Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional. Se diseñó un plan nacional de implementación que se ejecutó en el marco de las dificultades nacionales.

3. Elementos de la estrategia utilizada por FINJUS para formular propuestas y monitorear la Reforma Procesal Penal

En el proceso descrito, cuyo resultado final ha sido la adopción de la nueva normativa procesal penal, FINJUS ha privilegiado una estrategia de trabajo participativo

que propende al consenso social y político de amplios sectores. Sin pretender ser el modelo para otras realidades y experiencias, esta estrategia comprende algunos elementos que podrían ser de interés para organizaciones no gubernamentales que, en otros contextos, están animados por objetivos o propósitos similares. Asimismo, de este esfuerzo se derivan lecciones a tomar en consideración:

- El punto de partida de un proceso de este tipo es la definición de objetivos estratégicos, cuya puesta en práctica implica establecer prioridades, delimitar a los actores, producir alianzas estratégicas necesarias, y definir roles como base para establecer el papel del impulsor de la reforma.
- Es imprescindible la creación de espacios de discusión y toma de decisiones sobre los temas de la reforma de manera democrática entre todos los actores y organizaciones involucradas. En la experiencia de FINJUS este objetivo se ha alcanzado en gran medida gracias a la formación de coaliciones y a la amplia convocatoria a todos los sectores desde la formulación de la propuesta.
- La reforma procesal penal, como toda acción que modifica elementos estructurales de sociedades formalizadas, se convierte en un acto comunicativo en el que se debaten posiciones contrapuestas. Por ello, el establecimiento de planes comunicacionales que conjuguen lo técnico y lo político se convierte en un elemento muy importante. En esta dirección, FINJUS procuró en todo momento el apoyo de los medios de comunicación o, por lo menos, que los contenidos difundidos no estuvieran con disonancia con las tendencias fundamentales que eran impulsadas.
- El despliegue de todos los esfuerzos implica un acto de reforma que requiere un desarrollo de capacidades en las organizaciones involucradas. Esas capacidades son de diferente índole:
 - Técnico–profesionales, especialmente en el plano jurídico y metodológico.
 - De influencia, por el uso intensivo que debe darse a la relación con legisladores, operadores del sistema de justicia (jueces, ministerio público, policías, defensores públicos, abogados).

- Comunicacionales, para el trabajo con organizaciones comunitarias es clave el uso de medios alternativos y creativos de expresión y promoción de la reforma: a través del teatro, pancartas, el carnaval popular, caricaturas y otros medios similares.
- De captación de recursos sobre la base de la fortaleza y capacidad institucional.
- Todo lo anterior se sintetiza en un elemento fundamental: fomentar la credibilidad de las propuestas levantadas y la coherencia de los modelos elaborados en todos los sectores.

4. Implicaciones de la Reforma Procesal Penal

Para FINJUS, como para las demás instituciones de la sociedad civil involucradas en este esfuerzo, existen varias implicaciones trascendentales a partir de la adopción y puesta en marcha de la reforma procesal penal:

- Se requiere desarrollar metodologías adecuadas para el monitoreo de la implementación, ya que somos conscientes de que la aprobación del Código Procesal Penal y la conformación de la Comisión de Ejecución de la Reforma Procesal Penal, son sólo los pasos iniciales de un largo proceso que, a la luz de otras experiencias, está cargado de luces y sombras, avances y retrocesos y del cual no podemos esperar cauces rectilíneos. Por ello, la sociedad civil debe crear observatorios del nuevo sistema de justicia penal, que prevengan las resistencias y apoyen su impulso y profundización.
- Crear redes de ONG vinculadas al sistema de administración de justicia penal, en especial de aquellas que trabajan en la defensa gratuita de sectores desfavorecidos o prestan asistencia legal a víctimas, asegurando que las garantías constitucionales de todas las partes del proceso sean preservadas.
- Incidir en las instituciones del sistema de justicia penal para que la reforma sea asumida de manera integral. Evitar la tendencia a considerar que existe homogeneidad al interior de dichas instituciones o plena identificación con

los objetivos de la reforma. Estar atentos a los pasos inconsecuentes y a las desviaciones.

- Fortalecer la capacidad de coordinación de los operadores del sistema. Este es uno de los aspectos más difíciles y controversiales que esperan al proceso de implementación de la reforma, a la luz de la tradición de incoordinación de los actores estatales en todas las áreas, especialmente en el sistema de justicia. La cultura de islas separadas o compartimentos estancos que, a veces predomina en ciertas áreas, dificulta el éxito del proceso.
- Incidir en los poderes públicos para que asuman que la reforma de la justicia penal es un asunto de Estado y requiere recursos adecuados y suficientes.

5. El papel de la cooperación internacional en los esfuerzos de reforma en República Dominicana.

Un último aspecto que no puede dejarse de lado es el que se refiere al papel de la cooperación internacional en materia de apoyo a la reforma procesal penal.

Como analizamos al inicio de este material, la reforma del sistema de justicia en nuestros países no siempre ha sido una prioridad para los sectores políticos dirigentes, concentrados en problemas aparentemente más importantes como el control del poder político o solución de las crisis económicas que periódicamente nos asolan.

Por ello, el Estado ha adoptado posiciones divergentes, lo que está relacionado con la comprensión limitada de los fenómenos envueltos, tanto por no tener una visión holística de los sistemas implicados como por su tradición corto-placista, ya analizada. Se requiere que la sociedad civil organizada o la cooperación internacional se conviertan en los impulsores de las reformas.

En el caso específico de República Dominicana, el impulso desde el exterior se ha incrementado desde 1985, dando como resultado la asistencia técnica de múltiples organismos de cooperación bilateral o multilateral, los que han financiado misiones que han contribuido con la realización de diagnósticos, evaluaciones y estudios diversos, arrojando en muchas ocasiones soluciones valiosas,

en forma de proyectos y programas. En el caso de la reforma del sistema de justicia dominicano, algunos atribuyen a este factor el elemento preponderante.

No compartimos esta opinión. Consideramos que la mayoría de los cambios operados en el sistema de justicia responden a las necesidades y factores internos, como las aspiraciones democráticas contenidas por más de cuarenta años de transición a una democracia plena o las expectativas de los sectores productivos nacionales de contar con un ambiente jurídico adecuado que brinde seguridad.

Es cierto que, en algunas ocasiones, la cooperación internacional ha impulsado políticas que aportan soluciones a problemas jurídicos caracterizados por la estrechez de miras, o que copian mecánicamente soluciones exitosas de otros países sin los análisis o adecuaciones necesarias. Como muestra de ello están los programas que promueven de manera rígida la mediación de conflictos entre las partes sin la intervención directa del aparato judicial y la estabilidad judicial necesaria para el desarrollo económico, sin incorporar de manera suficiente los problemas de derechos humanos.

En el campo de la reforma procesal penal, el apoyo brindado, por ejemplo, por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, ha resultado vital para encaminar algunos procesos internos, los cuales se han realizado, en la mayoría de los casos, con una actitud de respeto hacia nuestras instituciones y propiciando el diálogo y el consenso entre todos los sectores involucrados.

Es cierto que en muchas ocasiones el Estado carece de los recursos necesarios para adelantar algunas iniciativas, pero el valor de la cooperación internacional no se limita a los aspectos financieros, sino a la influencia política que puede ejercer, la que coincide en muchas de las áreas prioritarias de la reforma del Estado dominicano, con la visión de la sociedad civil dominicana.

Queda pendiente, de igual manera, que la sociedad civil haga un seguimiento cuidadoso a todas las iniciativas de la cooperación internacional, especialmente

cuando están dirigidas exclusivamente a los actores estatales. Así, la crítica de nuestras instituciones ayudará a hacer más transparentes las decisiones y a la vez contribuirán a hacer efectiva la aspiración de la sociedad civil de que las políticas públicas florezcan en todas las áreas con la participación de la ciudadanía.

6. Logros obtenidos por la sociedad civil en el proceso de reforma procesal penal

En síntesis, los logros de este proceso, conducido desde la sociedad civil, han sido:

- La integración de la comunidad jurídica en torno a un tema de trascendental importancia para la nación.
- Fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el establecimiento de políticas públicas, como la política criminal.
- Un Código Procesal Penal técnicamente depurado, políticamente consensuado y socialmente aceptado.

Valoramos que estos aspectos representan hitos en la sociedad dominicana, especialmente porque abren las puertas a nuevas reformas y dotan a las organizaciones de la sociedad civil de una fortaleza que permite incidir de manera estructurada.

CAPÍTULO II

El papel de las organizaciones de derechos humanos en la reforma de la justicia

El papel de la sociedad civil en la reforma de la justicia en Argentina: El trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

*Andrea Pochak**

¿POR QUÉ LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ES UN TEMA CENTRAL DE LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS?

A 20 años de reestablecido el orden constitucional, la correcta administración de justicia se presenta como uno de los desafíos más importantes y urgentes de la democracia argentina. En un contexto de profundo retraimiento económico, inequidad social y grave crisis institucional que afecta transversalmente a los poderes republicanos del Estado (que hizo explosión a fines de diciembre del 2001), el adecuado funcionamiento de la administración de justicia toma una importancia vital para la garantía de los derechos y libertades fundamentales de las personas. Ello constituye el último resorte institucional al que los ciudadanos y ciudadanas pueden acudir ante las violaciones a sus derechos básicos.

El Poder Judicial, en general, ha logrado mantenerse ajeno a las demandas sociales y ha mirado de reojo la asignación de responsabilidades por el deterioro ins-

* Directora adjunta y responsable del Programa Justicia Democrática del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina.

titucional del país. Sin embargo, luego de la explosión de la crisis recayó sobre la administración de justicia una porción importante del malestar social.¹

La crisis de la justicia en América Latina (y Argentina no es la excepción) se expresa, principalmente, en una fuerte desconfianza en su efectividad y capacidad. La justicia —sobre todo por su tecnicismo y su ritualismo extremo— en general fue percibida por la sociedad como una institución ajena, inaccesible e incapaz de lograr la vigencia de los derechos fundamentales.

Es claro que la falta de legitimidad no es una característica exclusiva del sistema judicial; ella afecta a la mayoría de las instituciones de la democracia. No obstante, el descrédito de las demás instituciones, como el Congreso Nacional, los partidos políticos, o los sindicatos, provoca un traslado de las expectativas populares al Poder Judicial, como último espacio para la defensa de los derechos humanos, y como “contrapeso” de los demás poderes políticos. En tal sentido, se sostiene que “se está ante el resultado de una debilidad estructural del sistema de control. Y si bien no todos los mecanismos de control dependen del sistema judicial, tienen en él su núcleo ordenador. La sociedad tiene que controlar, las organizaciones no gubernamentales tienen que controlar, y hay muchas instituciones que tienen que controlar, pero el núcleo de ordenamiento y fortalecimiento de todo el sistema de control republicano es el Poder Judicial. El problema del abuso de poder da cuenta del deficitario funcionamiento del Poder Judicial”.²

En síntesis, una democracia sólida y estable requiere, para su funcionamiento, de un Poder Judicial legítimo, creíble, neutral respecto a intereses particulares, y capaz de realizar el valor justicia. Por ello, el desafío más urgente en materia de justicia democrática en la región es lograr una justicia más independiente, accesible, eficiente, moderna y respetuosa de los derechos humanos.

1 Paula Litvachky, “Tensiones en el debate sobre administración de justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias”, en *Informe Anual 2004. Derechos Humanos en Argentina*, Siglo XXI, CELS, Buenos Aires, 2004.

2 Alberto Binder, “Nuestra cultura jurídica es un obstáculo para la democracia”, diario *Clarín*, 2 de febrero de 2003 (www.clarin.com.ar).

Espero que este trabajo contribuya al proceso que se viene llevando a cabo en Argentina y en varios países de la región en pos de una verdadera y profunda transformación en la justicia. Parte de la premisa de la importancia de la participación de la sociedad civil en estos procesos de reforma. Su objetivo, al menos, es motivar una discusión seria sobre el papel de la justicia en la vigencia de los derechos fundamentales, que ayude a impulsar un proceso de reformas cruciales en el que la sociedad civil debe participar activamente, a fin de lograr en nuestras democracias un sistema judicial a la altura de las circunstancias.

En este artículo se analizan algunas líneas de trabajo impulsadas por una organización no gubernamental de derechos humanos de Argentina (el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS) para lograr reformas institucionales en el sistema de justicia del país. En tal sentido, en el próximo apartado explicaremos el acercamiento del CELS al debate sobre reforma judicial, a partir de la utilización de instancias judiciales para la vigencia de los derechos humanos, y el uso de estrategias jurídicas que resalten el papel de los tribunales en materia de políticas públicas sobre derechos humanos. Luego se detallarán algunas de las propuestas concretas formuladas, así como la receptividad e impacto que tuvieron en los últimos meses.

EL ACERCAMIENTO DEL CELS AL DEBATE SOBRE REFORMA JUDICIAL

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental dedicada a la protección y la promoción de derechos humanos y al fortalecimiento del sistema democrático argentino. Mediante su trabajo intenta incidir en la elaboración y modificación de las políticas públicas que puedan afectar o garantizar la vigencia de los derechos fundamentales. El CELS, integrado por un equipo de trabajo multidisciplinario y pluralista, fue creado de hecho en el año 1979, en plena dictadura militar (1976-1983),³ aunque se constituyó

3 A partir de 1930 distintos golpes de estado militares interrumpieron la vigencia institucional de Argentina. La última dictadura militar (1976-1983), fue la más brutal y sangrienta de toda la historia argentina, provocando miles de desaparecidos y detenidos a disposición del Poder Ejecutivo, torturas, violaciones, robo de niños de madres detenidas, robo de propiedades de los detenidos-desaparecidos, entre otras gravísimas violaciones de derechos humanos.

legalmente como asociación civil en 1985 con el objeto de continuar sus labores en el marco de las instituciones del Estado de Derecho.

Desde su nacimiento, hace 25 años, el CELS actúa en la justicia, como usuario del servicio de justicia. El trabajo incansable del CELS, de los demás organismos de derechos humanos, y de las víctimas y los familiares, en la búsqueda de la justicia por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar es una prueba de ello. El trabajo legal se ha extendido, también, a otros problemas de la democracia argentina tales como la violencia policial, la situación social, las restricciones ilegítimas a la libertad de expresión y al acceso a la información, la discriminación, entre otros, tal como veremos más adelante.

Sin embargo, hace algunos años, el CELS ha comenzado a actuar también sobre el sistema judicial promoviendo reformas en la administración de justicia. Haber advertido que el sistema judicial no iba a asumir su rol esencial en la protección de derechos humanos si no se llevaban a cabo reformas institucionales profundas, implicó un involucramiento mayor del CELS en el impulso de éstas, y la creación de un Programa sobre Justicia Democrática.

La decisión de organizar este nuevo equipo de trabajo se basó en la necesidad de incorporar la perspectiva de derechos humanos al debate sobre el sistema judicial incidiendo directamente en reformas institucionales. En esta línea, la protección judicial de los derechos fundamentales requiere cambios profundos en el nivel normativo, así como en las prácticas y la organización de las burocracias judiciales. El Programa Justicia Democrática del CELS se propone contribuir en este proceso.

Son objetivos del programa realizar investigaciones sobre el funcionamiento de las instancias judiciales en relación con temas particulares, fiscalizar su funcionamiento y formular propuestas de reforma institucional que fortalezcan la vigencia de los derechos. Como temas centrales de su agenda se encuentran los conflictos de independencia judicial, el acceso a la justicia y la protección judicial de los derechos humanos, la transparencia y el acceso a la información de la actividad judicial.

1. El trabajo del CELS. De la denuncia a la incidencia en políticas públicas

La creación del CELS en 1979 respondió a la necesidad central de encarar acciones rápidas y decisivas para detener el genocidio que estaban llevando adelante las fuerzas armadas argentinas. Para quienes integraban el grupo fundacional —en su mayoría padres y madres de presos políticos y de detenidos-desaparecidos—, lo más acuciante en esos años trágicos de la historia del país era informar a la opinión pública nacional e internacional y denunciar que lo que ocurría en Argentina obedecía a un plan metódicamente diseñado y sistemáticamente aplicado por el gobierno militar. Desde su fundación, el CELS recurrió a tres líneas de trabajo, que se mantienen hasta hoy: la recopilación de información en la perspectiva de documentar las violaciones de derechos humanos,⁴ la práctica jurídico-legal ante tribunales nacionales e internacionales —tema que desarrollaremos en los próximos apartados—, y la denuncia pública.⁵

Desde un primer momento, la institución consideró que poseía una vocación de permanencia y que debía, por ello, diseñar y llevar adelante las políticas adecuadas al contexto político en el que le tocara desarrollarse. Al igual que para las restantes organizaciones de derechos humanos nacidas durante la dictadura militar, la transición hacia el régimen constitucional abrió toda una gama de oportunidades y desafíos para el CELS. Diseñar y llevar adelante políticas pertinentes para la nueva etapa que comenzaba en Argentina, con la recuperación de las instituciones democráticas, no era algo sencillo; más aún, teniendo en cuenta el complicado contexto político-social del país.

4 El Área de Documentación del CELS cuenta con uno de los archivos más completos de testimonios y documentos sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. La información con la que cuenta el CELS, recopilada durante estos últimos 25 años, es consultada por funcionarios, jueces, investigadores, periodistas, etcétera; y ha sido base para impugnar ascensos o destituir funcionarios que participaron del terrorismo de Estado, o como prueba en juicios tramitados en el país y el exterior.

5 El trabajo en materia de difusión es esencial para el CELS, ya sea mediante publicaciones o por medio del uso de la prensa. En los primeros años, debido a la censura imperante en nuestro país, los fundadores del CELS recurrieron a la prensa internacional. Desde hace varios años, el CELS cuenta con un Área de Comunicación, encargada de la difusión de actividades, logros obtenidos, publicaciones, etcétera.

Dichas políticas se basaban en dos premisas fundamentales: la fidelidad al principio institucional de lograr la verdad y la justicia con respecto a los crímenes aberrantes perpetrados por la dictadura militar;⁶ y la convicción de que una primera garantía de la vigencia plena de los derechos humanos se fundaría en la consolidación del sistema constitucional, lo que llevó al CELS a emprender acciones que contribuyeran a reforzar y ampliar la democracia, sin perjuicio de mantener una posición de independencia respecto de los sucesivos gobiernos.

Así, desde la restauración del Estado de Derecho, el CELS mantuvo su compromiso en la búsqueda de verdad y justicia para los crímenes cometidos por la dictadura militar. A la vez impulsó programas referidos a las violaciones de derechos humanos propios de la democracia en Argentina. Ejemplos de esta clase de violaciones son los abusos cometidos por las fuerzas policiales,⁷ la inacción del Estado frente a la violación de derechos económicos, sociales y culturales,⁸ la falla en la aplicación de estándares internacionales sobre derechos humanos por parte de los tribunales locales, la discriminación de sectores en situación de vulnerabilidad (tales como los pueblos indígenas, los inmigrantes, las mujeres o los niños), las limitaciones arbitrarias a la libertad de expresión y al derecho al acceso a la información pública, entre otras problemáticas.⁹

Otra de las características del trabajo del CELS es que éste no sólo se ha orientado a denunciar violaciones de derechos humanos sino también a conseguir cambios y mejoras en el funcionamiento de las instituciones democráticas. En otras palabras, al trabajo de defensa de derechos y de protección de víctimas, se le ha sumado el de incidencia en políticas públicas concretas.

6 El CELS mantiene un trabajo sistemático en pos de la verdad, la justicia y la reparación de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, a través del Programa de Memoria y Lucha contra la Impunidad del Terrorismo de Estado.

7 Desde hace casi 15 años, el CELS cuenta con un Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana.

8 A mediados de la década de los años noventa, se creó el Programa sobre Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9 Los reseñados son algunos de los temas que integran la agenda de casos del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS.

En este sentido, la misión tradicional en la defensa de derechos se presenta como limitada para apuntar hacia los problemas estructurales que están detrás de las violaciones concretas de los derechos. Lo que sucede es que, en general, las violaciones de derechos humanos son producto de la debilidad de las instituciones democráticas y su capacidad para elaborar e implementar políticas públicas adecuadas. Por ello, el CELS se ha planteado como tarea esencial avanzar también en la fiscalización de las políticas públicas y, en algunos casos, en la formulación y presentación de propuestas concretas.

Ello implica una nueva relación con las autoridades públicas. El Estado se presenta como el que viola derechos humanos, pero a la vez como el que puede protegerlos y garantizarlos. En esta nueva relación, como organización de derechos humanos se lo sigue denunciando por lo que no debe hacer. Sin embargo, en ciertos casos se dialoga con él, a fin de incidir sobre qué podría hacer para garantizar derechos. Es claro que esto significa un cambio en la lógica del trabajo de las organizaciones de derechos humanos.¹⁰

Por lo demás, el movimiento de derechos humanos cuenta con una herramienta muy útil para el monitoreo de las políticas públicas: el derecho de los derechos humanos. En la medida en que se iban consolidando ciertos estándares jurídicos básicos, se fueron fijando también algunos contenidos mínimos para la definición de políticas. Así, el derecho de los derechos humanos no sólo fija límites al abuso del poder, sino que puede, en ciertos contextos, constituirse en un programa de acciones positivas de los Estados; un programa para desarrollar políticas concretas que apunten a los problemas estructurales desde los cuales emanan esas violaciones. Por esta razón, una herramienta esencial del CELS en el trabajo sobre incidencia en políticas públicas es el derecho de los derechos humanos (valga la redundancia).

10 El CELS no es la única organización que trabaja desde esta perspectiva. Muchas organizaciones de derechos humanos en la región, que se crearon fundamentalmente para defender derechos, han comenzado en los últimos años a reorientar su trabajo hacia el monitoreo de políticas públicas en áreas como seguridad, justicia y seguridad social. Para ello se recurre a ciertas herramientas del derecho de los derechos humanos, que permiten monitorear también políticas públicas. Este nuevo trabajo requiere también muchas veces una formación distinta de sus miembros, y una mirada más compleja del contexto político de la relación con el Estado.

El CELS desarrolla proyectos específicos sobre las organizaciones estatales más problemáticas. Éste es el caso, por ejemplo, de las fuerzas policiales. Mediante el trabajo del Programa de Violencia Institucional y Seguridad Ciudadana se intenta revertir la impunidad con la que, en general, se enfrentan los casos de torturas, detenciones arbitrarias o ejecuciones en nuestro país. En tal sentido, desde hace varios años venimos analizando y denunciando el uso arbitrario de la justicia penal para criminalizar la protesta social o para no investigar ni sancionar las muertes provocadas por la represión de las protestas. Pero, junto con denunciar patrones de violaciones de derechos humanos, se impulsan investigaciones y reformas para establecer adecuados mecanismos institucionales de control que garanticen un sistema policial que sea, a la vez, más eficaz y respetuoso de los derechos humanos.

Además, el Programa sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene como objetivo fundamental lograr la exigibilidad de los derechos sociales en los tribunales; derechos tales como la salud o la alimentación que, en general, son percibidos como derechos de segunda clase, o, mejor dicho, como meras intenciones políticas, y que enfrentan obstáculos jurídicos o políticos para lograr su exigibilidad ante la justicia. Pero además, junto con la denuncia y el litigio se realizan acciones de monitoreo sobre planes sociales a fin de incidir y lograr que las políticas públicas se adapten a los estándares internacionales sobre derechos humanos.

En el campo de la administración de justicia, el litigio ante los tribunales es estratégico, pues está orientado a casos paradigmáticos sobre violaciones de derechos humanos, que permitan a su vez fortalecer instituciones de la democracia. Sin duda, es en el plano jurídico donde se han experimentado los mayores logros del CELS. De ello dan cuenta no sólo el volumen sino, también, la envergadura de las causas judiciales que se han litigado. Como vimos, el trabajo para incidir en el sistema judicial no sólo se emprende desde el área de Litigio y Defensa Legal, sino mediante un programa específico sobre administración de justicia (el Programa de Justicia Democrática).

2. El litigio de interés público como parte de la estrategia de incidencia en políticas públicas

Este trabajo jurídico se lleva a cabo en el marco de un nuevo contexto. Es claro que en Argentina —aunque también en varios países de la región— al sistema judicial se le está demandando desempeñar un papel diferente. La debilidad de las instituciones democráticas de representación y el deterioro de los espacios tradicionales de mediación social y política han contribuido a trasladar a la esfera judicial conflictos colectivos que antes eran dirimidos en otros ámbitos o espacios públicos o sociales. Los conflictos sociales y políticos de naturaleza colectiva que eran discutidos ante instancias tales como partidos políticos o sindicatos, hoy se debaten en tribunales, bajo la forma de “casos judiciales”.

El traslado de expectativas desde las instancias políticas hacia las instancias judiciales también tiene lugar, en cierta medida, gracias al reconocimiento de derechos directamente justiciables, sean éstos civiles y políticos o sociales. Como señala Víctor Abramovich, el reconocimiento normativo de derechos y su justiciabilidad limita o restringe el espacio de actuación de los órganos políticos.¹¹ No implica ello que las demandas sociales hayan abandonado la práctica de incidencia política, las movilizaciones y protestas, ni que la intervención judicial lleve necesariamente a debilitar o acotar aún más la dinámica política. Sin embargo, cuando los canales institucionales tradicionales se obturan o se estrechan, las demandas sociales y la práctica de incidencia política de los actores sociales buscan nuevos cauces institucionales que, al mismo tiempo, pueden afectar y modificar las formas tradicionales de la acción social y política.¹²

11 Cf. Abramovich, Víctor, “Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales”, en *Temas de derechos humanos en debate. Grupo de reflexión regional*, José Zalaquett (coordinador), Instituto de Defensa Legal – Centro de Derechos Humanos (Facultad de Derecho de la Universidad de Chile), Lima, junio de 2004, p. 49.

12 Abramovich, Víctor, “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política”, en publicaciones de ELA (Equipo Latinoamericano Justicia y Género), Haydee Birgin y Beatriz Cohen (comp.), en prensa. 2004.

Como vimos, existe una íntima relación entre la vigencia de derechos fundamentales y el diseño y la implementación de políticas públicas.¹³ El Poder Judicial, claro está, no tiene la tarea de diseñar o implementar políticas públicas. No debe confundirse el margen de actuación de las instancias políticas con el de las instancias judiciales.¹⁴ Los jueces no tienen legitimidad para ello. Sin embargo, muchas veces, mediante el litigio de casos sobre derechos humanos, los tribunales pueden confrontar si el diseño de alguna política pública se adecúa o no a los estándares jurídicos; y en caso de no adecuarse, ordenar a las autoridades políticas responsables la reparación del daño causado y la corrección de la política pública —los jueces controlan y ordenan corregir políticas públicas—. Puede advertirse otra modalidad de este “diálogo” entre instancias judiciales y políticas. Se trata de casos en los que las normas vigentes fijan pautas para el diseño de políticas públicas para garantizar derechos humanos, y los poderes respectivos no han adoptado medida alguna; en estos supuestos, el Poder Judicial podrá ordenar la adopción de políticas públicas —los jueces ordenan implementar políticas públicas—. Aún más, muchas son las normas vigentes que proporcionan pautas mínimas para definir y diseñar políticas públicas de las cuales depende el respeto de derechos fundamentales, de manera que los jueces podrán “orientar” a las instancias políticas en el contenido que las políticas públicas deben tener

13 Erróneamente algunos entienden que esta relación se da únicamente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto derechos que implican por parte del Estado obligaciones “de hacer”, en contraposición con los derechos civiles y políticos que generan obligaciones de “no hacer”. Sin embargo, aun aquellos derechos que generan claramente obligaciones negativas por parte del Estado (como el derecho a la vida, la libertad, o la integridad física, por caso, que implican la prohibición de matar, detener ilegalmente o torturar), requieren también una intensa actividad estatal para evitar la interferencia arbitraria de los agentes públicos. El cumplimiento de estas obligaciones exige por parte del Estado el diseño y la implementación de políticas públicas (por ejemplo, el sistema judicial, las políticas de seguridad, etcétera), y sin duda, la erogación de recursos.

14 De todos modos, tal como señala Christian Courtis, los límites de la actuación legítima de la administración de justicia variará, teniendo en cuenta cada contexto histórico y político, dependiendo del grado de legitimidad de las instancias políticas (Cf. “Reyes desnudos. Algunos ejes de caracterización de la actividad política de los tribunales”, en *Filosofía, Política, Derecho. Homenaje a Enrique Marí*, Claudio Martiniuk y Roberto Bergalli (comps.), Edit. Prometeo, Buenos Aires, 2004.

—los jueces determinan pautas mínimas para el diseño y la implementación de las políticas públicas—. ¹⁵

Diversos casos que el CELS litiga ante los tribunales, algunos de los cuales serán mencionados en el próximo apartado, apuntan a corregir políticas públicas contrarias a derechos humanos, a implementar medidas que el Estado ha omitido para garantizar derechos humanos, o a definir un contenido de las políticas públicas acorde con los estándares de derechos humanos. Estos casos también demuestran hasta qué punto no deben considerarse antagónicas las estrategias de incidencia política y las estrategias de litigio; por el contrario, ambas deben articularse.

En este sentido, por un lado, las estrategias jurídicas deben responder a una agenda de incidencia previamente definida, y ser funcionales a aquélla. Tal como veremos a partir de algunos de los casos litigados por el CELS, el camino judicial emprendido por organizaciones de la sociedad civil puede apuntar a compensar la inoperancia de las instancias de fiscalización del propio Estado; y, en ocasiones, a activar debates sociales que no han sabido nutrir los tradicionales actores políticos.

Éste es el caso de la batalla judicial por la nulidad de las leyes de punto final¹⁶ y obediencia debida.¹⁷ Estas leyes fueron sancionadas durante los primeros años del retorno a la democracia, con el fin de evitar la investigación y sanción de los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. En este caso, la actuación ante los tribunales buscó complementar la campaña política del movimiento de derechos humanos en contra de la impunidad.¹⁸

15 Para ampliar esta clasificación de las distintas formas de intervención judicial en políticas públicas, ver Abramovich, Víctor, “Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales”, cit., pp. 49 y ss.).

16 Ley 23.492 del 29 de diciembre de 1986.

17 Ley 23.521 del 9 de junio de 1987.

18 “Es importante aclarar que a partir de marzo de 2001, varios jueces y Cámaras de Apelación de todo el país dictaron la nulidad de las leyes de impunidad, basándose en argumentos de derecho interno e internacional. El pasado 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ratificó la invalidez e inconstitucionalidad de estas leyes por ser contrarias a normas internacionales que hoy tienen jerarquía constitucional y siguiendo los lineamientos fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Barrios Altos” contra Perú. Según la Corte Suprema, el Estado tiene la obligación de investigar y sancionar los

Por otro lado, no es cierto que las estrategias jurídicas tiendan a limitar la esfera política. Es posible encontrar diversas formas de articulación entre ambas instancias e, incluso, modalidades de intervención judicial que, lejos de opacar la actividad política, pueden activar procesos de toma de decisión sobre políticas de Estado, abriendo canales de diálogo entre los poderes, garantizando nuevas vías de participación comunitaria y vigorizando una lánguida esfera pública.¹⁹

Por último, no es cierto que la judicialización de ciertos conflictos conduzca necesariamente al debilitamiento de la capacidad de acción política de las organizaciones y los movimientos sociales. Es posible pensar en formas de intervención del Poder Judicial que apunten a fortalecer la capacidad de acción colectiva de las organizaciones sociales, robusteciendo en lugar de debilitar ciertos procesos políticos.

3. El litigio estratégico: elección de casos testigo, el uso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; las vías novedosas; la capacitación a los operadores jurídicos

Cabe aclarar que, desde el primer momento, el CELS estableció la importancia de presentar *casos testigo*; esto es, casos que reflejaran patrones de violaciones de derechos humanos y que, por su similitud con otros, los resultados pudieran ser aprovechados para tramitar nuevas causas. En otras palabras, los casos que se llevan desde el CELS implican violaciones significativas por su concreto o potencial impacto en la comunidad, de modo que su tratamiento legal permita implementar alternativas que tiendan a resolver problemas que afectan a amplios sectores sociales.

Otra de las características que reúnen los casos litigados por el CELS es que mediante su querrela intentamos discutir la adecuación de alguna política pública con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este

crímenes cometidos durante la última dictadura militar, los que no son susceptibles de ser amnistiados. En un fallo anterior, el Alto Tribunal ya había establecido la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad”.

19 Abramovich, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", cit.

sentido, es preciso tener en cuenta que Argentina ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es más, a partir de la reforma constitucional de 1994, varios de los tratados más importantes tienen la misma jerarquía que la Carta Magna.²⁰ Por ello, el CELS ha orientado su trabajo jurídico a lograr la plena aplicación de los estándares de derechos humanos reconocidos en los tratados por los tribunales locales, procurando mediante el litigio ante los tribunales, discutir la adecuación de las políticas públicas sobre derechos humanos.²¹ Para tal fin, se recurre a diversas estrategias jurídicas, en muchos casos intentando vías novedosas.

Así, podemos mencionar la utilización frecuente del instituto del *amicus curiae*. Los *amici curiae* consisten en presentaciones que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial —pero con un justificado interés en la resolución final del litigio—, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia, a través de aportes

20 El artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (reformada en el año 1994) establece que: “... La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y Sanción de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...”. Se debe aclarar que, con posterioridad a la reforma constitucional, el Congreso Nacional también reconoció idéntica jerarquía a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (por Ley 24.820, del 30 de abril de 1997 se le otorgó jerarquía constitucional a la Convención que ya había sido aprobada el 13 de septiembre de 1995, por Ley 24.556); y a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (por Ley 25.778, del 3 de septiembre de 2003, aunque la Convención ya había sido aprobada por Ley 24.584 varios años antes).

21 Mediante algunos casos, por ejemplo, intentamos discutir la política en materia de planes sociales del gobierno. Uno de los planes sociales más importantes del país es el “Plan Jefes y Jefas de Hogar”, que consiste en la asignación de 150 pesos (50 dólares) a cada jefe o jefa de hogar desempleado con hijos a cargo. Si bien el gobierno lo había presentado como un plan universal, lo cierto es que en su aplicación estableció fuertes límites para acceder a él. Con la presentación de un amparo, conseguimos discutir algunos de estos límites y logramos la inscripción de personas que cumplían con todos los requisitos impuestos por la ley pero que por inscribirse luego del plazo de inscripción no les permitían acceder a este plan social.

de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. El instituto del *amicus curiae* permite aportar en el debate del proceso nuevos argumentos jurídicos, a la vez que garantizar un mecanismo de participación ciudadana que vuelve la búsqueda de la justicia una actividad colectiva, no circunscrita a la decisión del juez y a los argumentos de las partes. Además, la oportunidad de agregar estos *amici* al expediente opera como mecanismo de control del propio tribunal que no podrá pasar por alto argumentos que le fueron acercados por actores de la comunidad, individuos u organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio. Si bien en Argentina todavía no hay una ley que haya acogido este instituto, muchos tribunales lo han aceptado en el marco de causas sobre interés público.²² Es más,

22 En un documento elaborado por el CELS se detallan algunas de las decisiones judiciales que receptara el instituto (disponible en www.cels.org.ar). Un caso que, sin lugar a dudas, sentó jurisprudencia fue el de la causa sobre “Hechos ocurridos en el ámbito de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada” (Causa núm. 761), tramitado ante la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal. Con fecha 18 de mayo de 1995, la Cámara Federal en pleno resolvió admitir el memorial en derecho presentado por dos organismos internacionales de derechos humanos, CEJIL y Human Rights Watch/Americas. Estos organismos se presentaron en la causa solicitando a la Cámara ser tenidos por *amici curiae* a fin de ofrecer al tribunal argumentos de derecho internacional sobre la obligación del Estado para con los familiares de las víctimas de desaparición forzada. En particular, se proporcionaban fundamentos jurídicos respecto del derecho a la verdad de las víctimas, los familiares y la sociedad en su conjunto. Otro caso que vale la pena citar, en el cual fue admitida la presentación de un *amicus curiae* es la causa “Sterla, Silvia s/ interrupción de la prisión preventiva” que tramitó ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal núm. 2 de la Capital Federal. En tal sentido, con fecha 5 de agosto de 1996 el CELS se presentó a fin de incorporar a la causa un memorial en derecho en carácter de *amicus*, aportando al tribunal elementos de derecho internacional de los derechos humanos relativos a las condiciones de detención de los enfermos con HIV y al carácter restrictivo de la prisión preventiva en tales casos. El juez de la causa, al resolver sobre su admisibilidad, tomó como base los argumentos de la Cámara Federal en la causa ESMA. Destacó, además, el papel de las ONG en la transformación del pensamiento jurídico de nuestro país y sostuvo que aquéllas habían hecho un aporte fundamental al fortalecimiento de la sociedad civil. También ha tenido oportunidad de expedirse sobre este instituto la Cámara Nacional de Casación Penal. En el caso “Felicetti, Roberto y otros s/ revisión” (causa núm. 2831), tramitado ante la Sala II, diferentes organismos de derechos humanos se presentaron con el fin de someter a su consideración algunos argumentos de derecho internacional de los derechos humanos de relevancia para resolver el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos por el copamiento del regimiento de La Tablada. En especial, el *amicus* establecía la obligación del Estado argentino de cumplir con las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos a efectos de garantizar la doble instancia a los detenidos. En la sentencia del 23 de noviembre de 2000, la Sala II de la Cámara de Casación —no obstante haber rechazado el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos— citó ampliamente el *amicus* presentado, detallando los argumentos contenidos en el memorial.

recientemente la Corte Suprema ha dictado una acordada receptando y reglamentando la figura del *amicus curiae* para los casos en trámite ante el máximo tribunal de justicia del país²³.

Otro de los mecanismos generalmente utilizados por el CELS es la presentación de casos ante los organismos internacionales de derechos humanos, en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Actualmente, patrocinamos más de 30 casos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Estos mecanismos son herramientas fundamentales para la incidencia en políticas públicas y en el diseño institucional.

Las organizaciones de derechos humanos históricamente han recurrido a la denuncia internacional²⁴ como forma de presión a los gobiernos para el respeto de los derechos humanos en períodos de dictadura. Como esbozó alguna vez Gastón Chillier,²⁵ los mecanismos internacionales de protección de derechos huma-

23 Acordada 28/04, del 14 de julio de 2004. Los requisitos que impone para la presentación de *amicus* son los siguientes: ser una persona física o jurídica con reconocida competencia en la cuestión debatida; fundamentar el interés para participar de la causa e informar sobre la existencia de algún tipo de relación con las partes del proceso; expedirse exclusivamente a favor de la defensa de un interés público; presentarse dentro de los 15 días hábiles del llamado de autos para sentencia y limitar la exposición a un máximo de 20 carillas tamaño oficio. Los “amigos del tribunal” no tienen calidad de parte, derechos procesales ni derecho a cobrar honorarios judiciales.

24 Existen distintos mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Algunos requieren la presentación de denuncias por casos concretos (ya sea individuales o colectivos), tales como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Otros, supervisan la situación general de derechos humanos periódicamente, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Algunos de estos mecanismos fueron creados y regulados en tratados adheridos por el Estado, y se dedican a supervisar las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos en ese instrumento internacional (por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos vigilan el respeto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica); otros mecanismos, en cambio, fiscalizan la vigencia de los derechos humanos —en general o en particular, de cierto derecho o de cierto país— de todos los Estados parte de determinada organización internacional, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —tales como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los grupos de trabajo o los relatores especiales—.

25 De la organización WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos).

nos se presentaban como herramientas idóneas para desestabilizar las dictaduras. En épocas de democracia, estos mecanismos pueden cumplir un papel muy importante en la consolidación del Estado de Derecho.

La presentación de denuncias por casos individuales o colectivos, o de situaciones generales ante los mecanismos internacionales de derechos humanos es esencial ante el fracaso de los mecanismos locales de protección. A la vez, permite que estos órganos contribuyan a fortalecer las instituciones democráticas del país y a destacar la prioridad de los derechos humanos en las agendas nacionales y multilaterales de los Estados. El sistema internacional de protección de derechos humanos actúa entonces como última instancia en la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos, pero a la vez como fuente de principios y estándares de derechos, mínimos y comunes a todos los países, que permiten impulsar y orientar procesos de fortalecimiento de la democracia en los países. Nuevamente, en cuanto a los casos individuales, es esencial realizar una buena selección a fin de que los organismos internacionales no sólo protejan a las víctimas del caso individual, sino también activen procesos de cambios institucionales y legales en el país y la región.

A modo de ejemplo, algunos de los casos litigados por el CELS ante el Sistema Interamericano han permitido, entre otras cosas, que los tribunales argentinos reconocieran el derecho a la verdad de los familiares y víctimas del terrorismo de Estado;²⁶ que el Congreso Nacional derogara la ley de migraciones sancionada durante la última dictadura militar y sancionara una nueva ley migratoria en consonancia con los estándares internacionales;²⁷ que se discutieran mejoras en los procedimientos sobre reajustes previsionales e impulsar reformas a la ley sobre seguridad previsional que viola derechos humanos de los jubilados;²⁸ que se debatieran posibles reformas al Código de Justicia Militar para garantizar el dere-

26 CIDH, “Alejandra Lapacó”, caso núm. 12.059. Ver el acuerdo de solución amistosa firmado en el caso, avalado por la CIDH mediante el Informe 21/00.

27 CIDH, “Juan Carlos De la Torre”, caso núm. 12.306, Argentina. Este caso aún se encuentra en proceso de solución amistosa.

28 CIDH, “Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros”, caso núm. 11.670, Argentina. Este caso aún se encuentra en proceso de solución amistosa.

cho al debido proceso de los integrantes de las fuerzas armadas;²⁹ que se planteara la necesidad de adaptar las leyes y prácticas en materia de detención de personas sin orden judicial por parte de las fuerzas policiales;³⁰ y que se garantizara el acceso de las víctimas a los sumarios administrativos instruidos contra los policías bonaerenses involucrados en casos de violencia y abusos.³¹

Por medio de otros casos en trámite se intenta que Argentina modifique el Código Penal, para adecuar la tipificación de delitos de calumnias e injurias a los estándares en materia de libertad de expresión;³² que se revierta la práctica que permite la impunidad en los casos de torturas;³³ o que se garantice el debido proceso en los procesos de destitución de magistrados, fundamental para garantizar la independencia judicial.³⁴

29 CIDH, “Rodolfo Correa Belisle”, caso núm. 11.758, Argentina. Este caso aún se encuentra en proceso de solución amistosa.

30 Corte IDH, “Walter Bulacio”, caso núm. 11.752, Sentencia del 18 de septiembre de 2003. En este caso se ha firmado un acuerdo de solución amistosa, mediante el cual el Estado reconoció su responsabilidad internacional por las violaciones a los derechos humanos del joven Walter Bulacio y su familia; y las partes acuerdan que sea la Corte Interamericana la que fijará las reparaciones. La sentencia sobre reparaciones se fija el 18 de septiembre de 2003. Entre las medidas de reparación, la Corte Interamericana ordena al Estado argentino adaptar la legislación argentina sobre causas y condiciones de detención a los estándares internacionales.

31 CIDH, “Sergio Andrés Schiavini”, caso núm. 12.080, Argentina.

32 CIDH “Verbitsky, Sanz, Acher”, caso núm. 12.128, Argentina; y “Eduardo Kimel”, caso núm. 12.218, Argentina. Es importante tener en cuenta que hace unos años, gracias a la presentación de otro caso ante la CIDH (“Verbitsky”, caso núm. 11.012), Argentina derogó del Código Penal el delito de desacato, que establecía una pena para quienes emitieran opiniones o reprodujeran información que lesionara el honor de los funcionarios públicos (ver CIDH, Informe 22/94, del 20 de septiembre de 1994). Pero además, como parte del acuerdo de solución amistosa al que se arribó, la Comisión dictó un informe en el que declaró en forma explícita la incompatibilidad de estas leyes con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (cf. CIDH, Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA./Ser.L/V/II.88, doc. 9, 17 de febrero de 1995), que se aplica a todos los Estados de la región, y que motivó reformas legales en al menos 14 países más.

33 CIDH, “Christian Daniel Domínguez Domenichetti”, caso núm. 11.819, Argentina.

34 CIDH, “Ana María Careaga y otros”, petición 415/03, Argentina; y “Luis Alberto Leiva”, petición 666/03, Argentina.

Ahora bien, al proponernos influir en políticas públicas y en el diseño institucional no podemos soslayar los nuevos espacios transnacionales de definición de esas políticas e instituciones. Es claro que, en la actualidad, los organismos internacionales más poderosos son las instituciones financieras internacionales. Éstas, a su vez, cuentan con órganos de control (en algunos casos, independientes), algunos de los cuales permiten la participación de la sociedad civil. Me refiero, por ejemplo, al Panel de Inspección del Banco Mundial. El ámbito de las instituciones financieras internacionales (IFI) y el trabajo sobre los órganos que rigen los nuevos bloques del comercio internacional pueden ser explorados como opciones estratégicas desde las cuales controlar instituciones e influir en políticas públicas, con impacto en la vigencia de los derechos humanos.

El CELS, por ejemplo, en el año 1999 recurrió al Panel de Inspección del Banco Mundial para denunciar la reducción de las partidas presupuestarias que Argentina asignaba a un plan social, conocido como “Pro-huerta”,³⁵ como consecuencia de la política de ajuste estructural. Si bien en 1998 el presupuesto del Programa fue de 11,2 millones de pesos (o dólares) y atendió a una población de 2.744.956 personas, inesperadamente la Ley de Presupuesto para 1999 destinaba al “Pro-huerta” solamente 4 millones de pesos. Ante esta situación, beneficiarios y técnicos del Programa decidieron iniciar diversas actividades para lograr el refinanciamiento de “Pro-huerta”. Una de estas acciones fue la presentación de un reclamo ante el Banco Mundial con el patrocinio del CELS. En la denuncia se solicitó al Banco que hiciera valer una cláusula contemplada en el último crédito de ajuste estructural que obligaba al gobierno argentino a mantener el financiamiento de una canasta de programas sociales protegidos, entre ellos el “Pro-huerta”. A raíz de la falta de una respuesta satisfactoria, se

35 El “Programa de Promoción de la Autoproducción de Alimentos, Pro-huerta” aborda la seguridad alimenticia desde la perspectiva de la autoproducción de alimentos por parte de beneficiarios. Su prestación consiste en la distribución gratuita de semillas y capacitación para trabajar la tierra y adecuar la dieta a los alimentos que se obtienen de la huerta. El objetivo del Pro-huerta es mejorar la dieta de la población con necesidades básicas insatisfechas (población NBI) y/o debajo de la línea de pobreza.

dirigieron los reclamos al Panel de Inspección del Banco Mundial. En forma inmediata a la presentación de la denuncia, una vez que ésta se hizo pública, la Secretaría de Desarrollo Social destinó al Programa los fondos necesarios para la compra de las semillas (1,5 millones de pesos) y la Jefatura de Gabinete le giró tres millones de pesos para solventar los gastos operativos de agosto a diciembre del año 1999. Hasta la fecha, el Programa “Pro-Huerta” se ha mantenido.

Por último, como parte de las estrategias para litigar este tipo de casos, hemos tomado conciencia de la importancia de que los operadores jurídicos cuenten con capacitación suficiente. En este sentido, el CELS ha organizado varios cursos y seminarios, y ha firmado —hace ya 10 años— un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), mediante el cual los estudiantes del último año de la carrera de abogacía realizan su práctica profesional en el CELS. La clínica jurídica del CELS está especializada en derechos humanos y permite a los estudiantes participar activamente en las acciones jurídicas emprendidas por el CELS. Durante los 12 meses que los estudiantes cursan la materia (obligatoria conforme la currícula de la UBA), se presentan varias acciones judiciales y dictámenes, se realizan investigaciones, se estudian normas jurídicas y su adecuación a los estándares internacionales en la materia, se discuten estrategias jurídicas y políticas, etcétera. Por otro lado, a partir del mes de agosto de 2002, el CELS inauguró una segunda clínica jurídica de la Facultad de Derecho de la UBA, esta vez especializada en derechos humanos de los migrantes y los refugiados.³⁶

4. Algunos casos paradigmáticos litigados por el CELS

El CELS se encuentra actualmente litigando más de 100 casos en los tribunales argentinos, y más de 30 ante los organismos internacionales de derechos humanos. En este apartado me referiré, únicamente, a tres de estos casos que muestran

³⁶ La clínica se organiza en conjunto con la Comisión para la Ayuda al Migrante y Refugiado (CAREF).

la enorme potencialidad del litigio estratégico para la incidencia en políticas públicas sobre derechos humanos.

En el primero de ellos se discutió el alcance de las obligaciones del Estado en materia de derecho a la salud. Concretamente, se exigió a los tribunales obligar al gobierno a fabricar una vacuna —contra una enfermedad que se desarrolla únicamente en Argentina— que había sido dejada de producir por un laboratorio extranjero.

En el segundo caso se discutió el alcance del derecho al voto de los presos sin condena. El Código Electoral de la Nación, y su reglamentación, prohibían ejercer este derecho a todas las personas privadas de libertad, fueran éstas condenadas o procesadas, en abierta contradicción a las normas internacionales de derechos humanos. Como veremos, conseguimos que los tribunales no sólo declararan inválida la restricción al derecho por violar la presunción de inocencia y el derecho a la no discriminación; sino que también impusieran plazos al poder político (Congreso y Poder Ejecutivo) para adaptar la legislación y reglamentación a los estándares de derechos humanos.

En el tercer caso todavía en trámite, se plantea la situación de la sobrepoblación carcelaria de la Provincia de Buenos Aires, la provincia más poblada y, a la vez, con la mayor cantidad de presos del país. Mediante la presentación de un hábeas corpus colectivo a favor de todos los detenidos en comisarías de la Provincia de Buenos Aires procuramos que los tribunales asumieran un rol más activo en materia de control y definición de políticas carcelarias; específicamente, que fijaran cupos carcelarios y condiciones mínimas de detención que deberán respetarse en todas las dependencias de detención de personas.

Los tres casos mencionados son colectivos, pues involucran a un grupo indeterminado de personas en la misma situación. En este sentido, una característica de este tipo de casos es la discusión sobre la legitimación de quién presenta el caso en representación del grupo. En el primer caso, se trató de una persona domiciliada en la zona con mayores posibilidades de propagación de la enfermedad en cuestión. En el segundo y tercer caso, la presentación judicial fue realizada direc-

tamente por el CELS en su carácter de organización de derechos humanos.³⁷ En los tres casos se buscó que los tribunales no sólo definieran el alcance de los derechos en juego sino que también se involucraran en que su ejercicio fuera concretamente garantizado. Veamos.

Amparo por la producción de una vacuna contra la Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA)

El 8 de noviembre de 1996, Mariela Viceconte, con el patrocinio de abogados del CELS, interpuso una acción de amparo ante la justicia federal con el fin de lograr que el Estado nacional fuera obligado a producir una vacuna (Candid I) contra la Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA), una enfermedad endémica y epidémica. En realidad, el Estado argentino había asumido el compromiso político de fabricar la vacuna y hasta había elaborado un cronograma para su producción, pero nunca lo había cumplido.

La población en riesgo de contraer la FHA era de alrededor de 3.500.000 habitantes en 1996. La medida sanitaria más adecuada para combatirla es el suministro de la vacuna Candid I cuya efectividad está en el orden del 95% y ha sido avalada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se trata de una vacuna denominada “huérfana” pues su producción no resulta rentable para los laboratorios.

La presentación judicial fue rechazada en primera instancia. La jueza consideró que como existía una previsión presupuestaria para el desarrollo de esa vacuna, no podía exigir nada más al gobierno. Además señaló que excedía el marco del

³⁷ Es importante destacar que el artículo 43 de la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, prevé el amparo colectivo. Esta norma establece: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En este caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”.

amparo judicial garantizar el acceso a la medicación de todos los habitantes de las zonas afectadas. Ante ello, el CELS presentó una apelación. En el mes de junio de 1998, la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal falló ordenando al Ministerio de Salud y Acción Social y al Ministerio de Economía cumplir estrictamente y sin demoras con el cronograma para la construcción del laboratorio que fabricaría la vacuna³⁸. En su fallo, la Cámara responsabilizó en forma personal a los respectivos ministros y puso la sentencia en conocimiento del Presidente de la Nación y del Jefe del Gabinete de Ministros.

Luego de diferentes recursos interpuestos por el Estado, la sentencia quedó firme. Ante el incumplimiento de las medidas ordenadas por la justicia, el CELS solicitó se fijaran "astreintes" —multa que se acumula por cada día de incumplimiento— y se embargara del presupuesto de la Nación para el año 2001 la partida asignada para la producción de la vacuna. La jueza de primera instancia decretó la indisponibilidad de los fondos previstos en la partida presupuestaria respectiva, a fin de ser aplicados con exclusividad al cumplimiento de la sentencia. Asimismo, dispuso la imposición de sanciones económicas por cada día de incumplimiento. Esta decisión fue apelada por el Estado.

Radicada la causa en el tribunal de apelaciones, éste citó al ministro de Salud a una audiencia oral a fin de que diera cuenta de las razones por las cuales —a más de tres años de dictada la sentencia— aún la vacuna no se estaba produciendo. Además, los jueces ordenaron la realización de una auditoría sobre el control de la gestión del cronograma para producir la vacuna. En el mes de diciembre de 2001 el tribunal requirió al Poder Ejecutivo para que le informara si existía la previsión de una partida de dinero en el proyecto de presupuesto que anualmente debería enviar al Congreso de la Nación, para atender a los gastos que irrogaría el proceso de producción de la vacuna Candid I.

38 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, caso "Viceconte, Mariela c/ Estado Nacional- Ministerio de Salud y Acción Social s/ Amparo", 2 de junio de 1998, publicado en *La Ley*, Suplemento de Derecho Constitucional, 5 de noviembre de 1998. El caso fue comentado en distintas publicaciones. Entre ellas, ver Zeledón, C. (ed.), *Los derechos económicos, sociales y culturales. Un desafío impostergable*, investigación sobre Argentina, República Dominicana, Venezuela y Nicaragua, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, 1999.

Es importante aclarar que desde entonces, periódicamente, la justicia convoca a audiencias para supervisar el estado de cumplimiento del cronograma definido. Actualmente, la elaboración de la vacuna ya ha superado la etapa de prueba en animales y ha comenzado a ser probada en humanos.

Como vimos, en este caso el Poder Judicial se limitó a exigir judicialmente medidas de política pública ya asumidas por el Estado. No cuestiona ni analiza la política, sino que transforma su carácter de mera decisión discrecional en obligación legal. El caso muestra, además, la importancia del rol judicial en el control de la asignación y ejecución de las partidas presupuestarias. En las acciones colectivas que demandan la protección de los derechos sociales se pone en juego la implementación de políticas públicas y la consiguiente disposición de partidas presupuestarias. En suma, se ha entablado un diálogo constructivo entre los poderes políticos del Estado y la judicatura, en el que cada uno ejerce sus respectivas competencias institucionales en pos del efectivo cumplimiento del derecho a la salud.

Amparo por el derecho al voto de los detenidos sin condena

En octubre del año 1998, el CELS presentó un amparo colectivo contra los ministerios de Justicia e Interior de la Nación, con el objeto de solicitar se garantice el ejercicio del derecho al sufragio de las personas que se encuentren privadas de su libertad sin condena en todos los establecimientos penitenciarios del país. El argumento principal del amparo era que no obstante una persona podía estar privada de la libertad ambulatoria por razones de prevención —más allá de la arbitraria extensión del uso de la prisión preventiva en nuestro país—, el resto de sus derechos no se encuentran afectados por dicha restricción y deben poder ser ejercidos ampliamente. Por lo demás, la prohibición dispuesta en el artículo 3 inciso d) del Código Electoral³⁹ y el reglamento violaba la presunción de inocencia y el derecho de no discriminación de los procesados en prisión preventiva.

La acción fue rechazada cuatro meses después de presentada por la jueza electoral de primera instancia. El fundamento de la magistrada fue de lo más insólito.

39 “Están excluidos del padrón electoral: [...] Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad...”.

Sostuvo que la prohibición era válida por cuanto, al estar privado de la libertad física, el detenido también estaba privado de la “libertad” psíquica; esto es, carecía de discernimiento, intención y voluntad, los tres componentes de la libertad consagrada en el derecho civil. El CELS apeló la sentencia ante la Cámara Nacional Electoral, que revocó el fallo de primera instancia reconociendo “la legitimidad activa” de la institución, por su carácter de organismo de derechos humanos. Sobre la cuestión de fondo, la Cámara definió al artículo 3 inciso d) del Código Electoral como manifiestamente contrario al artículo 18 de la Constitución Nacional que “consagra el principio de inocencia” y al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que sólo impone límites en los derechos políticos “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal”.⁴⁰

Un dato a tener en cuenta es que la Cámara también basó su decisión en una Observación General del Comité de Derechos Humanos⁴¹ emitida por aquellos días, que interpretaba el alcance del derecho consagrado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité estableció con claridad que no podía limitarse el derecho al voto de las personas privadas de la libertad sin sentencia. Si bien la resolución del Comité fue general, pues no se refería a algún país en particular, el tribunal entendió que al ser Argentina parte de este tratado, no podía dejar de tener en cuenta la interpretación que de dicho instrumento hiciera el órgano creado a tal fin.

40 Es importante advertir que la Cámara Electoral consideró que el artículo 23 de la Convención Americana es directamente operativo.

41 Se trata del órgano que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas. El Comité tiene facultades para analizar casos concretos en un proceso contradictorio entre el peticionante y el Estado; de supervisar la situación general de derechos humanos en los Estados parte, mediante el mecanismo de informes periódicos que deben presentar los gobiernos; y de interpretar el Pacto, estableciendo el alcance de los derechos allí consagrados. En este caso, se trata de una resolución emitida en el marco de esta última facultad (Observación General núm. 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (Art. 25)”, del 12 de julio de 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment núm. 25.

La batalla judicial siguió con varios recursos extraordinarios, de los dos ministerios y del CELS, hasta que llegó a la Corte Suprema. Nosotros reclamábamos que, más allá de decretar la inconstitucionalidad de la norma, la justicia debía garantizar el efectivo ejercicio del derecho.

El 9 de abril de 2002, finalmente, la Corte Suprema expidió su fallo y resolvió favorablemente el amparo.⁴² La decisión del Alto Tribunal —con el voto de siete de sus miembros— por un lado, confirmó la sentencia de la Cámara, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 3º del Código Electoral Nacional, que dejaba fuera del padrón a los detenidos, cualquiera fuera su situación procesal. Pero, por otro lado, hizo una importante incorporación que es la que produce los resultados prácticos de la decisión. Con el simple argumento de que “reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo”, los miembros de la Corte resolvieron urgir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo para que en seis meses dispongan las medidas necesarias para que los presos puedan efectivamente votar, cuando llegue el momento, en sus lugares de detención.

El cumplimiento del fallo fue supervisado por la justicia. Esto implicó que, si bien en un principio el Congreso de la Nación incumplió el plazo de 6 meses, la jueza de primera instancia, a cargo del expediente nuevamente, a pedido del CELS, intimó a las autoridades a acatarlo. Finalmente, el 29 de diciembre de 2003, a través de la Ley 25.858, se incorporó al Código Nacional Electoral el derecho al sufragio de las personas privadas de su libertad sin condena firme. La norma derogó el inciso d) del artículo 3 del Código que dejaba a estas personas fuera del padrón electoral.⁴³ Todavía resta por adoptarse el nuevo reglamento que establecerá cómo deberán organizarse los padrones electorales

42 CSJN, "Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo", 9 de abril de 2002, El Dial, AMDE5.

43 La norma ordena a la Cámara Nacional Electoral confeccionar un Registro de Electores Privados de Libertad y habilitar mesas de votación en cada establecimiento de detención. Sostiene, además, que si la persona se encontrase detenida en un distrito electoral diferente, sus votos se adjudicarán al distrito en el que estén empadronados. La disposición entrará en vigencia luego de su reglamentación, que estará a cargo del Poder Ejecutivo.

de todas las cárceles argentinas. De todas maneras, es prácticamente un hecho que los detenidos en prisión preventiva votarán en las elecciones legislativas nacionales del año 2005. Esta medida beneficiará a alrededor de 26.500 personas que se encuentran privadas de su libertad en cárceles a disposición de la justicia penal sin condena.⁴⁴

En este caso, la intervención judicial se dedicó a examinar la compatibilidad de la política pública con el estándar jurídico aplicable y, por ende, su idoneidad para satisfacer el derecho en cuestión. Al considerar que era incompatible con el estándar, reenvió el asunto a los poderes respectivos para que ellos reformulen la política. El Poder Judicial no especificó cómo se debía garantizar el voto de los detenidos sin condena, sino que estableció que ello era obligación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y realizó un seguimiento de dicha obligación.

Hábeas corpus colectivo en la provincia de Buenos Aires por presos en comisaría

El 12 de noviembre de 2001, el CELS presentó un hábeas corpus colectivo frente a la grave situación producida por el hacinamiento de detenidos en comisarías de esta jurisdicción.⁴⁵ El CELS solicitó a ese tribunal que interviniera con relación a los innumerables problemas generados por la detención de personas en dependencias policiales, que ordenara al Poder Ejecutivo diseñar e implementar las políticas necesarias para solucionar esta situación, y que determinara un mecanismo efectivo para evitar la reiteración de estos problemas en el futuro. Las

44 Según el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. A ellos deben sumarse las miles de personas que se encuentran procesadas y alojadas irregularmente en comisarías como consecuencia de la sobrepoblación. Se trata de un total aproximado de 40.000 personas.

45 Al 2 de julio del año 2004, 5.441 personas se encontraban alojadas en comisarías de la provincia en condiciones de vida degradantes, padeciendo hacinamiento y situaciones de violencia cotidianas. Esta situación se viene agravando desde 1994, año en que la provincia decretó la emergencia carcelaria. Desde ese año la cantidad de presos en comisarías creció un 117 por ciento y la cantidad total de presos en la provincia pasó de 11.985 a 29.793. Las detenciones en comisarías se incrementaron progresivamente desde la sanción de la Ley 12.405 en marzo del año 2000, que restringió las condiciones de excarcelación provocando el colapso del sistema penitenciario en general. Se promovió, así, la utilización generalizada de lo que era y debería volver a ser una medida de excepción: la prisión preventiva.

comisaría no cuentan con lugares adecuados para la detención de personas por tiempo prolongado.⁴⁶

La acción se planteó en forma colectiva, en representación de todas las personas detenidas en comisaría, al entender que sólo así se podría lograr una solución de fondo. Presentar acciones individuales en cada caso puede incluso empeorar la situación de los demás afectados. La orden judicial de traslado de una unidad de detención a otra puede aliviar la situación de la primera pero agravar la de la segunda. Se trata de problemas típicos de la distribución de recursos escasos, que la actuación judicial a través de casos individuales no hace más que complicar.

Si bien la Constitución no prevé expresamente el hábeas corpus colectivo, sino el amparo colectivo, entendíamos que en tanto el hábeas corpus es una modalidad específica del amparo, la acción no podía rechazarse por argumentos formales. Por otra parte, la acción fue presentada directamente ante el Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires. Entendíamos que era este tribunal, por su jerarquía y jurisprudencia, el que podía estar en condiciones jurídicas y políticas de asumir un caso como éste, por la importancia y gravedad institucional de la cuestión.

La sala III del Tribunal de Casación Penal de la Provincia rechazó la acción de hábeas corpus interpuesta. Alegó que el reclamo no era de su competencia y cuestionó la figura del hábeas corpus colectivo para aplicar en este caso. Ante el rechazo, el CELS presentó el recurso extraordinario provincial por inaplicabilidad de la ley y nulidad y recurso federal por arbitrariedad. La Suprema Corte bonaerense decidió en términos similares el rechazo a la medida interpuesta. Se limitó a enviar oficios a cada uno de los jueces competentes para que atendieran la situación de los detenidos bajo su jurisdicción. El CELS, en consecuencia,

⁴⁶ Según datos revelados por el CELS, en celdas de 1,8 x 2,5 metros se ha llegado a alojar a 10 personas. Estos espacios se encuentran en un estado deplorable de conservación e higiene, carecen de ventilación, luz natural y mobiliario. La falta de lugar y recursos hace que los detenidos deban turnarse para dormir sobre el suelo. Los sanitarios son escasos y la alimentación deficiente. El riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas es muy alto y los hechos de violencia son una constante.

presentó un recurso extraordinario federal para que la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolviera el asunto.

En el mes de febrero de 2004, el Procurador General de la Nación, en su dictamen ante la Corte, avaló la posición del CELS. En primer lugar, el Procurador consideró que “el CELS se halla legitimado activamente para accionar en forma colectiva en representación de las personas detenidas en comisarías de la provincia de Buenos Aires”. Y agregó que “reconocer [al CELS] legitimación para representar a los individuos de un colectivo, pero ordenar que el ejercicio de esa representación tenga lugar de manera individual y separada ante cada uno de los jueces a cuya disposición se hallan detenidas [las personas] equivale a desvirtuar la previsión constitucional de una acción colectiva”. En ese sentido, agrega el Procurador, “también lleva la razón la actora [es decir, el CELS] cuando sostiene que, en atención a la situación denunciada —cuyas características y gravedad tanto el Tribunal de Casación como el propio *a quo* [la Suprema Corte provincial] reconocen— el ejercicio de acciones individuales en procesos separados podría incluso perjudicar a los miembros del colectivo”.

Ahora la Corte deberá evaluar el dictamen y los elementos de la causa, y tomar una decisión sobre la calidad de vida y el respeto a los derechos humanos fundamentales de miles de ciudadanos. Para ello, la Corte decidió convocar al gobierno de la provincia y al CELS a una audiencia pública para el 1 de diciembre. El llamado a audiencia pública ya es muy importante, pues es una medida de carácter extraordinario que demuestra que el máximo tribunal reconoce que es responsabilidad del Poder Judicial, en su calidad de garante de derechos humanos, solucionar esta gravísima situación.⁴⁷ En este caso procuramos que el Poder Judicial determine —ante la pasividad de los demás poderes— qué medidas deben adoptarse para resolver la situación de hacinamiento en la provincia de Buenos Aires.

⁴⁷ Las audiencias en casos de trascendencia pública permiten garantizar la publicidad de los actos de gobierno (en este caso, de la cabeza del Poder Judicial) y que la ciudadanía se involucre directamente en cuestiones que resuelve la Corte Suprema.

LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA EN ARGENTINA

Como expusimos anteriormente, más allá de nuestro trabajo como usuarios de la justicia, hace un par de años el CELS comenzó a advertir la necesidad de trabajar en reformas institucionales sobre la justicia. Ello a fin de intentar incidir y lograr que el sistema judicial en nuestro país garantice plenamente la vigencia de los derechos humanos.

Por aquellos días de fines del año 2001, la justicia pasó a estar en el centro de la discusión pública como nunca antes. La sociedad comenzó a ubicar al Poder Judicial y sus decisiones —sobre todo de la Corte Suprema de Justicia— en sus vidas cotidianas. Fundamentalmente, a partir de ciertas políticas públicas, como el “corralito” financiero, la administración de justicia en general, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en particular, se convirtieron en el blanco de los reclamos sociales y las críticas en Argentina. Semanalmente, ahorristas y asociaciones profesionales marcharon a partir del año 2002 al Palacio de Tribunales en demanda de un fallo que pusiera fin a la privación sistemática de justicia. De esta manera, los nuevos reclamos se unieron a las reivindicaciones históricas por justicia: por ejemplo, por las violaciones de derechos sociales, contra la impunidad de los casos de violencia policial, por la falta de esclarecimiento en el atentado a la sede de la mutual judía (AMIA) en 1994, entre otros.

Una cifra puede resultar más que ilustrativa: el 80 por ciento de los casos que se tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado argentino se refieren a violaciones a la protección judicial o al debido proceso; es decir, se refieren a violaciones cometidas por el propio Poder Judicial. Otra cifra es aún más dramática: una encuesta del año 2002 reveló que sólo el 19 por ciento confiaba en la justicia y que más del 89 por ciento de los argentinos tenía un concepto negativo del Alto Tribunal.

Sin embargo, por entonces, el debate no giraba por carriles muy productivos. Por un lado, la gente reclamaba "que se vayan todos"; pero el cambio de integrantes no era suficiente. La Corte Suprema no sólo se encontraba desacreditada por el comportamiento de varios de sus miembros, sino que había sido dañada por

causas más profundas, como prácticas impropias a lo largo de estos últimos 15 años, que socavaron su prestigio y legitimidad. Por otro lado, el poder político hacía oídos sordos a tales reclamos. Los nueve juicios políticos tramitados durante el año 2002 contra todos los integrantes de la Corte Suprema fueron impulsados y desactivados en medio de una clarísima negociación institucional, en la que la moneda de cambio eran fallos importantes para el gobierno.

La oposición llegó a plantear una Asamblea Constituyente para remover a la Corte. Sin embargo, si para cambiar a los miembros de la Corte debían afectarse las reglas constitucionales, el remedio era peor que la enfermedad. La Corte Suprema tampoco se hizo cargo de las exigencias de cambios; no impulsó reformas institucionales en su actuación, tales como las audiencias públicas, la publicidad de las declaraciones juradas de los jueces, el pago de impuesto a las ganancias, entre muchas otras.

Ahora bien, es preciso aclarar que la crisis de legitimidad de la justicia argentina no era nueva ni exclusiva de la Corte Suprema. Había comenzado hacía mucho tiempo y se reproducía con diferente intensidad en distintas provincias del país. En este sentido, desde el CELS habíamos comenzado a monitorear la situación de la justicia en algunas provincias del país, fundamentalmente de su falta de independencia y las sospechas de manipulación sobre todo de sus tribunales superiores.⁴⁸ En estos casos, se advertía con claridad que la fragilidad institucional de la justicia se encontraba íntimamente relacionada con el irregular funcionamiento del sistema político local, las debilidades de la sociedad civil, la falta de libertad de expresión plena, etcétera. Posiblemente el caso paradigmático fue el de la provincia de Santiago del Estero, actualmente intervenida por el Estado federal.⁴⁹

48 Así, por ejemplo, desde el año 1998 el CELS defiende a tres juezas de la provincia de San Luis, quienes fueron sometidas a juicio político y luego removidas de su cargo, por oponerse a avalar una serie de políticas provinciales que vulneraron la independencia judicial. En el juicio político se violaron groseramente las garantías del debido proceso. Ante el agotamiento de las instancias internas, presentamos el caso ante la Comisión Interamericana.

49 Sin embargo, una investigación que llevamos adelante en los últimos años ha demostrado que a la lista de provincias con serios problemas en materia de independencia judicial deben sumarse las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, San Luis, entre otras.

LAS PROPUESTAS DE REFORMAS INSTITUCIONALES PRESENTADAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

A partir de la profundización de la crisis, a principios del año 2002, el CELS, junto con un grupo de organizaciones,⁵⁰ decidió participar activamente en el debate sobre reforma judicial. En tal sentido, elaboró una serie de documentos denominados “Una Corte para la Democracia”,⁵¹ en los que se advirtió que la crisis de legitimidad de la Corte Suprema no estaba relacionada únicamente con la composición del máximo tribunal. En los documentos se presentaron los principales problemas que atravesaba el máximo tribunal, cuáles serían las medidas que deberían adoptarse para superar dichos obstáculos, y cuáles serían las autoridades competentes para impulsarlas. En términos generales, las organizaciones propusieron una serie de reformas que permitirían reconstruir nuestras instituciones más básicas sin caer en la incoherencia de hacerlo desobedeciendo la ley.

Entre otros problemas estructurales se puntualiza: 1) La excesiva acumulación de causas por la ampliación de su competencia, lo que produce demoras en su resolución, y obstaculiza un seguimiento correcto de las decisiones del tribunal para analizar la calidad de sus razonamientos y preservar la seguridad jurídica. Esto se explica, en gran parte, por la significativa cantidad de causas que resuelve anualmente la Corte Suprema de Argentina. 2) La falta de publicidad de las audiencias que las partes tienen con ella, dando lugar a posibles tratos desiguales como consecuencia del mayor “acceso” que alguna de ellas pudiera tener a los despachos de los miembros del tribunal. 3) Los obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de justicia en aquellos casos en que las cuestiones en debate no conciernen solamente a las partes involucradas en el proceso, sino que la decisión de la Corte puede afectar el interés público. 4) La falta de transparencia en la gestión y funcionamiento de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto los ministros no presentan las declaraciones juradas patrimo-

50 Se trata de la Asociación de Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y la Unión de Usuarios y Consumidores.

51 Disponibles en www.cels.org.ar.

niales exigidas por la Ley de Ética Pública. 5) La falta de un mecanismo de control de la administración del Poder Judicial. En este sentido, las tareas de administración que ejercen la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura no están sometidas a algún control externo, como sería la Auditoría General de la Nación. 6) El permiso a los jueces para no pagar impuestos a las ganancias. En los últimos tiempos, la ciudadanía ha manifestado su rechazo a todos los privilegios y prerrogativas de que gozan los funcionarios del Estado. En este contexto se ubica la autoexclusión del Poder Judicial en su conjunto, y en particular de la Corte Suprema de Justicia, del pago del impuesto a las ganancias. 7) La falta de transparencia en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 8) La falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

INCIDENCIA DE LAS REFORMAS PLANTEADAS

Si bien durante los primeros meses las propuestas que planteamos no tuvieron mayor impacto, a partir del año 2003 varias de las reformas planteadas lograron ser incluidas en la agenda pública y tuvieron importante receptividad para el diseño de las políticas públicas sobre reforma judicial. Así, a fines de mayo de 2003, el entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Beliz, se comunicó con las organizaciones firmantes de los documentos “Una Corte para la Democracia” para solicitarnos una entrevista que propuso se realizara en las oficinas del CELS. Dicha reunión tuvo lugar a principios de junio y culminó con una conferencia de prensa. El ministro manifestó su acuerdo con varias de las propuestas formuladas por las organizaciones, en particular con la de modificar el proceso de designación de jueces de la Corte.⁵² Días después, el Poder Ejecutivo aprobó un decreto mediante el cual se garantizaba

52 El ministro afirmó que el documento “Una Corte para la Democracia” sería la columna vertebral de sus medidas y se comprometió a impulsar las medidas que le incumben al Poder Ejecutivo a la brevedad. Desde el CELS manifestamos nuestro reconocimiento pero al mismo tiempo que lo estaríamos observando, ya que anteriores gestiones también habían prometido llevar a cabo las propuestas y no lo habían hecho.

la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de designación de magistrados del máximo tribunal, tal como lo habíamos sugerido. También el Senado modificó su reglamento para establecer la publicidad y la participación ciudadana en la instancia del acuerdo que debe prestar este cuerpo a los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo. Tres nuevos magistrados de la Corte Suprema, un nuevo Procurador General de la Nación y decenas de jueces de primera y segunda instancia de todo el país fueron designados en los últimos meses con este nuevo mecanismo. Asimismo, a pedido de estas organizaciones, un procedimiento similar fue aprobado para el resto de los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público. A lo largo del año, varios gobiernos provinciales implementaron procedimientos parecidos para la designación de jueces provinciales.

La Corte Suprema también acogió positivamente varias de las propuestas elaboradas por estas ONG. Como veremos, dictó una serie de acordadas estableciendo, así, mayor transparencia y publicidad en sus actuaciones y permitiendo la presentación de *amicus curiae*; admitiendo que la Auditoría General de la Nación controlara la ejecución de su presupuesto, entre otras.

1. Nuevo mecanismo de designación de magistrados

El 19 de junio de 2003, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 222/03,⁵³ mediante el cual autolimita —por medio de un proceso transparente y participativo— su facultad constitucional de designar a futuros miembros de la Corte Suprema.⁵⁴ Mediante el decreto se establecieron criterios rectores para la nominación de jueces para el más alto tribunal (como la idoneidad técnica, ética y

53 Publicado en el Boletín Oficial el 20/06/03.

54 Prevista en el artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional. Conforme a esta norma el Presidente tiene la facultad de designar a los jueces de la Corte Suprema. El Senado de la Nación debe prestar su acuerdo por mayoría de dos tercios. En el caso del resto de los magistrados, el Presidente elegirá un candidato en base a una propuesta vinculante en función de una terna del Consejo de la Magistratura, también con acuerdo del Senado. El Senado de la Nación tiene una comisión denominada "Comisión de Acuerdos", encargada de analizar los pliegos que requieren acuerdos del Senado.

moral, la independencia política y demostrado compromiso con los valores democráticos y de derechos humanos)⁵⁵ y se ordena un procedimiento de consulta a la ciudadanía y de recolección de información sobre el candidato.⁵⁶

El decreto aprueba cada una de las cuestiones que habíamos propuesto en los documentos “Una Corte para la Democracia”, respecto a la facultad presidencial de designar jueces de la Corte: criterios objetivos preestablecidos; publicación de la vacancia y los datos del (la) candidato(a) en el Boletín Oficial y en por lo menos dos diarios de circulación nacional; y la posibilidad de que los ciudadanos en general, y distintas entidades, entre las que se comprende a las organizaciones no gubernamentales, pudieran —en el plazo de 15 días— presentar al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (órgano de aplicación del procedimiento), por escrito y de modo fundado y documentado, las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección. La norma y el proceso que ella ordena dejaron en evidencia que las reformas necesarias respecto del proceso de designación de los miembros de la Corte Suprema eran fácilmente alcanzables y dependían, en gran medida, de la existencia de la voluntad política para llevarlas adelante. Sin duda, este decreto constituyó un primer paso

55 Además, se postula tender al equilibrio de género, geográfico y de especialidad jurídica en la conformación global de la Corte Suprema.

56 El candidato, según el artículo 5 del decreto, deberá presentar “una declaración jurada con la nómina de todos los bienes propios, los de su cónyuge y/o los del conviviente, los que integren el patrimonio de la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores, en los términos y condiciones que establece el artículo 6 de la Ley de Ética de la Función Pública núm. 25.188 y su reglamentación. Deberán adjuntar otra declaración en la que incluirán la nómina de las asociaciones civiles y sociedades comerciales que integren o hayan integrado en los últimos ocho (8) años, los estudios de abogados a los que pertenecieron o pertenecen, la nómina de clientes o contratistas de por lo menos los últimos ocho (8) años, en el marco de lo permitido por las normas de ética profesional vigentes, y en general, cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado, ello con la finalidad de permitir la evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses”. Además, el artículo 8 del decreto, establece que se requerirá a la AFIP “preservando el secreto fiscal, informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas eventualmente propuestas”.

sumamente importante para recuperar la credibilidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.⁵⁷

También el Senado de la Nación, en función de una propuesta de las organizaciones, modificó en el mes de julio de 2003 su reglamento interno. A partir de esta reforma se estableció mayor transparencia y la posibilidad de la participación ciudadana en la instancia en la que el Senado debía prestar el acuerdo para la designación de los (as) magistrados (as) de la Corte Suprema y del resto de los (as) integrantes del Poder Judicial y Ministerio Público. El reglamento permite que la sociedad civil participe, presentando observaciones, apoyos o impugnaciones a la candidatura, e incorpora el instituto de la audiencia pública para tratar los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo. En esta audiencia participa el (la) candidato (a), contestando las preguntas que pueden plantear los ciudadanos.⁵⁸ En el mismo sentido, se estableció que la Comisión de Acuerdos del Senado debería emitir un dictamen fundado, y que el pleno del cuerpo realizaría la votación de manera nominal.

Hasta la fecha, y merced a las vacantes que se fueron produciendo por juicio político o renuncia, tres nuevos integrantes de la Corte Suprema (de los nueve que la conforman) fueron elegidos por este nuevo procedimiento. Se trata de Eugenio Raúl Zaffaroni, Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco. Un cuarto candidato estaba en proceso de selección al término de la redacción de este documento: Ricardo Lorenzetti. Por renuncia del Procurador General de la Nación, también fue elegido por este mecanismo, como nuevo jefe de fiscales, Esteban Righi.

57 “El Decreto 222/03 representa un encomiable intento por parte del Poder Ejecutivo de poner mayor orden y transparencia en el proceso de nominación de quienes eventualmente puedan llegar a acceder a un sitial en el más Alto Tribunal” (Carnota, Walter F., “Un punto de partida para una mejor selección de Jueces de la Corte Suprema”, publicado en *El Dial* —www.ElDial.com—).

58 Nuestra propuesta era que la ciudadanía participara oralmente en la audiencia. Sin embargo, el Senado sólo autorizó que las preguntas al (la) candidato (a) se presentaran por escrito previamente.

En todos estos casos, las organizaciones que propusimos este procedimiento fuimos muy estrictas en el monitoreo de su aplicación.⁵⁹ En varias ocasiones hicimos observaciones al Poder Ejecutivo y al Senado sobre algunas falencias que íbamos detectando. De todos modos, las postulaciones de estos candidatos instalaron en la sociedad un apasionado debate en torno a las concepciones jurídicas y posiciones ideológicas que debe tener un juez de la Corte. El hecho de que los propuestos no generaron dudas sobre su idoneidad ética o moral, su capacidad técnica o su independencia política implicó, sin duda, un avance cualitativo respecto de anteriores designaciones, en las que se discutía la falta de antecedentes académicos del candidato o las irregularidades cometidas en el proceso de su designación.

La participación de la sociedad civil fue sumamente positiva. En cada caso, se presentaron centenares de observaciones, a favor o en contra de los candidatos. Las audiencias públicas fueron presenciadas por un público nutrido y televisadas, y todos los pormenores de estos procedimientos fueron cubiertos por los medios de comunicación de mayor circulación del país. Al mismo tiempo, realizamos gestiones de incidencia para que se aprobara un procedimiento similar

⁵⁹ Se advirtió, como dificultad para la correcta aplicación del decreto, la falta de publicidad oportuna de las observaciones que se fueron presentando sobre la candidatura de Zaffaroni. Las ONG les hicimos saber a las autoridades que "resultaba fundamental que las observaciones fueran públicas durante el período en que se permite la participación ciudadana. El proceso previsto en el Decreto 222 aspira a que se genere un debate en la opinión pública. Por ello, la falta de publicidad de las observaciones empobrece el debate e impide al presidente contar con información completa sobre el (la) candidato (a). Esta falencia fue corregida para las siguientes oportunidades en que se puso en marcha el mecanismo. En el caso de Zaffaroni, otra de las falencias en la correcta aplicación del Decreto 222, fue la falta de información que proveyó sobre sus clientes en los últimos ocho años", tal como lo establece el artículo 5 del decreto. Zaffaroni se limitó a informar que se encontraba amparado por el secreto profesional. No obstante, esta información no tiene como objetivo discriminar a los candidatos sino prevenir futuros conflictos de intereses. Con relación al secreto profesional, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que éste queda debidamente resguardado por el Decreto 222; además, si bien se trata de una obligación del abogado, es en interés de los clientes. Por ello, el Poder Ejecutivo debería haberle solicitado al candidato que desplegara las medidas necesarias a fin de recabar las autorizaciones pertinentes a sus clientes (pues es un derecho renunciante por éstos). Por otra parte, si se trata de preservar a los clientes, por el supuesto carácter estigmatizante de los casos relacionados con el derecho penal, sólo se podría haber justificado la no publicidad de la declaración pero no la omisión de su presentación ante el Poder Ejecutivo.

para la designación del resto de los jueces, fiscales y defensores. En este sentido, el 13 de agosto de 2003, Néstor Kirchner firmó el Decreto 588/03⁶⁰ que obliga a aplicar el sistema de evaluación pública instituido por el Decreto 222/03 para designar a cualquier juez, fiscal o defensor público del orden nacional o federal. De este modo, los candidatos a magistrados deberán difundir sus declaraciones patrimoniales y se habilitará una instancia para presentar observaciones y realizar consultas sobre las cualidades de los postulantes.⁶¹ Al igual que para el caso de candidatos a jueces de la Corte Suprema, los particulares, los colegios profesionales, asociaciones profesionales, académicas, de derechos humanos y otras que por su naturaleza y accionar tengan interés en el tema podrán presentar por escrito objeciones o adhesiones a cada uno de los candidatos. Asimismo, el Ministerio de Justicia, en el mismo plazo, podrá invitar a exponer su opinión a entidades profesionales, de la magistratura y organizaciones sociales que considere pertinentes con relación a cada cargo a cubrir.⁶² Una vez cumplido el período de consultas, el Ministerio de Justicia tendrá que elaborar y remitir un informe al presidente, quien será el encargado de elegir el candidato cuyo pliego elevará al Senado a fin de recabar el acuerdo pertinente.

En la misma línea distintas provincias del país impulsaron reformas parecidas. Así logramos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁶³ la provincia de Buenos Aires, Córdoba y La Rioja, entre otras, establecieran un procedimiento transparente y participativo en la elección de magistrados del Alto Tribunal de Justicia.

60 Publicado en el Boletín Oficial el día 14/08/03.

61 Según establece el Decreto 588/03, cuando el Ministerio de Justicia reciba por parte del Consejo de la Magistratura una terna de candidatos para un cargo difundirá en la página del Ministerio, en dos diarios y en el Boletín Oficial el puntaje que obtuvo cada uno en el concurso del Consejo y el respectivo currículum detallado. Al mismo tiempo, se obliga al aspirante a presentar su declaración jurada.

62 Cuando el o los cargos a cubrir tuvieran su asiento en las provincias se considerará, también, la opinión de entidades de la jurisdicción de que se trate. Todas las observaciones recibidas se publicarán en la página *web* del Ministerio.

63 Cf. Decreto 1620/03, dictado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Aníbal Ibarra. Publicado en el Boletín Oficial el 25/09/03.

2. Reformas al funcionamiento interno de la Corte Suprema

La Corte Suprema, por su parte, también comenzó a hacerse cargo de la necesidad de dar transparencia a su actuación. Entre fines del año 2003 y mediados de 2004 dictó diversas resoluciones estrechamente vinculadas con algunas de las propuestas que se efectuaron en los documentos “Una Corte para la Democracia”. Así, entre las más importantes reformas se pueden destacar las siguientes:

La Corte decidió que fuera pública la circulación de los expedientes entre los distintos jueces del Tribunal.⁶⁴ Esta medida respondió a la necesidad de hacer transparente el camino que recorre el caso hasta ser decidido. Asimismo, sobre la base del principio de publicidad de los actos de gobierno, la Corte resolvió que se debía publicar en la página *web* toda la información relativa a cuestiones de personal, administrativas y presupuestarias.⁶⁵ En cuanto a la divulgación de los fallos, por resolución del presidente, Enrique Petracchi, se dispuso la publicidad de la lista de causas resueltas con posterioridad a la celebración de cada acuerdo y, una vez notificados los fallos a las partes, su inmediata incorporación a la página *web* del tribunal.⁶⁶

Otra de las medidas adoptadas por la Corte Suprema, en este caso, para asegurar la bilateralidad de las entrevistas que suelen efectuarse a pedido de las partes y garantizar el derecho de defensa, fue la acordada el 7 de abril,⁶⁷ que resolvió que estas audiencias sólo podrían tener lugar con la presencia de todas las partes. En la línea de garantizar una mayor apertura de la Corte, tal como expusimos, se

64 Acordada 35/03, del 11/12/2003.

65 La acordada 1/04, del 11/02/2004, dispone que se publique la nómina completa de las autoridades de la Corte Suprema y del personal; los actos administrativos —acordadas y resoluciones— relativos al personal; los actos administrativos relativos a los procedimientos de licitaciones públicas y privadas, concursos de precios y compras directas; el presupuesto anual de la Corte Suprema, los informes mensuales de su ejecución y la cuenta de inversión; y la estadística semestral que debe contener la cantidad de expedientes ingresados por tipo de causa; la cantidad de expedientes fallados; las mayorías, los votos concurrentes, las disidencias y las abstenciones por ministro.

66 Resolución 642/04, del 27/04/2004. Sobre la repercusión de este tema ver editorial de Clarín, 11/05/04, “Publicidad en los actos de Gobierno”.

67 De fecha 24/02/2004.

reglamentó la figura del *amicus curiae*.⁶⁸ Si bien la acordada se limita a los casos que tramitan ante la Corte debería incidir para que los *amicus curiae* se admitan en todas las otras instancias judiciales.

La oscuridad en la administración y el gobierno del tribunal fue otro de los puntos que llevaron a su desprestigio. Un paso auspicioso, en esta línea, ha sido la firma de un convenio entre la Corte Suprema de Justicia y la Auditoría General de la Nación para el control externo de sus actos. El acuerdo incluyó un plan de trabajo para auditar la actividad presupuestaria, económica, financiera y patrimonial de la Corte a través de un informe anual.⁶⁹ Esta medida se encuentra en la dirección del documento “Una Corte para la Democracia”, que sostenía la necesidad de incorporar instancias de control en el Poder Judicial, tales como la intervención de la Auditoría General y de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Sin embargo, más allá de este paso, para que exista un control exhaustivo de la gestión administrativa y financiera del Poder Judicial —y no sólo de los actos de la Corte— es preciso que el Consejo de la Magistratura se someta, también, a este tipo de controles.

En definitiva, la Corte Suprema ha asumido la responsabilidad de impulsar modificaciones a su funcionamiento interno que aporten mayor transparencia y credibilidad al organismo. Esto ha constituido un claro mensaje al resto del Poder Judicial y el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, quedan aún pendientes algunas medidas que resultarían muy importantes para profundizar este proceso, tales como la reducción del número de integrantes y de la competencia de la Corte Suprema, la publicidad de las declaraciones juradas y el pago del impuesto a las ganancias de los magistrados.

PALABRAS FINALES

Como hemos visto a lo largo del documento, al abordar la cuestión de una reforma judicial, dos son los temas que no se pueden dejar de tener en cuenta. Por un

68 Acordada 28/04, del 14/07/2004.

69 Cf. Diario Judicial, 6/10/04.

lado, qué tipo de sistema judicial pretendemos. Por otro, cuáles son los actores que deben participar en dicha reforma.

Pensar qué tipo de sistema judicial buscamos es esencial porque no tiene sentido encarar reformas sin discutir primero qué papel debe jugar una judicatura democrática en el contexto social, político e institucional de nuestros países. En este sentido, debemos apuntar a que el Poder Judicial actúe como último espacio para la defensa de los derechos humanos, y como "contrapeso" de los demás poderes políticos. El Poder Judicial es la instancia final de tutela de los derechos humanos y la reforma judicial debe tender a que desempeñe correctamente este papel.

Ello plantea para las organizaciones de derechos humanos un claro desafío. En este sentido, no existe la posibilidad de trabajar en el plano de los derechos humanos sin proponernos al mismo tiempo la posibilidad de incidir en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En nuestra agenda de monitoreo e incidencia debemos, entonces, incluir a los mecanismos judiciales que constituyen esa instancia central de tutela y protección.

Por lo demás, la experiencia en Argentina demuestra hasta qué punto es fundamental que en las discusiones sobre reforma judicial participen distintos actores. Ello incluye, por supuesto, a los propios actores judiciales (jueces, fiscales, defensores) pues encarar reformas sin escuchar a los actores más involucrados es inconsistente; y porque algunos cambios no requieren cambios legislativos, sino cambios culturales o de prácticas, que pueden ser encarados directamente por el Poder Judicial y el Ministerio Público. Eso no significa que las reformas deben hacerse según lo que los jueces, fiscales y defensores decidan. En muchas ocasiones, las reformas institucionales chocan con resistencias corporativas,⁷⁰ que son las que a veces impiden procesos de reforma profundos.

El segundo actor fundamental es el poder político, con facultades de tomar decisiones de tipo administrativo y legal necesarios para llevar a cabo las reformas.

⁷⁰ En el caso de Argentina, son claros los ejemplos por falta de pago de impuesto a las ganancias de los magistrados y de falta de publicidad de sus declaraciones juradas.

En tal sentido, es fundamental que la justicia forme parte de la agenda política, a fin de evitar que una mala orientación de la reforma judicial pueda generar un costo político. Y un tercer actor es, sin duda, la sociedad civil, incluyendo no sólo a asociaciones y colegios de abogados, sino también a organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general. La discusión sobre reforma judicial debe estar abierta a todos los sectores, los sectores “técnicos” y los propios “usuarios” de la justicia, tal como hemos demostrado con la experiencia generada a partir de los documentos “Una Corte para la Democracia”.

Queda claro, en definitiva, que el camino a recorrer en cuanto a la recuperación de la legitimidad y credibilidad del sistema judicial en Argentina es aún muy largo. Quedan, por supuesto, varias asignaturas pendientes indispensables para profundizar el rumbo. De todos modos, la renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como el conjunto de reformas internas que se fueron produciendo, han mostrado una nueva dinámica de funcionamiento del máximo tribunal, que puede servir de impulso a algunos otros países de la región.

Una última acotación resulta necesaria teniendo en cuenta que en varios de nuestros países la cuestión de la reforma judicial está fuertemente influenciada por las demandas de seguridad pública. El desafío es lograr modificaciones de fondo que vayan hacia la recomposición institucional, sin quedar atrapados en un discurso de aumento de la eficiencia del sistema penal, mayor coerción estatal y reformas penales directamente vinculadas con modelos autoritarios y violentos de resolución de conflictos sociales. La concepción de la función de la administración de justicia como garante de la efectividad de la ley y la vigencia de los derechos y libertades de todos los ciudadanos no debe quedar diluida en un discurso restrictivo de derechos, vinculado a la “eficiencia en la lucha contra los delincuentes”.⁷¹

La reforma judicial no puede agotarse en la gestión del sistema penal. El acceso efectivo a la justicia sigue siendo uno de los temas primordiales a resolver en

71 Cf. Litvachky, Paula “Tensiones en el debate sobre administración de justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias”, cit.

países con una administración de justicia que se ha mostrado siempre muy distante. La creación de instancias democráticas de control y de participación ciudadana, el fortalecimiento de las garantías judiciales y las reglas de independencia e imparcialidad requieren transformaciones del sistema de justicia que todavía están pendientes.⁷²

72 O'Donnell explica que un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia con una ciudadanía de "baja intensidad". Señala que en las nuevas democracias latinoamericanas se advierte que, si bien se dan las condiciones políticas que satisfacen a una poliarquía, existen restricciones políticamente fundamentales que definen esta ciudadanía de baja intensidad. Estas limitaciones implican la "inefectividad del Estado en tanto ley y la cancelación de algunos derechos que son tan constitutivos de la democracia como el de votar sin coacción". Cuestiones como que los campesinos, los residentes en barrios pobres, los indígenas, las mujeres, no reciban un trato justo en los tribunales o no estén a salvo de la violencia policial, son ejemplo de ello. Cf. O'Donnell, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires/Barcelona/México, 1997, p. 272.

Incidencia desde la sociedad civil para impulsar cambios en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de Defensa Legal (IDL) y de Justicia Viva

*Ernesto de la Jara**

LA EVOLUCIÓN DEL IDL (1983 – 2005)

El IDL nació en 1983 teniendo como preocupación central la espiral de violencia que ya era dato cotidiano de la época. Una espiral desencadenada y desarrollada por la violencia sin límite de Sendero Luminoso (SL), y posteriormente del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), pero alimentada por una respuesta inadecuada desde el Estado. Espiral que se convirtió rápidamente —utilizando una expresión de ese entonces— en "barbarie contra barbarie", en particular, contra la población más vulnerable e indefensa.

Comenzamos haciendo la labor clásica de denuncia, ya que al inicio y durante muchos años se negaba la existencia de la violencia desatada, sobre todo las

* Director de la revista *ideele* y del proyecto Justicia Viva. Fundador del Instituto de Defensa Legal y miembro de su Comité Directivo.

La mayoría de las ideas contenidas en este documento están desarrolladas por el autor en: 1) "Memoria y Batallas en nombre de los Inocentes. Perú 1992 – 2001"; 2) Ensayos sobre Justicia y Derechos Humanos; 3) Documentos de trabajo (Consejo Nacional de la Magistratura – Corte Suprema); y, 4) Artículos de la revista *ideele*.

violaciones de derechos humanos que se cometían desde el Estado, especialmente en zonas rurales alejadas de la capital. Esta labor de denuncia la complementábamos con la interposición de acciones legales (hábeas corpus y amparo, así como la defensa en casos de detenciones arbitrarias) como una manera de formalizar la existencia de este tipo de casos y exigir el pronunciamiento oficial de las autoridades, principalmente de las jurisdiccionales.

En los años siguientes, a la denuncia y el trabajo legal se sumaron niveles de trabajo complementarios adoptados por considerar que eran indispensables para una mayor eficacia en la defensa de derechos humanos: 1) Educación en derechos humanos: como una manera de prever y prepararse para la llegada de la violencia, que iba en aumento, o para responder a ella donde ya existía; también para promover una cultura de paz y de derechos humanos, trabajo realizado fundamentalmente fuera de Lima. 2) Trabajo internacional: coordinación con organismos internacionales de derechos humanos; interposición de acciones jurídicas internacionales; relaciones y cabildeo con instancias internacionales relacionadas con el Perú. 3) Comunicaciones: revista, radio, materiales educativos y afiches. 4) Promoción: campañas y alianzas. 5) Sistematización e investigación. 6) Políticas públicas: estrategia antisubversiva y políticas de pacificación.

En los inicios teníamos un segundo ámbito de interés y acción, distinto al de violencia política y derechos humanos, bajo el principio de la indivisibilidad e integralidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC): defensa y promoción de derechos laborales de trabajadores y sindicatos, línea de trabajo que se mantuvo hasta 1992, donde se alcanzaron resultados sumamente importantes y visibles. Sin embargo, en dicho año, tomamos la decisión de cerrar este ámbito de trabajo y mantenernos sólo en el primero, por una razón fundamental y muy concreta: concentrar recursos económicos y humanos en una sola dirección para lograr mayor eficacia.

Después de 21 años, el IDL mantiene su preocupación por los derechos humanos y la paz, y estamos convencidos de que el período post Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) que vive el Perú puede y debe significar un avan-

ce importante en la agenda pendiente de esos años en términos de una mayor vigencia de los derechos en general. Es por eso que uno de los ejes principales del trabajo actual de derechos humanos es precisamente la agenda pendiente de los años de violencia política y violación de derechos humanos (post CVR), en los términos que pasamos a explicar.

1. Ámbitos temáticos actuales

EL IDL y el período post Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)

Actualmente, una parte importante del trabajo del IDL está asociada a las tareas propias de un período post CVR; para ello desarrollamos diversas líneas de acción, entre las que podemos mencionar: difusión de los temas y conclusiones del Informe Final de la CVR, a través de nuestros medios de comunicación y de otros canales; generación de espacios para la discusión de los temas pendientes; debate político con distintos sectores (partidos políticos, militares, policía, empresarios, intelectuales, organizaciones sociales, etcétera); incorporación de los temas post Comisión de la Verdad y Reconciliación en todas las líneas de trabajo del IDL, especialmente en el trabajo educativo con determinadas redes sociales (defensorías comunitarias, periodistas locales, jueces de paz, etcétera). Estamos empeñados en aprovechar el impulso de la CVR para hacer pedagogía en favor de los derechos humanos y la democracia, impulsar casos en el sistema de justicia y en instancias internacionales, contribuir en la reconstrucción institucional y social de zonas afectadas por la violencia, y aportar en los esfuerzos para lograr reparaciones colectivas e individuales. Asimismo, apuntamos a contribuir en el impulso de las reformas institucionales planteadas en el informe de la CVR, colaborar con el saneamiento legal de determinadas situaciones generadas durante los años de violencia (en particular requisitorizados y homonimias), apoyar a la reconstrucción de historias regionales, locales e individuales, y ayudar, a través de nuestros medios de difusión, al trabajo de salud mental.

En este ámbito de trabajo post CVR, en términos de estrategias nos hemos planteado, en primer lugar, priorizar los espacios de encuentro entre pasado, presente

y futuro; ejemplos: reformas institucionales o afirmación de la ciudadanía (saneamiento legal de situaciones individuales); y, en segundo lugar, concentrar esfuerzos geográficamente.

El IDL y las reformas institucionales (políticas públicas)

Con la apertura democrática o el inicio de la transición democrática que se produjo a partir de la caída de Fujimori (noviembre del año 2000), en el IDL decidimos que era "tiempo de oportunidades" para promover y adoptar determinadas reformas institucionales o políticas públicas, para que no se repita el pasado y para construir un futuro común. En ese sentido, empezamos a abordar temas como acceso a la justicia y reforma policial; (in)seguridad ciudadana y reforma policial; relaciones civiles-militares y reforma militar; transición democrática (régimen político), y en todos estos ámbitos, lucha frontal contra la corrupción. Es éste, el de las reformas institucionales o políticas públicas relacionadas con ellas, un segundo ámbito temático del IDL hoy.

En realidad hay un tercer ámbito de interés y de acción, que surge inevitablemente de la concreción cotidiana de los dos anteriores, principalmente desde nuestras actividades educativas, y que abarca temas como discriminación, exclusión, racismo, violencia contra la mujer y familiar, multiculturalidad, todas perspectivas que atraviesan nuestra labor cotidiana.

En cada uno de estos ámbitos de interés buscamos impulsar cambios, siendo fuente de información, iniciativa, propuesta y creación de espacios de formación e intercambio de experiencia. Y para ello venimos desarrollando distintos niveles de estrategias de trabajo: legal, educación, comunicaciones, seguimiento de políticas, investigación, construcción o consolidación de redes sociales.

2. ¿A quién representamos?

Reivindicamos la independencia de criterio como elemento esencial de nuestra identidad institucional. Y decimos que somos independientes —no neutrales— porque no hablamos desde el Estado ni desde un partido político ni desde un

grupo empresarial o social; es decir, no representamos intereses que son absolutamente legítimos y parte fundamental de una sociedad democrática, pero que pueden condicionar —válidamente— nuestra posición. Somos una institución de la sociedad civil que pretende representar y expresar intereses generales, desde una perspectiva que incluye, ni más ni menos, democracia, derechos humanos, inclusión social, participación ciudadana, diálogo Estado-sociedad civil.

En resumen, el IDL abarca lo siguiente:

Ámbitos temáticos

- Derechos humanos en contextos de violencia y autoritarismo político (post CVR).
- Políticas públicas y reformas institucionales: justicia / seguridad, orden interno y reforma policial / fuerzas armadas y reforma militar / anticorrupción / transición democrática y régimen político.
- Exclusión social, discriminación y racismo: violencia familiar y contra la mujer.

Niveles de trabajo

- Jurídico-legal (incluye litigio nacional e internacional de casos individuales).
- Educación – capacitación.
- Comunicaciones: multimedia.
- Políticas públicas (macro): propuestas desde una perspectiva de democracia y de eficacia; de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.
- Redes: en función de cada tema y de acuerdo a la evolución del país (defensores de derechos humanos, periodistas, medios de comunicación, etcétera).
- Trabajo internacional.
- Sistematización e investigación.

EL TRABAJO DEL IDL

1. El trabajo del IDL en políticas públicas y la propuesta de reformas institucionales

Nuestra perspectiva institucional siempre ha sido combinar el seguimiento del caso individual paradigmático con el seguimiento de la situación "macro" que lo produce o que lo enmarca. Así, durante los años de violencia política, mientras litigábamos en casos individuales de violaciones de derechos humanos, nos dedicábamos a entender las causas de la violencia que los generaban y las posibles políticas de pacificación o estrategias antisubversivas.

Por otro lado, el seguimiento de los casos paradigmáticos conduce inexorablemente a plantear determinadas políticas públicas o reformas institucionales. Por ejemplo, para que prosperen más casos en el sistema de justicia o para que haya menos abusos de parte de miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, se requieren reformas en dichos campos.

Las violaciones de derechos humanos que ocurrieron en el Perú a partir de 1980 no habrían sucedido tan fácilmente con otro tipo de administración de justicia, de policía, de Fuerzas Armadas y de poder político en general. Es por eso que algunas de las recomendaciones de la CVR son: reforma de la justicia, de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y supremacía del control civil democrático. Si se quiere transformar un patrón de conducta o recurrir permanentemente, con un cierto nivel de éxito, a las vías jurisdiccionales, es indispensable incorporar la preocupación por el sistema de justicia en general. Por otra parte, el inicio de la transición democrática puso en el debate público y abrió oportunidades para determinadas reformas institucionales, dado lo que ocurrió en la década pasada con el control político y la manipulación de instituciones.

Hay que tomar en cuenta, por último, que se ha ido afianzando una concepción moderna y democrática sobre políticas públicas y reformas institucionales: se trata de asuntos que le competen al Estado (sistema político) pero también a la sociedad civil, porque nos afectan a todos. De ahí el énfasis que ha ido adquirien-

do en los objetivos institucionales el tratar de incidir en determinadas reformas institucionales y políticas públicas.

¿De que reformas institucionales estamos hablando? i) Justicia: reforma del sistema de justicia. ii) Orden interno–seguridad ciudadana: reforma policial. iii) Defensa–relaciones civiles-militares: reforma militar. iv) Anticorrupción. v) Régimen político: transición democrática.

¿Qué criterios de selección utilizamos?: i) Evolución del contexto nacional. ii) Situación internacional. iii) Identidad institucional (especialidad; experiencia acumulada). iv) Necesidades y demandas (prioridades).

El seguimiento de estas políticas públicas o reformas institucionales lo hacemos en base a una plantilla común:

- Adecuación de la institución o política pública a una concepción democrática. Ejemplos: en el caso de la administración de justicia (autonomía), policía (carácter civil), militares (control civil).
- Respeto de estándares universales. Justicia (garantías del debido proceso). Orden interno (contra la tortura o la defensa de los derechos del mismo policía frente al superior jerárquico). Militares (control civil).
- Promover en todos los ámbitos mecanismos de acceso a información, transparencia y anticorrupción.
- Desarrollo de mecanismos de participación ciudadana.
- Buscamos también la eficiencia de la institución o en la política pública. Reservamos la perspectiva de derechos humanos sólo para lo que sea estándares mínimos indiscutibles (universales) y a la vez buscamos la eficiencia de la institución en el cumplimiento de su función.
- Combinación de fiscalización (denuncia) con desarrollo de capacidad de diagnóstico y de propuesta.

- Alianza con distintos sectores en función de las políticas públicas o reformas institucionales (redes sociales, medios de comunicación, universidades, organizaciones sociales, etcétera).
- Combinación de estrategias o niveles de trabajo (trabajo legal, educación, comunicaciones, cabildeo, etcétera).
- Diálogo Estado - sociedad civil (participación en espacios abiertos por el Estado). Por ejemplo, hemos participado en comisiones —promovidas por el Estado— de evaluación y concesión de indulto a inocentes en prisión y de reforma constitucional o legal. Asimismo, tenemos convenios con ministerios (Interior o Defensa o entidades del sistema de justicia).
- Énfasis especial en el trabajo de incidencia.
- Tratamos de cumplir un papel de bisagra-puente entre especialidades profesionales, zonas geográficas, temas, sectores sociales, Estado y sociedad civil.
- Priorizamos los espacios de encuentro entre las distintas políticas públicas o reformas institucionales trabajadas: función de las Fuerzas Armadas y de la Policía frente a la violencia, justicia militar, delincuencia y justicia.
- Buscamos que sea el encuentro entre pasado, presente y futuro. Pasado, porque de ello depende que no se repita, y presente y futuro porque constituyen indicadores y garantías de la transición democrática.

2. El trabajo del IDL en torno a justicia

En este marco del proyecto institucional hay una serie de líneas vinculadas a justicia, entre las que podemos mencionar:

- Trabajo para impulsar la reforma del sistema de justicia (Proyecto *Justicia Viva* y otros).
- Trabajo sobre Justicia de Paz (proyecto nacional y regional, en cinco países de la región andina).

- Defensa legal de casos individuales en el ámbito nacional e internacional (litigio).
- Creación y fortalecimiento de defensorías comunitarias en zonas rurales de extrema pobreza (acceso a la justicia).
- Trabajo sobre seguridad, orden interno y policía relacionado con justicia: relaciones entre policía, fiscales y jueces; jueces de paz en comisarías; rol de las rondas campesinas en la seguridad y en la administración de justicia, etcétera.
- Trabajo sobre Fuerzas Armadas y reforma militar relacionado con justicia: justicia militar; estados de excepción y autoridad militar; etcétera.
- Medios de comunicación y justicia: todos nuestros medios de comunicación trabajan de manera especializada temas de justicia.
- Elaboración de material de capacitación multimedia sobre justicia en distintos idiomas (quechua, aymara, etcétera).

La experiencia de Justicia Viva

Justicia Viva es un proyecto sobre administración de justicia en el Perú que viene siendo desarrollado, desde setiembre del año 2002, por el Instituto de Defensa Legal y el Departamento y la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, una de las principales universidades del país. Inicialmente también estaba en el consorcio una asociación de jueces (la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia), pero posteriormente se vio —consensualmente— la conveniencia de independizar la actuación de dicha Asociación.

El consorcio ganó un concurso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el que participó un número importante de instituciones nacionales, internacionales y de otros países. Igualmente, se formaron otros consorcios, también apoyados por USAID para los temas de trabajo con el Congreso y descentralización.

En los años que lleva la ejecución del proyecto, USAID ha respetado de manera estricta la independencia de los consorcios, y la flexibilidad que requiere este tipo de proyecto, en el marco de los términos de la convocatoria y los objetivos de cada proyecto los que corresponden claramente a concepciones democráticas y de derechos humanos.

Definimos los principales objetivos de *Justicia Viva*, de la siguiente manera:

- Ser impulso de cambio (incidencia para promover la reforma del sistema de justicia).
- Generar o apoyar otros impulsos de cambio: en el Estado (Poder Judicial, Congreso, Ministerio de Justicia, magistrados, etcétera), sociedad civil (periodistas y medios de comunicación, ONG, universidades, empresas, etcétera).
- Desarrollo de un discurso (diagnósticos y propuestas) sobre el sistema de administración de justicia, con una clara orientación democrática (independencia transparencia, acceso, participación de la sociedad civil, etcétera), pero buscando al mismo tiempo el funcionamiento eficiente y eficaz del sistema.
- Información y sensibilización de la opinión pública sobre temas de justicia.
- Ayudar en la capacitación de sectores clave en temas de justicia: periodistas, miembros de ONG, dirigentes sociales, etcétera.

Experiencias concretas

Entre las múltiples experiencias de trabajo que tenemos como *Justicia Viva*, mencionamos las siguientes:

- **Participación en la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).**

Iniciada la transición democrática (2001), estuvimos entre quienes impulsaron la idea sobre la necesidad de crear un espacio especial que tuviera a cargo el diseño

de un plan de reforma del sistema de justicia; espacio que tenía que ser plural y que, pese a ello, marcara una rumbo de manera consensual.

La posición contraria sostenía que era innecesario y que cada institución vinculada a la justicia debía elaborar su propio plan e impulsar su propia reforma.

En este debate, triunfó la primera posición y se creó, así, la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), Comisión que resultó siendo una experiencia inédita, por una serie de razones.

Para comenzar tuvo una composición absolutamente inusual: 1) Representantes del más alto nivel de todos los órganos vinculados a la administración de justicia: presidente del Poder Judicial, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y de la Academia de la Magistratura (AMAG), Presidente del Tribunal Constitucional y Ministro de Justicia. 2) Representantes de colegios de abogados. 3) Representantes del Congreso. 4) Representantes de la sociedad civil, elegidos por una instancia de representación denominada Acuerdo Nacional.

La CERIAJUS cumplió con el encargo de elaborar en 180 días un plan de reforma integral, el mismo que fue aprobado en un 80 por ciento por consenso.

La participación de *Justicia Viva* en la CERIAJUS se dio de muy distintas maneras. Uno de sus profesionales fue uno de los representantes de la sociedad civil. Elaboró y presentó propuestas en todos los grupos de trabajo que se formaron. Fue vía para la participación de organizaciones y entidades que no estaban representadas directamente en la mesa. Realizó una intensa labor de difusión.

Actualmente, estamos empeñados en que las propuestas aprobadas en la CERIAJUS se cumplan.

- **Participación en el nombramiento de jueces y fiscales titulares**

Fujimori dejó un 80% de jueces y fiscales provisionales (no titulares), por lo que, producido el cambio de régimen, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)

debía iniciar y culminar el nombramiento de esos titulares, lo cual implicaba una renovación total del factor humano de quienes imparten justicia.

Es por esta razón que una parte importante del trabajo de *Justicia Viva* gira en torno a este proceso, lo que se da de varias maneras:

- Diagnóstico y propuesta sobre los cambios necesarios en el marco normativo para la selección y nombramientos de magistrados.
- Propuesta y debate sobre el perfil del magistrado.
- Investigación de hojas de vida de candidatos.
- Difusión en medios de este proceso desconocido por la mayoría.
- Realización de encuestas sobre la actuación del CNM.
- Diagnóstico y propuestas de exámenes de conocimiento.
- Encuestas sobre la actuación del CNM.
- Audiencias públicas con participación de candidatos.
- Facilidades para interponer tachas contra los candidatos.
- Fiscalización de la actuación de los miembros del CNM.
- Seguimiento de la elección de nuevos representantes ante el CNM.

- **Acceso a información y transparencia:**

Esta línea consiste en identificar información relevante, sacarla a luz y plantear vías de participación en distintos sectores (éste ámbito de trabajo se desarrolla en otra parte de este mismo documento).

- **Red nacional de *Justicia Viva***

El proyecto se basa también en alianzas con 10 instituciones arraigadas en diferentes partes del país: ONG, Defensoría del Pueblo, grupos de jóvenes, etcétera.

Cada una de estas contrapartes locales ha creado a su vez una "mesa de referencia" en la que participan los órganos del sistema de justicia en la zona (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía, Defensoría del Pueblo, etcétera —y a la vez organizaciones de la sociedad civil— organizaciones sociales, medios de comunicación, ONG, ramas de comercio, mesas de concertación o de lucha contra la pobreza, colegios profesionales, etcétera).

La red trabaja fundamentalmente los diferentes niveles de trabajo: acceso a la información y transparencia, descentralización de la reforma del sistema de justicia, acceso a la justicia y derechos humanos.

Los contenidos en cada uno de estos niveles se trabajan en función de la realidad de cada zona.

Periódicamente se realiza en cada zona una semana por la justicia, con múltiples actividades y gran cobertura de medios de comunicación locales.

- **Mecanismos de acceso a la justicia**

Desde *Justicia Viva* y el IDL se promueven distintos mecanismos de acceso a la justicia de la población más pobre del país, entre ellos:

- Promoción de la justicia de paz y capacitación de jueces de paz (justicia realizada por no abogados, en función de usos, costumbres y buen criterio y que es ad honórem).
- Constitución de redes de defensorías comunitarias, encargadas del acompañamiento de la población en temas de violencia familiar, violencia sexual y problemas cotidianos. Estas Defensorías orientan y protegen a la población, son elegidas y cuentan con un nivel de reconocimiento oficial (Registro en el Ministerio de la Mujer).
- Contra las barreras lingüísticas: siendo un país pluricultural es fundamental tener la capacidad de desarrollar material útil en los distintos idiomas del país (quechua, aymará, asháninka, etcétera).

- **Medios de comunicación y justicia**

Estamos empeñados en desarrollar una buena síntesis entre comunicación y justicia, todo un desafío en el que vamos avanzando por medio de:

- Sección fija en nuestros medios: revista, programas de radio y propaganda de televisión (reportajes, opinión, información, etcétera).
- Boletín mensual sobre reforma del sistema de justicia.
- Descifrando: publicación con cifras de indicadores.
- Portal sobre Justicia.
- Informando Justicia: comentarios de las principales noticias una vez por semana.
- *Justicia Viva mai*: artículos de opinión.

A la vez son fuente de otros medios. Tenemos convenios con distintos medios para proporcionarles información y opinión en temas de justicia.

- **Apoyo a la lucha anticorrupción**

Apoyo a jueces, fiscales y procuradores anticorrupción: soporte técnico, defensa pública a través de campañas, fuente de información para medios de comunicación, ¿quién es quién? (Investigación sobre magistrados anticorrupción) y análisis, jurisprudencia y debate público.

- **Derechos humanos (patrocinio)**

- Judicialización de casos de violaciones de derechos humanos (patrocinio de casos paradigmáticos ante tribunales nacionales)
- Requisitorios (depuración de personas que tienen órdenes de captura, sin fundamento jurídico para ello).

- **Presupuesto**

- Campaña: "más recursos sí, pero con racionalidad y transparencia".
- Análisis de presupuesto: del proceso y del resultado.

3. Algunas experiencias interesantes del IDL y del proyecto *Justicia Viva* relacionadas con justicia

Litigio de casos paradigmáticos

Desde nuestro origen hasta hoy nos especializamos en el litigio de casos paradigmáticos de derechos humanos como parte del trabajo de justicia.

- **Casos de inocentes en prisión**

Un primer ámbito en el que nuestra experiencia en el litigio de casos paradigmáticos de derechos humanos es importante, es el de "inocentes en prisión" (personas privadas de su libertad acusadas injustamente de terrorismo). Mucho se discutió si convenía sólo llevar "la causa" de los inocentes en prisión, sin defender casos individuales, o hacer las dos cosas: casos y causa. Hubo quienes nos aconsejaron llevar sólo la causa de los inocentes en prisión, ya que si tomábamos también casos individuales pasábamos a ser "parte interesada", pues cualquier medida a favor de los inocentes repercutiría en "nuestros casos". Sin embargo, los grupos de derechos humanos decidieron por consenso hacer las dos cosas, y hoy, varios años después, creemos que fue una decisión totalmente acertada, por las siguientes razones:

La primera —y quizás la más importante—, es porque respondíamos a una demanda, a una necesidad apremiante y sentida. La mayoría de los inocentes en prisión no contaban con recursos para contratar abogados privados, pero descubrieron que existían "derechos humanos" y acudían a nosotros. Pero había más que razones humanitarias para patrocinar casos individuales: sentido de realidad. Defender casos concretos, con nombre propio, iba a permitir saber qué era lo que realmente estaba pasando. ¿Cuán malo, en el sentido drástico, era el nuevo

marco legal antiterrorista aprobado? ¿Qué significaba en los hechos? ¿Cómo actuaban la policía y los jueces? ¿Quiénes eran las personas afectadas? ¿Qué había que cambiar prioritariamente? ¿Qué se podía hacer en el marco de la legislación para prevenir detenciones o condenas?

Comprobamos que si no hubiésemos tenido un contacto directo, si no hubiésemos defendido a personas individuales en todas las instancias, no podríamos haber sido fuente de iniciativas. Si hoy sabemos cómo debe ser la legislación antiterrorista y cómo no debe ser, es por la experiencia práctica; si cuando se creó la Comisión Ad-Hoc¹ pudimos aportar en la elaboración de su mandato legal y luego en su puesta en ejecución, fue porque teníamos un conocimiento producto de varios años de trabajo práctico.

El llevar casos individuales tenía también como objetivo construir casos paradigmáticos o emblemáticos, uno de los ejes clásicos del trabajo en derechos humanos. ¿Qué quiere decir esto? Que a partir de un caso individual se expresa una situación general, un patrón de conducta o una tendencia y que así llegue a ser percibida por la opinión pública. Así, el caso de "fulano de tal", importante y dramático en sí mismo, era también revelador de muchos casos similares, lo que nos permitiría plantear, luego, medidas generales de solución, porque si fueran uno o dos casos no tendría sentido hacerlo, puesto que bastaría con resolver dichos casos.

Por último, sólo con casos individuales y concretos se podía hacer campaña de sensibilización. Por nuestra experiencia sabíamos que es muy difícil que alguien se identifique y comprometa con una causa planteada en abstracto; son importantísimos los rostros, los nombres, el entorno y los hechos concretos. Y no nos equivocamos: la difusión de casos individuales fue decisiva en todo momento.

Cabe destacar que, incluso en las épocas más duras de Fujimori y Montesinos, cuando existían los jueces civiles y militares sin rostro, se lograba obtener libertades individuales en la administración de justicia que en el transcurso de los

1 Comisión gubernamental creada para evaluar y proponer al Presidente de la República casos para ser beneficiados con el indulto presidencial. Estuvo conformada por el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia y el Padre Hubert Lanssiers.

años aumentaron. En determinados distritos judiciales, hubo un porcentaje muy alto de personas absueltas, mayoritariamente patrocinadas por organismos de derechos humanos.

Por último, el llevar casos individuales como paradigmáticos de una situación generó un medio muy importante para promover pronunciamientos y casos importantes en el ámbito internacional².

- **Otros casos paradigmáticos**

Hay otros ámbitos en los que la experiencia del movimiento de derechos humanos del Perú en general, y del IDL en particular, es importante en la defensa de casos paradigmáticos ante las vías jurisdiccionales nacionales.

Caso Barrios Altos:³ Es importante destacar que si bien la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) no lleva —de acuerdo a sus estatutos— casos individuales (lo hacen sus instituciones), en relación a esta matanza perpetrada en 1991 por el grupo paramilitar Colina, se decidió hacer una excepción y patrocinar el caso como Coordinadora, es decir de manera conjunta. Este caso se había iniciado en el fuero común nacional, pero se interrumpió a partir de la dación y aplicación de la Ley de Amnistía en 1995. El caso fue llevado por la CNDDHH ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el año 2000 culminó con una sentencia favorable de la Corte, en la que no sólo se ordenó reabrir el caso y pagar las indemnizaciones correspondientes, sino que se estableció claramente que las leyes de amnistía no tenían efectos jurídicos (una especie de nulidad de la ley de amnistía dada años atrás), lo cual ha permitido reiniciar una serie de procesos no solo en el Perú sino en toda la región.

2 Concretamente, en el caso de los inocentes en prisión, promovió el Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la Administración de Justicia del Perú -Informe Goldman (1994), Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Cantoral Benavides, por ejemplo), Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, e Informe del Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encargado de la Cuestión de la Independencia de los Jueces y Abogados.

3 Este caso es analizado con detalle en el artículo de Pablo Rojas en la presente publicación.

Caso Durand-Ugarte,⁴ desaparecidos durante una matanza ocurrida en diversos penales del país en 1986. Agotada la vía interna, este caso se llevó al Sistema Interamericano, lográndose una sentencia favorable de la Corte, lo que ha ocasionado que actualmente se esté procesando a los responsables en la justicia ordinaria del Perú.

Caso Castillo Páez,⁵ estudiante universitario desaparecido en Lima en 1991. También se llevó a los tribunales nacionales como un caso representativo de un patrón de detención-desaparición en el Perú, lográndose una sentencia de la Corte Interamericana, habiéndose convertido en el primer caso de un desaparecido que se somete al Poder Judicial en el Perú.

La conclusión que se puede extraer es que con el litigio de casos paradigmáticos, aun con todo en contra, se pueden lograr: 1) Éxitos puntuales. 2) Se articula con la vía internacional y se pueden lograr pronunciamientos internacionales individuales y generales. 3) Muchas veces estos pronunciamientos son los que permiten que posteriormente el caso en concreto pueda ser reabierto a nivel nacional. 4) Permite que la justicia nacional e internacional se pronuncie sobre el desarrollo jurisprudencial en determinados temas y situaciones, como contiendas de competencia, delitos de función, leyes de amnistía, etcétera. 5) Finalmente, tener casos concretos ayuda a las campañas nacionales e internacionales.

Actualmente se continúa con la labor de patrocinar judicialmente casos paradigmáticos de derechos humanos con los siguientes elementos a favor: no hay Ley de Amnistía; hay recomendaciones de la CVR y hasta casos que ella ha enviado a la justicia para su judicialización; está planteada la creación y consolidación de un subsistema de derechos humanos y la necesidad de una reforma judicial.

Acceso a la información y transparencia

Una parte muy importante de nuestro trabajo sobre justicia está dedicado a buscar o identificar información relevante, difundirla en términos de llamar la aten-

4 Nolberto Durand y Gabriel Ugarte.

5 Ernesto Castillo Páez.

ción, alertar y crear canales de participación respecto a dicha información o a las decisiones que se puedan tomar en base a ella. Parte de estas experiencias se llevan a cabo en el marco del Consorcio *Justicia Viva*. Algunas de las actividades más interesantes que se realizan en el marco de *Justicia Viva* son:

- **En relación al nombramiento de jueces y fiscales:**
 - Llamar la atención sobre convocatoria a concurso y nombramiento de magistrados.
 - Identificar los puntos positivos y negativos del sistema de selección y nombramiento e introducirlos en el debate público.
 - Difundir la lista de postulantes en los lugares de donde provienen para que la gente de la zona pueda proveer información.
 - Investigar y evaluar muestras de hojas de vida.
 - Crear corrientes de opinión contra postulantes objetivamente inconvenientes.
 - Promover la salida a los medios de comunicación de quienes nombran y de los candidatos.
 - Realización de audiencias públicas en las que la población pueda dialogar con los candidatos.
- **Sobre la elección del Presidente de la Corte Suprema y presidentes de Cortes Superiores:**
 - Alertar al país de dichas elecciones y de la necesidad de la opinión de la gente.
 - Difusión de candidatos y hojas de vida.
 - Investigación y difusión de trayectorias.
 - Pronunciamiento de candidatos principales sobre temas clave a través de medios de comunicación.

- Crítica del sistema de selección y elaboración de propuestas.
- Búsqueda y promoción de candidatos adecuados.
- **Sobre la elección de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura:⁶**
 - Exigencia de reglas previas.
 - Publicación y difusión de candidatos y planes de trabajo.
 - Difusión de currículos, trayectorias, puntos a favor y cuestionamientos.
- **En la nominación de magistrados para sistemas especializados (por ejemplo, magistrados para casos de derechos humanos, anticorrupción o comerciales):**
 - Evaluación y difusión del sistema de selección.
 - Difusión y análisis de listas de postulantes.
 - Exigencia de transparencia.
- **Análisis de presupuesto:**
 - Procedimiento de aprobación.
 - Racionalidad.
 - Transparencia.

Entre los factores más importantes que influyen en el buen cumplimiento del papel que viene desempeñando *Justicia Viva* tenemos los siguientes:

1. Destreza profesional para la identificación/ubicación de la información y la elaboración de propuestas.
2. Contar con una red de instituciones en distintos puntos del país, las que a su vez han creado mesas de referencia, integradas por representantes de

6 Entidad que elige, ratifica y puede destituir a magistrados.

distintas entidades del sistema de Justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, etcétera) y sociedad civil (colegios profesionales, universidades, etcétera.).

3. Contar con medios de comunicación propios.
4. Poder acceder a los principales medios de comunicación externos.
5. Credibilidad y legitimidad institucional.
6. Capacidad de hacer alianzas con otros actores relevantes.

Acceso a la justicia

- **Apoyo a la Justicia de Paz**

Los jueces de paz en el Perú no son abogados y no son nombrados sino elegidos por la población; resuelven asuntos cotidianos de la comunidad, de acuerdo al buen criterio, así como a los usos y costumbres. Se calcula que son cerca de 5.000, que atienden a unos 10 millones de ciudadanos y realizan su trabajo *ad-honórem*. Dos terceras partes de ellos se encuentran en zonas rurales y resuelven en el idioma de la zona (quechua, aymara, etcétera).

De acuerdo a la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras normas de menor jerarquía, los jueces de paz son competentes para ver asuntos conciliatorios y notariales, procesos de alimentos cuando está probado el vínculo (Código del Niño y del Adolescente) y faltas (Código Penal). En la práctica, la competencia de los jueces de paz es mucho más amplia. Aunque la justicia de paz es la justicia más austera en el Perú, es la que mejor funciona, de ahí la prioridad institucional del IDL por fortalecer el trabajo en torno a jueces de paz, el mismo que consiste en:

- Actividades de formación e intercambio de experiencias: técnicas de conciliación, atribuciones de acuerdo a ley, derechos humanos, etcétera.
- Estrategias para la adecuación de los criterios de los jueces de paz a estándares de derechos humanos (identificación de materias en las que se puede conciliar y en las que no).

- Constitución de redes de jueces de paz.
- Sistematización y análisis de lo resuelto por los jueces de paz.
- Intercambio de experiencias en diversos países.
- Relaciones con otras autoridades: policía, jueces y fiscales, autoridades comunales, rondas campesinas, etcétera.

- **Creación y fortalecimiento de las defensorías comunitarias**

Se trata de mujeres y hombres ubicados en zonas de extrema pobreza y con poca presencia del Estado, que son elegidos por sus comunidades y que cuentan con un cierto nivel de reconocimiento oficial (registro en el Ministerio de la Mujer), que buscan apoyar a la población vulnerable respecto a distintos temas, según la zona: violencia familiar o contra la mujer; abuso policial o militar (derechos humanos); y discriminación.

El IDL trabaja con defensorías comunitarias en Huancavelica, Cusco y Apurímac en los siguientes niveles:

- Creación y fortalecimiento.
- Capacitación e intercambio de experiencias.
- Relación con otros sectores: jueces de paz, policía, jueces y fiscales, autoridades locales, etcétera.
- Empoderamiento: se les relaciona con otras instituciones y se les facilita el acceso a autoridades y medios de comunicación.
- Creación de redes.
- Defensa legal respecto de amenazas
- Elaboración de materiales de capacitación audiovisual en diferentes idiomas.

4. La campaña "En nombre de los inocentes": un ejemplo de trabajo desde la sociedad civil

Desde los primeros años de la violencia política en el Perú, existieron casos de personas inocentes acusadas injustamente de terrorismo, debido al esquema de legislación antiterrorista excepcional que se utilizó. Este tipo de legislación, más la incomprensión del fenómeno que se enfrentaba —no permitía identificar quién era miembro de una organización terrorista y quién no— hizo que los grupos de derechos humanos tuviéramos que asumir casos de inocentes en prisión durante toda la década de los años ochenta.

Posteriormente, en el contexto del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, el gobierno de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos aprobó y puso en práctica un nuevo marco legal para la detención y juzgamiento por actos de terrorismo, que consistió en llevar a extremos absolutos dicho esquema de legislación excepcional.

Este nuevo marco legal se caracterizó por la utilización de tipos penales abiertos para la definición del delito de terrorismo y traición a la patria; otorgamiento de facultades ilimitadas a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas para detener, incomunicar, trasladar, actuar pruebas durante 30 días, etcétera; restricciones a las posibilidades de defensa y de interposición de acciones de garantía; plazos fulminantes para sentenciar; penas sumamente drásticas y desproporcionadas. Además, se introdujo la persecución penal de menores de edad, a partir de los quince años y se autorizó la condena en ausencia. También se estableció un sistema de reducción de penas y hasta libertad a cambio de información, pero sin garantías. Por último, se estableció un régimen penitenciario inhumano para los procesados y condenados por terrorismo y traición a la patria.

En el IDL estábamos acostumbrados a recibir y asumir casos de personas injustamente acusadas y detenidas por terrorismo, pero de pronto, con la nueva legislación antiterrorista, el número de casos y denuncias se incrementó notoriamente. Cruzamos información con otros organismos de la Coordinadora Nacional

de Derechos Humanos y comprobamos que les había ocurrido lo mismo.⁷ De esa manera, identificamos un nuevo patrón de violaciones de derechos humanos en el marco de la estrategia antisubversiva; nuevo por lo menos en términos de magnitud y escala.

Identificado este nuevo patrón de detenciones indiscriminadas, los grupos de derechos humanos, testigos del crecimiento del fenómeno, iniciamos una campaña conjunta a favor de las personas que, por un error o una injusticia, perdieron o podían perder la libertad en medio del combate contra el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA. Esta campaña fue denominada "En nombre de los inocentes" y ha sido considerada por el movimiento de derechos humanos como una de las más exitosas de las realizadas desde principios de los ochenta. Estuvo constituida por los siguientes ejes: defensa legal de casos individuales-paradigmáticos; diagnósticos y propuestas globales; presión nacional; y presión internacional.

Defensa legal de casos individuales paradigmáticos

Se buscó, en primer lugar, responder a una gran demanda, a la necesidad apremiante y sentida de gente que no contaba con los recursos suficientes para contratar abogados privados. En segundo lugar, queríamos saber qué era lo que realmente estaba pasando, lo cual permitiría ser fuente de iniciativas. En tercer lugar, queríamos construir casos paradigmáticos que expresaran una situación general, una conducta o tendencia que pudiera ser así percibida por la opinión pública. Y, finalmente, queríamos promover una campaña de sensibilización ya que era muy difícil que alguien se identificara y comprometiera con una causa planteada en abstracto.

Elaboración de diagnósticos y propuestas globales

Con la finalidad de tener una incidencia indirecta en el universo total de casos de inocentes en prisión (efecto multiplicador) era necesario un diagnóstico global del problema (cuántos y quiénes eran, dónde estaban, etcétera); asimismo, se

⁷ El hecho de que algunas instituciones como la nuestra y la CNDDHH tuvieran una presencia importante en diferentes partes del país fue clave para identificar este patrón creciente de detenciones arbitrarias desde el inicio del fenómeno.

necesitaba plantear propuestas globales de solución (qué hacer para revertir la situación y qué para impedir que continuara y se repitiera).

En cuanto al diagnóstico, lo primero que hicimos fue juntar y sistematizar nuestros casos para poder presentarlos a la opinión pública como una muestra concreta de inocentes en prisión. Esto dio origen a nuestra primera publicación sobre el tema: *177 casos de inocentes acusados de terrorismo*.

Luego buscamos tener acceso a un número mucho mayor de casos. Tuvimos, así, como institución, la iniciativa de "ir a los casos" para identificar y descubrir los que de por sí estaban fuera de nuestro alcance. Concretamente, desarrollamos dos tipos de iniciativas: a) que nuestras actividades educativas se convirtieran en fuente de casos y b) un plan nacional para acceder a los casos de inocentes en prisión.

- **En el marco de las actividades educativas.** El vínculo permanente que establecimos con la población afectada por la violencia política a partir de actividades de capacitación, creó condiciones de confianza para que la gente compartiera con nosotros información sobre detenidos o requisitorados.
- **Plan nacional para identificar inocentes en prisión.** Este plan consistió en tratar de entrar a todos los penales donde había detenidos por terrorismo o traición a la patria para entrevistar a los que se autodefinían como inocentes para, a partir de ahí, empezar a cruzar otro tipo de información. Comenzamos con algunos penales como experiencias piloto, y luego pasamos a una dimensión nacional llegando a abarcar 18 penales. Este trabajo se realizó en coordinación con una red de instituciones, en su mayoría miembros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, lo que permitió, al mismo tiempo, reforzar instituciones y vínculos. Pudimos acceder a 1.500 acusados por terrorismo o traición a la patria y llegamos a tener una lista con 1.250 nombres, correspondientes a personas que en principio podían ser inocentes. Algunos de estos casos eran asumidos directamente por nosotros, de acuerdo con nuestra capacidad institucional y otros eran derivados a otras instituciones o abogados particulares. De esa manera, se fueron sumando los casos que los organismos patrocinaban directamente llegando rápidamente

a 700 casos, con nombres y apellidos, con información sobre dónde estaban, de qué se les acusaba, por qué creíamos que eran inocentes y qué institución de derechos humanos avalaba el caso. Esto se logró desde el comienzo, pero en varias ocasiones—hay que ser sinceros— con cierta dificultad.

Presión a nivel nacional

Desde el comienzo, el movimiento de derechos humanos fue muy conciente de que podíamos sacar a la luz el problema y desencadenar la campaña, pero para que se llegara a adoptar las medidas correctivas necesarias era fundamental generar una fuerte presión nacional e internacional en ese sentido. Tal vez uno de los rasgos más interesantes de la campaña "En nombre de los inocentes" haya sido que se logró transformar la percepción de la opinión pública en términos generales: de estar absolutamente en contra de la campaña de los inocentes en prisión pasó a estar paulatinamente a favor y se convirtió por momentos en motor de ella. Las variables que determinaron el cambio en la percepción de la opinión pública respecto del problema fueron las siguientes:

- **El involucramiento de diversos sectores y personalidades.** Tales como la iglesia Católica, la iglesia Evangélica, periodistas y medios de comunicación, diversas personalidades (dentro de las cuales destaca el nombre de Hubert Lanssiers, sacerdote belga con larga experiencia de trabajo en los penales, quien llegó a aceptar ser representante del Presidente Fujimori por la causa de los inocentes, con el apoyo del movimiento de derechos humanos).
- **La creatividad en la elaboración de estrategias del movimiento de derechos humanos.** Se podría decir que así como hay organismos para todos los gustos, lo que se hizo en términos de estrategias de sensibilización también fue para todos los gustos.
- **El dramatismo del tema como fuente de sensibilización.** - El tema de personas presas, privadas de libertad, separadas de los suyos y del mundo en general es dramático y lo es más cuando se trata de una injusticia o un error.

- **La percepción de que era parte del autoritarismo imperante.** En la medida en que se fueron descubriendo los vicios e inconvenientes del autoritarismo y que el encanto por esa clase de régimen político fue cayendo, se fue descubriendo y percibiendo que todo era expresión del mismo estilo, autoritario y antidemocrático de gobernar.
- **El impulso vital de los familiares.** Ellos fueron, en primer lugar, parte de las víctimas y, en segundo lugar, los que impulsaron el tema desde el comienzo hasta hoy.

La presión internacional

Había que introducir el tema de los inocentes en prisión en toda agenda exterior o internacional sobre el Perú. Que cada vez que se hiciera un informe o una relación de problemas pendientes de resolución en el Perú, apareciera con fuerza y como prioridad el tema de los inocentes en prisión. Por tanto, la presión internacional fue también determinante y desde muy distintos lados: órganos internacionales de derechos humanos; Sistema Interamericano de Derechos Humanos, comisiones especiales (como la que elaboró el Informe Goldman); pronunciamientos de gobiernos, etcétera.

De la crítica a la propuesta

¿Qué se puede hacer? Esa era la pregunta clave cuando se reconoció el problema. ¿Qué hacer para revertir los casos ya ocurridos y qué hacer para evitar nuevos casos? Para nosotros, junto a una opinión pública favorable, se requería trabajar en dos niveles: 1) Modificar la legislación, que era la causa principal del problema. 2) Proponer un mecanismo heterodoxo de revisión de casos.

- **Modificaciones a la legislación antiterrorista.** La estrategia que utilizamos fue manejar en todo momento un modelo global de legislación alternativa, y, simultáneamente, tener puntos prioritarios a partir de los cuales se podía discutir y conseguir por lo menos algunas modificaciones.

Si a algo se resistía el gobierno de Fujimori era a modificar su legislación antiterrorista. Sin embargo, casi al año y medio, en noviembre de 1993, se

dieron algunos cambios que no se debieron tanto a la presión de la opinión pública nacional -pues ésta seguía básicamente de acuerdo- como a la presión internacional motivada, en parte, por los organismos de derechos humanos.

Posteriormente, durante la transición democrática, el Tribunal Constitucional expidió una sentencia declarando inconstitucional una parte significativa de la legislación antiterrorista de Fujimori y Montesinos que aún subsistía. Ello originó que el Congreso aprobara un conjunto de modificaciones, lo que a su vez dio origen a nuevos juicios en casos que supuestamente ya habían adquirido —según el anterior régimen legal— carácter de cosa juzgada.

- **La creación de un mecanismo heterodoxo: la Comisión Ad-hoc.** En relación con el mecanismo heterodoxo de revisión de casos, desde el comienzo fue visto como una necesidad básica. Esto en virtud de que, en muchos casos, ya había recaído sentencia definitiva y el recurso extraordinario de revisión no servía para reabrirlos y volverlos a evaluar, pues este recurso exigía una prueba o hecho nuevo; es decir, estaba contemplado para otro tipo de casos. Por eso se fueron manejando diferentes posibilidades hasta llegar a la Comisión Ad-Hoc de indultos, sin duda un mecanismo absolutamente heterodoxo.

Luego de que lográramos que se reconociera la existencia de un número significativo de inocentes en prisión, se puso énfasis en demostrar que el problema era solucionable y se inició el debate sobre las distintas posibilidades que existían para solucionar el problema, entre las que se encontraban:

- **La vía del recurso de revisión.** Fórmula original propuesta por los grupos de derechos humanos y que planteaba la revisión de casos por la Corte Suprema a partir del recurso extraordinario de revisión, enmendando el requisito de la nueva prueba. Se consideraba la "mejor vía" por dos razones: 1) hacía uso de un mecanismo jurídico legalmente previsto; y, 2) correspondía a la naturaleza de los casos ya que si se trataba de inocentes, lo que correspondía era una absolución.

- **La vía de la amnistía.**- Propuesta del gobierno. Planteaba la creación de una "comisión especial" que debía elevar al Congreso de la República propuestas de personas procesadas o condenadas por terrorismo, que hubieran sido injustamente acusadas por terroristas arrepentidos, con el fin de conseguir su amnistía.
- **La vía del indulto presidencial.**- Nuestra principal objeción era en el sentido de que indulto quería decir "perdón", y que no correspondía para nada a la naturaleza de los casos, pues se trataba de personas que no habían cometido ningún delito. Nuestro segundo reparo era: ¿llegaría Fujimori a indultar? Sin embargo, los grupos de derechos humanos, animados por los propios presos y familiares, decidimos apoyar la constitución de la Comisión Ad Hoc creada para tal fin, acuñando la expresión: "mejor injustamente indultado que injustamente preso".

Finalmente, el 17 de agosto de 1996 y mediante Ley núm. 26555 se creó la Comisión Ad Hoc, que estuvo compuesta por el Defensor del Pueblo —quien la presidía—, un representante del Presidente de la República —que recayó en una persona de reconocido prestigio como era el padre Hubert Lanssiers— y el ministro de Justicia. La Comisión creó una Secretaría Técnica que llegó a contar con alrededor de 40 abogados, una parte de ellos proveniente del movimiento de derechos humanos, que en todo momento apoyó el funcionamiento de dicha Comisión, presentando casos y presionando para que Fujimori indultara el mayor número casos.

La Comisión funcionó durante tres años y medio, y si bien tuvo altibajos en el número de indultos, el balance es absolutamente positivo: más de 500 indultos. Fujimori decidió de un momento a otro acabar con la Comisión, incorporando la figura en la estructura del Ministerio de Justicia, ámbito en el que no funcionó. Posteriormente, durante el gobierno de Valentín Paniagua, dicha comisión se reactivó, lográndose cerca de 200 indultados más.

La principal lección que se puede sacar de esta experiencia es que, aun con todo en contra (régimen autoritario-dictatorial), la labor de llevar casos individuales

paradigmáticos formó parte de una campaña bien diseñada que consiguió, entre otras cosas, miles de personas liberadas, pronunciamientos jurisdiccionales importantes, cambios normativos, pronunciamientos internacionales, creación de nuevos espacios institucionales, sensibilización en derechos humanos, legitimidad de instituciones (Defensoría del Pueblo), legitimidad del movimiento de derechos humanos y atención de la comunidad internacional.

5. La experiencia del IDL en comunicaciones y la relación con su trabajo en justicia

En el proyecto institucional del IDL₂, la parte relativa a comunicaciones es un componente determinante, que se ha ido consolidando año tras año, y que es actualmente una de sus principales fortalezas.

Principales expresiones de nuestra experiencia en comunicación

La revista ideele, nuestro principal producto en prensa escrita, que se edita ininterrumpidamente desde hace 15 años. Está destinado a un público específico conformado por personas que toman decisiones en distintos ámbitos o cuyas opiniones influyen en un conjunto de personas (políticos, autoridades, periodistas, dirigentes sociales, ONG) y quienes en el extranjero o en organismos internacionales siguen por una u otra razón los acontecimientos en el Perú. Lo particular de esta revista es su continuidad; su pluralidad, pero con una posición clara; el intento de un código diferente al clásico; los temas institucionales pero con arte y cultura, vida cotidiana; búsqueda de compatibilidad entre perspectiva institucional y periodismo. Siendo mensual la salida de *ideele*, se busca mejorar su continuidad mediante la emisión constante de *ideele mail*. A través de este medio, difundimos artículos de opinión a un circuito de más de 10.000 direcciones electrónicas; dichos artículos a su vez rebotan en distintos medios de comunicación masiva.

Ideele radio, producto que busca llegar a un público masivo, más popular. Se trata de dos programas semanales que se emiten en una red que comprende alrededor de 200 emisoras radiales ubicadas en todo el país. Los programas se preparan con participación de las emisoras locales, que al difundir los programas

le agregan un componente local de distintas maneras. Programas de capacitación, educativos o de difusión de experiencia, que se transmiten en la red de *Ideele radio*. Hay que remarcar la importancia de contar con una red de traductores especializados en nuestros temas, que permite producir programas en distintos idiomas originarios del país (quechua, aymara, asháninka, y en general todas las lenguas indígenas del país). Es considerado como un gran logro institucional porque este tipo de interpretación implica no sólo el dominio de la parte lingüística sino también entender distintas concepciones culturales. Programa en vivo y en directo en Lima, los sábados por la mañana, en radio comercial donde, en función de la coyuntura, se abordan nuestros temas. Alianza con determinadas emisoras para hacer programas de manera conjunta con algún periodista conocido, por un tiempo determinado. Red de periodistas de *Ideele radio* para producción de programas; fuente de información; realización de campañas, espacio de capacitación.

Ideele televisión. Tenemos diversos productos: *Sin rodeos*, programa semanal, transmitido en vivo y en directo por un importante canal de cable, en horario que compite con otros programas periodísticos de actualidad política (domingo por la noche). El programa se retransmite total o parcialmente en unas 10 emisoras de televisión en diferentes partes del país. Producción de microprogramas o spots, como parte de campañas institucionales. Producción de materiales educativos, se hacen especialmente, o los reportajes de los programas se convierten en eso. Producción de documentales, que se transmiten en distintos canales de TV en base a convenios.

Boletines especializados: Destinados a un público que sigue de manera especializada un tema institucional. Hay boletines impresos y electrónicos en Justicia, Seguridad y Defensa.

Páginas web especializadas. Además del portal institucional, tenemos portales en Justicia, Seguridad y Defensa que son fuente actualizada de información, por lo que son visitados por un alto número de usuarios.

Afiches: tenemos una línea de afiches heterodoxa bastante lograda y reconocida en estos portales.

Esta capacidad multimedia (prensa escrita, radio, TV, *internet*, etcétera) la usamos ampliamente para el trabajo de incidencia y como parte de nuestras estrategias de educación y promoción. Nuestros medios de comunicación son parte de un proyecto institucional: tienen un nivel de independencia pero comparten el diagnóstico y los objetivos institucionales. Los medios son parte de las estrategias de las diferentes áreas y a la vez se nutren de todo el trabajo institucional. Asimismo, hay una relación y una mutua alimentación entre los distintos medios de comunicación del IDL; no es sólo trabajar el medio por el medio mismo, sino los utilizamos para transmitir un discurso y una posición en los temas que trabajamos.

Una particularidad de nuestros medios de comunicación es que responden a la misma perspectiva institucional: independencia frente a intereses ilícitos y lícitos; representan una perspectiva de valores democráticos, derechos humanos e inclusión social. Contamos con medios de comunicación propios, pero también tenemos acceso a los medios de comunicación más importantes del país. Esta es otra característica importante de nuestra experiencia en comunicaciones, pues el tener medios propios no ha impedido que accedamos a medios externos, sino todo lo contrario, hemos logrado una relación muy fluida y productiva con los principales medios de comunicación del país. Asimismo, los medios de comunicación comienzan a ser una fuente de autofinanciamiento que va de menos a más: venta, publicidad, convenios con otros proyectos, alquiler de equipos o instalaciones, contratación para campañas sobre temas de interés público (salud, elecciones, etcétera).

El aporte del trabajo en comunicaciones al proyecto institucional

- Capacidad de llegada a distintos sectores de la población (al poder y a lo más alejado de él), lo cual nos permite cumplir una especie de papel de bisagra o puente.
- Visibilidad del conjunto del proyecto institucional.

- Capacidad de incidencia: mayor presencia en el debate público; capacidad de campañas; etcétera.
- Contacto con una red enorme de medios de comunicación y de periodistas para diversas acciones conjuntas.
- Elaboración de material de apoyo de otras líneas de acción del IDL.

LA IMPORTANCIA DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDDHH) PARA LA CAUSA Y EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERÚ

Nuestro punto de partida es que el segmento del movimiento de derechos humanos que surgió y se desarrolló en torno a la violencia y el autoritarismo político a partir de 1980, perteneciente a la CNDDHH, ha tenido éxitos muy concretos entre los que podemos mencionar:

Sacar a luz patrones de violación de derechos humanos y contribuir a frenar y a mejorar la situación en este terreno, contribuir con el aislamiento de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, ganar la batalla en contra de la satanización de los organismos de derechos humanos y a favor de su causa, lográndose un significativo grado de reconocimiento y legitimidad. También están el haber contribuido a generar una presión internacional respecto de la situación de los derechos humanos en el Perú, haber conseguido una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la ley de amnistía, y haber impulsado y conseguido la creación de instancias estatales vinculadas a derechos humanos. Asimismo podemos señalar el haber cumplido un papel importante en la lucha contra el autoritarismo de Fujimori y Montesinos y por la recuperación de la democracia, el haber aportado a la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la ratificación del Estatuto de Roma. Por último, el haber ayudado a legitimar la sociedad civil como un actor relevante y que haya una mayor sensibilidad en temas de derechos humanos. Logros concretos en contextos adversos vinculados a casos de desapariciones, detenciones arbitrarias, tortura y violación sexual.

¿Qué permitió que el movimiento de derechos humanos pudiera alcanzar los logros señalados, por encima de las debilidades y limitaciones, que existieron y aún existen? Si se tratara de priorizar las razones, mencionaríamos principalmente tres: 1) las posiciones asumidas fueron las correctas; 2) en el esquema de organización se combinó adecuadamente la pluralidad con la unidad (la CNDD-HH); 3) las decisiones que se tomaron fueron las adecuadas.

Se asumieron las posiciones correctas

En contra de la violencia: hubo una inequívoca condena de la violencia, la proveniente del Estado de los grupos subversivos, y una condena explícita, inequívoca y permanente —desde el comienzo hasta hoy— a SL y al MRTA, tanto respecto a sus modalidades de acción —terrorismo— como en relación con sus proyectos políticos, que fue clave.

Sin ideologización: es cierto que muchos de los defensores de derechos humanos provenían de la izquierda e, incluso, mantenían vínculos con ella, pero en ningún momento se cayó en el error de subordinar posiciones, acciones o iniciativas a consignas ideológicas o político-partidarias.

La CNDDHH: diversidad de instituciones con un espacio de coordinación

Una opción que resultó clave para el movimiento de derechos humanos fue haber decidido conformar la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se planteó abiertamente el siguiente dilema: ¿qué era mejor para defender los derechos humanos de la población que "se encontraba entre dos fuegos": constituir una sola y gran organización de derechos humanos —que podía estar vinculada a la Iglesia Católica, al estilo de la Vicaría de Solidaridad de Chile—, o convenía más la coexistencia de varias organizaciones?

En los hechos se fue optando por lo segundo, pues ya que por la necesidad y la demanda que se generó en derechos humanos, de inmediato se fueron creando por todo el país vicarías, ONG, etcétera. Y a pesar de que estas instituciones se

planteaban como reto común defender los derechos humanos en un contexto de conflicto armado interno, desde el comienzo se distinguieron mucho entre sí por muy diversas razones: por su ubicación geográfica (en Lima, en el interior del país o con proyección nacional), por la relación de cada una con la Iglesia Católica, por el tamaño, por la especialidad (defensa legal, educación, trabajo internacional, trabajo humanitario) y, finalmente, por el estilo.

Pero, a la vez, se planteó rápidamente la necesidad de contar con un espacio para coordinar, para "no duplicar esfuerzos", sobre todo para poder actuar de manera conjunta y unificada; así, en 1985 se funda la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. La CNDDHH fue una realidad debido a que, por más diferencias que había entre los distintos organismos de derechos humanos, todos teníamos la misma posición frente a lo fundamental, lo que se tradujo en la suscripción de una declaración de principios, indispensable para pertenecer a la misma, y obligatoria hasta hoy. Estos principios son:

- Rechazo al uso de la violencia y el terror como medio para enfrentar los problemas sociales y políticos.
- Opción por una sociedad democrática como valor esencial para la convivencia humana.
- Independencia frente al Estado y los partidos políticos.
- Rechazo a la pena de muerte.

Este esquema de organización significa poder combinar la diversidad con la unidad: confluyen en un solo espacio. Ha sido y es positiva la alianza entre las organizaciones de Lima con proyección nacional, y los organismos locales con un ámbito de acción en una zona específica (CODEH, Vicarías, etcétera.). Es una Red con mucha potencialidad para diferentes temas.

La existencia de la Coordinadora ha permitido:

- Que actualmente se pueda hablar de un movimiento de derechos humanos en el Perú.

- Presencia nacional con trabajo en diferentes partes del país (red de derechos humanos).
- La constitución de un numeroso grupo de defensores de derechos humanos visiblemente plural en términos raciales, de ubicación social, edad, procedencia geográfica, estilo, etcétera.
- Unidad de acción en general y frente a temas y circunstancias específicas.
- Combinación y suma de distintos estilos, especialidades, fortalezas, etcétera.
- Suma de esfuerzos y establecimiento de determinadas especializaciones o divisiones del trabajo.
- Una sola voz, un solo referente en términos de dar información y fijar posiciones ante la comunidad internacional.
- Compensar debilidades y limitaciones de las distintas instituciones.
- Mayores posibilidades de defensa frente a ataques, campañas y amenazas provenientes tanto de SL y el MRTA como del Estado.

Una afirmación provocadora: la existencia de la Coordinadora es el factor que ha permitido que el movimiento de derechos humanos sea mucho más fuerte que la suma de sus partes.

Las decisiones que se tomaron fueron las adecuadas

Efectivamente, durante más de 20 años, el movimiento de derechos humanos –y la Coordinadora como eje fundamental del mismo– tuvo que tomar una serie de decisiones, evaluando los elementos en pro y en contra frente a un conjunto de asuntos fundamentales y complejos y buscando en su momento consolidar y legitimar el trabajo de derechos humanos. Por ejemplo:

La opción por condenar la violencia venga de donde venga sin hacer ningún tipo de distingo. La opción por los inocentes. Focalizar el trabajo de derechos humanos de la Coordinadora, durante los años de violencia política, exclusivamente en los derechos civiles y políticos, y haber mantenido la estructura en función de

esta especialización. Posición firme en contra del autogolpe del 5 de abril de 1992. Posición contra la reforma judicial promovida por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, cuando muchos la apoyaban. Haber decidido llevar conjuntamente el caso de la matanza de Barrios Altos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El no haber visitado a Montesinos en las instalaciones del SIN, a pesar de la invitación cursada y del ofrecimiento de pruebas previas de buena voluntad en materia de derechos humanos. Haber decidido que la lucha contra la re-reelección de Fujimori y la recuperación de la democracia debía convertirse en la principal causa del movimiento de derechos humanos. Haber decidido participar en la mesa de diálogo de la OEA. Haber decidido apostar porque se creara la Comisión de la Verdad y Reconciliación durante la transición democrática y no después.

Como elementos complementarios de los logros del movimiento de derechos humanos se suele mencionar los siguientes: credibilidad, flexibilidad, creatividad, combinación y articulación del trabajo nacional e internacional, paquete integral y no sólo denuncia y combinación de instituciones con liderazgos comunes.

Actualmente la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sigue siendo una realidad con desafíos muy concretos:

- Cómo seguir desarrollando la perspectiva de derechos humanos en torno al "trabajo clásico".
- Cómo seguir desarrollando la perspectiva de derechos humanos en otros ámbitos distintos del trabajo clásico y en contextos nuevos.
- Cómo seguir desarrollando la perspectiva de derechos humanos en el ámbito internacional, aprovechando los elementos a favor y neutralizando o relativizando los intensos elementos adversos.
- Cómo no quedar al margen de lo fundamental y tener algo particular que decir y aportar desde una perspectiva de derechos humanos.
- Cómo mantener y desarrollar —finalmente— el lugar ganado.

EL PAPEL DEL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE AUTORITARISMO POLÍTICO

El movimiento de derechos humanos del que estamos hablando puede reivindicar a su favor el haber cumplido un papel importante en la lucha contra el autoritarismo de Fujimori y Montesinos y la recuperación de la democracia. El movimiento de derechos humanos organizado en torno a la CNDDHH formó parte del sector del país que, pese a estar absolutamente en minoría y a contracorriente, se opuso al régimen de Fujimori y al autogolpe del 5 de abril de 1992. Desde esa fecha, al eje violencia política, en torno al que giraba su trabajo, se sumó el eje autoritarismo-democracia.

Así, durante toda la década del noventa, el movimiento de derechos humanos desarrolló una serie de líneas de acción opuestas a la intervención de las instituciones del Estado y al crecimiento de la red de control, manipulación, corrupción y amedrentamiento desarrollada por los servicios de inteligencia. El papel que este movimiento logró cumplir en la etapa final, que concluyó con la caída del régimen de Fujimori y Montesinos y el inicio del gobierno de transición democrática, es muy revelador de la posición que sostuvo y de la labor que desarrolló.

La lucha contra la re-reelección de Fujimori como causa de derechos humanos

En efecto, ante los planes de Fujimori de hacerse reelegir por segunda vez (año 2000), la CNDDHH decidió sumarse a los esfuerzos que buscaban impedir dicha reelección. Esta tarea fue asumida como una causa de derechos humanos y no como una politización del trabajo de derechos humanos, en base a los siguientes razonamientos:

La re-reelección de Fujimori violaba abiertamente la Constitución. Estábamos ante un régimen que había mostrado una posición absolutamente antiderechos humanos y antidemocracia, con acciones como la intervención y el control de todas las instituciones del Estado, el control de los medios de comunicación, la ley de amnistía, las violaciones de derechos humanos y la existencia de organiza-

ciones paramilitares. Desde el comienzo, había señales muy claras de que se recurriría a un fraude electoral, como después se demostró.

Una vez que se decidió focalizar el trabajo de derechos humanos en torno a la oposición a la re-reelección, la red de organizaciones de derechos humanos logró desarrollar una serie de líneas de acción que resultaron relevantes para recuperar la democracia, entre ellas:

- Se convirtió en fuente de denuncia sobre el carácter y las pretensiones del régimen.
- Fue una fuente de información sobre las irregularidades del proceso electoral. Se constituyó, así, en uno de los soportes de la observación electoral realizada por organismos nacionales e internacionales.
- Fue una vía de discusión y de información para realizar campañas, algo especialmente significativo si se toma en cuenta el control de los medios de comunicación masiva.
- Impulsó la movilización ciudadana en diferentes partes del país, aspecto que fue determinante para la caída del régimen. En este punto es necesario destacar no sólo las iniciativas de las organizaciones parte de la CNDDHH, sino también el importantísimo papel de las organizaciones de mujeres.
- Los logros del trabajo internacional en derechos humanos fueron utilizados para generar una presión internacional contra el régimen, propósito que se alcanzó por lo menos parcialmente.
- Se participó activamente en la Mesa de Diálogo impulsada por la OEA, instancia que permitió que el tránsito a la democracia fuera ordenado, legal y sin violencia. Esta experiencia resultó muy importante por lo que nos detendremos a analizar la experiencia.

Participación del movimiento de derechos humanos en la Mesa de Diálogo de la OEA: una de las razones por las que no prosperó el fraude electoral y, por tanto, tampoco prosperó la re-reelección de Fujimori fue porque la Misión

de Observación Electoral de la OEA descalificó el proceso electoral, retirándose del país incluso antes de que se realizara la segunda vuelta. En este marco, cabe destacar la habilidad del movimiento de derechos humanos para: a) Comprender con anticipación la posibilidad de que la OEA podía cumplir un papel de observador independiente y objetivo, que iba a contracorriente de su propia trayectoria. b) Haberse convertido en un referente muy importante para la misión de observación de la OEA mientras ésta desarrollaba su labor en el Perú, tal como fue reconocido explícitamente por los integrantes de la misma.

A raíz de la descalificación del proceso electoral por la misión de la OEA, en la Asamblea General de esta organización regional en Windsor, Canadá (2000) se aprobó la propuesta de que una misión de alto nivel visitara el Perú. Una vez que esta misión estuvo en nuestro país, se creó una Comisión de Diálogo cuyo objetivo era apoyar la democratización del país. La actuación coordinada de ONG de derechos humanos de distintos países fue importante para la creación de esta Misión. En la constitución de dicha instancia se contempló la participación del oficialismo de ese entonces, de los partidos políticos de oposición y de lo que se denominó —en sentido amplio— la sociedad civil. En este último ámbito estaba comprendida la CNDDHH, además de la iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Confederación General de Trabajadores (CGTP). La inclusión de la Coordinadora fue, evidentemente, una señal del reconocimiento logrado y del papel que venía cumpliendo en la recuperación de la democracia.

La participación de la CNDDHH en la Mesa de Diálogo de la OEA fue también relevante por las siguientes razones:

- Colaboró en establecer la relación entre distintos sectores políticos, lo que facilitó el consenso.
- Ayudó a que no se sacrificaran principios por razones prácticas. Dos ejemplos muy concretos: 1) El gobierno de ese entonces llegó a plantear explíci-

tamente como condición para realizar las nuevas elecciones que se estableciera un pacto. El movimiento de derechos humanos fue uno de los sectores que se opuso frontalmente a esta propuesta, que hubiera significado la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos y los casos de narcotráfico. La Coordinadora se opuso no sólo al pacto sino a que se guardara reserva sobre él, tal como lo habían propuesto los representantes del régimen. 2) Asimismo, la Coordinadora, contra la opinión de muchos, estuvo en desacuerdo con todo lo que significara facilitar la salida de Montesinos del país; por el contrario, desarrolló una intensa campaña para impedir que se le concediera asilo en Panamá.

- Colaboró a la movilización social que acompañó el funcionamiento de la Mesa de Diálogo y el tránsito a las nuevas elecciones. La CNDDHH decidió, por ejemplo, convocar a otros sectores de la sociedad civil —movimiento de mujeres, frentes regionales, ONG de desarrollo, colegios profesionales, etcétera— a fin de recoger planteamientos que fueran llevados a la Mesa de Diálogo de la OEA.
- Fue fuente de iniciativas y propuestas técnicas.
- Ayudó a que se mantuviera el acompañamiento internacional, también decisivo para el funcionamiento de la mencionada Mesa de Diálogo.

La participación del movimiento de derechos humanos en la lucha por la recuperación de la democracia y, concretamente, en la Mesa de Diálogo impulsada por la OEA, fue clave para el futuro del movimiento de derechos humanos. Con ambas decisiones —adoptadas y después de evaluar los factores en pro y en contra— se consolidó el papel del movimiento, del trabajo de derechos humanos, ya no sólo en torno al eje de violaciones de los derechos humanos en un contexto de violencia política, sino también en torno al eje de la democracia. Esto facilitó la adecuación y el desarrollo del movimiento conforme a las características del nuevo contexto.

SEGUIMIENTO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

En julio del año 2004, el Presidente de la República promulgó un nuevo Código Procesal Penal, iniciándose, así, el tránsito en el Perú de un modelo fundamentalmente inquisitivo a uno acusatorio. A pesar de lo positivo de la medida, fue obvio que el Presidente lo hizo no por sus convicciones sobre las ventajas del nuevo modelo, sino como parte de un conjunto de iniciativas encaminadas a frenar su "caída" (por lo menos, en términos de popularidad).

En realidad, la necesidad de este cambio en el país viene siendo planteado por expertos y especialistas desde 1991, pero el régimen de Fujimori y Montesinos suspendió permanentemente la entrada en vigencia de un nuevo código en esa dirección, ya que resultaba obviamente incompatible con un régimen autoritario e intervencionista.

En nuestro país se ha optado, siguiendo el camino de otros países, por la fórmula de una implementación progresiva del nuevo modelo, que deberá iniciarse en febrero del año 2006, en dos distritos judiciales. Es por ello que, promulgado el nuevo código, se creó una comisión integrada por representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público; los ministerios de Justicia, Interior, Economía, ente otros, con el encargo de que en 180 días presentara este plan de implementación progresiva, plazo que se ha vencido en febrero del presente año.

El seguimiento del diseño y puesta en práctica de este plan de implementación progresiva es uno de los temas principales del trabajo en torno a justicia del IDL y de *Justicia Viva*. Este seguimiento se viene expresando en acciones como las siguientes:

- Elaboración y difusión de documentos y de material audiovisual sobre los cambios fundamentales que trae y significa el nuevo Código o cambio de modelo.
- Incorporación de la reforma procesal penal, como tema prioritario, en las diversas actividades de capacitación y difusión que hacemos permanentemente con jueces y fiscales, abogados, ONG, líderes locales, periodistas, etcétera.

- Investigaciones empíricas sobre los distritos judiciales con posibilidades de ser escogidos como experiencias piloto (por ejemplo, sobre Ayacucho).
- Convocatoria a mesas de trabajo de expertos para discutir avances.
- Reuniones de coordinación entre distintos sectores involucrados en la reforma: jueces con fiscales; policía con fiscales; magistrados y abogados de oficio; y periodistas etcétera.
- Elaboración y aplicación de un módulo de capacitación sobre sistema acusatorio, como un primer acercamiento al tema.
- Monitoreo de las medidas que adoptan o no adoptan las distintas instituciones involucradas con el cambio.

Recientemente acabamos de sacar un reporte en tono de "alerta", al constatar el siguiente tipo de situaciones:

- Una versión preliminar del plan de implementación que la Comisión referida puso en conocimiento no expresa el compromiso que se requiere de las instituciones del sistema de justicia. Solo así se explica las carencias, debilidades y deficiencias de dicho documento. La reacción de los miembros de la Comisión y de representantes de las instituciones ha sido ofrecer un nuevo planteamiento de mucha mejor calidad.
- Los distritos judiciales escogidos como experiencias piloto de la puesta en práctica del nuevo Código han sido escogidos sin haberse tenido previamente ni difundido criterios técnicos, los mismos que debieron elaborarse, debatirse y difundirse previamente.
- Hasta ahora no hay ninguna preocupación por involucrar a la sociedad en general y la opinión pública en este proceso.
- No se conoce todavía un plan de capacitación adecuado, ni otro tipo de iniciativas que puedan estar promoviendo los cambios culturales que el cambio de modelo exige en todos.

Siempre hemos creído —de acuerdo con lo ocurrido en otros países— que el éxito del cambio de modelo procesal penal depende de la existencia de ciertas condiciones previas, las mismas que, tal como se ha visto, no se están construyendo, pese a que falta muy poco para el inicio de la vigencia del nuevo Código. Es por eso que, con preocupación, contemplamos los siguientes escenarios posibles:

- Que haya una buena reacción y comience a tomarse en serio todo lo que se necesita para pasar de un modelo a otro.
- Que en víspera del inicio de la implementación progresiva, se decida una vez más suspender la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal.
- Que comience a implementarse el nuevo modelo en determinados distritos judiciales pero sin que signifique, en realidad, ningún cambio real e importante.
- Que la implementación de los cambios sin las condiciones mínimas que se requieren, agudicen los problemas (inocentes presos, culpables libres, sobrecarga procesal, corrupción, mayor demora, más incertidumbre, caos, etcétera). Esto ocasionaría serios cuestionamientos contra el nuevo modelo, sin que en realidad el modelo se haya intentado poner en práctica con un mínimo de seriedad.

Las estrategias de *Justicia Viva* y del IDL apuntan obviamente a la primera posibilidad, pero sin desconocer que hasta ahora el resultado es incierto.

CAPÍTULO III

El papel de las organizaciones de
derechos humanos en la lucha contra
la impunidad y su impacto en el
sistema de justicia

Los organismos de derechos humanos en el Perú y la lucha contra la impunidad (1980-2003)

*Pablo Rojas**

INTRODUCCIÓN

El presente documento resalta el papel que cumplieron los organismos de derechos humanos y su entidad unitaria, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), en la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos en el Perú. Asimismo, trata el papel de las víctimas o sus familiares en este accionar que, si bien se inició a partir de hechos y casos concretos, derivó en cambios estructurales en el sistema de justicia peruano hacia una mayor protección de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

El período que analizaremos va desde el año 1980 hasta el año 2003, es decir aquél que cubre el conflicto armado interno, el autoritarismo fujimorista y el inicio de la transición a la democracia. Para ello, se describirán las principales características del conflicto armado interno que vivió el Perú —en el curso del

* Director de la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), organización no gubernamental que forma parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Perú.

cual se desarrollaron estas graves violaciones— así como del régimen autoritario y la transición a la democracia. Luego se dará cuenta de la respuesta que tuvo el Estado peruano en cada uno de estos períodos —en particular, el sistema de administración de justicia—, así como las posiciones asumidas, las actividades realizadas, y las estrategias utilizadas por los organismos de derechos humanos para hacer frente a la actuación encubridora del estado.

CONFLICTO ARMADO INTERNO, AUTORITARISMO Y TRANSICIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ

El conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 1995 fue el más cruento de toda su historia republicana. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) determinó que en este período murieron alrededor de 70.000 peruanos. La violencia abarcó gran parte del país. La mayor parte de este conflicto se produjo durante gobiernos elegidos democráticamente. La organización alzada en armas, Sendero Luminoso, fue la que produjo más víctimas (54 por ciento según la CVR). Las fuerzas del orden, encargadas de reprimir el fenómeno subversivo, desarrollaron una estrategia que implicaba violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.

Estos crímenes y violaciones de derechos humanos no fueron investigados por las autoridades competentes y sus responsables quedaron impunes. Los distintos gobiernos abdicaron de su autoridad democrática dejando a las fuerzas armadas el control de la lucha contrainsurgente. Posteriormente al autogolpe del entonces presidente Alberto Fujimori en el año 1992, éste respaldó plenamente los planteamientos militares y en 1995 dio las leyes de amnistía con el objetivo de consagrar legalmente la impunidad.

El gobierno fujimorista constituyó un régimen autoritario y corrupto que procedió al copamiento de las instituciones democráticas e intentó desarrollar un ilegal tercer gobierno consecutivo. Una de sus características más importantes fue controlar el Poder Judicial y el Ministerio Público a través de comisiones interventoras, magistrados provisionales y otros mecanismos. De esta manera, el gobierno manejó la

administración de justicia de acuerdo a sus intereses para garantizar la impunidad y tener, incluso, un instrumento de presión contra opositores del régimen.

Con el colapso del fujimorismo en noviembre del 2000, se abrió un período de transición a la democracia. El gobierno del doctor Valentín Paniagua, presidente provisional, entre otras medidas democratizadoras decidió la creación de la Comisión de la Verdad encargada del esclarecimiento de los hechos ocurridos en el período 1980-2000. Posteriormente, el nuevo presidente, doctor Alejandro Toledo, modificó su denominación por la de Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) e incrementó a doce el número de sus miembros. La CVR concluyó sus funciones en agosto del año 2003 con la entrega de su Informe Final y recomendaciones a los tres poderes del Estado.

LAS PRIMERAS ACCIONES DE LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS Y LA CREACIÓN DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Al inicio de la violencia, en 1980, existían sólo dos organizaciones de defensa de los derechos humanos. Con el desarrollo del conflicto se constituyeron diversos organismos con este propósito en Lima y al interior del país, especialmente en el sur andino, los que denunciaron nacional e internacionalmente las violaciones de derechos humanos, documentándolas e investigando las más significativas. Asimismo, presentaron las denuncias de estos crímenes ante el Ministerio Público, brindaron apoyo legal a las víctimas o sus familiares y respaldaron la organización de familiares de desaparecidos.

Ante la magnitud de la violencia y las violaciones surgió la necesidad de la unidad entre estos organismos, para definir, así, estrategias de acción común y enfrentar en mejores condiciones la situación. Es de esta manera que, en enero de 1985, alrededor de una veintena de organizaciones llevaron a cabo el Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos con el objetivo de, en primer lugar, elaborar un análisis de la grave situación que se vivía en relación a los derechos humanos en el país; en segundo lugar, aprobar un plan de campaña nacional e

internacional en defensa de la vida; y, finalmente, aprobar una declaración sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, denominada: "Nos pronunciamos por la vida y la paz con justicia social".

A raíz de este evento se constituyó la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) con el propósito de "coordinar y apoyar el trabajo de defensa de los derechos humanos realizado por organizaciones a nivel nacional". La CNDDHH no debía funcionar como una organización no gubernamental (ONG) más, sino reunir esfuerzos diversos y facilitar los trabajos de sus organizaciones base.

La CNDDHH cuenta actualmente con 63 organismos de derechos humanos que trabajan en casi todo el territorio nacional. A lo largo de su existencia, la CNDDHH ha desarrollado su trabajo, principalmente, mediante grandes campañas. Para apreciar claramente el trabajo del movimiento de derechos humanos, es importante subrayar que son los organismos miembros los que llevan y asisten legalmente los casos, con la excepción del caso Barrios Altos en que la CNDDHH acompañó la denuncia de diversos organismos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO (1980-1990)

La respuesta estatal a la acción insurgente se dio exclusivamente en el plano represivo. Después de tres años en que las fuerzas policiales fracasaran en la tarea de frenar el avance de la subversión, el gobierno del arquitecto Fernando Belaunde encargó a las fuerzas armadas enfrentar esta situación.

Desde su ingreso al conflicto en 1983 y hasta 1990, las fuerzas armadas aplicaron una estrategia de represión indiscriminada y desarrollaron, en diversos momentos y lugares, patrones sistemáticos de violación de derechos humanos que consistieron significativamente en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y detenciones arbitrarias. Por su parte, Sendero Luminoso fue incrementando prácticas que implicaron también graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario, como asesinatos, secuestros, atentados terroristas, entre otros.

Ante esta situación, la CNDDHH decidió llamar la atención nacional a través de una gran "Marcha por la paz" en noviembre de 1985. Este primer acto público tuvo como objetivo protestar por las violaciones contra los derechos humanos. Allí se hizo pública la declaración "Defendamos la vida, no a la muerte, construyamos la paz". Posteriormente, en 1988, la Coordinadora desarrolló una campaña por la situación de las personas desaparecidas con la difusión masiva de materiales explicativos y la presentación de un petitorio nacional demandando la acción del gobierno al respecto. Se recogió más de 50 mil firmas que fueron entregadas al gobierno de Alan García.

A partir de 1985 y por iniciativa de la CNDDHH, diversas delegaciones extranjeras visitaron el país para verificar la situación de los derechos humanos. Entre las más significativas estuvo la Comisión Internacional de Investigación sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, presidida por el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel y compuesta por diversas personalidades internacionales. Asimismo, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todas estas delegaciones ejercieron presión al gobierno sobre la situación de los derechos humanos, plantearon recomendaciones y respaldaron las denuncias de los organismos de familiares y de la CNDDHH.

A mediados de 1989, la CNDDHH constituyó el "Grupo de trabajo contra la detención-desaparición y el asesinato político" que publicó durante un tiempo un boletín, de amplia circulación, que fue traducido al inglés, francés y alemán. En él se daba cuenta de las violaciones y crímenes cometidos tanto por las fuerzas militares y policiales como por los grupos terroristas. Desarrolló también propuestas legislativas y de otro carácter que podían disminuir el número de desapariciones, tales como la creación de un Registro Nacional de Detenidos. El grupo coordinaba, además, los esfuerzos para preparar las comunicaciones, los informes y las visitas a las instancias respectivas de la ONU y la OEA.

En julio de 1990, la CNDDHH organizó la sesión peruana del Tribunal Permanente de los Pueblos "Contra la impunidad en América Latina" que tuvo una

peculiaridad en la región: no sólo presentó cargos contra las fuerzas de orden sino también contra los grupos subversivos que ya habían definido su carácter terrorista. Los cargos contra estos últimos grupos eran por violaciones sistemáticas al derecho internacional humanitario. El Tribunal Peruano concluyó que los hechos denunciados "constituyen crímenes de lesa humanidad que son encubiertos por mecanismos de impunidad que operan para impedir la sanción de los responsables". El evento incidió en la particularidad del caso peruano: la existencia de organizaciones terroristas con marcado carácter tanático y la necesidad de tomar posición frente a los crímenes masivos de actores armados no estatales. Ante el peligro que corrían las vidas de muchas personas provenientes de las zonas de emergencia, la CNDDHH desarrolló un programa para reubicarlas en otras regiones del país o, en casos más graves, para que salieran temporalmente del Perú. También se consiguió asilo para otras víctimas.

Por su parte, los familiares de los desaparecidos se organizaron tempranamente, en 1983, en la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos (ANFASEP), con sede en Ayacucho, la región más afectada por la violencia; más tarde participarían activamente en la fundación de la CNDDHH con su reclamo de verdad y justicia que fue asumido por el conjunto del movimiento de derechos humanos. En 1985 se crea el Comité de Familiares de Desaparecidos Refugiados en Lima (COFADER). Ambas organizaciones se asociaron a la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM) participando en una amplia red con objetivos, propuestas y acciones en favor de los desaparecidos en el continente. Las reivindicaciones de estas organizaciones se centraron básicamente en conocer el paradero de sus familiares y exigir su aparición con vida, así como demandar sanción para los responsables. Trabajaron estrechamente con las instituciones de derechos humanos y contaron siempre con su respaldo, aunque, en el fondo, fueron ellas las que determinaron los grandes objetivos del movimiento de derechos humanos.

A su turno, las organizaciones de derechos humanos desarrollaron un constante trabajo de denuncia de las violaciones en incremento. Investigaron con seriedad

múltiples casos como la masacre de los penales en 1986¹ o la matanza de Cayara² en 1988, así como prácticas sistemáticas como la desaparición forzada de personas. Formalizaron denuncias ante el Ministerio Público y recurrieron a diversas instancias del sistema universal de protección de derechos humanos. A pesar de la impunidad reinante lograron ganar el caso de la masacre de Socos (32 campesinos asesinados por efectivos policiales), ocurrida en 1983 en Ayacucho. Otras organizaciones documentaron muy seriamente tanto el proceso del conflicto armado interno, como las violaciones de derechos humanos producidas como consecuencia del mismo y algunas se vincularon con medios de comunicación sensibles al tema, los que desarrollaron investigaciones de casos y posibilitaron un espacio para la denuncia de los organismos.

EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS DURANTE EL PRIMER GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI Y EL AUTOGOLPE DE 1992

En 1990 fue elegido presidente Alberto Fujimori en medio de una aguda crisis económica y una fuerte acción subversiva que se desarrollaba en gran parte del territorio nacional. Las fuerzas armadas adoptaron una nueva estrategia de acción contrainsurgente caracterizada por una represión selectiva y reclamaron mayores atribuciones en esta lucha. Las violaciones de derechos humanos no cesaron, sólo disminuyeron en magnitud. Surgieron escuadrones de la muerte constituidos por grupos militares ilegales causantes de una serie de crímenes que estremecieron al país. Fujimori respaldó plenamente la propuesta de las fuerzas armadas, algunas de cuyas medidas fueron rechazadas por el Congreso, lo cual finalmente tuvo que ver con el autogolpe del 5 de abril de 1992.

-
- 1 Ocurrida en junio de 1986, cuando internos acusados por terrorismo en los penales de Lurigancho y El Frontón (ubicados en Lima y Callao, respectivamente) se amotinaron. Según señaló la Comisión de la Verdad y Reconciliación "...más de 200 internos (...) perdieron la vida por el uso deliberado y excesivo de la fuerza contra los reclusos que una vez rendidos y controlados fueron ejecutados extrajudicialmente por agentes del Estado...".
 - 2 Ocurrida el 14 de mayo de 1988, cuando miembros del Ejército Peruano asesinaron a por lo menos 28 personas en el distrito de Cayara, provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho.

Por su parte, Sendero Luminoso incrementó sus crímenes, en su lógica de sembrar terror para someter y obtener el respaldo de las poblaciones de las regiones donde operaba. La población en las zonas de emergencia se encontraba virtualmente entre dos fuegos. La capital, Lima Metropolitana, se convirtió en el principal centro de actividades de Sendero Luminoso.

Luego del autogolpe del 5 de abril, Fujimori disolvió el Congreso de la República y dispuso la reorganización del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Garantías Constitucionales, alegando ineficiencia y labor obstruccionista contra el Gobierno, y anunció el inicio del denominado "Gobierno de Reconstrucción Nacional". Militares y policías ocuparon locales públicos, tomaron y censuraron medios de comunicación, y detuvieron a importantes líderes políticos, gremiales y periodistas.

A mediados de 1992, el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional aprobó una legislación especial antiterrorista, abiertamente violatoria de los estándares mínimos de un debido proceso. Amparados en esta legislación se realizaron detenciones masivas e indiscriminadas, torturas; asimismo centenares de personas inocentes fueron procesadas y condenadas injustamente por delitos que no habían cometido.

El movimiento de derechos humanos fue duramente fustigado por el gobierno de Fujimori y varios de estos organismos sufrieron brutales agresiones. Algunos de sus miembros fueron objeto de graves atentados. La impunidad de los crímenes contra los derechos humanos se fortaleció y hacia mediados de 1995 se aprobaron las leyes de amnistía que dieron un fundamento legal a esta situación.

1. La CNDDHH y las personas acusadas injustamente por terrorismo: la campaña por los inocentes en prisión

La CNDDHH cuestionó la legislación antiterrorista y desarrolló una propuesta de reforma normativa. A pesar del ambiente político adverso, la CNDDHH colocó exitosamente en la agenda pública el tema de los inocentes injustamente encarcelados, a través de una amplia campaña de difusión y sensibilización, así

como de la presión internacional producto de un intenso trabajo de cabildeo. A nivel interno, la CNDDHH desarrolló coordinaciones muy efectivas con la Defensoría del Pueblo para la implementación de medidas en favor de los inocentes. Finalmente, la CNDDHH decidió que sus organismos participaran activamente en el trabajo de la Comisión Ad Hoc encargada de recomendar el indulto en los casos de personas injustamente encarceladas por cargos de traición a la patria (terrorismo agravado) y terrorismo. Así se logró la libertad de 502 inocentes.³

Sin embargo, el trabajo de los organismos miembros de la Coordinadora no se limitó a la utilización de este procedimiento sino que en la justicia ordinaria, a través del patrocinio legal de casos, se logró la libertad de más de 1.000 inocentes. El conjunto de las acciones que la CNDDHH y sus organismos realizaron se enmarcó dentro de una campaña denominada "En nombre de los inocentes" que tuvo los siguientes ejes:

- Defensa legal de casos individuales.
- Diagnósticos y propuestas globales de solución al problema.
- Generación de presión nacional e internacional.

Sus logros fueron el reconocimiento por parte de la opinión pública de la situación de los inocentes, la asunción del tema por el Defensor del Pueblo, y el reconocimiento público que hizo el Presidente de la República de que se habían cometido algunos errores, lo que se tradujo en la creación de una Comisión Ad Hoc de indultos apoyada decididamente por los organismos de la CNDDHH.

Los organismos de derechos humanos apoyaron decididamente el trabajo de la Comisión Ad Hoc. Pusieron a su disposición a su toda la información acumulada de los casos que asesoraban, muchos de sus abogados pasaron a trabajar en esta Comisión, se presentaron diversas propuestas, ayudaron a legitimarla, y se difundieron sus resultados.

³ 502 liberados hasta julio del año 2000, cuando expiró su mandato. Posteriormente, el Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia prosiguió con el estudio de las solicitudes de indulto proponiendo la libertad de 264 personas inocentes.

Durante la campaña en favor de los inocentes, los familiares de las víctimas participaron activamente en las diversas acciones, alentando permanentemente la acción de los organismos defensores de los derechos humanos. Los testimonios de las primeras víctimas liberadas impactaron a la población.

Para realizar este trabajo, la CNDDHH constituyó internamente con los abogados de sus organismos miembros, un Grupo de Trabajo Jurídico que existe hasta hoy. Este Grupo analizó normas y desarrolló propuestas legislativas ante el Congreso de la República, por ejemplo, en el caso de la legislación especial antiterrorista, en la que se presentó una reforma integral de la misma.

Entretanto, los organismos de derechos humanos se encargaron a nivel nacional de la asesoría legal en casos de inocentes encarcelados, realizando un intenso trabajo de investigación para evaluar y llegar a la convicción de que se trataba de una persona inocente, para asumir el caso; realizaron una serie de indagaciones y visitaron reiteradamente a los presos en las cárceles. Los procesos legales eran sumamente complejos dada la legislación antiterrorista vigente, a pesar de lo cual, los organismos de derechos humanos lograron la libertad de un número mucho mayor de personas que las que obtuvieron la libertad vía el indulto. Pero no se debe olvidar que fueron también estos organismos los que prepararon los expedientes que fueron presentados a la Comisión Ad Hoc.

De otro lado, los asesinatos y desapariciones producidos por el grupo militar ilegal denominado "Colina", un escuadrón de la muerte que operaba al interior del Servicio de Inteligencia del Ejército, conmocionaron a la población como responsable de las masacres de La Cantuta, Barrios Altos, los desaparecidos del Santa, el asesinato del líder sindical Pedro Huilca, las desapariciones de los estudiantes universitarios en Huancayo, entre otras atrocidades.

Los organismos de derechos humanos denunciaron tempranamente estos hechos, documentando las actividades de este grupo criminal. Asimismo investigaron profundamente algunos de estos crímenes y los denunciaron formalmente ante el Ministerio Público. Ante la impunidad reinante y el agotamiento de los recursos internos recurrieron al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

en los casos de Barrios Altos, La Cantuta y el dirigente Pedro Huilca, entre otros, instancia ante la que las organizaciones de derechos humanos recurrieron intensamente en este período, particularmente en los casos de desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales producidos en el pasado.

LA PROMULGACIÓN DE LAS LEYES DE AMNISTÍA: LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS RETAN AL PODER JUDICIAL PERUANO

En 1995 se cumplieron 15 años de conflicto armado interno en el Perú y durante ese período la impunidad de facto protegió a los responsables de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, existían fuertes presiones castrenses por una ley de amnistía que eliminara cualquier posibilidad de procesamiento de su actuación.

Cuando una fiscal formalizó denuncia y una jueza abrió instrucción en el caso de Barrios Altos (asesinato de 15 personas) en el que estaban implicados, aparte de miembros del grupo criminal militar "Colina", altos miembros del Ejército, la respuesta fue la promulgación de las leyes de amnistía. La primera fue dada luego que la jueza Antonia Saquicuray abriera instrucción por este caso en abril de 1995. La justicia militar planteó una contienda de competencia y antes de que la Corte Suprema la resolviera, se promulgó la primera ley de amnistía. La jueza resolvió que ésta no era aplicable al proceso en curso porque dicha amnistía violaba garantías constitucionales y obligaciones internacionales contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asumidas por el Perú. Ante esta situación, el Congreso aprobó una segunda ley de amnistía, precisando que la amnistía no era revisable en sede judicial y que era de obligatorio cumplimiento.

Junto a los familiares de las víctimas y los sobrevivientes, los organismos de derechos humanos habían investigado y documentado el caso de Barrios Altos, así como otros crímenes del grupo "Colina". Además, los asesoraron legalmente. Ante la dación de las leyes de amnistía, la CNDDHH se pronunció expresando que "se quiere dejar en la impunidad los crímenes contra los derechos humanos

cometidos desde 1980, evitando que se investigue y haga justicia con aquellos que cometieron atrocidades: la desaparición de más de 5.000 personas, los miles de ejecutados extrajudicialmente, y las matanzas indiscriminadas de comunidades enteras, en las que murieron incluso niños y ancianos". Después de expresar públicamente su protesta, la CNDDHH presentó una denuncia contra el Estado Peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e inició una campaña nacional e internacional en contra de la impunidad.

1. La labor de sensibilización de la población

Se desarrollaron acciones de sensibilización para poner en evidencia el carácter de un gobierno no sólo violador de derechos humanos sino activo propulsor de la impunidad, y con el propósito de construir un movimiento ciudadano contra la impunidad y a favor de la vida, la justicia y la verdad. A lo largo de varios años se realizaron diversos actos públicos a nivel nacional para protestar contra las leyes de amnistía y la situación de impunidad en general. Familiares de víctimas y la CNDDHH impulsaron una gran marcha de protesta que significó el primer gran movimiento contra el régimen de Fujimori. Las encuestas de la época señalaban que el 75 por ciento de la población se oponía a las leyes de amnistía.

La CNDDHH también se propuso conseguir las firmas necesarias para convocar a un referéndum para que definiera si las leyes debían ser anuladas lo cual no prosperó por que no se llegaron a articular las alianzas necesarias con este fin. Sin embargo, las acciones de la Coordinadora dinamizaron el movimiento democrático de oposición y se comenzaron a tender puentes con este movimiento que resultarían muy fructíferos años más tarde en el proceso que trajo como consecuencia el colapso del fujimorismo.

La CNDDHH y sus organismos fueron más allá de las marchas tradicionales: convocaron artistas y otros sectores para llevar a cabo diversos eventos creativos como conciertos, plantones con escenificaciones, teatro de calle, y vigiliadas. De otro lado, la CNDDHH trabajó intensamente estudiando la manera de dejar sin

efecto jurídico las leyes de amnistía. Así, en agosto de 1996, llevó a cabo un foro sobre verdad y justicia en Latinoamérica con expertos de la región.

2. El trabajo a nivel internacional

El trabajo internacional fue muy importante y diversas organizaciones internacionales se pronunciaron presionando al gobierno de Fujimori para que dejara sin efecto las leyes de amnistía. Sin embargo, estas leyes era parte del acuerdo entre el gobierno y las fuerzas armadas, por lo cual el gobierno se mantuvo impermeable ante las críticas y presiones nacionales e internacionales.

Años después, en el año 2001, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Barrios Altos resolvió que las leyes de amnistía eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en consecuencia carecían de efectos jurídicos.⁴

AUTORITARISMO FUJIMORISTA Y LA LUCHA DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS POR LA DEMOCRACIA (1995-2000)

En 1995 Fujimori fue reelegido. Desde entonces se desarrolló un proceso de copamiento de las instituciones del Estado desde el Poder Ejecutivo para controlarlas y garantizar la segunda e inconstitucional reelección en el año 2000. Se desarrolló así el autoritarismo fujimorista y el sistema de inteligencia que intervino la vida política nacional que lo caracterizó.

El Poder Judicial y el Ministerio Público fueron intervenidos a través de comisiones ejecutivas. Los organismos del sistema electoral (el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) pasaron a ser controlados por personal afín al gobierno. Tres miembros del Tribunal Constitucional fueron destituidos por considerar que la segunda reelección de Fujimori era inconstitucional. El Tribunal

4 Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001.

quedó impedido de cumplir sus funciones, quedando el país sin órgano de control constitucional.

En esta situación, caracterizada por el autoritarismo, la impunidad, la imposibilidad de recurrir al sistema de justicia, la CNDDHH decidió adoptar la lucha por la democracia como el aspecto más importante de su trabajo. Sin embargo, esto no impidió que prestara atención a las secuelas de la violencia y, en particular, a la práctica de la tortura, antes no visibilizada por otras graves y masivas violaciones.

En junio de 1999 se puso en marcha la campaña "Vivamos sin tortura" cuyos objetivos fueron prevenir nuevos casos de tortura, conseguir la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas. Para tal efecto se desarrolló una intensa acción de sensibilización de la opinión pública y un trabajo por la declaración de "zonas libres de tortura" en el territorio nacional, a través de acuerdos con las autoridades locales. Se realizó un trabajo de investigación sobre la tortura en los últimos 10 años (1988-1998) y se prepararon materiales de información y educación. La estrategia de comunicación para generar una cobertura favorable en la prensa fue muy importante, así como las alianzas con autoridades locales, organizaciones de profesionales, trabajadores de la salud pública y la Defensoría del Pueblo.

Lamentablemente, esta importante campaña fue interrumpida por la CNDDHH y sus organismos, dado que tuvieron que concentrar sus esfuerzos en la lucha por recuperar la democracia. A finales de los noventa, el endurecimiento del régimen autoritario y su voluntad de perpetuarse en el poder se expresaban plenamente.

Con excepción de la Defensoría del Pueblo, todas las instituciones habían sido copadas y funcionaban de acuerdo a los intereses de la cúpula fujimorista, especialmente el sistema de administración de justicia. La corrupción y la impunidad campeaban, así como la satanización de los derechos humanos y sus defensores. Las organizaciones de derechos humanos comprendieron que, en esta circunstancia del país, la lucha por la defensa de los derechos humanos pasaba por el cambio de régimen de Fujimori.

La CNDDHH, que era internacionalmente reconocida por su trabajo en defensa de los derechos humanos, decidió iniciar una campaña nacional e internacional a favor de la democracia en el Perú, denunciando el carácter autoritario, corrupto y violador de los derechos humanos de este régimen y la impunidad reinante en el país. En las denuncias de los crímenes del grupo militar ilegal "Colina", la CNDDHH buscó mostrar la vinculación de los altos mandos del Ejército con este grupo y el conocimiento que el propio presidente de la República tenía de estas acciones.

A su vez, la CNDDHH precisó una agenda de 44 puntos como plataforma básica de derechos humanos en el Perú, que hacía indispensable la realización de profundas reformas democráticas. Además, su presencia y participación en foros internacionales fue muy activa, especialmente en el ámbito de la ONU y la OEA. Sus denuncias y propuestas contribuyeron a que diversas instancias de estos organismos internacionales emitieran numerosas resoluciones e informes expresando su preocupación por la situación de los derechos humanos y la democracia en el Perú. Un ejemplo de esto fue cuando, después del fraude electoral efectuado para la reelección de Fujimori, la CIDH solicitó se aplicara al caso peruano la resolución 1080, prevista para situaciones de interrupción del orden constitucional.

En la Asamblea General de la OEA, en Windsor, Canadá, en donde se trató la situación peruana, la CNDDHH tuvo una participación destacada. Allí se decidió que una misión de alto nivel visitara el Perú. Una vez aquí, esta misión creó una Mesa de Diálogo con el objetivo de contribuir a la democratización del país y donde participaron el oficialismo, los partidos de oposición y representantes de la sociedad civil. La CNDDHH, al lado de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Confederación General de Trabajadores (CGTP) participaron en representación de la sociedad civil en esta Mesa de Diálogo.

Entretanto, en las calles manifestaciones de todo tipo se expresaban en contra del régimen. Los organismos de derechos humanos no estuvieron al margen de

estas expresiones de protesta. Todas estas acciones contribuyeron al debilitamiento y posterior colapso del régimen fujimorista, abriéndose posibilidades para la democracia, para el respeto de los derechos humanos y para la lucha contra la impunidad.

LA TRANSICIÓN POLÍTICA A LA DEMOCRACIA Y EL NUEVO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Con la fuga de Fujimori al Japón y el colapso de su régimen, Valentín Paniagua asumió, en noviembre de 2000, la presidencia del Gobierno de Transición. Durante los ocho meses que duró su mandato definió como sus principales objetivos: preparar y llevar adelante, en abril de 2001, elecciones libres, transparentes y justas para la presidencia y el congreso; impulsar reformas políticas; y mantener la estabilidad económica y reducir el déficit fiscal. Paniagua logró importantes avances en materia de derechos humanos como la creación de la Comisión de la Verdad; el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (después del pretendido retiro realizado durante el gobierno de Fujimori); y la suscripción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En esta etapa, el aporte de la CNDDHH y sus organismos de derechos humanos fue muy relevante.

En julio de 2001 asumió la presidencia Alejandro Toledo, quien declaró que su gobierno se comprometía a respetar plenamente los derechos humanos, la responsabilidad ante la ley y el Estado de Derecho. Incluyó en su primer gabinete (Ministerio de la Mujer y Ministerio de Relaciones Exteriores) a dos miembros del movimiento de derechos humanos. La CNDDHH fue miembro del Grupo de Trabajo Interinstitucional⁵ que fundamentó la necesidad de una Comisión de

5 En diciembre del año 2000 se creó el Grupo de Trabajo Interinstitucional encargado de elaborar propuestas legislativas y administrativas necesarias para el establecimiento de una comisión de la verdad. Lo integraron representantes de los Ministerios de Justicia, Defensa, Interior y Mujer; así como de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, de la Conferencia Episcopal y el Concilio Nacional Evangélico. En mayo de 2001, el Consejo de Ministros aprobó la creación de la Comisión de la Verdad; y en junio se decretó su creación.

la Verdad y propuso cómo deberían ser sus características y funciones así como las normas que le podrían dar origen, sentando de esta manera las bases de lo que posteriormente sería la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).⁶ Esta fue una conquista muy importante, que había sido una de las principales demandas de las organizaciones de familiares de las víctimas —verdad y justicia— así como del movimiento de derechos humanos.

1. La creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)

La CVR tuvo entre sus comisionados a Sofía Macher, quien fue secretaria ejecutiva de la CNDDHH. Además contó con el apoyo decidido de organizaciones de derechos humanos y con la colaboración de organizaciones de familiares. Algunos miembros de estos organismos pasaron a trabajar en la CVR, mientras que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos contribuyeron decididamente a su labor a través de diversos intercambios y convenios de cooperación interinstitucional. Al final de su mandato, en agosto de 2003, la CVR presentó a los poderes del Estado y a todo el país su informe final y sus recomendaciones, las mismas que forman parte de las prioridades de trabajo de la CNDDHH y del conjunto de organismos de derechos humanos.

Esclarecida la verdad de lo ocurrido durante el conflicto armado interno y el autoritarismo fujimorista, actualmente la CNDDHH y sus organismos vienen impulsando activamente el proceso de judicialización de casos de violaciones a los derechos humanos producidos durante el conflicto armado interno. El Grupo Jurídico de la CNDDHH elabora estrategias de judicialización de casos y realiza, entre otras actividades, eventos de capacitación a abogados de los organismos de derechos humanos, jueces y fiscales. Los organismos de derechos humanos patrocinan los casos de violaciones que la CVR investigó y recomendó, así como otros casos de cuya investigación se han hecho cargo. La CNDDHH ha abogado por la constitución, a nivel de la administración de justicia, de un sub-

⁶ En septiembre de 2001, el presidente Toledo le cambió la denominación a Comisión de la Verdad y Reconciliación e incrementó el número de sus miembros de 7 a 12.

sistema especializado en derechos humanos, el cual ha comenzado paulatinamente a implementarse.

En materia de reparaciones, durante el trabajo de la CVR se creó al interior de la CNDDHH el Grupo de Trabajo Especializado sobre Reparaciones, que se encargó de promover y realizar talleres de consulta a organizaciones de familiares sobre sus expectativas de reparación, presentando propuestas al pleno de comisionados de la CVR sobre reparaciones. Actualmente, en el proceso post CVR, este grupo continúa realizando acciones de incidencia y lobby para la implementación del Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR, elabora propuestas legislativas, apoya el trabajo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, y trabaja en el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas.

La CNDDHH y los organismos de derechos humanos continúan desarrollando las líneas de trabajo inconclusas de la CVR. En materia del Plan Nacional de Investigación Antropológico-forense, contribuyen a completar el trabajo de registro de sitios de entierro y a realizar investigaciones en profundidad para dejar expeditos estos sitios para las labores de exhumación. De otro lado, se está realizando una campaña sobre desaparecidos a nivel nacional. También tienen una activa labor en la difusión del informe final de la CVR, y realizan el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de la misma. Desde otro punto de vista, apoyan al trabajo de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (estatal), encargada de elaborar políticas de Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional.

El trabajo post CVR, consistente en contribuir al cumplimiento de las recomendaciones dejadas por esta Comisión, constituye una línea fundamental de la acción de la CNDDHH en la actualidad. De esta manera, prosigue el combate a la impunidad en otras condiciones, partiendo de una primera batalla ya ganada, la verdad, para lograr justicia y reparación para las víctimas del conflicto armado interno en el Perú. Más aún, algunos organismos de derechos humanos han centrado fuertemente su preocupación en las reformas institucionales que la CVR propone. De esta manera se pretende contribuir también a dar un paso importan-

te en la construcción de garantías de no repetición de los trágicos hechos que vivió el Perú.

EL CASO BARRIOS ALTOS: UN CASO PARADIGMÁTICO PROMOVIDO POR EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

El 3 de noviembre de 1991, seis individuos fuertemente armados irrumpieron en un inmueble de Barrios Altos, en el Cercado de Lima, a pocas cuadras del Congreso de la República, donde se estaba celebrando una fiesta para recaudar fondos. Una vez allí asesinaron a quince personas e hirieron a otras cuatro. Algunos medios periodísticos y voceros del gobierno de Alberto Fujimori atribuyeron el atentado a Sendero Luminoso, pero las investigaciones de parlamentarios, primero, y poco después, las denuncias del general Rodolfo Robles y los organismos de derechos humanos, pusieron en evidencia que el grupo militar ilegal "Colina" fue el responsable de estas muertes.

Las investigaciones judiciales y los informes periodísticos revelaron que los involucrados trabajaban para los servicios de inteligencia militar; que eran miembros del Ejército peruano y que operaban en el "escuadrón de eliminación" denominado Grupo Colina. Diversas informaciones señalaron que la acción de Barrios Altos se habría realizado en represalia por el atentado que, días atrás, habían sufrido integrantes del batallón "Húsares de Junín", quienes brindan seguridad a Palacio de Gobierno, y porque se presumía que los participantes en la fiesta eran integrantes de Sendero Luminoso.

El 14 de noviembre de 1991 se constituyó una Comisión investigadora en el Senado, la cual no concluyó su labor dado que el autogolpe del 5 de abril disolvió el Congreso, eligiéndose en noviembre de 1992 un nuevo Congreso Constituyente Democrático, el que no reanudó la investigación.

En mayo de 1993, y luego en enero de 1995, un grupo clandestino de oficiales del Ejército peruano hizo público un documento en el que señalaron que el Grupo Colina era autor de la matanza de Barrios Altos y que los jefes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Servicio de Inteligencia

Nacional tenían pleno conocimiento de la matanza. Por su parte, cuatro organismos de derechos humanos, en contacto estrecho con los familiares de las víctimas, investigaron y documentaron el caso y posteriormente en el marco del trabajo de la CNDDHH diseñaron una estrategia legal conjunta y definieron las acciones a llevar a cabo unitariamente.

Recién en abril de 1995, la Fiscal Ana Cecilia Magallanes, denunció formalmente a cinco miembros del Ejército como responsables de los hechos, incluyendo a varios ya condenados en el caso La Cantuta.⁷ La jueza Antonia Saquicuray del 16° Juzgado Penal de Lima inició la investigación judicial de estos hechos el 18 de abril de 1995. Pese que intentó tomar declaración a los presuntos integrantes del Grupo Colina, presos en instalaciones militares, el alto mando militar se lo impidió.

El 28 de abril de 1995, los tribunales militares cursaron una petición a la Corte Suprema de Justicia solicitando jurisdicción sobre el caso. Sin embargo, antes de que la Corte Suprema pudiera resolver el asunto, el 14 de junio de 1995 el Congreso Constituyente Democrático, con los votos de la mayoría del partido oficialista, aprobó una ley de amnistía (Ley 26479) amplia y general para el personal militar, policial o civil, "que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado" como consecuencia de "todos los hechos derivados u originados con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo" desde mayo de 1980 hasta la fecha de su promulgación.

El 16 de junio de 1995, la Jueza Antonia Saquicuray decidió que el artículo 1 de la Ley 26479 no era aplicable en el caso Barrios Altos debido a que violaba las garantías constitucionales y las obligaciones internacionales que la Convención Americana sobre Derechos Humanos imponía al Perú. La defensa de los acusados apeló esta decisión. El caso pasó a conocimiento de la Undécima Sala Penal de la Corte Superior de Lima y, el 27 de junio de 1995, el Fiscal Superior Carlos Mansilla respaldó en todos sus extremos la resolución de la Jueza Saquicuray.

7 Caso La Cantuta. En julio de 1992, miembros del Grupo Colina en coordinación con efectivos de la base militar ubicada en la universidad Enrique Guzmán y Valle, más conocida como La Cantuta secuestraron y asesinaron a nueve estudiantes y un docente de la universidad.

Es entonces cuando el Congreso de la República aprobó la segunda ley de amnistía, (Ley 26492), publicada el 2 de julio de ese año, que determinó que la amnistía no era "revisable" en sede judicial y que era de obligatoria aplicación. Además, amplió el alcance de la Ley 26479, al personal militar, policial o civil "se encuentre o no denunciado, investigado, sujeto a proceso penal o condenado". El 14 de julio de 1995, la Undécima Sala Penal de la Corte Superior de Justicia resolvió el archivo definitivo del proceso en el caso Barrios Altos.

El caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Frente a esta situación, el 30 de junio de 1995, la CNDDHH presentó una denuncia contra el Estado Peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)—la primera que hizo de manera extraordinaria como Coordinadora, pues ella no asume casos, sino los grupos que la conforman— por otorgar amnistía a agentes del Estado responsables del asesinato de 15 personas y de las heridas inferidas a otras cuatro, argumentando que las leyes de amnistía violaban la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Posteriormente, durante el año 1996, las organizaciones de derechos humanos APRODEH, COMISEDH y FEDEPAZ presentaron denuncias ante la CIDH en representación de familiares de las 15 personas muertas y las cuatro personas heridas en los hechos ocurridos en Barrios Altos. En junio de 1997 los peticionarios solicitaron que se incluyera al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y al Instituto de Defensa Legal (IDL) como co-peticionarios en este caso.

El 7 de marzo del año 2000, durante su 106° Período de Sesiones, la CIDH aprobó el Informe de fondo 28/00, en el cual recomendó al Estado Peruano que dejara sin efecto toda medida interna, legislativa o de otra naturaleza, que tendiera a impedir la investigación, procesamiento y sanción de los responsables de los asesinatos y lesiones resultantes de los hechos conocidos como "operativo Barrios Altos". Así, el Estado peruano debía dejar sin efecto las leyes de amnistía (Ley 26479 y 26492); conducir una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos, con el objeto de identificar a los responsables de los asesinatos y lesiones de este caso; y proceder a otorgar una reparación plena, que implicaba otorgar la

correspondiente indemnización a las cuatro víctimas que sobrevivieron y a los familiares de las 15 víctimas muertas.

El 10 de mayo de ese año la CIDH decidió someter el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el 14 de marzo de 2001, la Corte decidió:

Declarar que el Estado Peruano incurrió en responsabilidad internacional por la violación del derecho a la vida (artículo 4 de la Convención Americana) en perjuicio de quince personas, del derecho a la integridad personal (artículo 5 de la Convención Americana) en perjuicio de cuatro personas, del derecho a las garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25 de la Convención) en perjuicio de los familiares de las víctimas.⁸

Asimismo declaró que el Estado incumplió con su deber de respetar los derechos (artículo 1.1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2), como consecuencia de la promulgación y aplicación de las leyes de amnistía 26479 y 26492⁹. También declaró que:

"las Leyes de Amnistía 26479 y 26492, son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en consecuencia carecen de efectos jurídicos" y determinó que:

"el Estado debe investigar los hechos para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos (...), así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables..."¹⁰

Por último, dispuso que:

"las reparaciones serán fijadas de común acuerdo por el Estado demandado, la Comisión Interamericana y las víctimas, sus familiares o sus representantes legales debidamente acreditados".¹¹

8 Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia del 14 de marzo de 2001.

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

El Gobierno peruano, que se encontraba atravesando por una etapa de transición democrática y que tenía como Jefe de Estado a Valentín Paniagua, reconoció su responsabilidad internacional en el caso, aceptando haber trasgredido los derechos a la vida y a la integridad personal reconocidos en los artículos 4º y 5º de la Convención Americana.

Por su parte, la CNDDHH, en un comunicado de prensa, saludó la sentencia de la Corte, señalando que se trataba de una decisión histórica y de obligado cumplimiento por el Estado peruano por lo que "se abren de nuevo las puertas a la justicia para las víctimas de crímenes de derechos humanos cometidos antes de esa fecha". El 20 de junio de 2001, la CIDH presentó una demanda de interpretación de la sentencia de fondo, en la que solicitó a la Corte se pronunciara sobre si los efectos de la sentencia en el caso Barrios Altos se aplicaban sólo a este proceso o también de manera genérica para todos aquellos casos de violaciones de derechos humanos en el Perú desde 1980, en los cuales se aplicaron las leyes de amnistía 26479 y 26492. El 3 de septiembre del año 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en su sentencia de interpretación de la sentencia de fondo, que "... dada la naturaleza de la violación constituida por las leyes de amnistía núms. 26479 y 26492, lo resuelto en la sentencia de fondo en el caso Barrios Altos tiene efectos generales...".¹²

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2001, la Corte emitió su Sentencia de Reparaciones. Ésta aprobó el acuerdo, suscrito previamente entre el Estado peruano y las víctimas, sus familiares y representantes legales, por el que el Estado peruano se obliga a pagar US \$ 175.000 a cada una de las cuatro víctimas sobrevivientes y a los beneficiarios de cada una de las víctimas fallecidas, a excepción de los beneficiarios de Máximo León, que recibirían la cantidad de US \$ 250.000. En cuanto a reparaciones no pecuniarias, la Corte dispuso —entre otras medidas— que el Estado peruano debía brindar atención gratuita de salud así como becas de estudio y materiales educativos a los sobrevivientes y a los familiares de los fallecidos.

12 Interpretación de la Sentencia de Fondo del Caso Barrios Altos, 3 de septiembre de 2001.

2. La reapertura del proceso penal a nivel interno

En cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Poder Judicial decidió la reapertura del proceso a nivel interno el 24 de marzo de 2001. Los organismos de derechos humanos de la CNDD-HH que asesoraban a las víctimas se reunieron para articular una estrategia común a seguir para lograr la sanción de los responsables de estos crímenes a nivel interno.

La Dirección Nacional contra el Terrorismo (DIRCOTE) elaboró un nuevo atestado policial, la 4ª Fiscalía Provincial Penal de Lima amplió su denuncia para comprender a Vladimiro Montesinos, Nicolás Hermoza y otras 13 personas como autores de los delitos de homicidio calificado y lesiones graves así como contra la tranquilidad pública, por los sucesos de Barrios Altos. En abril del año 2001, el 5º Juzgado Penal Especial Anticorrupción emitió un auto ampliando la instrucción contra estas personas. En junio de 2001, el Consejo Supremo de Justicia Militar declaró nulas las resoluciones de sobreseimiento dictadas por la Sala de Guerra del Consejo Supremo de Justicia Militar en octubre de 1994 y julio de 1995, a favor de los Generales Nicolás Hermoza, Pedro Villanueva, Juan Rivera y Julio Salazar, el Capitán (r) Vladimiro Montesinos y otras 15 personas.

En abril de 2002, los organismos de derechos humanos que estaban al frente de la defensa legal de las víctimas del caso Barrios Altos, consiguieron que la Sala Anticorrupción del Poder Judicial ordenara declarar tercero civilmente responsable al Estado peruano. Ante este fallo el Gobierno se comprometería a resarcir económicamente el daño causado. En enero de 2003, Ana Cecilia magallanes, Fiscal Provincial de Lima, formalizó denuncia penal contra los presuntos autores de la masacre de Barrios Altos, luego de que la DIRCOTE concluyera su atestado individualizando la responsabilidad de los investigados. La denuncia fue remitida al Primer Juzgado Anticorrupción.

A la fecha, ya se ha concluido la etapa de investigación y la de instrucción a cargo de la jueza Cecilia Pollak. Sin embargo, existe un pedido de la Procuraduría Antico-

rrupción para la acumulación de los procesos que se vienen actuando ante los juzgados especiales de la Corte Superior de Lima, contra miembros del Grupo Colina, entre ellos, el caso Barrios Altos. Este pedido aún no ha sido resuelto.¹³

La extradición de Alberto Fujimori

El 30 de julio de 2003, el Gobierno del Perú solicitó al Gobierno del Japón la extradición del prófugo ex presidente Alberto Fujimori. El cuaderno de extradición constaba, además del expediente judicial de la Corte Suprema, de testimonios, un memorando, cintas de vídeo y demás elementos probatorios en los que se acusa a Fujimori de ser corresponsable de las matanzas de Barrios Altos y La Cantuta, en las que murieron 25 personas a manos del Grupo Colina. El documento precisa que el acusado es requerido por el Vocal Instructor de la Corte Suprema por los cargos de coautoría en el homicidio calificado de 15 personas en Barrios Altos, y, también en la desaparición forzada y asesinato de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Enrique Guzmán y Valle 'La Cantuta'.

Hasta el momento, el gobierno japonés no ha dado una respuesta formal a la solicitud de extradición. Solamente ha solicitado al Perú "aclaraciones". El 15 de octubre de 2004, el gobierno peruano hizo entrega a Japón de su respuesta a esta petición. En ella se precisa que Alberto Fujimori no sólo conocía plenamente los crímenes del Grupo Colina, sino que los dirigió e, incluso, los encubrió.

Por su parte, la CNDDHH lanzó —el 7 de abril de 2003— la Campaña "Fujimori Extraditable", en conjunto con diversas instituciones nacionales e internacionales, como un esfuerzo desde la sociedad civil para generar una corriente de opinión internacional favorable a la extradición de Fujimori por parte del gobierno japonés y así lograr que responda ante la justicia peruana por estos delitos. Organizaciones de derechos humanos de distintas partes del mundo vienen rea-

13 En diciembre de 2004 se acumularon los cuatro casos contra el Grupo Colina: la matanza de Barrios Altos, el asesinato de los estudiantes de la Universidad La Cantuta, de los campesinos del Santa y del periodista Pedro Yauri. El juicio empezó cuando este libro se encontraba en proceso de edición en agosto de 2005.

lizando acciones de sensibilización y cabildeo con el objetivo de que el gobierno japonés extradite al prófugo.

Como parte de la campaña, la CNDDHH, lanzó la página *web*: www.fujimoriextraditable.com.pe en castellano, inglés y japonés, con el fin de dar a conocer la verdadera historia de las violaciones a los derechos humanos y la corrupción del gobierno fujimorista. También se han realizado manifestaciones y recolección de firmas en Washington DC, Tokio, y algunos países de América Latina organizadas por Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Washington Office on Latin America (WOLA) y diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos, como parte del apoyo a la iniciativa de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Por impulso de la CNDDHH, sobrevivientes de la matanza de Barrios Altos y La Cantuta viajaron a Japón para dar su testimonio sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen fujimorista.

A MODO DE CONCLUSIONES

Uno de los elementos más importantes que permitieron al movimiento de derechos humanos en el Perú enfrentar las complejas situaciones que le tocó afrontar- en especial la impunidad- fue la existencia de una sólida unidad, la que se tradujo fundamentalmente en la creación y el paulatino fortalecimiento de la CNDDHH y de sus líneas de trabajo y acción. También es muy importante resaltar la seriedad y objetividad de su trabajo, sobre las que se fundó su credibilidad, tanto a nivel nacional, como internacional.

La CNDDHH no se quedó sólo en la denuncia, sino que frente a un problema determinado, realizó diagnósticos serios que le permitieron identificar el problema y elaborar la estrategia que iba a utilizar. La CNDDHH ha tenido siempre muy claro que junto al trabajo de denuncia, el trabajo jurídico es vital para lograr cambios, y que el trabajo legal en casos concretos debe dar paso a propuestas de reformas legales e institucionales que impidan que ese tipo de casos se repitan.

Las propuestas de reforma que en su momento se hicieron a la legislación anti-terrorista en el Perú son la mejor muestra de esta forma de trabajo. Los cambios que planteó la CNDDHH fueron adoptándose paulatinamente hasta llegar a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional peruano, las que finalmente motivaron que las personas juzgadas por terrorismo y traición a la patria al amparo de la antigua legislación, fueran juzgadas nuevamente con una nueva legislación, respetuosa de los estándares mínimos de un debido proceso.

El trabajo cercano y constante con víctimas y familiares de víctimas ha sido otra característica importante que podemos señalar. Las expectativas de los familiares por verdad y justicia representan para el movimiento de derechos humanos el objetivo central de todo su trabajo; ellos participan activamente al lado de los grupos de derechos humanos. De hecho, son también fundadores y miembros de la Coordinadora.

Para el logro de sus objetivos, la CNDDHH ha desarrollado diversas estrategias de acción, de acuerdo a los problemas y condiciones que ha tenido que afrontar. La modalidad de grandes campañas ha sido utilizada frecuentemente con resultados exitosos en la mayoría de los casos. Estas han involucrado acciones a nivel nacional e internacional y han permitido la constitución o el fortalecimiento de redes de acción, lográndose colocar algunos temas en la agenda nacional, como el caso de los inocentes en prisión.

La estructuración de alianzas amplias fue siempre un gran desafío para el movimiento de derechos humanos, así como la constitución de un bloque de instituciones y personalidades comprometidas con la causa de los derechos humanos en el país. Asimismo, la CNDDHH mantiene vínculos estrechos con algunos medios de comunicación que han sido importantes aliados para el desarrollo de su trabajo y el logro de algunos de sus propósitos.

En su relación con el Estado, la CNDDHH se ha mostrado siempre dispuesta al diálogo y a una relación de colaboración, pero también ha puesto como condición la definición de objetivos claros y un cronograma preciso de trabajo.

A nivel internacional, la CNDDHH ha construido alianzas y redes con importantes ONG de derechos humanos de todo el mundo que han potenciado su trabajo de defensa de la vida y contra la impunidad. Asimismo, se han promovido visitas de organismos y delegaciones internacionales, las que posteriormente han expresado su preocupación por las situaciones observadas y han formulado recomendaciones a los diversos gobiernos.

La CNDDHH y sus organismos han utilizado de manera muy activa el sistema universal y regional de protección de los derechos humanos en su lucha contra la impunidad. El Perú es el país que en este momento tiene el mayor número de casos presentados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El caso Barrios Altos es especialmente importante ya que la Corte abordó el tema de las amnistías a favor de los violadores de derechos humanos y sentó un precedente fundamental al señalar que las leyes de amnistía son incompatibles con la Convención Americana y en consecuencia "carecen de efectos jurídicos".

La lucha contra la impunidad ha sido y es una de las líneas de acción fundamentales del movimiento de derechos humanos en el Perú. Este documento ha tratado de reseñarla brevemente, desde sus orígenes hasta la constitución de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Sus tareas actuales por la judicialización, la reparación integral a las víctimas y la implementación de garantías de no repetición son, todas ellas, recomendaciones dejadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Para terminar, el movimiento de derechos humanos ha tomado la posta del trabajo realizado por la CVR y viene asumiendo algunos de los temas vinculados a las reformas institucionales planteadas por ella en su informe final, contribuyendo de esta manera a crear las condiciones de no repetición de los trágicos hechos que vivió el Perú en las últimas décadas.

El impulso desde la sociedad civil de un proceso penal por graves violaciones a los derechos humanos en Guatemala: el caso Myrna Mack

*Helen Mack**

*Carmen Aída Ibarra Morán***

ANTECEDENTES

Al anochecer del 11 de septiembre de 1990, en una oscura calle de la ciudad de Guatemala, fue acribillada la antropóloga social Myrna Elizabeth Mack Chang. En ese entonces, ella era socia fundadora e investigadora académica de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), y realizaba trabajo de campo sobre el fenómeno del desarraigo poblacional provocado por el conflicto armado interno.¹

Myrna Mack fue víctima de una operación clandestina de inteligencia planificada y ejecutada por el Estado Mayor Presidencial (EMP), una estructura militar supuestamente dedicada a proteger al Presidente y al Vicepresidente de la Repúbli-

* Presidenta de la Fundación Myrna Mack, Guatemala.

** Analista Política de la Fundación Myrna Mack, Guatemala.

1 El conflicto armado interno en Guatemala duró 36 años. Acompañados por la ONU y tras un largo proceso de negociaciones, el 29 de diciembre de 1996 fue suscrita la paz entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que agrupaba a los insurgentes.

ca, y a sus respectivas familias. A partir de este hecho, empezó a develarse que el EMP era, en realidad, una estructura dedicada sobre todo a la comisión de graves crímenes, en particular hechos de espionaje, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y otros hechos propios de la guerra contrainsurgente.

Según las sentencias judiciales, Myrna Mack fue ejecutada por el Estado Mayor Presidencial porque su trabajo científico como antropóloga social había puesto al descubierto el carácter criminal de la política institucional hacia un amplio conglomerado de campesinos guatemaltecos, que viven en áreas remotas del norte del país. Durante años y en el marco del conflicto armado interno, el ejército arrasó e incendió aldeas, caseríos y comunidades rurales; violó a mujeres, torturó a hombres y, finalmente, asesinó masivamente, incluso a niños.

Esta violencia institucional fue una especie de “mal”² que atacó sin misericordia a centenares de miles de guatemaltecos, causando, así, el fenómeno del desarraigo. Miles de habitantes de decenas de comunidades afectadas por este embate criminal buscaron refugio en México y otros tantos se desplazaron por selvas y montañas de Guatemala. Myrna Mack se ocupó, principalmente, de estudiar los problemas que afrontaban los desplazados internos y realizó estudios al respecto, que circularon profusamente en los ambientes académicos nacionales e internacionales.

Myrna se convirtió en un “enemigo interno” a eliminar, porque sus hallazgos científicos develaban que la violencia fungía como política institucional contra población civil no combatiente. Han pasado catorce años desde su asesinato, lapso en el que se ha logrado construir un caso judicial paradigmático que ha sentado varios precedentes en materia de administración de justicia.³

2 Los campesinos llamaban “el mal” a la violencia que destruyó su vida comunitaria y los obligó a refugiarse en México o a deambular por los lugares más inhóspitos del país. Al principio no sabían que el Ejército los consideraba aliados o base social de la guerrilla.

3 En el caso Myrna Mack hay siete sentencias, entre ellas: 1) Condena de 1993 contra el autor material, Noel de Jesús Beteta Álvarez; 2) Sentencia de casación de 1994 que confirma la anterior y ordena abrir proceso contra los autores intelectuales; 3) La sentencia del Tribunal Tercero de Sentencia de Guatemala (2002) en el proceso por autoría intelectual, que condenó a prisión al coronel Juan Valencia Osorio; 4) La sentencia de casación del 2004 que confirma

Los logros jurídicos alcanzados en los primeros tres años de este proceso judicial dieron paso a la creación, en 1993, de la Fundación Myrna Mack. La Fundación es una organización pro justicia cuyo fin principal es luchar contra la impunidad y contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho a través del impulso de estudios y propuestas que hagan posible un mejor acceso a la justicia, la modernización y la democratización del sistema de administración de justicia, y la transformación de los aparatos de seguridad e inteligencia.

El desarrollo del caso Myrna Mack en los tribunales, el estudio de los obstáculos afrontados y el descubrimiento de las redes y los mecanismos de impunidad, han dado a la Fundación Myrna Mack insumos para plantear estudios y propuestas en un campo que, hasta hace poco, era casi inexplorado. A doce años de su creación, esta organización se ha convertido en un importante referente nacional e internacional para la discusión de los problemas atinentes a la justicia y a la seguridad, sin dejar de lado la defensa y promoción de los derechos humanos.

La formulación del presente documento trata de enlazar los acontecimientos más relevantes del caso Mack con tareas de análisis y propuesta que ha desarrollado esta organización con el propósito de hacer visible la relación entre ambos y el impacto que esto ha tenido en diversos escenarios de debate y discusión sobre temas judiciales y de seguridad.

Asimismo, se incluye una referencia al apoyo social y político recibido de parte de organizaciones religiosas, de derechos humanos y de académicos, tanto de Guatemala como de otros países; además del fortalecimiento del litigio que se logró con la participación de juristas de diversas nacionalidades y la amplia cobertura que dieron al caso judicial los medios de comunicación, especialmente los nacionales.

la anterior; y 5) La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003) que condena al Estado por su responsabilidad institucional en el crimen y la posterior denegación de justicia.

PRINCIPALES LECCIONES DERIVADAS DEL CASO MYRNA MACK

Por primera vez en la historia de Guatemala se pudo establecer judicialmente cómo operaba la impunidad, dentro y fuera del sistema de administración de justicia,⁴ el grado de participación que tuvieron los cuerpos de seguridad e inteligencia en las violaciones de derechos humanos, qué mecanismos de retardo y encubrimiento se utilizaron con más frecuencia para denegar justicia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, y qué conceptos y estructuras usó el Estado para generar terror, violar sistemáticamente los derechos humanos y aniquilar a toda persona considerada “enemigo interno”.

A eso se agregan las repercusiones de este caso en el plano de la participación de la sociedad civil en la reforma judicial, en la medida en que este litigio abrió expectativas para luchar contra la impunidad por medio de la elaboración y la presentación de propuestas y estudios técnicos orientados a poner en evidencia y dismantelar las bases de la denegación de justicia.⁵

Asimismo, el caso Myrna Mack develó la dramática realidad que vivieron miles de guatemaltecos que huyeron de sus comunidades para eludir el terror desatado por el Estado.⁶ En efecto, quedó probado judicialmente que la población desarraigada por el conflicto armado interno, específicamente el conglomerado de desplazados internos, fue víctima de la política contrainsurgente aplicada por el

4 La Fundación Myrna Mack ha confirmado que los mecanismos de impunidad utilizados contra el esclarecimiento y sanción del asesinato de Myrna Mack también han obstruido otros casos de violación de derechos humanos; y que operan indistintamente para proteger a civiles y militares involucrados en corrupción, crimen organizado y narcoactividad.

5 Recientemente, la Fundación Myrna Mack publicó el libro “Apuntes sobre los engranajes de la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos en Guatemala”, en el cual se analizan los problemas que han enfrentado los casos judiciales abiertos por los asesinatos de Myrna Mack, el periodista Jorge Carpio y el magistrado Epaminondas González Dubón; la masacre de habitantes de la aldea Las Dos Erres, Petén; y las ejecuciones extrajudiciales del obispo Juan Gerardi y de los habitantes de la comunidad “Aurora 8 de octubre” de la finca Xamán, Alta Verapaz.

6 Las sentencias tienen como hecho probado que Myrna fue asesinada por su trabajo académico con las poblaciones desplazadas a causa del conflicto armado interno, las cuales fueron víctimas de persecución por parte de las fuerzas aéreas y de infantería del Ejército, pues se les consideraba “base social” de la insurgencia.

Ejército, en virtud de que estas personas se convirtieron en objetivos militares al ser vinculadas con la guerrilla.

Esta situación quedó asentada judicialmente, tanto por el Tribunal Tercero de Sentencia de Guatemala como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para probar que hubo motivación política en el asesinato de Myrna Mack fue necesario demostrar que ella fue eliminada a causa de su trabajo académico sobre desplazados y que esta población era considerada por los militares como parte de la insurgencia, lo que la convertía en blanco de ataques militares.⁷

Otro aspecto paradigmático del caso Mack es el enjuiciamiento de miembros del Ejército en un caso de derechos humanos, o de cualquier otra naturaleza. No hay antecedentes en este campo. Nunca antes se había planteado un caso judicial contra militares, menos aún, se había llegado a una sentencia. Más aún, éste fue el primer caso en el cual se buscó establecer no sólo la autoría material, sino, también, la intelectual. Es decir, la responsabilidad penal de quienes concibieron, planificaron y ordenaron el asesinato de Myrna Mack.

Para esclarecer este asesinato se celebraron dos procesos penales. Uno, contra el autor material del crimen, el ex sargento especialista del ejército, Noel de Jesús Beteta Álvarez, quien laboraba como agente del Departamento de Seguridad Presidencial del Estado Mayor Presidencial (DSP-EMP).⁸ El otro, contra tres oficiales militares de alto rango, sindicados por la autoría intelectual del crimen: el general Edgar Godoy Gaitán y los coroneles Juan Valencia Osorio y Juan Guillermo Oliva Carrera.⁹

7 Myrna Mack fue asesinada en el marco de un operativo ilegal de inteligencia, ejecutado desde el Estado Mayor Presidencial, porque el ejército le atribuyó la redacción de una proclama pública en donde los desplazados denunciaban la persecución que sufrían a manos del Ejército, demandaban su reconocimiento como población civil no combatiente y exigían el respeto de sus derechos humanos.

8 Tras perpetrar el asesinato de Myrna Mack, Beteta huyó a Estados Unidos, pero en 1991 fue deportado para ser sometido a un proceso penal. En febrero de 1993, Beteta fue condenado a 25 años de prisión incommutables.

9 El general Godoy Gaitán era jefe del Estado Mayor Presidencial. Los coroneles Valencia Osorio y Oliva Carrera fungían como jefe y subjefe del DSP-EMP respectivamente. Valencia Osorio fue condenado a 30 años de prisión incommutables en octubre del año 2002 y está prófugo de la justicia. Godoy Gaitán y Oliva Carrera fueron absueltos.

El proceso contra Beteta se realizó conforme al sistema inquisitivo vigente en aquella época, mientras que el de los oficiales militares se ciñó al sistema acusatorio que entró en vigencia en 1994. El caso Mack fue uno de los primeros en ser procesados en ambos sistemas y el primero de alto impacto que salió del fuero militar hacia el fuero común. Ambos procesos abrieron brecha, por cuanto la administración de justicia tuvo que atender demandas judiciales con componentes nunca antes ventilados en el foro jurídico nacional. Entre ellos encontramos la naturaleza política del asesinato, las características que lo perfilaron como un crimen de Estado y el hecho de que, por vez primera, miembros del Ejército fueran enjuiciados por violación de derechos humanos.

En pocas palabras, el sistema de justicia enfrentó el reto de esclarecer y sancionar un crimen producto de la mentalidad contrainsurgente que dominaba en ese entonces el funcionamiento del Estado guatemalteco, en el cual tres de los acusados eran militares de alto rango. Todo esto, en el marco del conflicto armado interno y en un contexto político donde el poder militar seguía teniendo mucha fuerza y dominio sobre la institucionalidad del país.

Esta situación motivó la búsqueda de soluciones para impedir que el llamado “espíritu de cuerpo” de los militares actuara a favor de los sindicatos. Es decir, fue necesario tomar medidas para contrarrestar paso a paso las acciones de encubrimiento que se darían desde el seno del Estado, particularmente desde el Ejército, para proteger a sus oficiales.

En ese sentido, en 1996, en los inicios del proceso contra los autores intelectuales, la Fundación Myrna Mack propuso al Congreso de la República un proyecto de reformas al Código Procesal Penal, para reducir el ámbito de aplicación del fuero militar, que era manejado exclusivamente por el alto mando castrense, sin intervención del sistema nacional de administración de justicia. El propósito era evitar que el Ejército utilizara la justicia militar para proteger a sus oficiales, dejando el asesinato de Myrna Mack impune. Ese mismo año, el Organismo Legislativo emitió el Decreto 41-96, que establecía que los militares acusados de crímenes comunes serían enjuiciados en los tribunales del or-

den común. El fuero militar quedaba vigente únicamente para los delitos estrictamente militares.¹⁰

Como resultado de la emisión de este decreto, los juzgados militares fueron eliminados y sólo quedó en funcionamiento una estructura mínima, encargada de conocer los delitos militares. Numerosos casos de delitos comunes que estaban siendo tramitados en los juzgados militares contra miembros del Ejército, fueron enviados al Organismo Judicial para su distribución en diferentes tribunales del orden común. El caso Mack fue uno de esos procesos, por lo que los oficiales sindicados quedaron sometidos al sistema nacional de administración de justicia y a las reglas del Código Procesal Penal, lejos del fuero militar.

Este logro, cuyo origen fue la propuesta presentada por la Fundación Myrna Mack, contó con el apoyo de las diferentes bancadas del Congreso de la República y con la aprobación del general Julio Balconi Turcios, entonces Ministro de Defensa Nacional, quien hizo llegar al Legislativo una propuesta similar a la presentada originalmente por la Fundación Myrna Mack. El debate alrededor de la propuesta hizo posible el desarrollo de un taller sobre la justicia militar y las reformas al Código Procesal Penal, que fue celebrado en las instalaciones del Congreso con la participación de diputados y asesores técnico-legislativos.

El único antecedente de este logro es una resolución de la Sala Quinta de la Corte de Apelaciones en el caso Xamán, que ordenó enjuiciar a militares en los tribunales del orden común.¹¹ Sin embargo, esta resolución valía únicamente para

10 Desde 1993, la Fundación Myrna Mack ha propuesto la redacción de un nuevo Código Militar para normar con un espíritu democrático lo relativo a la justicia militar y modernizar la legislación vigente que data de finales del Siglo XIX. En el 2004 se elaboró un dictamen negativo contra un proyecto de nuevo Código Militar, que pretendía restituir los privilegios anulados por el Decreto 41-96. El proyecto está actualmente en la Comisión de la Defensa Nacional del Congreso, pendiente de ser conocido por el Pleno. Existe una red de organizaciones de sociedad civil por la seguridad democrática, en la cual participa la Fundación Myrna Mack, que impulsa propuestas legislativas para actualizar la estructura jurídica en la cual descansa la institución armada.

11 En 1995, una patrulla militar incursionó en la finca Xamán, ubicada en Alta Verapaz, en el norte de Guatemala. Ahí se había asentado la comunidad “Aurora 8 de octubre”, integrada por desarraigados que recién habían retornado a Guatemala tras varios años de refugio en México. Los soldados dispararon contra la población. Murieron once personas y 27 quedaron

el caso Xamán, mientras que el Decreto 41-96 es de observancia general y nacional.

LA NATURALEZA POLÍTICA DEL CASO MYRNA MACK

Las sentencias emitidas a lo largo de los 14 años que duró este proceso judicial confirman que Myrna Mack fue víctima de un impulso criminal del Estado guatemalteco. La prueba documental y científica, así como diversos testimonios y peritajes presentados en los juicios, develan una parte violenta de la historia del país. Además, exponen con claridad algunos detalles de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional, el predominio de conceptos de seguridad propios de la guerra fría y cómo éstos se manifestaron en la política contrainsurgente que afectó a amplios conglomerados guatemaltecos.

Entre las pruebas documentales figuran los planes de campaña del Ejército, especialmente aquellos que muestran el enfoque contrainsurgente aplicado contra la población desarraigada. También fueron analizados los informes “Guatemala Memoria del Silencio” de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), y “Guatemala Nunca Más” del proyecto interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). Estos documentos, además de las declaraciones de peritos expertos en temas de Estado, el análisis del conflicto armado interno, las relaciones cívico-militares y el comportamiento del Ejército durante ese período violento, contribuyeron a establecer el contexto político y el análisis contrainsurgente que convirtió a Myrna Mack en un “blanco de oportunidad”. Es decir, la identificaron como una “enemiga interna” y dispusieron su eliminación física con el fin de acallar toda denuncia pública sobre la dramática situación que vivían los desplazados. La publicación de sus investigaciones constituía un problema porque ponía al descubierto la política estatal.

heridas. Los soldados fueron enjuiciados en tribunales del orden común y en el año 2004 fueron condenados a prisión por el delito de ejecución extrajudicial.

La investigación de Myrna, publicada con el nombre “Política institucional hacia el desplazado interno de Guatemala”¹², sacó a debate la existencia de conglomerados humanos sumidos en la miseria y en condiciones infrahumanas de vida. También alertó sobre la política institucional del Estado ejecutada por el Ejército, que se manifestaba en operativos de persecución y terror, y propuso una nueva clasificación en el tema del desarraigo, el *desplazado interno*, por cuanto este tipo de movilidad humana era distinta a la ya conocida como *refugiados*.¹³

1. El papel del Estado Mayor Presidencial (EMP) en el asesinato de Myrna Mack

La cercanía de Myrna a esas comunidades, que por entonces deambulaban por las selvas y las montañas, disparó la alarma de las fuerzas contrainsurgentes, especialmente de los organismos de inteligencia militar. Fue así como ella se convirtió en “enemiga interna”, en un “objetivo de la acción militar”, y, por lo tanto, el Estado Mayor Presidencial (EMP) quedaría a cargo de asesinarla. Se definió el operativo y el encargado de concretar la orden fue el entonces sargento Noel de Jesús Beteta Álvarez, quien fungía como agente del Departamento de Seguridad del Estado Mayor Presidencial.

En 1994, poco después de haber sido condenado, el ex sargento Beteta Álvarez confesó haber asesinado a Myrna Mack por órdenes expresas del coronel Juan Valencia Osorio. La confesión tuvo lugar en el marco de unas entrevistas que Beteta Álvarez concedió a Jorge Lemus, también recluso en ese entonces, las

12 Cuaderno número 6 de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO). En forma póstuma fue publicado el Cuaderno número 8 con la investigación que Myrna realizaba al momento de su asesinato. Este libro se titula “¿Dónde está el futuro? Proceso de reinserción en comunidades de retornados”.

13 Myrna Mack propuso clasificar como *desplazado interno* a la persona que permanecía en el territorio nacional, pero desarraigado de su comunidad de origen. Se diferencia del término *refugiado* que se aplica a quienes pasan la frontera patria y encuentran asilo o amparo en un país al que no pertenecen. A causa del conflicto armado, centenares de miles de guatemaltecos se refugiaron en México, y otros tantos miles se quedaron en Guatemala, desplazados por las selvas, las montañas y las áreas urbanas.

cuales quedaron grabadas en vídeos y audio casetes. Estos fueron presentados como prueba científica en el juicio contra los autores intelectuales, celebrado en septiembre de 2002.

Durante este juicio, Beteta compareció ante el tribunal de sentencia y admitió haber confesado a Jorge Lemus su responsabilidad en el crimen; reconoció que eran su voz y su rostro los que aparecían en las grabaciones, y se atribuyó el contenido de las cintas. No obstante, se retractó de estas confesiones dadas a Lemus, aduciendo que aquél lo había inducido a mentir mediante el efecto de drogas.

El tribunal no aceptó su coartada. Por el contrario, los jueces dieron plena validez a la prueba científica, pues tras examinar los documentos consideraron que Beteta no mostraba signos de haber actuado bajo coacción o por efecto de las drogas. Por lo demás, quedó claro que el propio convicto admitió haber hecho tales confesiones a Lemus.¹⁴

2. La naturaleza criminal del Estado Mayor Presidencial

El asesinato de Myrna Mack no fue el primero ni el último caso atribuido al Estado Mayor Presidencial. Históricamente, esta estructura militar participó en crímenes como desapariciones forzadas, detenciones ilegales, torturas, ejecuciones extrajudiciales y persecución de presuntos “enemigos internos”.

El EMP nunca debió actuar como un organismo de inteligencia, ni realizar operativos de esa naturaleza, pues sus funciones estaban limitadas a brindar protección al Presidente y al Vicepresidente de la República, y a sus respectivas familias. Sin embargo, además de cumplir con esa atribución, el EMP participó activamente en la persecución contrainsurgente en el área metropolitana. En una entrevista publicada en 1993, el señor Christian Tomuschat, entonces experto

14 Jorge Lemus, quien guardaba prisión por un delito común, logró que varios reclusos confesaran haber cometido crímenes de naturaleza política bajo órdenes de altos jefes militares. Además de Beteta, hablaron con Lemus algunos acusados de los asesinatos del periodista Jorge Carpio y del ciudadano estadounidense Michael Devine, entre otros.

asesor de la ONU para Guatemala, fue enfático al decir que el EMP era un centro donde se planificaban graves crímenes.¹⁵

El EMP se encargaba de estas actividades luego de que las decisiones se hubieran tomado en instancias de mando superior. En estas participaban los jefes del EMP, los jefes de la Dirección de Inteligencia Militar y las autoridades de otras estructuras clave del Ejército. Además, las operaciones se ejecutaban en coordinación con otros aparatos de seguridad e inteligencia del Estado, como la Policía Nacional, la Policía Militar Ambulante, la Inteligencia Militar y otras estructuras castrenses, así como con cuerpos armados que operaban en la clandestinidad, apoyando las tareas de exterminio de guerrilleros y de personas cuyas ideas eran consideradas subversivas (estudiantes, académicos, dirigentes obreros y figuras políticas).

El caso Myrna Mack puso en evidencia al EMP y su cara oculta. A partir de la condena de uno de sus miembros (del sargento Beteta) y de las acusaciones presentadas por Helen Mack, en su calidad de querellante adhesiva en este proceso judicial, se han desarrollado estudios e investigaciones sobre las funciones ilegales y clandestinas de esta estructura militar. Así, el EMP empezó a ser vulnerable al escrutinio de los medios de comunicación y de expertos en el tema de seguridad, que sacaron a la superficie el carácter criminal de sus operaciones. Además, se reveló la participación de esta estructura en la planificación, ejecución y encubrimiento de otros crímenes, entre ellos, la desaparición de Juan José Cabrera, alias “Mincho”, un ex guerrillero involucrado en un caso de secuestro hacia el final del conflicto armado interno; y la ejecución extrajudicial del obispo Juan Gerardi,¹⁶ crimen perpetrado tras la publicación del informe “Guatemala

15 Los informes y declaraciones de Tomuschat también fueron analizados en los procesos del caso Mack, en calidad de prueba documental.

16 En 1996₂ el guerrillero “Mincho” fue capturado por un grupo elite antisequestros que funcionaba adscrito al EMP. En el caso Gerardi fueron investigados varios oficiales de esa estructura y en juicio de primera instancia fue condenado el capitán Byron Lima. Además, el tribunal de sentencia dejó abierto procedimiento contra otros integrantes del EMP, incluido su ex jefe, el coronel Rudy Pozuelos.

Nunca Más” del Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).¹⁷

El comportamiento criminal del EMP ha quedado demostrado en los últimos años, tanto así que en las negociaciones de paz, concretamente en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el gobierno se comprometió a eliminarlo. En noviembre del año 2003, esa estructura quedó, finalmente, disuelta.

3. El escrutinio sobre el EMP como punto de partida para la elaboración de propuestas para transformar los servicios de inteligencia en Guatemala

Varias investigaciones han documentado que el EMP desarrollaba operativos ilegales de inteligencia, espionaje postal y telefónico, seguimiento a personas relevantes de distintos sectores nacionales, vigilancia a los movimientos sociales y partidos políticos.¹⁸ El caso Myrna Mack estimuló muchas de estas investigaciones, o al menos colocó bajo el escrutinio público algunos de los muchos aspectos perversos del EMP, motivando la realización de estudios sobre su estructura, historia y funcionamiento.

La Fundación Myrna Mack ha publicado numerosas ponencias y ensayos al respecto; además ha presentado propuestas para reformar y transformar los servicios de inteligencia en el país, a partir de la adopción de nuevos conceptos enmarcados en un orden jurídico sujeto a controles efectivos para evitar su

17 El informe del REMHI devela los acontecimientos del conflicto armado interno, las violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército, los crímenes atribuidos a la guerrilla y el comportamiento de otros actores nacionales, en especial, los que encarnan poder fáctico.

18 En 1992 se inició un proceso penal contra el coronel Juan Valencia Osorio, el mismo acusado en el caso Myrna Mack, pues hubo indicios de que ordenó abrir una oficina de espionaje en la Dirección General de Correos. La denuncia fue presentada por el Procurador de los Derechos Humanos, cuya oficina detectó que, por órdenes del EMP, se controlaba la correspondencia de prominentes empresarios, políticos y religiosos.

desnaturalización.¹⁹ Hasta ahora, se han publicado tres libros sobre la inteligencia militar y el poder oculto. El primero revela, analiza y estudia el comportamiento de los servicios de inteligencia desde su creación hasta 1998, explorando algunas ideas democráticas para su transformación.²⁰ El segundo aborda de manera más técnica y con planteamientos concretos la reforma de la inteligencia y la creación del sistema nacional de inteligencia.²¹ El tercero, sobre el poder oculto, expone hipótesis y adelanta un desarrollo teórico sobre el flujo de poder que amenaza la institucionalidad del país a través de la narcoactividad, el crimen organizado, la corrupción y comportamientos institucionales perversos, e incluye la reseña de algunos casos judiciales donde se puede detectar la influencia de este poder.²²

Recientemente, la Fundación Myrna Mack concluyó un estudio sobre el marco teórico que debe prevalecer en la elaboración de una nueva legislación para el Ejército, que ha sido presentado al público en general. Asimismo se han celebrado reuniones de trabajo sobre el tema con autoridades militares, expertos académicos, miembros de la sociedad civil y diputados de la Comisión de la Defensa Nacional del Congreso de la República.

La investigación del asesinato de Myrna Mack produjo hallazgos que, en los últimos cinco años, han estimulado el surgimiento de organizaciones, coaliciones y redes dedicadas a impulsar el cambio de conceptos en materia de seguridad y a transformar los servicios de inteligencia. La Fundación Myrna Mack participa activamente en la elaboración de propuestas en el plano institucional y como integrante del colectivo de organizaciones especializadas en el tema. En este

19 El objetivo es que el Congreso de la República cree un marco jurídico-democrático para el funcionamiento de los organismos y órganos de inteligencia, a efecto de que sirvan a los más altos intereses del Estado y no incurran en prácticas criminales que desnaturalicen su función, pues ésta debe orientarse a la consecución de gobernabilidad, paz y estabilidad política.

20 Se trata del libro “Hacia un paradigma democrático del sistema de inteligencia en Guatemala”, escrito por Edgar Gutiérrez, publicado por la Fundación Myrna Mack, Guatemala, 1999.

21 Robles, Rodolfo Felipe. “Propuesta de un sistema de inteligencia nacional para Guatemala”, publicado por la Fundación Myrna Mack, Guatemala, 2003.

22 Robles, Jaime. “El poder oculto”, publicado por la Fundación Myrna Mack, Guatemala, 2003.

sentido, es notable el avance colectivo conquistado en el desarrollo de capacidades técnicas y en la apertura de espacios políticos para debatir estos temas sin que prime ningún sesgo ideológico.²³

Además, como producto de todos estos debates alrededor de la seguridad, la doctrina imperante y la desnaturalización que sufrieron los aparatos estatales correspondientes, surgió en el proceso de negociaciones de paz el compromiso de crear el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), con amplia participación de la sociedad civil. En el año 2003 se inició el proceso de integración y en el 2004 quedó plenamente conformado con representantes de diversos sectores nacionales.²⁴

PAPEL DE LA FUNDACIÓN MYRNA MACK EN EL SEÑALAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA

Los catorce años que tomó esclarecer y sancionar el crimen de estado cometido contra Myrna Mack han dejado abundantes lecciones que, actualmente, sirven de base para desarrollar estudios profundos sobre la impunidad, sus manifestaciones y las medidas que eventualmente permitirían reducirla.

Desde 1998, la Fundación Myrna Mack inició un proceso para detectar “los cuellos de botella” que impedían una correcta administración de justicia en el caso de Myrna. La misma práctica de la impunidad dio las pautas para desarrollar este trabajo, pues en la medida en que persistían los obstáculos y se impedía el acceso a la justicia, hubo tiempo y espacio para estudiar las formas de denegación de justicia en este caso concreto.

23 En el año 2000 se creó el proyecto “Hacia una política de seguridad para la democracia”, que desarrolló propuestas sobre una nueva doctrina militar, nuevas funciones del Ejército y un marco jurídico para la inteligencia civil y militar. Para dar seguimiento a las propuestas se creó en el 2002 la “Red guatemalteca para la seguridad democrática” que ha logrado importantes espacios en el debate temático. En estos esfuerzos participan organizaciones de la sociedad civil y delegados del Ejército, el Ministerio de Gobernación, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de la Presidencia (SAAS) y la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE).

24 Helen Mack, querellante adhesiva en el caso Mack y presidenta de la Fundación Myrna Mack, fue electa para integrar el CAS a propuesta de las organizaciones pro justicia, de derechos humanos y de seguridad, así como del Foro Guatemala, un espacio de diálogo multisectorial donde participan entidades empresariales, sindicales, académicas, indígenas, campesinas y de mujeres.

Lo que en un inicio fue un estudio de modesto alcance, centrado en las experiencias y aprendizajes dejados por el caso Myrna Mack, se convirtió con el paso del tiempo en un documento con mayores aspiraciones en términos de determinar, con una base empírica sólida, la forma y el fondo de la impunidad en casos de derechos humanos.

El estudio “Apuntes sobre los engranajes de la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos en Guatemala” (Fundación Myrna Mack, 2004) analiza con profundidad los problemas que con más frecuencia contribuyen a la impunidad y a la denegación de justicia en este tipo de casos.²⁵ Los hallazgos son reveladores: los mismos mecanismos de impunidad que afectaron al caso Mack también han obstaculizado el avance de otros procesos por violación de derechos humanos y de casos de otra naturaleza en los que resalta la participación de militares, agentes policiales y otros operadores estatales. Entre los principales podemos mencionar:

Litigio malicioso

Varios casos fueron sometidos a estudio y en todos ellos se encontraron problemas de gran magnitud por litigio malicioso, marco en el cual se suele utilizar —entre otros mecanismos— el recurso de amparo, las recusaciones y las dudas de competencia, con el único fin de obstaculizar el avance de los procesos. El hecho probado de que el recurso de amparo puede funcionar como herramienta para denegar justicia, ha levantado debates y estudios para buscar soluciones e impedir que siga siendo utilizado maliciosamente.²⁶ Tan graves dimensiones ha cobrado el problema del uso malicioso del recurso de amparo, que en la actualidad se desarrollan estudios para evitar que esta garantía constitucional siga siendo usada para denegar justicia.²⁷

25 Además del caso Myrna Mack, hay otros procesos por masacres, ejecuciones extrajudiciales y asesinatos que ilustran la práctica de estos mecanismos de impunidad.

26 El caso Mack fue reiteradamente obstruido por al menos once recursos de amparo en el lapso de seis años. Varios amparos retardaron por casi dos años cada etapa del proceso. En el caso de la masacre en la aldea “Las Dos Erres”, 34 recursos de amparo paralizaron el proceso por casi cinco años. Recientemente, al resolver uno de esos recursos, la Corte de Constitucionalidad anuló todo lo actuado en este caso.

27 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia emitida por el caso Mack, hace especial énfasis en el uso del amparo para retardar la administración de justicia y ordena poner en marcha varias recomendaciones para combatir este uso malicioso.

La Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, creada en el marco de los acuerdos de paz para impulsar la modernización y democratización de la administración de justicia, ha creado una subcomisión específica para estudiar el uso malicioso del recurso de amparo y proponer soluciones para evitarlo. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia que concluyó funciones en el año 2004 también admitió públicamente este problema clave en la denegación de justicia y anunció su compromiso de buscar la manera de impedir que sea usado en esa función.²⁸

Denegación de información

Otra herramienta de impunidad es la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional y otras instituciones estatales a entregar información solicitada por los jueces o los fiscales, al extremo que se ha desatado una corriente nacional que busca legislar el acceso a la información y establecer pautas claras para los casos de seguridad nacional que deben permanecer bajo reserva o en calidad de secreto de Estado.

A partir de la denegación de justicia en el caso de Myrna, la Fundación Myrna Mack ha desarrollado varios estudios sobre el tema. Se han editado dos publicaciones que plantean un marco teórico ideal para legislar las garantías del acceso a la información y del hábeas data, contenidos en los artículos 30 y 31 de la Constitución,²⁹ y se ha participado en diferentes espacios de debate para elaborar una propuesta de ley.

Los acuerdos de paz también se ocuparon del tema. Se estableció el compromiso de legislar al respecto, de manera que ya existe un proyecto desde el año 2001

28 Durante el acto de reconocimiento del Estado de Guatemala por su responsabilidad en el asesinato de Myrna Mack y la denegación de justicia, el entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia admitió el problema del amparo y se comprometió a combatir la manipulación de las garantías judiciales.

29 Ver Ramírez, William; Pons, Juan Pablo y Vásquez, Nadezhda. Libre acceso a la información, protección de datos y hábeas data. Fundación Myrna Mack, 2003. -Garrido, Ariel. Secreto de Estado. Compilación de ensayos. Fundación Myrna Mack, 1999.

que está engavetado en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República.³⁰

Violencia política

Otro mecanismo de impunidad es la violencia política que se ejerce sobre los operadores de justicia. Hay un patrón sistemático de violencia contra jueces, fiscales, magistrados, abogados, testigos, querellantes adhesivos y otras personas vinculadas a los procesos. Esto se manifiesta por medio de amenazas, atentados y asesinatos.³¹ El patrón de violencia ha alcanzado tal magnitud que el entonces Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, Param Kumaraswamy, visitó Guatemala en dos ocasiones.³²

Concretamente, en el caso Mack resalta el asesinato del investigador policial, José Miguel Mérida Escobar, quien ejercía el cargo de Jefe de la Sección de Homicidios del Departamento de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Este investigador fue asesinado cerca de su despacho, luego de acudir a los tribunales a ratificar el resultado de sus investigaciones, donde constaba que Myrna fue víctima de un asesinato político y que uno de los autores materiales era miembro del Estado Mayor Presidencial. Dos compañeros de trabajo de Mérida, también amenazados, se vieron forzados al exilio. Desde entonces, varios jueces fueron intimidados, así como periodistas y testigos.

Como mecanismos de impunidad también resaltan el mal uso, la interpretación maliciosa o errónea de las leyes o de la Constitución, además de las condiciones

30 La Fundación Myrna Mack participó en la elaboración de la propuesta planteada por el Organismo Ejecutivo. Sin embargo, no se avala el texto completo, pues el gobierno insistió en clasificar automáticamente como secreto de Estado los archivos de algunas instituciones, como la SAE. Nuestra propuesta es que las excepciones al libre acceso no sean arbitrarias.

31 En el 2003, la Unidad Fiscal específica procesó 113 casos de violencia contra operadores de justicia. Los jueces fueron el conglomerado más afectado, seguido por los fiscales y los abogados litigantes. De enero a noviembre del 2004 se reportaron 89 casos de este tipo de violencia política, incluyendo tres asesinatos.

32 El relator Kumaraswamy visitó Guatemala en 1999 y en el año 2001 debido a la gravedad de la situación. En sus informes emitió más de 40 recomendaciones, que en su mayoría han sido incumplidas.

propicias para la corrupción para establecer relaciones perniciosas entre una de las partes y algunos operadores de justicia.

También se encontraron diversos problemas en torno al manejo de la evidencia, la cadena de custodia y el resguardo de la escena del crimen, porque suele haber pérdida, alteración o deterioro de elementos de prueba. Asimismo, el sistema tolera las investigaciones paralelas, la intromisión de agentes de seguridad en los procesos de investigación y la manipulación de información relacionada con los casos.³³ Muchas veces, esta problemática ha contribuido a distorsionar los hechos, porque algunos casos que podrían tener profundas motivaciones políticas son arbitrariamente clasificados como delitos comunes.³⁴

El patrón técnico, cultural e ideológico que hace viable la impunidad

En términos generales, existe un patrón técnico, cultural e ideológico que hace posible la existencia y el funcionamiento de estos engranajes de la impunidad. La parte técnica, ya esbozada, se fortalece cuando intervienen factores sociales, culturales y políticos que motivan a los operadores judiciales a permitir la denegación de justicia.

Guatemala es una sociedad militarizada que se mueve cotidianamente y sin advertirlo sobre la base de esquemas contrainsurgentes, que debieron ser paulatinamente eliminados a partir de la firma de los acuerdos de paz. Adicionalmente a este factor militar-contrainsurgente, está el dominio que ejercen los poderes fácticos —especialmente el económico-empresarial y el político-conservador— en la definición de conceptos que guían el funcionamiento del aparato del Esta-

33 El caso del asesinato de Edgar Ordóñez Porta ilustra este tipo de obstrucción. Una estructura conocida como “la oficinita”, que operaba con agentes infiltrados en estructuras del Ministerio Público, manipuló las investigaciones y sembró evidencias contra personas inocentes. El tribunal de sentencia advirtió las anomalías, anuló el proceso y en su resolución devolvió que las estructuras del Ministerio Público habían manipulado la investigación. Con estas acciones, “la oficinita” buscaba desviar hacia personas comunes la responsabilidad del asesinato, cuando las evidencias apuntaban hacia un grupo concreto de militares. Este caso sigue impune.

34 A pocas horas de haber sido asesinado el obispo Juan Gerardi, el EMP y otros organismos de inteligencia intentaron establecer la teoría del delito común y la hipótesis de un crimen pasional, con el apoyo de la fiscalía. Lo mismo hicieron años antes, cuando ocurrió el asesinato de Myrna Mack.

do. Por supuesto, ese dominio fáctico y esos conceptos contrainsurgentes se extienden hacia la educación y las relaciones sociales en términos generales.

De esa cuenta, las instituciones estatales no funcionan de acuerdo con los parámetros democráticos y el marco constitucional del que se derivan los derechos y las libertades de la ciudadanía. El aparato estatal opera y aplica las leyes según los conceptos y las interpretaciones que define el bloque de poder tradicional en Guatemala, especialmente el sector empresarial y el mundo abstracto de la política conservadora pro militarista.

En la vida diaria, la institucionalidad no responde a las necesidades e intereses de la ciudadanía, sino a las necesidades e intereses del poder dominante. En las últimas dos décadas ha surgido un nuevo bloque de poder, distinto al tradicional, que presiona, aún más, a la institucionalidad para cubrir y proteger una amplia gama de actividades ilegales.

Esto se explica en el siguiente fenómeno: con la caída del régimen militar, el bloque contrainsurgente, constituido básicamente por quienes ejercieron directamente violencia generalizada en el país, empezó a transformarse en un poder oculto que actualmente controla las operaciones del crimen organizado local y transnacional, con la participación activa de militares, políticos, altos funcionarios y empleados estatales de todo nivel. Paralelamente, también operan las estructuras clandestinas que generan violencia política para expandir la impunidad a las operaciones ilícitas, y, con especial énfasis, tratan de evitar el enjuiciamiento de las violaciones de derechos humanos atribuidas a militares.

Por ejemplo, en el tema del litigio malicioso observado en el caso Myrna Mack, es posible determinar que algunos jueces y magistrados fueron partícipes de esta práctica, pues dieron trámite a recursos que debieron ser rechazados por frívolos, improcedentes o extemporáneos.³⁵ Lejos de guiarse por un criterio imparcial, independiente y doctrinariamente bien fundamentado, estos jueces y magistra-

35 Al menos en lo que respecta al caso Myrna Mack, todos los recursos fueron rechazados en definitiva, pero para entonces ya habían causado la paralización del proceso por largos períodos.

dos optaron por hacerle el juego al litigio malicioso, al dar trámite a estos recursos dilatorios.

En algunas ocasiones, las resoluciones judiciales estuvieron guiadas por la simpatía que los juzgadores sentían hacia el gremio militar, al que pertenecían los acusados; en otras, las resoluciones fueron afectadas por la pobreza doctrinaria y académica de los operadores judiciales, situación que es común entre los funcionarios del sistema de administración de justicia pues las universidades siguen postergando la reforma curricular en las facultades de Derecho.³⁶

Asimismo, hubo resoluciones producto del miedo a un poder militar reacio a que sus integrantes sean investigados y enjuiciados, pues esto pone bajo la lupa de la justicia la actuación institucional durante el conflicto armado interno. Tampoco se descartan resoluciones motivadas por actos de corrupción.³⁷

La impunidad que rodeó el asesinato de Myrna Mack por catorce años fue posible gracias a las prácticas antes mencionadas. Son las mismas que afectan por igual a otros casos sobre crímenes en los que hubo motivación política y participación de agentes del Estado. Es un patrón que se ha extendido y ahora se repite en los procesos judiciales por corrupción, crimen organizado y narcoactividad, donde las sindicaciones afectan intereses de grupos con poder político y económico.

El ámbito laboral tampoco está exento de estos mecanismos, pues en el litigio por despidos injustificados, incumplimiento del pago de prestaciones laborales y en los casos de violación de las leyes laborales, el impacto de la impunidad es

36 El Relator Especial de la ONU sobre temas judiciales insistió en la necesidad de mejorar el contenido académico en las facultades de Derecho, pero hasta ahora el punto sigue siendo postergado.

37 La Fundación Myrna Mack publicó en el año 2002 un ensayo sobre la corrupción en el sistema de administración de justicia, en el cual plantea problemas en la ética profesional y la existencia de estructuras que propician la corrupción de operadores de justicia y empleados de este sector. Siguiendo una recomendación del Relator Especial de la ONU, en el 2001 la Corte Suprema de Justicia creó una comisión especial para estudiar e investigar el problema de la corrupción y emitió un Código de Ética. La comisión se ha dedicado a alentar a la opinión pública para que presente quejas por eventuales hechos de corrupción. En cuanto a la observancia del Código de Ética, no se tiene información sobre su aplicación.

más fuerte aún que en lo penal, en especial porque es un campo judicial poco explorado por los medios de comunicación y escasamente estudiado por organizaciones técnicas, sindicales o de la sociedad civil.

El poder oculto es finalmente develado: otro legado del caso Myrna Mack y de la organización que lleva su nombre

El legado técnico dejado por el caso Mack, que pone en evidencia los mecanismos de la impunidad, y la brecha que en su momento abrieron los estudios impulsados por la Fundación Myrna Mack, se han enriquecido poco a poco con los aprendizajes que la sociedad ha logrado en los últimos quince años, y especialmente por las experiencias que han surgido tras la firma de la paz.³⁸

Entre ellas cabe mencionar el desarrollo de estudios sobre el poder oculto, las estructuras clandestinas que generan violencia política y las redes del crimen organizado. Todo esto ha sido motivado por el retorno de la violencia política y el surgimiento de un nuevo flujo de poder que se nutre del crimen organizado y la narcoactividad, cuyas raíces se hunden en lo que otrora fueron las estructuras militares contrainsurgentes que administraron el país durante el conflicto armado interno y se enriquecieron a la sombra del régimen autoritario.

Las organizaciones sociales y los diversos sectores nacionales, por separado y a veces en el marco de confluencias políticas multiinstitucionales y multisectoriales, han abierto debates y elaborado líneas generales de propuesta para desmantelar las estructuras clandestinas y las redes del crimen organizado, los mecanismos de la impunidad y las formas de cooptación de instituciones estatales.

38 Tras 36 años de conflicto armado interno, el Gobierno firmó la paz, el 29 de diciembre de 1996, con las fuerzas guerrilleras agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Ese acto fue el punto culminante de un proceso de negociaciones que incluyó el establecimiento de compromisos para consolidar la democracia, reconocer la identidad y derechos de los pueblos indígenas, propiciar el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas y transformar la institucionalidad política del país, entre otros temas que incluyen lo socioeconómico y agrario. Lamentablemente, el balance de cumplimiento arroja un saldo desfavorable porque muchos compromisos han quedado truncados, inconclusos o, simplemente, no han sido impulsados.

Una propuesta reciente fue la que apuntaba a crear una Comisión Investigadora de los Cuerpos Clandestinos y Aparatos Ilegales de Seguridad (CICIACS), como un ente internacional encabezado por la ONU y cuyas funciones incluían fomentar la persecución penal y la investigación criminal alrededor del crimen organizado y la violencia política.³⁹ La propuesta fracasó cuando la Corte de Constitucionalidad emitió una opinión negativa, por considerar que la misma contravenía a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Conceptos como el poder oculto, la existencia de un patrón sistemático de violencia política y lo relativo al crimen organizado han abierto un amplio campo de estudio. Al mismo tiempo se eleva la exigencia para que el Estado ejerza su autoridad para dismantelar y combatir estas expresiones criminales. Muy alejada parece ya la primera vez que, en el ámbito concreto del caso Myrna Mack, se enunciaron las hipótesis preliminares sobre la existencia de un poder oculto, las estructuras clandestinas y las conexiones del crimen organizado. En aquellos años —en los que el caso Mack apenas despuntaba— estas hipótesis sonaban extrañas, pero el paso del tiempo ha confirmado todo lo dicho entonces.

El caso Myrna Mack, entonces, no sólo abrió brecha en la administración de justicia. Más allá de poner en evidencia los mecanismos de la impunidad, develó los entretelones del comportamiento criminal del Estado y sentó precedentes en el enjuiciamiento de oficiales militares de alto rango; asentó judicialmente las formas en que se aplicó la Doctrina de Seguridad Nacional y los detalles tenebrosos de la política contrainsurgente, especialmente en lo que respecta a la población desarraigada. En el plano de la seguridad, el caso Mack dio elementos suficientes para estudiar la existencia de estructuras clandestinas dedicadas a violar

39 La propuesta fue gestada en el seno de varias organizaciones de derechos humanos, entre ellas la Fundación Myrna Mack, y presentada formalmente por el Procurador de los Derechos Humanos para que éste la impulsara. El Gobierno y la ONU firmaron en noviembre del 2003 el acuerdo de creación, pero no fue aprobado por el Poder Legislativo por factores de índole ideológica, aunque públicamente los diputados alegaron que había inconstitucionalidades. El proyecto fue enviado a la Corte de Constitucionalidad, que emitió una opinión negativa por considerarlo inconstitucional. El Gobierno trata ahora de satisfacer las presiones internacionales a favor de la CICIACS con medidas administrativas sin enfoque integral y sin garantías de independencia e imparcialidad en las investigaciones.

los derechos humanos y a impulsar todo tipo de acciones de encubrimiento para fortalecer la impunidad

Ahora que el caso Mack ha concluido exitosamente, con sentencias que develan la cruel ejecución extrajudicial que sufrió Myrna, las políticas soterradas de terror que ha impulsado el Estado de Guatemala y los mecanismos que utilizan para eludir la aplicación de justicia, los catorce años de gestión judicial deben aportar más lecciones y un mayor aprendizaje social que el alcanzado en todo este período de litigio.

LA FUNDACION MYRNA MACK Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: DE LA DENUNCIA A LA PROPUESTA

La Fundación Myrna Mack, creada con el fin de estudiar esos mecanismos de impunidad y el comportamiento institucional de tipo criminal, tiene aún un amplio campo de trabajo para dar seguimiento a lo ya logrado y expandir el aprovechamiento de su acervo. Desde su creación, en 1993, esta organización ha explorado la impunidad y sus mecanismos con éxito. Ha desarrollado estudios, ha develado problemáticas y ha impulsado propuestas en diversos planos, como reformas constitucionales, decretos legislativos y acuerdos gubernativos, orientados a mejorar el acceso a la justicia y a combatir de manera integral las diferentes formas de denegación de justicia. Sus acciones en el campo de la seguridad han sido igualmente importantes, en la medida que esta organización ha sido pionera en el debate sobre las estructuras criminales que afectan la institucionalidad del país, y que están incrustadas en el seno mismo del aparato estatal.

En el último quinquenio, la Fundación Myrna Mack promovió la creación del Movimiento Pro Justicia,⁴⁰ para que la sociedad cuente con una plataforma social dedicada a estudiar los problemas de la administración de justicia y a proponer soluciones, reformas y transformaciones; a vigilar la ejecución del gasto en los

40 Este movimiento funciona desde 1999 y está integrado por las organizaciones Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Madres Angustiadas y Fundación Myrna Mack.

sectores de justicia y seguridad; y a fiscalizar el nombramiento de funcionarios en estos dos sectores.

Estas mismas inquietudes han caracterizado su participación en coaliciones como la Alianza contra la Impunidad, el Foro Guatemala y la Coalición de Derechos Humanos contra las Estructuras Clandestinas, la Red Guatemalteca de Seguridad Democrática, el Movimiento Monseñor Juan Gerardi, entre otras confluencias.⁴¹

La Fundación Myrna Mack tiene como eje central de trabajo la lucha contra la impunidad, a través del fortalecimiento del Estado de Derecho. Para lograr una contribución efectiva, la Fundación está organizada en áreas de trabajo, entre las que resaltan el área jurídica y el área dedicada a temas de seguridad democrática. El trabajo técnico de estas dos áreas es promovido con el apoyo de un área política en donde las estrategias de incidencia son esenciales, particularmente en lo que respecta a la promoción de los temas ante grupos clave de la sociedad guatemalteca y a través de los medios de comunicación.

Del año 1994 al 2004 funcionó un área de capacitación y formación, que trabajó por diez años con dirigentes comunitarios y representantes de organizaciones de diversas regiones del país, especialmente en aquellas donde el conflicto armado golpeó con más fuerza. Los temas de formación y capacitación giraron en torno a los derechos humanos, la justicia y la paz, el Estado de Derecho y las leyes fundamentales para la protección de los derechos y libertades de las personas. Actualmente, este programa ha evolucionado hacia un nuevo objetivo estratégico que busca impulsar la auditoría social sobre la situación de los derechos humanos y la justicia en el interior del país, a partir del estudio del comportamiento de las instituciones estatales.

Cabe resaltar que las herramientas fundamentales para la Fundación Myrna Mack, en su tarea de luchar contra la impunidad, están concentradas en lograr que su

41 La Fundación Myrna Mack perteneció a la Alianza Contra la Impunidad de 1996 a 1999. Sigue activa en los otros espacios mencionados.

trabajo dirigido a sectores nacionales e internacionales sea eminentemente técnico viable en el plano político y susceptible de ser puesto en práctica en los ámbitos jurídico y administrativo.

EL ROL DE LOS ACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL CASO MYRNA MACK

Para el proceso de esclarecimiento y sanción del asesinato de la antropóloga Myrna Mack fue fundamental la participación de diversos actores nacionales e internacionales. Estos pueden ser clasificados en cuatro tipos distintos: 1) organizaciones de derechos humanos, grupos religiosos y estructuras de la Iglesia Católica, 2) académicos de las universidades de Guatemala y de otros países del mundo, 3) juristas internacionales y 4) los medios de comunicación.

Es válido afirmar que gracias a la acción de estos actores nacionales e internacionales el caso Myrna Mack no quedó archivado en los días y semanas que siguieron al asesinato, pues las denuncias y los pronunciamientos constantes obligaron a las autoridades de justicia a mantener vigente la investigación criminal.

En 1990 la organización social era incipiente, como resultado de la andanada de violencia que en la década de los años setenta y ochenta había arrasado con toda expresión ciudadana que caía bajo la sospecha de tener vínculos con la guerrilla. Apenas estaban resurgiendo algunos movimientos sociales en medio de gran cautela, por lo que el principal respaldo para la familia de Myrna Mack provino de la Iglesia Católica.

Cabe destacar la labor de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), que otorgó a los familiares de Myrna (especialmente a Helen Mack, su hermana, que para entonces ya fungía como acusadora particular) un fuerte apoyo humanitario y jurídico, con el completo aval del Arzobispo Próspero Penados del Barrio y del obispo auxiliar Juan Gerardi. También fue fundamental la participación de la Conferencia de Religiosos de Guatemala (CONFREGUA) en la organización de las Jornadas contra la Impunidad, actividades

que se desarrollaron anualmente, siempre alrededor del asesinato de Myrna, hasta que poco a poco se sumaron los nombres de otras víctimas. Todo este esfuerzo fue acompañado también por organizaciones de nueva generación, que habían surgido a partir de 1986 tras el fin de los gobiernos militares, como el Grupo de Apoyo Mutuo, organización de familiares de detenidos desaparecidos; y algunas expresiones campesinas, sindicales y estudiantiles.

Fue crucial el respaldo del entonces obispo del Quiché, monseñor Julio Cabrera, y del obispo de Las Verapaces, monseñor Gerardo Flores, quienes fueron testigos directos del trabajo que Myrna Mack desarrollaba con los desplazados⁴². Los obispos Cabrera y Flores participaron como testigos en el juicio celebrado en Guatemala por los tribunales locales, en el año 2002; y monseñor Cabrera también fue citado cuando se llevó a cabo el juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2003, en San José, Costa Rica.

Este esfuerzo nacional estuvo acompañado por organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Lawyers Committee for Human Rights - LCHR,⁴³ Washington Office for Latin America - WOLA, National Academy of Sciences, entre otras. A partir de entonces, Helen Mack, en su calidad de acusadora particular y luego como querellante adhesiva, siempre estuvo rodeada por este apoyo nacional e internacional. En el caso de las organizaciones y estructuras católicas, la relación perdura hasta hoy.

Helen Mack y la Fundación Myrna Mack son constantemente solicitadas por obispos, miembros de la Conferencia Episcopal de Guatemala, integrantes de la red interdiocesana y directivos de CONFREGUA, para proveer análisis político e información especializada sobre justicia, seguridad y derechos humanos. Se

42 Myrna asistió, en 1987, al primer retorno de desplazados que tuvo lugar en Alta Verapaz, donde fueron recibidos, acogidos y atendidos por la diócesis a cargo del obispo Gerardo Flores. Ella también trabajó cerca del obispo del Quiché, Julio Cabrera, en cuya diócesis se manifestó con mayor gravedad el conflicto armado interno y donde el fenómeno del desarraigo tuvo magnitudes impresionantes.

43 La división de Human Rights Watch que trabaja sobre América Latina antes era conocida como Americas Watch; Lawyers Committee for Human Rights se llama actualmente Human Rights First.

tuvo la oportunidad de actuar en reciprocidad, desde la Fundación Myrna Mack hacia la ODHAG, en los aciagos días que siguieron al asesinato del obispo Juan Gerardi y durante el tortuoso proceso judicial que aún sigue estancado.

En el caso de los académicos (muchos de ellos habían sido compañeros de Myrna Mack o conocían su trabajo científico) hubo una reacción inmediata ante la noticia del asesinato y, desde entonces, fortalecieron de manera constante la demanda de justicia, desde sus distintos ámbitos de trabajo. Cada semana, durante varios meses, se publicaron pronunciamientos en los diarios de mayor circulación en el país, con la firma de académicos y científicos de todas partes del mundo. Ellos deploraban el asesinato de una persona que estaba llamada a jugar distintos roles en la sociedad guatemalteca: como mujer, madre y científica. Además, hacían énfasis en un nuevo punto de análisis sobre lo ocurrido: el crimen había sido cometido contra una mujer de ciencia, investigadora de alto nivel, en un país donde el desarrollo de las ciencias había sido truncado, como muchas otras cosas, por la violencia generalizada que existió durante el conflicto armado interno.

La creación de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) y la ejecución de investigaciones como las que tenía asignadas Myrna, en el orden de identificar los rasgos fundamentales de las políticas institucionales tras el fin del régimen militar, buscaban fortalecer las ciencias sociales en Guatemala y convertirlas en un auxiliar esencial para el desarrollo del país y el afianzamiento de la institucionalidad democrática.

El asesinato de Myrna mostró que la apertura democrática era endeble y que los espacios para impulsar estos avances eran frágiles, susceptibles a ser reprimidos con violencia y a ser considerados, nuevamente, como una amenaza al régimen. El caso Mack, según quedó establecido en las sentencias, muestra que esto ocurrió con las investigaciones que realizaba Myrna, tal como lo afirmaban los académicos desde 1990 a través de los numerosos pronunciamientos publicados.

Catorce años más tarde, aún hay estudios que levantan similares suspicacias en los bloques sociales que mantienen vivos los conceptos contrainsurgentes, como

lo muestra la serie de intimidaciones, amenazas y hostigamiento que sufrió en el año 2001 la historiadora Matilde González, también investigadora de AVANCSO, cuando estaba en la etapa final de una investigación sobre la violencia y las estructuras de injusticia social en algunas comunidades de Quiché.

Asimismo, los juristas internacionales jugaron un papel fundamental en la asesoría jurídica propiamente dicha, en especial, cuando fue necesario presentar una demanda contra el Estado de Guatemala ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la responsabilidad institucional en el asesinato y en la denegación de justicia.

Pocos días después del asesinato de Myrna, profesionales de la Universidad de Georgetown introdujeron la demanda contra el Estado ante la Comisión Interamericana, pero este proceso fue retenido por años, pues Helen Mack tenía como objetivo poner a prueba al sistema de justicia guatemalteco. Sólo en caso extremo, si la impunidad se alzaba irreductible, se retomaría el caso en el ámbito interamericano.

Aunque el caso ante la CIDH mantuvo perfil bajo, este proceso desde el principio estuvo a cargo de la organización Lawyers Committee for Human Rights. Posteriormente, cuando se intensificó la demanda a raíz de que el caso no avanzaba en el ámbito local, se unió el bufete Cutler & Pickering, una firma de abogados con sede en Washington, D.C., y con representaciones en diversas partes del mundo. En el año 2001, cuando era inminente el traslado del caso Mack a la Corte Interamericana, y ya se habían agotado los plazos razonables en el ámbito de la justicia local, se sumó a los esfuerzos el bufete Hogan & Hartson, también con sede en la capital estadounidense y con representaciones a nivel mundial.

Estos bufetes tuvieron un papel esencial en la demanda contra el Estado de Guatemala, sin cobrar a los familiares de la víctima un solo centavo, lo mismo que —por más de diez años— hizo Lawyers Committee for Human Rights. En

iguales condiciones sumó esfuerzos en la etapa final de este proceso, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Es preciso mencionar también las funciones de asesoría que numerosos abogados internacionales prestaron en forma personal a lo largo de catorce años. La experiencia de estas personas, que actuaron en lo personal o como integrantes de una organización, apuntaló los esfuerzos nacionales en esta búsqueda de justicia, hasta llegar al esclarecimiento y a la sanción del crimen y a determinar las responsabilidades personales e institucionales.

Finalmente, es preciso no olvidar el papel que jugaron los medios de comunicación, especialmente los nacionales, que desde el principio fueron actores fundamentales en la historia del caso Myrna Mack. Hubo una suerte de interrelación; no sólo se consolidó una cobertura significativa del asesinato de Myrna y sus implicaciones, sino también se afianzó un proceso de seguimiento a las diligencias judiciales y al comportamiento de los diferentes sujetos procesales y operadores de justicia.

En un primer momento, el interés de la prensa fue dirigido a determinar quién fue Myrna y las implicaciones de su trabajo científico. En otro momento, la cobertura se centró en las diferentes fases del proceso judicial, los avances, los retrocesos, las manifestaciones del litigio malicioso, la violencia sobre los operadores de justicia y los testigos.

Este proceso judicial coincidió con el surgimiento de un nuevo medio de comunicación en 1990 —el Diario Siglo Veintiuno— que trajo consigo varias innovaciones. Entre ellas, la creación de una sección especializada en la cobertura de la administración de justicia, lo cual permitió al caso Mack mayores y mejores espacios noticiosos. La especialización en la cobertura fue pronto algo generalizado en otros periódicos, incluso en los noticieros de radio y televisión, aunque en el caso de la televisión el caso Mack no tuvo la cobertura que sí se puede constatar en los demás medios de comunicación, especialmente los impresos.

La participación de los periodistas en la cobertura del caso Mack tuvo orígenes que no necesariamente se repiten en otros: Myrna era una persona conocida por algunos periodistas, que tuvieron la posibilidad de transmitir a los lectores que lo ocurrido con ella no era un crimen común, sino una violación a los derechos humanos, un crimen institucional. Esto dio paso a reportajes sobre la trama y la conspiración que yacía tras el hecho concreto y qué estructuras habrían participado en la comisión del crimen y en su posterior encubrimiento.

A partir de la creación de la Fundación Myrna Mack, se apoyó el interés de los medios de comunicación con el diseño y ejecución de mecanismos adecuados para proveer con regularidad información sobre la marcha o el estancamiento del proceso judicial. En ese sentido, se abrió una línea de trabajo consistente en la elaboración y difusión de boletines de prensa, pronunciamientos y campos pagados.

En la medida en que era necesario se recurrió, también, a la organización de conferencias de prensa en momentos cumbre del proceso; y se realizaron numerosas reuniones para entregar a los periodistas información especializada sobre temas como la autoría intelectual, la justicia militar, las diversas formas en que se manifiesta la impunidad y los mecanismos que deniegan justicia, entre otros.

En conjunto o cada uno desde su ámbito de trabajo específico, estos actores nacionales e internacionales orbitaron constantemente alrededor del caso Myrna Mack y desde sus respectivas especializaciones y posibilidades contribuyeron a mantener con vida pública este proceso judicial, su contexto y sus implicaciones.

Catorce años más tarde, la situación de la administración de justicia ha variado sustancialmente, aunque los índices de impunidad siguen siendo alarmantes. Al menos, se puede contabilizar como positivo el tránsito de un sistema procesal penal de tipo inquisitivo a uno de tipo acusatorio; una reforma penal aún incipiente y otros cambios que permiten al ciudadano elevar su exigencia por un mejor acceso a la justicia.

En el plano político, los cambios logrados parecen diluirse. La política estatal de violación sistemática de derechos humanos ha sido reemplazada por un patrón de violencia política que sigue afectando a personas y organizaciones que son consideradas una amenaza a los intereses de quienes ostentan poder real. A fin de cuentas, la paz no ha sido consolidada, la reconciliación sigue siendo un tema pendiente y la sociedad guatemalteca vive aún en medio de esquemas autoritarios, en tanto que el proceso de democratización es débil e incompleto. Guatemala aún sigue atisbando mejores condiciones para la democracia, la justicia y la seguridad.

CAPÍTULO IV
**La reforma de la justicia penal:
una necesidad regional**

La reforma procesal penal en Chile: la perspectiva de un juez

*Alejandro Vera Quilodrán**

INTRODUCCIÓN

La reforma de la justicia procesal penal en Chile obedece a un proceso de cambio social muy complejo, en el que ha intervenido una multiplicidad de actores tanto del ámbito nacional como internacional, y que se encuadra en un movimiento regional que surge a mediados de los años ochenta, tendiente a cambiar un modelo de corte inquisitivo por otro de tipo acusatorio. Bajo este modelo, además de respetar las garantías individuales y los derechos fundamentales, se busca cumplir con estándares de eficiencia en la persecución de los delitos y castigo de los delincuentes. Estas reformas las encontramos en Argentina (1992), Colombia (1992), Costa Rica (1998), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Paraguay (2000) y Venezuela (1999).

La reforma procesal penal ha coincidido con el proceso de transición o recuperación democrática en América Latina, habiéndose incluido la reforma al sistema judicial:

* Juez de Tribunal de Juicio Oral de Chile.

"... en la agenda de prácticamente todos los programas de gobierno de la región por considerarse que un sistema judicial sano y eficiente constituye un prerrequisito para contar con un Estado de Derecho democrático. En este contexto, los sistemas de justicia criminal han sido foco preferente de atención debido a que, por su estructura autoritaria, ellos representan un paradigma que requiere una reforma profunda dentro del proceso democratizador".¹

Cabe destacar que la reforma procesal penal chilena nace como iniciativa de un conjunto de organizaciones no gubernamentales,² universidades³ y agencias de cooperación internacional;⁴ y fue posteriormente asumida por el Estado, que en el año 1994 le dio el carácter de proyecto gubernamental oficial. El constante impulso y apoyo de los distintos actores no gubernamentales se ha mantenido hasta el día de hoy. Así por ejemplo, organizaciones no gubernamentales como la Fundación Paz Ciudadana y agencias de cooperación internacional como la GTZ —la cooperación técnica alemana—, han seguido colaborando en la implementación de la reforma en las distintas regiones del país⁵. Con esta finalidad, han organizado y patrocinado seminarios de evaluación de la reforma procesal penal, en los que distintos actores del proceso (como jueces, fiscales defensores, policías, y organismos auxiliares: Gendarmería, Registro Civil e Instituto Médico Legal) se han reunido para evaluar los avances y lograr una mejor coordinación entre ellos.

La reforma procesal penal chilena derogó el procedimiento existente en el país desde 1906, fecha de promulgación del antiguo Código de Procedimiento Penal.

1 Alex Caroca, Mauricio Duce, Cristian Riego, Andrés Baytelman y Juan Enrique Vargas. *Nuevo Proceso Penal*. Editorial Jurídica Conosur 2000, Santiago de Chile, Chile, p. 17.

2 En particular la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana.

3 En particular la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

4 Principalmente la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

5 Cabe recordar que la implementación de la reforma procesal penal ha sido gradual. Se ha comenzado por las zonas (regiones) menos pobladas para luego pasar a las de mayor densidad poblacional, con el fin de detectar las necesarias mejoras al sistema, en lo relativo a procedimientos, infraestructura de edificios y necesidad de recursos materiales o humanos necesarios para su operación y gestión.

En el antiguo procedimiento, el juez concentraba las facultades de investigar, acusar y resolver el conflicto. El Ministerio Público fue suprimido en 1927. El antiguo proceso se dividía en dos etapas: sumario y plenario, siendo la primera etapa de carácter secreto, lo que se prestaba a la presión por parte de los intervinientes y la comunidad por conocer los fundamentos de las decisiones judiciales. La reforma procesal penal introdujo un proceso distinto, instalando el juicio oral y público como etapa central del proceso y haciendo el procedimiento penal funcional y respetuoso de las principales garantías del debido proceso.

EL PAPEL DEL CIUDADANO EN EL NUEVO SISTEMA PROCESAL PENAL

La participación de la ciudadanía en la labor de hacer justicia no sólo se materializa como tercero en el proceso, ejerciendo un control social gracias a la información recibida a través de los medios de comunicación—, sino que además se concreta cuando el ciudadano es imputado o víctima en el proceso, o sea, en su calidad de interviniente.⁶

En ese sentido, el sistema procesal penal provee algunas herramientas procesales para que sean utilizadas por los ciudadanos, lo que amplía su espectro de poder democrático. Es así cómo, dentro del proceso penal, se les permite a los particulares detentar el *jus puniendi* (decisión de ejercer o no el poder estatal para el castigo o represión de los ilícitos) en los llamados acuerdos reparatorios respecto de algunos delitos, o en la suspensión condicional del procedimiento respecto del imputado, cuando este mecanismo de salida alternativo es solicitado por el Ministerio Público.

Los acuerdos reparatorios son convenciones celebradas entre el imputado y la víctima, y aprobados por el juez de garantía previa audiencia, a la que citará a todos los intervinientes, y donde se procede respecto de delitos que afectan bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial, lesiones menos graves y delitos

6 El Código Procesal Penal chileno nos indica quienes son intervinientes en su artículo 12: "Para los efectos regulados en este Código, se considerará intervinientes en el procedimiento al fiscal, al imputado, al defensor, a la víctima y al querellante, desde que realizaren cualquier actuación procesal o desde el momento en que la ley les permitiere ejercer facultades determinadas".

culposos (siempre que no exista un interés público prevalente en la continuación de la persecución penal). Los efectos que producen los acuerdos reparatorios son de varios tipos: a) efectos penales: junto con aprobar el acuerdo reparatorio propuesto, el tribunal dictará el sobreseimiento definitivo, total o parcial de la causa, con lo que se extinguirá, total o parcialmente, la responsabilidad penal del imputado que lo hubiera celebrado;⁷ b) efectos civiles: ejecutoriada la resolución judicial que aprobara el acuerdo reparatorio, se podrá solicitar su cumplimiento ante el juez de garantía con arreglo a lo establecido en los artículos 233 y siguientes del Código de Procedimiento Civil;⁸ c) efectos subjetivos del acuerdo reparatorio: si en la causa existiera pluralidad de imputados o víctimas, el procedimiento continuará respecto de quienes no hubieran concurrido al acuerdo.⁹ Sin lugar a dudas, esta institución refleja la más connotada intervención de la ciudadanía en el ejercicio de hacer justicia o de resolver un conflicto jurídico penal, lo que constituye uno de los mayores avances democráticos en nuestro país.

Por otra parte, la suspensión condicional consiste en una resolución judicial que puede adoptar el juez de garantía, a solicitud del fiscal y con acuerdo del imputado, en orden a suspender el procedimiento sujeto a la condición de cumplimiento por parte del imputado y por un lapso de entre uno y tres años, de una o más de las condiciones previstas por la ley¹⁰ cuando: a) la pena que pudiera imponerse al

7 Artículo 242 del Código Procesal Penal.

8 Artículo 243 del Código Procesal Penal.

9 Artículo 244 del Código Procesal Penal.

10 El artículo 238 del Código Procesal Penal indica qué condiciones puede imponer el juez: "El juez de garantía dispondrá, según correspondiere, que durante el período de suspensión, el imputado esté sujeto al cumplimiento de una o más de las siguientes condiciones: residir o no residir en un lugar determinado; abstenerse de frecuentar determinados lugares o personas; someterse a un tratamiento médico, psicológico o de otra naturaleza; tener o ejercer un trabajo, oficio, profesión o empleo, o asistir a algún programa educacional o de capacitación; pagar una determinada suma, a título de indemnización de perjuicios, a favor de la víctima o garantizar debidamente su pago. Se podrá autorizar el pago en cuotas o dentro de un determinado plazo, el que en ningún caso podrá exceder el período de suspensión del procedimiento; acudir periódicamente ante el Ministerio Público y, en su caso, acreditar el cumplimiento de las demás condiciones impuestas, y fijar domicilio e informar al Ministerio Público de cualquier cambio del mismo. Durante el período de suspensión y oyendo en una audiencia a todos los intervinientes que concurrieren a ella, el juez podrá modificar una o más de las condiciones impuestas".

imputado, en el evento de dictarse sentencia condenatoria, no excediera de tres años de privación de libertad, y b) el imputado no hubiere sido condenado anteriormente por crimen o simple delito. Los efectos de esta salida alternativa pueden ser de varios tipos:

- Efectos inmediatos: Se suspende el plazo legal para el cierre de la investigación y durante dicho período no se reanuda el curso de la prescripción de la acción penal.
- Deja a salvo el derecho a perseguir por la vía civil las responsabilidades pecuniarias derivadas del mismo hecho. Sin embargo, la suspensión condicional del procedimiento no extingue la posibilidad de la víctima o de terceros de accionar civilmente y solicitar una indemnización por daños y perjuicios ante un tribunal con competencia en lo civil. Ahora bien, si la víctima hubiera recibido algún pago en virtud de lo previsto en el artículo 238 letra e) del Código Procesal Penal, como condición impuesta al imputado y fijada por el Tribunal para que el proceso termine a través de esta salida alternativa, estos pagos se abonarán al monto de la indemnización por daños y perjuicios que se ordene pagar a favor de la víctima por el Tribunal con competencia en lo civil.
- Efectos mediatos: Transcurrido el plazo que el tribunal hubiere fijado de conformidad al artículo 237, inciso 5) sin que la suspensión fuere revocada, se extinguirá la acción penal, debiendo el tribunal dictar de oficio o a petición de parte el sobreseimiento definitivo.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO PROCESO PENAL

- Se le encarga las funciones de investigar, acusar y juzgar a órganos distintos, a diferencia del antiguo sistema de justicia criminal, donde todas estas tareas estaban a cargo del Poder Judicial, y específicamente de los Jueces de Letra con Competencia en lo Criminal. Como consecuencia de este cambio:
 - Se crea la institución del Ministerio Público, inexistente en Chile, y se le da la función de acusador en el proceso. El Ministerio Público dirige la

investigación, ejerce la acción penal pública, acusa y sustenta dicha acusación en el juicio oral.

- Se suprimen los antiguos Juzgados del Crimen y la facultad de juzgar se encarga a dos tipos de tribunales, creados con la reforma y que no mantienen una relación jerárquica entre sí:
 - a) Los Jueces de Garantía, a cargo de velar por las garantías constitucionales de los intervinientes en la etapa de investigación y la etapa intermedia o de preparación del juicio oral, las que eventualmente pueden ser vulneradas por los organismos de persecución criminal (como la policía, por ejemplo).
 - b) El Tribunal Oral en lo Penal, a cargo de resolver en un juicio oral y público los procesos que hayan llegado hasta esta última etapa.
- Se introduce la Defensoría Penal Pública, que debe dar asistencia gratuita a todos aquellos que no tengan los recursos para solventar una defensa privada. Aquellos que teniendo los medios prefieran sus servicios, deberán pagar por ellos. En el antiguo sistema, la defensa penal pública estaba a cargo de la Corporación de Asistencia Judicial, una institución dependiente del Ministerio de Justicia que operaba con estudiantes de Derecho recién egresados. Junto con ello, pero en menor medida, la defensa penal pública opera también a través de la institución de los abogados de turno, profesionales privados a quienes se les exige por ley prestar servicios gratuitos cada cierto tiempo en casos particulares.

ETAPAS DEL NUEVO PROCESO PENAL

El nuevo procedimiento penal tiene tres etapas principales: i) investigación; ii) preparación del juicio oral o etapa intermedia y iii) juicio oral.

Además, se incluye una serie de mecanismos para poner término al proceso sin llegar a la etapa de juicio oral, dándole cierta capacidad al sistema para racionalizar el uso de recursos y administrar soluciones para los casos político-criminalmente menos relevantes (aquellos para los cuales la pena mínima determinada

por ley no supere los 540 días de presidio) o bien para aquellos casos en que no existen antecedentes suficientes para continuar con una investigación y consecuente persecución criminal. Estos mecanismos implican el ejercicio de discrecionalidad por parte del Ministerio Público (principio de oportunidad,¹¹ facultad de no iniciar investigación,¹² archivo provisional).¹³ Además, con el fin de racionalizar recursos se implementan salidas alternativas (tales como la suspensión condicional del procedimiento¹⁴ y los acuerdos reparatorios)¹⁵ así como mecanismos de simplificación procesal (juicio inmediato,¹⁶ procedimiento abreviado,¹⁷ procedimiento simplificado¹⁸ y procedimiento monitorio).¹⁹

11 Es la facultad que tiene el fiscal de no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se trata de un hecho que no compromete gravemente el interés público.

12 Es la facultad que tiene el fiscal de abstenerse de toda investigación si a) los hechos relatados en la denuncia no fueren constitutivos de delito o, b) los antecedentes y datos suministrados permitieran establecer que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del imputado.

13 Es la facultad que tiene el fiscal de archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no aparecieran antecedentes que permitieran desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

14 Es la resolución judicial que puede adoptar el juez de garantía, a solicitud del fiscal y con acuerdo del imputado, para suspender el procedimiento sujeto a la condición de cumplimiento por parte del imputado, y por un lapso de entre uno y tres años, de una o más de las condiciones previstas por la ley, cuando la pena que pudiera imponerse al imputado, en el evento de dictarse sentencia condenatoria, no excediera los tres años de privación de libertad, y el imputado no hubiera sido condenado anteriormente por crimen o simple delito.

15 Son convenciones celebradas entre el imputado y la víctima, y aprobados por el juez de garantía, previa audiencia a la que citará a todos los intervinientes.

16 Es la resolución que adopta el juez de garantía en la audiencia de formalización de la investigación, a solicitud del fiscal, para que la causa pase directamente a juicio oral.

17 Para que estemos frente a este procedimiento se requiere: a) que el fiscal requiera la imposición de una pena privativa de libertad no superior a cinco años de presidio o reclusión menores en su grado máximo, "o bien cualesquiera otras de distinta naturaleza, cualquiera fuere su entidad o monto, exceptuada la de muerte, ya fueren ellas únicas, conjuntas o alternativas"; b) que el imputado, en conocimiento de los hechos materia de la acusación y de los antecedentes de la investigación que la funden, los acepte expresamente y manifieste su conformidad con la aplicación de este procedimiento. En todo caso, la sola aceptación de los hechos no es suficiente fundamento de una sentencia condenatoria.

18 Este procedimiento se aplica para el caso que lo requiera el Ministerio Público: solo respecto de faltas penales y hechos constitutivos de simples delitos, para los cuales el Ministerio Público requiera una pena de presidio o reclusión menor en su grado mínimo.

19 Este procedimiento se aplica para el caso de faltas que debieren sancionarse sólo con pena de multa.

FUENTES NORMATIVAS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

Para la entrada en vigencia de la reforma procesal penal fue necesaria la aprobación de modificaciones a nivel legal y constitucional.

- A nivel constitucional, en septiembre de 1997 se incluyó en la Carta Fundamental un capítulo especial (VI-A) para crear el Ministerio Público. Se determinaron sus características básicas (autónomas y jerarquizadas), sus funciones, la forma de designación del Fiscal Nacional, de los Fiscales Regionales y de los Fiscales Adjuntos, entre otras materias. También se ordenó que una ley de quórum calificado (4/7 de diputados y senadores en ejercicio) determinaría la organización y atribuciones del Ministerio Público, las calidades y requisitos para ser nombrado fiscal, las causales de remoción de los fiscales adjuntos, etcétera. Esta ley fue promulgada en octubre de 1999.
- A nivel legal, se aprobó un nuevo Código Procesal Penal. En octubre del año 2000 se aprobó una reforma al Código Orgánico de Tribunales; en enero del año 2001 se crearon los nuevos Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, en marzo del año 2001 se creó la Defensoría Penal Pública. Se decidió que fuera un servicio público integrante de la administración pública, pero descentralizado funcionalmente y con personalidad y patrimonio propio, concediéndole cierta autonomía. Está bajo la supervigilancia del Ministerio de Justicia, y el Defensor Nacional es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Junto a estas reformas legales, se ha tenido que adecuar el resto del sistema jurídico a la reforma procesal penal; así, por ejemplo, se ha tenido que limitar las funciones de investigación en algunos organismos como el Servicio Nacional de Aduanas,²⁰ el Consejo de Defensa del Estado o ajustar la exclusividad del ejercicio de la acción penal respecto del Servicio de Impuestos Internos. Asimismo, se

20 El Servicio Nacional de Aduanas cumple la función de facilitar y agilizar las operaciones de importación y exportación, fiscalizando dichas operaciones y recaudando los derechos e impuestos vinculados a éstas. Además, le corresponde generar las estadísticas del intercambio comercial de Chile y realizar otras tareas que le encomienda la ley.

ha tenido que traspasar la competencia que le daban leyes especiales a los antiguos Juzgados del Crimen, a los actuales Juzgados de Garantía.

Otras fuentes normativas del nuevo proceso penal están constituidas por normas de carácter reglamentario, como los instructivos del Fiscal Nacional, los reglamentos dictados por el Defensor Nacional como jefe de servicio y las acordadas dictadas por los tribunales superiores de justicia.

GRADUALIDAD EN LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL NUEVO SISTEMA PROCESAL PENAL

El 16 de diciembre de 2001 la reforma entró en vigencia de forma gradual y los criterios que se tomaron en cuenta para planificar su puesta en vigencia fueron: a) la fecha que dispone la ley, b) el territorio y c) el momento en que ocurrieron los hechos que quedarían sujetos al nuevo sistema. La gradualidad fija cinco fechas para la entrada en vigencia del nuevo sistema: 16 de diciembre de 2000, 16 de diciembre de 2001, 16 de diciembre de 2002, 16 de octubre de 2003 y 16 de junio del 2005. En cada una de estas fechas el Código entra en vigencia en un territorio determinado del país. La referencia territorial para la gradualidad fue la división administrativa del país en regiones. Así, el 16 de diciembre de 2000 comenzó a regir la reforma en las regiones IV y IX. El 16 de octubre de 2001 le correspondió a las regiones II, III y VII. El 16 de diciembre de 2002 a las regiones I, XI y XII. El 16 de diciembre de 2003 a las regiones V, VI, VIII y X y por último, la reforma comenzará a regir en la región Metropolitana de Santiago desde el 16 de junio de 2005. A pesar de que el orden era originalmente distinto —la Región Metropolitana estaba prevista para el año 2002— una reciente ley alteró el orden de la gradualidad del modo descrito.²¹

SEPARACIÓN ENTRE EL PROCEDIMIENTO ANTIGUO Y EL NUEVO

Se estableció una clara división entre los casos nuevos y los casos antiguos: los casos originados en hechos ocurridos durante la vigencia del antiguo sistema

21 Ley 19.762, del 13 de octubre de 2001.

seguirán siendo conocidos por los antiguos tribunales. Los casos derivados de hechos acaecidos con posterioridad a la reforma, serán conocidos por los nuevos tribunales. Esto significa que durante un tiempo, funcionarán de manera paralela los dos sistemas procesales en cada una de las regiones.

Junto con los cambios legales, la reforma procesal penal en Chile implicó una construcción radicalmente diferente del sistema organizacional de las instituciones. Tanto en el Ministerio Público como en los nuevos tribunales penales, la reforma ha incluido planes muy específicos de profesionalización de la administración en torno a criterios modernos de gestión y eficiencia.

COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA

La implementación de la reforma procesal penal implica un costo total actualizado de aproximadamente US\$ 507 millones. De ellos, 199 mil millones de pesos (aproximadamente US\$ 297 millones) son destinados a inversión (58 por ciento), mientras aproximadamente US\$ 212 millones se destinan al funcionamiento operativo del nuevo sistema (42 por ciento). A partir del año 2005 el Estado destinará aproximadamente US\$ 212 millones para el funcionamiento en todo el país del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.

Antes de la reforma, el presupuesto asignado al Poder Judicial correspondía aproximadamente al 0,8 por ciento del presupuesto total de la nación (73 mil millones de pesos —aproximadamente US \$ 125 millones— sobre un total de 8.495 millones de pesos). La reforma procesal penal incrementa paulatinamente el presupuesto asignado previsto para la administración de justicia, estimándose que a partir del año 2005 se destinará cerca del 2 por ciento del presupuesto total de la nación. En general, los recursos se encuentran comprometidos por el Estado y se desembolsarán según la gradualidad establecida por la reforma.

LA REFORMA PROCESAL PENAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PODER JUDICIAL: PRINCIPALES ELEMENTOS

Desde diversos puntos de vista, la reforma procesal penal ha constituido uno de los cambios más radicales en el Poder Judicial chileno en el último siglo. Entre los cambios más importantes tenemos los siguientes:

1. Se ha rescatado la labor jurisdiccional del juez, separándolo de las labores investigativas y acusadoras

Los nuevos tribunales con competencia criminal (Jueces de Garantía y Tribunales del Juicio Oral en lo Penal), más que realizar una labor de "Poder Judicial" realizan una labor de "contra poder" o de "equilibrio de poderes" en la resolución de los conflictos penales. El juez del antiguo sistema procesal penal realizaba labores de investigador y de acusador a la vez, por lo que presentaba más características de un *persecutory* era así que una buena evaluación de su trabajo por parte de la comunidad y de sus superiores dependía de la eficacia de sus investigaciones, el descubrimiento de ilícitos, y el castigo a los delincuentes, dejando muchas veces de lado los derechos del ciudadano que en ese momento eran objeto de la persecución penal. Esto, además, llevaba a la ciudadanía a confundir la labor de juzgar con la labor de perseguir.

Algunos jueces han creído que este cambio debilita sus facultades y poderes, lo que puede ser cierto desde una perspectiva cuantitativa (el "número" de facultades que tenían los jueces, pues éstos investigaban, acusaban y juzgaban) pero no cualitativa, en particular desde la perspectiva de impartir justicia, pues al separar funciones y rescatar una función puramente juzgadora, se le entrega una actividad más de tercero frente al conflicto penal, esto es, más imparcial, alejándolo completamente de su papel de investigador y persecutor. Asimismo, con la creación del Ministerio Público se le permite al juez efectuar un verdadero control de la legalidad de los actos del Estado, constituyéndose en el garante de los derechos de los intervinientes, frente a la actividad preventiva, persecutora y deseosa de castigo del Estado. De ese modo, se constituye en un regulador del poder del Estado frente al poder del ciudadano como tal.

2. Se releva al juez de las labores administrativas

Con la nueva estructura de tribunales se crea la estructura de un solo edificio donde trabajan varios jueces (desde 1 a 27) entregando tales labores administrativas a un equipo de profesionales y técnicos que se preocupan de la eficiencia en la gestión de las causas que llevan los jueces. Este cambio ha hecho más eficiente la administración de causas, el registro de las actuaciones judiciales y otras labores administrativas como la adquisición de recursos operacionales, el manejo de correspondencia, citaciones, notificaciones y la propia administración de los edificios.

3. Se sustituye el sistema de recursos o medios de impugnación de las resoluciones judiciales y se elimina el trámite de la consulta

Los recursos procesales en contra de las resoluciones judiciales constituyen hoy en día un verdadero sistema de control de los intervinientes de la labor del tribunal y han dejado de ser un control jerárquico de los tribunales superiores. Esto se debe a que, actualmente, a los tribunales superiores se les encuentra vedado referirse a materias distintas de aquellas debatidas por las partes al interponer el recurso²² y, además, porque se ha limitado fuertemente la posibilidad de que los intervinientes interpongan el recurso de apelación²³ (que permite la revisión de los hechos y el derecho por un tribunal superior jerárquico de aquel que dictó la resolución), estando vedado para los intervinientes interponer recurso de apela-

22 Artículo 360 del Código Procesal Penal.- "Decisiones sobre los recursos. El tribunal que conociere de un recurso sólo podrá pronunciarse sobre las solicitudes formuladas por los recurrentes, quedándole vedado extender el efecto de su decisión a cuestiones no planteadas por ellos o más allá de los límites de lo solicitado, salvo en los casos previstos en este artículo y en el artículo 379 inciso segundo. Si sólo uno de varios imputados por el mismo delito entablare el recurso contra la resolución, la decisión favorable que se dictare aprovechará a los demás, a menos que los fundamentos fueren exclusivamente personales del recurrente, debiendo el tribunal declararlo así expresamente. Si la resolución judicial hubiere sido objeto de recurso por un solo interviniente, la Corte no podrá reformarla en perjuicio del recurrente".

23 Artículo 370 del Código Procesal Penal.- "Resoluciones apelables. Las resoluciones dictadas por el juez de garantía serán apelables en los siguientes casos: cuando pusieren término al procedimiento, hicieren imposible su prosecución o la suspendieren por más de treinta días, y cuando la ley lo señalare expresamente".

ción en contra de cualquier resolución del tribunal del juicio oral en lo penal.²⁴ Esto ha convertido la labor de los jueces en una actividad más horizontal y no vertical jerárquicamente (donde la última palabra la tenía el tribunal superior), con lo que se le entrega a los jueces una mayor independencia interna.

4. Se modifica el sistema de selección, nombramiento, control y remoción de los jueces

Los Jueces de Garantía y de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal son nombrados por el Presidente de la República, previo concurso público publicado en el diario oficial del Estado, luego de haberse confeccionado una terna por la Corte de Apelaciones que ejerce jurisdicción en el territorio en que los jueces designados van a desarrollar sus funciones. Para poder ser incluidos en la terna, los postulantes deben haber aprobado un curso habilitante dictado por la Academia Judicial. Los jueces pueden ser removidos por mala calificación, evaluación hecha anualmente por la Corte de Apelaciones respectiva. Las formas de evaluar la responsabilidad de los jueces son la calificación anual por el tribunal superior jerárquico, la denuncia ante la Comisión de Ética y el Recurso de Queja.²⁵

Existen instrucciones dictadas por la Corte Suprema para regular la actuación de los tribunales en la reforma. Se trata de instrucciones obligatorias y son relativas a diversos temas, tanto administrativos como de interpretación legal. Así, por ejemplo, horario de funcionamiento de los nuevos tribunales, sus sistemas de turno, ciertas facultades y obligaciones de los jefes de unidades administrativas, trámites relativos al discernimiento de los menores, formalidades y contenido de las sentencias definitivas, qué se puede hacer y qué no en la audiencia de formalización, cómo se tramita la apelación, instrucciones respecto a la ley de alcoholes, etcétera.

24 Artículo 364 del Código Procesal Penal.- "Resoluciones inapelables. Serán inapelables las resoluciones dictadas por un tribunal de juicio oral en lo penal".

25 Recurso procesal que se interpone ante el tribunal superior jerárquico del recurrido, para el caso de que este último haya incurrido en falta o abuso al dictar una resolución judicial, y que esta resolución no admita en contra de ella otro recurso procesal, sea ordinario o extraordinario.

5. Cambios en los métodos de capacitación de los jueces y funcionarios

El proceso de selección y capacitación del personal se desarrolló en base a un sistema de programas de habilitación y capacitación ejecutados por la Academia Judicial. La capacitación para ser juez de garantía o de juicio oral en lo penal se diseñó en cuatro fases. La primera fase se dio en el año 1999, en la que se ejecutó un programa por la Academia Judicial de Chile para preparar a 50 "monitores en la Nueva Reforma Procesal Penal". Para ser monitor debieron concursar los miembros del Poder Judicial que lo desearan (secretarios de tribunales, relatores, jueces y ministros de corte)²⁶. En una segunda fase se estableció un programa habilitante o también llamado "curso introductorio habilitante" de 40 horas de duración, desarrollado en cinco días y ocho horas diarias. Una tercera etapa desarrolló un programa llamado "Curso Profundizado sobre Reforma Procesal Penal" de 80 horas de duración, ejecutado en 10 días y 8 horas diarias, para satisfacer las necesidades específicas de capacitación de Jueces de Garantía y Jueces de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal separadamente, una vez que éstos habían sido nombrados en sus cargos. Por último, una cuarta fase revisaría separadamente con Jueces de Garantía y Jueces de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal los problemas prácticos y teóricos enfrentados en los primeros meses de ejercicio del cargo. Esta tercera fase sólo se ha ejecutado respecto de los Jueces de Garantía.

Los jueces, secretarios o relatores que deseen ingresar al nuevo sistema procesal penal deben postular a los cursos habilitantes o profundizados. El curso habilitante se dicta también a todos los alumnos de los cursos de formación de que periódicamente dicta la Academia Judicial. Para ser docente de los cursos habilitantes o profundizados, se debe concursar para tal efecto en una licitación pública convocada por la Academia Judicial. El equipo docente deberá estar siempre

26 Los monitores son abogados miembros del Poder Judicial, contándose actualmente entre ellos ministros de la Corte Suprema, de la Corte de Apelaciones y jueces, y su principal función es conformar los grupos académicos que postulen y se adjudiquen los cursos que se han dado y se darán para la formación inicial habilitante o profundizado de los nuevos jueces de la reforma procesal penal (Jueces de Garantía o Jueces de Tribunal del Juicio Oral en lo Penal).

conformado por lo menos por un monitor de la Reforma Procesal Penal de aquellos formados en la primera fase de capacitación. Adicionalmente, todos los jueces nombrados en el nuevo sistema participan en una capacitación interinstitucional organizada en forma conjunta entre el Ministerio de Justicia, la Academia Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. La capacitación interinstitucional dura cuatro días, se realiza sobre la base de simulaciones de audiencias, preparando a los jueces sobre el control, dirección de las audiencias y fundamentación oral de las resoluciones, y respecto de los fiscales y defensores preparándolos para el litigio oral en todas las etapas del proceso ordinario y también en los procedimientos especiales.

Los funcionarios administrativos de los nuevos tribunales provienen tanto del antiguo sistema como de fuera de él. Es por eso que el programa de capacitación de la Academia contempló para ellos una fase introductoria al Poder Judicial de cuatro días de duración denominado "Curso introductorio para funcionarios de los nuevos tribunales con competencia en lo criminal", a lo cual se sumó luego una parte específica para sus nuevas funciones de 40 o 30 horas, dependiendo del cargo, tras lo cual los funcionarios debieron rendir un examen.

6. Una nueva estructura organizacional

La implementación del nuevo sistema de gestión en los tribunales con competencia criminal ha sido una de las grandes mejoras y desafíos que ha presentado la reforma procesal penal. Para ello, el legislador chileno alteró el diseño organizacional de los tribunales, agrupando a varios jueces de un mismo territorio jurisdiccional en un mismo edificio, el que opera en múltiples salas de audiencias públicas, entregando la gestión y administración de causas, como el del edificio, a un cuerpo común y profesionalizado de funcionarios y profesionales del área de la administración. Este nuevo diseño organizacional fue aplicado tanto a los juzgados de garantía como a los tribunales del juicio oral en lo penal.

Sin embargo, este modelo opera con dos matices: en primer lugar, hay juzgados que funcionan con una sola sala de audiencia, de manera que allí la profesionali-

zación de la administración no lidia con una secretaría común para varios jueces. Pero existen lugares en los que, por su carga de trabajo, no se justificó la instalación de nuevos juzgados de garantía. En dichos lugares se asignó la función de Juez de Garantía al tribunal de jurisdicción común que lleva el nombre de Juzgado Mixto. Esto es, el mismo juzgado que conoce todos los casos de lugar (civiles, laborales, menores y causas criminales antiguas), opera además como tribunal de garantía para los casos penales nuevos. En los tribunales en que opera plenamente el nuevo modelo, existe un juez presidente y un comité de jueces, que, junto a un cuerpo administrativo profesional, tienen por función un cierto autogobierno en la gestión del juzgado.

Las labores de administración son conducidas por el administrador del tribunal, quien es designado por el Comité de Jueces, previo concurso público, a propuesta en terna por el Juez Presidente. En general, los administradores de tribunal provienen del área de la ingeniería, de la administración pública o de la empresa privada. El administrador maneja un presupuesto propio del tribunal, propone dicho presupuesto anualmente a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, fija los gastos, ordena las compras, y coordina la labor de las unidades administrativas. Según la ley, el Administrador del Tribunal está supeditado al Juez Presidente, quien evalúa anualmente su gestión y aprueba los criterios de gestión administrativa.

Este administrador cuenta con el apoyo de un conjunto de funcionarios administrativos, organizados en diversas unidades dependiendo del tipo de tribunal (de garantía o de juicio) y su tamaño. Estas unidades son: a) Servicios: computación, secretaría, estafeta, bodega, contabilidad, b) Administración de Causas: se ocupa del flujo de las causas, asignación de audiencias, distribución de los ingresos entre los jueces, etcétera, c) Unidad de Sala: se ocupa de la producción de los elementos necesarios para que se realicen las diversas audiencias, d) Atención al Público y e) Unidad de Apoyo a Testigos y Peritos (en los tribunales orales). Cada una de estas unidades cuenta con un jefe de unidad. Algunos de estos jefes de unidad son abogados, otros provienen del área de la ingeniería y la administración.

En el ejercicio de sus funciones, la ley les encarga dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del juzgado, proponer al tribunal la designación, distribución y evaluación del personal administrativo, distribuir las causas al interior del tribunal, elaborar el presupuesto anual y adquirir y abastecer los materiales de trabajo de acuerdo con el presupuesto anual. Además, el administrador deberá atenerse a las políticas generales de selección de personal, de evaluación, de administración de recursos materiales y de personal, de diseño y análisis de información estadística y demás que dicte la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en el ejercicio de sus atribuciones.

7. Un nuevo sistema de asignación de casos

El procedimiento general de distribución de causas es determinado anualmente por el comité de jueces, a propuesta del Juez Presidente. Quien es el encargado de supervilarlo es el administrador del tribunal y se lleva a efecto por la Unidad de Administración de Causas del tribunal. No obstante que este procedimiento y el criterio utilizado para hacer la distribución varían de tribunal en tribunal, de manera general el sistema opera sobre las siguientes bases:

- Tribunal del juicio oral en lo penal: los tribunales que se componen de dos o más salas (cada una formada de tres jueces), la distribución se hace en forma rotativa por el número de sala, comenzando por la primera.
- Juzgados de Garantía: existe un turno rotativo entre los jueces, de una semana de duración. Durante esa semana, el juez de turno se hace cargo de todas las causas que ingresan con detenido por delito flagrante (si es detenido por orden judicial se supone que ya es un caso distribuido) y en consecuencia, practica todos los controles de detención y las audiencias de formalización que se produzcan a propósito del caso. Adicionalmente, ese juez de turno estará disponible a tiempo completo para efectos de las autorizaciones judiciales que eventualmente sean requeridas. Por último, este juez deberá ocuparse de las audiencias de sus propios casos que tengan lugar en ese mismo lapso.

El resto de causas que ingresan al sistema esa semana —causas sin detenido— son distribuidas ya sea por antigüedad en el cargo del juez —comenzando por el más antiguo al menos antiguo— o bien aleatoriamente, designando el juez por el sistema computacional. No hay criterios de especialización de los jueces o de distribución del trabajo por tipo de audiencia. Esto porque las causas se radican en el juez, de manera que el juez que parte conociendo una causa la conoce hasta su conclusión en el tribunal de garantía. Esta radicación fue establecida por la Corte Suprema en acuerdo adoptado el 5 de diciembre del año 2000, obligando a los tribunales.

Fijar de este modo y *a priori* la organización de las causas para todos los tribunales es problemático desde el punto de vista de la gestión, particularmente en el caso de los tribunales grandes (con más de seis jueces). Lo eficiente es que las causas no sean asignadas a un juez en particular, sino que cualquier juez del conjunto de jueces que trabajan en esa jurisdicción territorial y que trabajan en el mismo edificio, pueda tomar una audiencia en esa causa. Facilita dividir el trabajo por tipos de audiencia por ejemplo, y eso acelera el debate sobre el punto a discutir; así, por ejemplo, pueden ser fijadas para que sean vistas por un juez (no importa ante quién estén radicadas, o sea, su titular) todas las causas que tengan audiencia de sobreseimiento, o de decisión de una facultad de no iniciar una investigación. De no ser así, sólo el juez ante quien esté radicada esa causa la podrá conocer, lo que significa que se verá en la audiencia en que esté ese juez, lo cual se podría atrasar en caso de enfermedad, permiso administrativo o feriado legal de dicho juez.

8. Cambios en el régimen disciplinario

El régimen disciplinario en Chile está enmarcado por el artículo 79 de la Constitución Política de Chile de 1980, que señala que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, a excepción del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales y los Tribunales Militares en tiem-

po de guerra. Asimismo, la facultad disciplinaria la pueden ejercer todos los tribunales respecto de los auxiliares de la administración de justicia a través de las normas del Código Orgánico de Tribunales, que fija la organización de los tribunales ordinarios y sus facultades, derechos y obligaciones.

Especial mención debe hacerse sobre la "Comisión de Ética del Poder Judicial", organismo creado bajo la Presidencia del Señor Hernán Álvarez García, con el fin de fortalecer la independencia del sistema judicial en Chile, mediante el control ético y disciplinario de los jueces y la Ley de Probidad Administrativa, Ley 18.575 de 5 de diciembre de 1986 y Ley 19653 de 4 de diciembre de 1999, así como el artículo 540 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales. Es así como el 10 de marzo del año 2002, el pleno de la excelentísima Corte Suprema procedió a designar una "Comisión de Control Ético Funcionario" compuesta por tres ministros, que tiene por misión asesorar al Tribunal Pleno de la Corte Suprema en estas materias. Cabe hacer presente que, a la luz de la ley sobre probidad administrativa, son faltas a la disciplina o probidad judicial:

- Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviera acceso en razón de la función pública a que accediera.
- Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.
- Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros.
- Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.
- Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos.

EL NUEVO PROCESO PENAL Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN JUDICIAL

El acceso a la información judicial en los procesos penales constituye un pilar del Estado de Derecho en el marco de la nueva sociedad de la información, siendo un baluarte de las sociedades modernas y democráticas. La transparencia del quehacer jurisdiccional es un elemento vital de las sociedades democráticas, constituyendo el nivel de transparencia o de oscuridad el indicador del grado de democracia existente en un país, pues la transparencia es la base de la posibilidad del ejercicio de los derechos humanos.

La transparencia se proyecta como la palabra clave para la participación ciudadana en el poder, pues sólo a través de ella el ciudadano podrá ejercer el control de la actividad administrativa, legislativa y judicial y participar de los beneficios generados por la nueva sociedad de la información. La transparencia deviene de una necesidad imperiosa, en tanto el ciudadano ha dejado de ser un simple receptor de servicios por parte del Estado, y se ha convertido en partícipe, protagonista y gestor del desarrollo de la vida comunitaria.

La importancia de la transparencia se aprecia con absoluta claridad en las palabras de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos cuando en el caso de los "Papeles del Pentágono" señala: "el secreto en el gobierno es fundamentalmente antidemocrático y perpetúa errores burocráticos. El debate abierto y la discusión de los asuntos públicos son vitales para la salud de nuestra nación".²⁷

EL NUEVO PROCESO PENAL Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En el marco del derecho a la información, la reforma procesal penal representa un evidente proceso de democratización de la actividad de hacer justicia. Al tenor de lo que se establece en los artículos 5 y 73 de la Constitución Política de 1980, la soberanía radica en la nación y es ella a través de los tribunales la que ejerce la labor de conocer, resolver y hacer ejecutar lo que se ha juzgado. La labor de un tribunal de justicia no es sino un ejercicio democrático de juzgamiento. Por

²⁷ James Boyle, *Law and the construction of the information society*, Londres, 1996, p. 29.

tal razón, la regla general es que ese ejercicio debe hacerse en forma pública, y así lo ordena el artículo 9 del Código Orgánico de Tribunales²⁸ y el artículo 289 del Código Procesal Penal,²⁹ salvo las excepciones que la propia ley establece.

Con la reforma procesal penal se concreta en los ciudadanos el derecho a ser informado como requisito previo, imprescindible, para hacer efectivos el resto de derechos reconocidos por la Constitución y las leyes. Así por ejemplo, cambia la situación de los detenidos. Antes de la reforma, el derecho a ser informado sobre el derecho a guardar silencio o a contar con un abogado, o a comunicar a otras personas el hecho de estar detenido, el motivo y el lugar de la detención no eran debidamente cumplidos ni existía un control de esa información. Actualmente, la situación es distinta al existir la audiencia de control de detención, que evita, entre otras cosas, el peregrinar de familiares de detenidos buscando información acerca del lugar de detención de un familiar, permaneciendo en la incertidumbre por días sin saber si la persona está detenida en una unidad policial, en un centro penitenciario o en otro lugar.

Otro elemento importante del derecho a la información es que despierta la conciencia social sobre los indicados derechos tanto del imputado³⁰ como de la víc-

28 Artículo 9 del Código Orgánico de Tribunales. "Los actos de los tribunales son públicos, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley".

29 Artículo 289 del Código Procesal Penal.- "Publicidad de la audiencia del juicio oral. La audiencia del juicio oral será pública, pero el tribunal podrá disponer, a petición de parte y por resolución fundada, una o más de las siguientes medidas, cuando considerare que ellas resultan necesarias para proteger la intimidad, el honor o la seguridad de cualquier persona que debiere tomar parte en el juicio o para evitar la divulgación de un secreto protegido por la ley: impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectúe la audiencia; prohibir al fiscal, a los demás intervinientes y a sus abogados que entreguen información o formulen declaraciones a los medios de comunicación social durante el desarrollo del juicio. Los medios de comunicación social podrán fotografiar, filmar o transmitir alguna parte de la audiencia que el tribunal determinare, salvo que las partes se opusieren a ello. Si sólo alguno de los intervinientes se opusiere, el tribunal resolverá."

30 Artículo 93 del Código Procesal Penal: "Derechos y garantías del imputado. Todo imputado podrá hacer valer, hasta la terminación del proceso, los derechos y garantías que le confieren las leyes. En especial, tendrá derecho a: a) Que se le informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputaren y los derechos que le otorgan la Constitución y las leyes; b) Ser asistido por un abogado desde los actos iniciales de la investigación; c) Solicitar de los fiscales diligencias de investigación destinadas a desvirtuar las imputaciones que se le

tima, la situación real de los mismos y las necesidades legislativas (sin derecho a la información no hay conciencia de los otros derechos). Cabe recordar que el ser humano no es necesariamente consciente de sus derechos y la información es el medio más eficaz de darle conciencia de ellos. Con la reforma procesal penal se elevan los niveles de información del ciudadano, tanto del imputado como de la víctima, niveles de información que recaen fuertemente en la policía respecto del imputado (denunciado, querellado o requerido) a tenor de lo que dispone el artículo 93 a),³¹ 135 y 136 del Código Procesal Penal, y en el Ministerio Público respecto de la víctima, por lo que dispone el artículo 78 del Código Procesal Penal.³²

formularen; d) Solicitar directamente al juez que cite a una audiencia, a la cual podrá concurrir con su abogado o sin él, con el fin de prestar declaración sobre los hechos materia de la investigación; e) Solicitar que se active la investigación y conocer su contenido, salvo en los casos en que alguna parte de ella hubiere sido declarada secreta y sólo por el tiempo que esa declaración se prolongare; f) Solicitar el sobreseimiento definitivo de la causa y recurrir contra la resolución que lo rechazare; g) Guardar silencio o, en caso de consentir en prestar declaración, a no hacerlo bajo juramento; h) No ser sometido a tortura ni a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, i) No ser juzgado en ausencia, sin perjuicio de las responsabilidades que para él derivaren de la situación de rebeldía".

Artículo 94 del Código Procesal Penal: "Imputado privado de libertad.- El imputado privado de libertad tendrá, además, las siguientes garantías y derechos: a) A que se le exprese específica y claramente el motivo de su privación de libertad y, salvo el caso de delito flagrante, a que se le exhiba la orden que la dispusiere; b) A que el funcionario a cargo del procedimiento de detención o de aprehensión le informe de los derechos a que se refiere el inciso segundo del artículo 135; c) A ser conducido sin demora ante el tribunal que hubiere ordenado su detención; d) A solicitar del tribunal que le conceda la libertad; e) A que el encargado de la guardia del recinto policial al cual fuere conducido informe, en su presencia, al familiar o a la persona que le indicare, que ha sido detenido o preso, el motivo de la detención o prisión y el lugar donde se encontrare; f) A entrevistarse privadamente con su abogado de acuerdo al régimen del establecimiento de detención, el que sólo contemplará las restricciones necesarias para el mantenimiento del orden y la seguridad del recinto; g) A tener, a sus expensas, las comodidades y ocupaciones compatibles con la seguridad del recinto en que se encontrare, y h) A recibir visitas y comunicarse por escrito o por cualquier otro medio, salvo lo dispuesto en el artículo 151".

31 Código Procesal Penal, artículo 93 (derechos y garantías del imputado), artículo 135 (información al detenido) y artículo 136 (fiscalización del cumplimiento del deber de información).

32 Artículo 78 del Código Procesal Penal: "Información y protección a las víctimas.- Será deber de los fiscales durante todo el procedimiento adoptar medidas, o solicitarlas, en su caso, para proteger a las víctimas de los delitos; facilitar su intervención en el mismo y evitar o disminuir al mínimo cualquier perturbación que hubieren de soportar con ocasión de los trámites en que debieren intervenir. Los fiscales estarán obligados a realizar, entre otras, las siguientes

Todas y cada una de las audiencias públicas llevadas a cabo por los tribunales constituyen un evidente ejercicio cívico para la comunidad. El proceso se constituye en una actividad jurisdiccional para y ante la comunidad. Los medios de comunicación se transforman en el puente de unión entre la decisión judicial y los ciudadanos (a quienes les asiste el derecho a la información sobre hechos de interés general, contemplado en el artículo 1 inciso tercero de la ley N°. 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo).³³

EL NUEVO PROCESO PENAL Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: NUEVOS DESAFÍOS

La publicidad del proceso, que alcanza su plenitud en el juicio oral, se erige no sólo en garantía de las partes, sino en instrumento para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la independencia e imparcialidad de sus tribunales. En efecto, la recta administración de justicia requiere la colaboración de una opinión pública informada, pues en ese ámbito alcanza su más alto nivel de protección el derecho a la libertad de expresión y el derecho a recibir información veraz. Sin embargo, hay que reconocer algunos peligros que representa la publicidad de los juicios, como el acceso, comparecencia y declaración de testigos y peritos a los medios de comunicación, particularmente cuando el proceso se encuentra pendiente de resolución así como los juicios-espectáculo, especialmente en televisión, que enrarecen los procesos. En ello no solo tienen responsabilidad los me-

actividades a favor de la víctima: a) Entregarle información acerca del curso y resultado del procedimiento, de sus derechos y de las actividades que debiere realizar para ejercerlos. b) Ordenar por sí mismos o solicitar al tribunal, en su caso, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados. c) Informarle sobre su eventual derecho a indemnización y la forma de impetrarlo, y remitir los antecedentes, cuando correspondiere, al organismo del Estado que tuviere a su cargo la representación de la víctima en el ejercicio de las respectivas acciones civiles. d) Escuchar a la víctima antes de solicitar o resolver la suspensión del procedimiento o su terminación por cualquier causa. Si la víctima hubiere designado abogado, el Ministerio Público estará obligado a realizar también a su respecto las actividades señaladas en las letras a) y d) precedentes".

33 Artículo 1 inciso tercero de la ley núm. 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo: "Se reconoce a las personas el derecho a ser informadas sobre los hechos de interés general".

dios de comunicación sino también los jueces que lo autorizan o que directamente participan de estos juicios paralelos, y los profesionales del derecho que son intervinientes del proceso.³⁴

Por otra parte, la publicidad de las audiencias también puede generar algunas tensiones, como, por ejemplo, el foco de tensión entre el derecho a la comunicación pública libre versus el derecho a un juicio imparcial, justo y protector del principio de presunción de inocencia. Esta tensión se presenta principalmente respecto de las autorizaciones de transmisión íntegra de los juicios así como de las conferencias de prensa que dan personas privadas de libertad.

1. La transmisión televisada de los juicios

Existen algunas razones para negar el acceso de los medios televisivos a la sala en que se desarrolla un juicio, por ejemplo:

- Cuando el juicio es oral y público sólo en relación a la audiencia y con las personas que están dentro de la sala.
- Cuando la transmisión directa atenta contra la calidad de la prueba de testigos, quienes podrían verse influenciados por lo que dicen otros de ellos. Los testigos podrían sentirse amedrentados al advertir que sus expresiones estarían siendo retransmitidas a un sinnúmero de individuos, o, por el contrario, si bien algunos se inhiben, otros se transformarán en actores o actrices, todo lo cual desvirtúa la seriedad de la audiencia y el alcance que puede atribuírsele a sus dichos.
- Cuando hay falta de consentimiento de cualquiera de los imputados. En este caso, la transmisión de la audiencia conllevaría automáticamente la violación del derecho a la intimidad y a la difusión de la imagen y constituiría un atentado contra la dignidad.

³⁴ Esto respecto de los jueces puede ser enmendado con medidas disciplinarias o inhabilitación para continuar en el proceso; y respecto de los demás a través de la figura penal de obstrucción a la justicia.

Las razones a favor de la transmisión televisiva íntegra de un juicio incluyen:

- Los periodistas tienen el legítimo derecho a informarse y los tribunales deben facilitarle su trabajo.
- La libertad de expresión y de prensa sólo puede ser limitada cuando se contraponen a libertades individuales ocasionándoles a éstas un daño arbitrario, manifiesto, grave y serio.
- El irrestricto y libre acceso de cualquier persona a un debate público incluye, sin duda, a los medios de prensa.
- La multiplicación de la difusión del debate público que se realiza en los juicios constituye un camino abierto hacia la transparencia de los actos judiciales.
- La actividad jurisdiccional persigue un doble cometido, no sólo resolver el caso concreto conforme a derecho, sino también servir a los miembros de la comunidad de pauta orientadora acerca de la actuación de sus jueces en orden a la observancia de las leyes empeñadas en mantener una justa y adecuada paz social.
- Algunos procesos son de innegable repercusión nacional e internacional.
- El honor, la intimidad y el derecho a la imagen son derechos fundamentales que deben abrir paso a otro de superior jerarquía, como el derecho a la información (libertad de expresión) que se manifiesta en el acceso a la información, difusión y control de toda gestión estatal. De ser afectados los primeros derechos, el afectado puede utilizar las vías legales para las reparaciones o compensaciones que correspondan.

El juicio oral es un genuino modo de la autoridad de aplicar la ley en un Estado de Derecho de cara al pueblo, y debe estar abierto a quienes tengan un interés legítimo en difundir sus alcances, en la medida en que ello no interfiera la normalidad del juicio. Esto es particularmente importante cuando el debate involucre funcionarios públicos, cuando se trate de casos de rele-

vancia social (como por ejemplo, terrorismo, narcotráfico, delitos que afecten al medio ambiente o la seguridad social) o, en general, donde haya un interés público comprometido.

2. Las conferencias de prensa o entrevistas a personas detenidas o en prisión preventiva

Las razones para negar la entrevista incluyen:

- El proceso está en la etapa de investigación y con ello se infringiría el secreto parcial de la investigación pues, conforme el artículo 182 del Código Procesal Penal, la investigación es secreta para terceros (no intervinientes en el proceso penal).
- No pueden alterarse las normas procesales que exigen que el juzgamiento se haga por un tribunal preestablecido por la ley. En este sentido, autorizar a un interno a prestar declaraciones a la prensa significaría someterse a un juicio popular paralelo a su situación procesal y a la investigación, vulnerando los fines del procedimiento, los cuales son la correcta averiguación de la verdad y, en definitiva, la correcta aplicación de la ley penal sustantiva.

Las razones para autorizar la entrevista incluyen:

- Una persona detenida o sujeta a prisión preventiva mantiene todos los derechos contemplados en las normas constitucionales y tratados internacionales vigentes y ratificados por Chile.
- No permitirlo sería atentar contra la garantía constitucional de la libertad de expresión y de opinión.
- La única limitación posible sería mantener la disciplina y seguridad del recinto carcelario.

CONCLUSIONES

La reforma procesal penal no sólo ha representado un gran avance en el modo de hacer justicia, sino que ha significado un cambio cultural en la ciudadanía. En ese sentido, la labor del juez es ahora la labor de un juzgador y no de un sujeto responsable de ejercer la persecución criminal.

Se ha logrado la profesionalización del despacho judicial, concentración de las gestiones y diligencias en audiencias ante el juez, la atención a las víctimas por parte de las fiscalías, y una defensa profesional y efectiva.

Uno de los avances más importantes de la reforma procesal penal ha sido la plena transparencia y la inmediatez entre los justiciables y el tribunal, siendo este el rasgo más notorio del nuevo sistema de justicia. Los implicados en el juicio criminal, el imputado y la víctima, el fiscal y el defensor, y el conjunto de toda la sociedad, mediante los medios de comunicación, pueden hoy día saber cómo se hace justicia en Chile y apreciar por sí mismos la labor y razonamiento de los jueces y demás actores del sistema, lo que constituye la actividad cívica de la ciudadanía y permite el escrutinio de la opinión pública en la labor de hacer justicia.

Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México

*Guillermo Zepeda Lecuona**

Hay un péndulo, más o menos regular, entre la benevolencia y el autoritarismo penales. El talón de Aquiles del sistema, que decide los movimientos del péndulo, es la eficacia, única prueba fidedigna del discurso penal... Otra cosa ocurrirá si se admite que los factores de la criminalidad se hallan generalmente fuera de la justicia penal, inaccesibles para ella, y que ésta no puede hacer lo que debe hacer la justicia social. Sin embargo, ni siquiera en esta perspectiva se dejará de pedir al sistema penal que cumpla su papel de contención y disuasión urgente. *Sergio García Ramírez, "El sistema penal".¹*

INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana y la injusticia penal son temas de gran trascendencia para la opinión pública y la percepción ciudadana y, por ello, uno de los asuntos

* Profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México.

1 Sergio García Ramírez, Estudios jurídicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp.499-500.

más relevantes de la agenda política y de gobierno en todos los ámbitos de competencia.

El fenómeno delictivo y la respuesta social e institucional ante el crimen se dan en un entorno social determinado. La justicia penal no puede aspirar a ir más allá de la justicia social. Los estudios comparados y la literatura sobre sociología criminal están de acuerdo en que el aumento de la delincuencia y la inseguridad están estrechamente vinculados con variables socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores de desempleo y bajos ingresos se asocian a la comisión de delitos patrimoniales (como el robo), en tanto que variables como desigualdad social se reflejan en crímenes violentos como las lesiones y el homicidio.²

Desde luego, es fundamental que las sociedades atiendan las causas socioeconómicas y políticas de la inseguridad ciudadana, que son los cimientos del problema (la disuasión social y material del delito); sin embargo, los estudios comparados señalan que los síntomas también deben ser enfrentados en el corto plazo mediante la acción social y estatal a través de la prevención a cargo de las instituciones encargadas de investigar, juzgar y, en su caso, castigar el delito. Si las instituciones no funcionan e impera la impunidad, se establece un clima favorable que promueve que lo que tuvo detonantes sociales se convierta en una inercia delictiva que crecerá y se reproducirá a través de fenómenos como el crimen organizado. Se debe trabajar en ambos frentes de manera integral, incesante y articulada.³

Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o segmentos en los que interactúan e interrelacionan los diversos actores de las políticas de seguridad ciudadana y del proceso penal. Estas etapas son:

2 Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, marzo de 1998.

3 Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Crimen y victimización, una perspectiva económica", en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá, 2001.

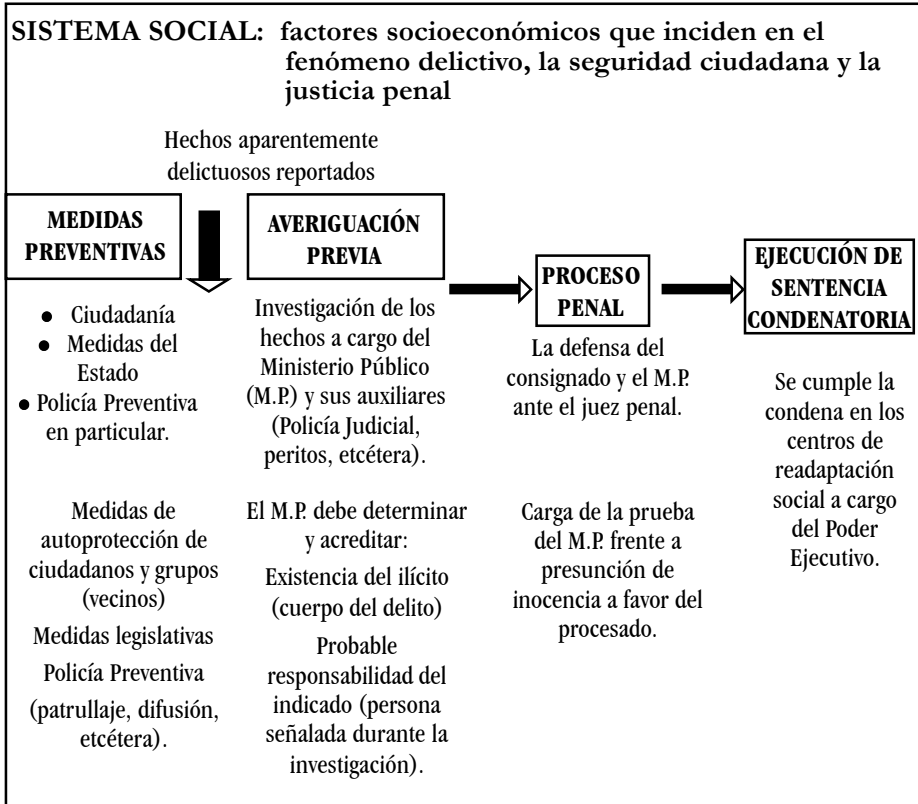
1. Medidas preventivas o de seguridad ciudadana (integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policíaca).
2. Averiguación previa (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el Ministerio Público, la Policía Judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes).
3. Proceso penal o administración de justicia (el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del Ministerio Público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado).
4. Sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo).

Salvo la tercera etapa (cuya dirección procesal corresponde a las instancias del Poder Judicial) las otras tres se dan dentro de instituciones pertenecientes a la esfera del Poder Ejecutivo.

Estos distintos eslabones no están separados. Por el contrario, mucha interacción recíproca y de su desarrollo se desprenden repercusiones para el resto de los eslabones; por ejemplo, los poderes judiciales tienen la función constitucional de revisar que las condiciones en las que se detenga a un ciudadano reúnan los requisitos exigidos por la Constitución para que una persona sea privada de su libertad, por lo que esta etapa tiene vital importancia para controlar, anular y, en su caso, castigar, cualquier desvío de los poderes públicos de la Policía Preventiva, la Policía Judicial o los ministerios públicos. De igual forma, si la readaptación social no se da en el sistema carcelario, se establecerá un antecedente que significaría una fuerte adversidad para las medidas preventivas del sistema de seguridad ciudadana, pues podrían registrarse altas tasas de reincidencia.

Cuadro 1

El subsistema penal mexicano y el sistema social



Fuente: Crimen sin castigo. La procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. Guillermo Zepeda. CIDAC, Fondo de Cultura Económica, México, 2004

EL FENÓMENO DELICTIVO

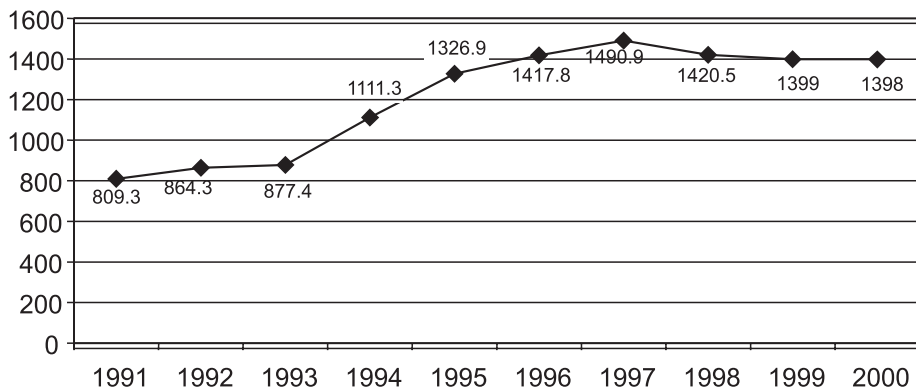
En los últimos 20 años, el panorama delictivo de México se ha transformado de manera profunda. El número de ilícitos reportados a las autoridades, que había presentado un incremento sustancial durante los años ochenta (particularmente relacionado con actividades vinculadas y derivadas del narcotráfico), experimentó un aumento sin precedentes a mediados de los años noventa. En apenas una década, México pasó de ser una sociedad con criminalidad media a presentar una incidencia delictiva particularmente alta y con indicadores de violencia que la

ubican entre las 10 naciones más violentas del mundo. Este notable incremento está estrechamente asociado con variables sociales (desigualdad y urbanización, entre otras) y económicas (desempleo, desigual distribución del ingreso y descenso en las expectativas económicas a raíz de la crisis financiera de 1994-1995). Asimismo, México ha visto la consolidación de un nuevo problema que es el crimen organizado, que ha desbordado el ámbito del narcotráfico para extenderse al secuestro, sustracción de menores, robo de vehículos, así como a otros temas más sofisticados como delitos informáticos y tráfico de órganos.

La composición del fenómeno delictivo en México refleja la heterogeneidad del país, presentando un incremento en la incidencia delictiva urbana, principalmente reflejada en el robo (que se ha incrementado en los últimos siete años en 60 por ciento en zonas urbanas), así como en una creciente violencia urbana (además de asaltos con violencia y a mano armada, la cantidad de homicidios y lesiones imprudenciales derivados de accidentes carreteros y de tránsito es alarmante) y en el crimen organizado, por ejemplo, en la comisión de delitos federales y ejecuciones entre grupos criminales.

Gráfico 1

Denuncias recibidas por las procuradurías de justicia del ámbito local (miles)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (1991-2001).

En el ámbito rural, los indicadores de violencia son inquietantes. Oaxaca, Guerrero y Chiapas presentan, respectivamente 54, 45 y 31 homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, cifras apenas comparables con las de países que están inmersos en dinámicas cercanas a la guerra civil. En estos estados existe intensa violencia rural vinculada a conflictos étnicos y agrarios. México está entre los 10 países con mayor número de asesinatos (con una media nacional de 14,8 por cada 100.000 habitantes). En Latinoamérica sólo nos superan Colombia (54), El Salvador (60) y Brasil (20) (aunque como se ha mostrado arriba, algunos de nuestros estados se encuentran a la "altura" de los peores estándares latinoamericanos). Estamos muy distantes de los indicadores de homicidios por cada 100.000 habitantes de países como España (0,7), Chile (1,7)⁴ o Japón (1,5).⁵

Los delitos reportados en las entidades federativas del país presentan una distribución heterogénea: 73.304 de los 1.398.249 delitos registrados durante el año 2000 en el país correspondieron a ilícitos del ámbito federal: esto es, un 4,9 por ciento⁶ del fenómeno delictivo total. La distinción entre delitos locales o federales se refiere fundamentalmente a la legislación aplicable, así como a la autoridad competente para la investigación de los delitos y la persecución de los probables responsables; sin embargo, ambos tipos de delitos guardan una estrecha relación entre sí. Por ejemplo, la presencia del crimen organizado dedicado al tráfico de estupefacientes en una región está estrechamente asociado con los niveles de violencia experimentados en esa misma demarcación, pues las luchas entre bandas rivales por los mercados y las pugnas internas de los grupos criminales provocan ejecuciones y agresiones que inciden en el número de homicidios y lesiones registrados (delitos de competencia local), por lo que un estudio de criminología debe considerar estos nexos.

4 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, núm. 44, Santiago de Chile, noviembre, 2000.

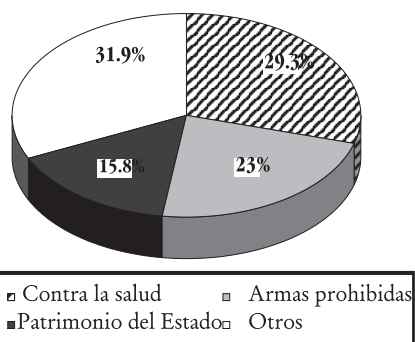
5 Pablo Fajnzylber et al., What Causes Violent Crime? Op. Cit.

6 En 1996 la proporción de delitos federales respecto del total registrado fue de 4,37 por ciento; de 4,18 por ciento en 1997, 4,83 por ciento en 1998 y 4,7 por ciento en el año 2000.

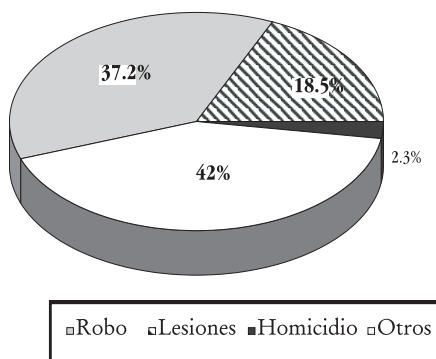
Gráfico 2

Distribución de los delitos según ámbito de competencia

Distribución de los delitos federales registrados durante el año 2000 por tipo de delitos



Distribución de los delitos locales registrados durante el año 2000 por tipo de delitos



Fuente: Elaborado con información de las delegaciones de la Procuraduría General de la República (PCR) y de las procuradurías de justicia locales reportada en los anuarios estadísticos del INEGI.

La respuesta institucional y de política pública del Estado mexicano ante el fenómeno delictivo durante los últimos 20 años, apreciable por las transformaciones en el diseño del sistema penal y las organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal, se puede resumir en dos adjetivos: profusa y desarticulada.

En los últimos años se han realizado numerosos cambios legales, que aunque han mantenido el sistema penal descrito anteriormente, sí implican un régimen penal y procesal muy distinto al establecido en la Constitución de 1917 y en el Código Penal de 1931. Por ejemplo, el Código Penal de 1931 ha recibido más de 70 decretos de reforma.⁷ De éstos, se expidieron 33 entre 1981 y 2000.⁸ Como afirma un estudio de las transformaciones de nuestro sistema jurídico: "En materia penal, aunque no se haya expedido un nuevo Código Penal, el número e

7 Sergio García Ramírez, "Presentación", en Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000), Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

8 *Ibidem*; y Sergio García Ramírez, El nuevo procedimiento penal mexicano, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

importancia de sus modificaciones, sumadas a otra legislación aplicable (entre otras, el procedimiento penal, la extradición internacional, la readaptación social de sentenciados, el tratamiento de menores infractores y la delincuencia organizada) configuran de hecho un nuevo régimen en la materia".⁹

Sobre la desarticulación y discontinuidad de los cambios puede tomarse la síntesis del sentido de las transformaciones penales que ha formulado Olga Islas: "En el periodo 1983-1985 se llevó a cabo una revisión profunda del Código Penal, sustentada en las más avanzadas teorías penales, en la ideología de los derechos humanos y principios fundamentales de política criminal. Esta encomiable tendencia legislativa se rescata con la reforma de 1994. En los años siguientes, las reformas son abundantes, pero inconexas, a veces coyunturales y se advierte, en su mayoría, una tendencia claramente represiva".¹⁰

Los cambios reflejan la oscilante actitud del Estado en materia penal a través de los años. Esta ha virado como un péndulo en el sentido de los cambios, tanto hacia el fortalecimiento de los derechos humanos, como hacia el fortalecimiento de las atribuciones de los órganos del Estado, particularmente de las instancias encargadas de investigar los delitos (las procuradurías). En algunos casos se aprecia ciclos entre reformas y posteriores rectificaciones, como en una especie de ensayo y error legislativos,¹¹ o, como ha señalado Sergio García Ramírez,¹² en un síndrome de Penélope de deshacer lo hecho la víspera por la anterior legislatura.

Por ejemplo, en 1998 se dio una reforma en la Constitución y legislación ordinaria para revertir la reforma de 1993 que, con algunos aciertos y también

9 Sergio López Ayllón, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, p. 185.

10 Olga Islas de González Mariscal, "Reforma penal sustantiva", en *Las reformas penales de los últimos... Op. Cit.*, p. 7.

11 Hace 25 años el sociólogo del derecho Volkmar Gessner realizó una afirmación sobre la política legislativa en México, que sigue vigente: "Tal vez se pueden observar tantas reformas de las mismas leyes porque el legislador no dispone de estudios científicos de la práctica jurídica y de la realidad social". Cfr. Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986. (Primera edición Alemana, 1976). p. XIII.

12 *El nuevo procedimiento... Op. Cit.*

algunos cambios más que controvertibles, había incrementado la carga probatoria del Ministerio Público para fortalecer los derechos y garantías del procesado. La modificación de 1998, la respuesta del gobierno de Ernesto Zedillo ante la escalada delictiva de 1994-1995, facilitó la labor de las procuradurías, disminuyendo los requisitos necesarios para que un juez emitiera órdenes de aprehensión y autos de formal prisión ante las solicitudes de los ministerios públicos. La exposición de motivos de la reforma señala que pretende lograr un "equilibrio" entre las garantías ciudadanas (que restringió) y la capacidad de acción de las procuradurías.¹³

Ante la escalada delictiva de 1994-1995, las autoridades federales y estatales han optado por "endurecer" las leyes, brindando más atribuciones (en algunos casos discretionales) a las procuradurías; aumentando las penas de los delitos,¹⁴ sobre todo en lo que se refiere a las sanciones mínimas, que, en el último lustro, se han incrementado en alrededor de 20 por ciento;¹⁵ así como incrementando el núme-

13 Al momento de discutirse la reforma se señaló que los cambios propuestos no correspondían al diagnóstico del sistema penal. El problema no era (ni es actualmente) que no se emitieran órdenes de aprehensión por parte de los jueces (se otorga en promedio el 85 por ciento), el problema es que esas órdenes no son ejecutadas efectivamente por las policías judiciales (apenas se cumplió en el año 2000 una de cada tres), ni que no se sujetara a proceso a los consignados (el 90 por ciento son procesados, es decir reciben autos de formal prisión o de sujeción a proceso), el problema es que sólo en cuatro de cada 100 delitos se logra capturar y poner a disposición de un juez a un presunto responsable. A cuatro años de la reforma, los indicadores confirman su intrascendencia e inutilidad. Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo, "Delincuencia: fachada reformadora y los sótanos de la impunidad" en Revista del Senado de la República, vol. 4, núm. 11, pp. 87-98, México, abril-junio de 1998. Disponible en internet: <http://www.cidac.org/proyectos>; y Crimen sin Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México 2004.

14 Por ejemplo, respecto del Distrito Federal, Rafael Ruiz Harrel, señala: "Al promulgarse el Código Penal en 1931, las penas ascendían, en promedio y considerando la composición de la delincuencia capitalina, 2,84 años de cárcel. En 1980 la media fue de 3,63. En 1997, tomando en cuenta las últimas reformas, la sanción penal alcanzó una media de 6,57 años de prisión". Cfr. Criminalidad y mal gobierno, Sansores y Aljure Editores, México, 1998, p. 46.

15 Algunos delitos que despertaran indignación generalizada como el secuestro, han llevado a que algunos legisladores planteen al electorado el incremento en las sanciones que han llegado a significar hasta un 60 por ciento de aumento en las mismas.

ro de delitos considerados graves (y que no tienen derecho a que el inculpado obtenga su libertad provisional bajo caución). Casos que ilustran esa tendencia son los cambios a los códigos penales y procesales, las reformas a la legislación contra el crimen organizado y la legislación sobre seguridad.

ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO: EL POBRE DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES

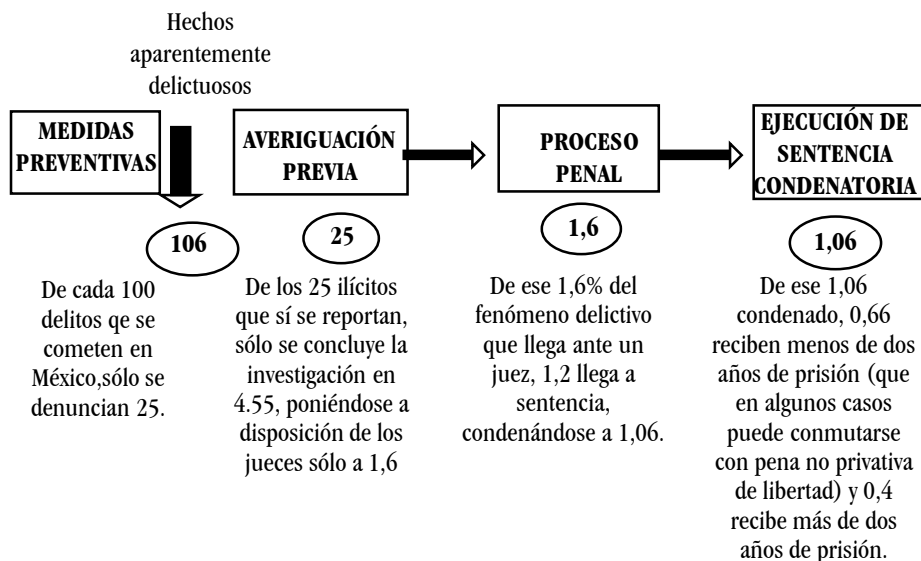
Ya se refirió que del buen desempeño de las instituciones del subsistema penal depende el que, en el corto plazo, se logren revertir las tendencias delictivas y mantener en dimensiones acotadas al fenómeno delictivo. Sin embargo, la evidencia empírica disponible muestra un pobre desempeño de las instituciones mexicanas, que puede ilustrarse en el gráfico 3, que se ve más adelante.

Como se ha referido, sólo se denuncia a las autoridades uno de cada cuatro ilícitos que se cometen en el país. También se expuso que esta enorme "cifra negra" o proporción de delitos no denunciados está muy asociada en México con la desconfianza y percepción de ineficiencia de las autoridades de la justicia penal y de sus procedimientos y trámites de recepción de reportes, así como temor y percepción de desamparo como denunciante. En ese sentido, en la medida en que las procuradurías disminuyan las molestias y pérdida de tiempo para los denunciantes y se logre mayor eficacia en la conclusión y resolución de las investigaciones, así como en la captura de los presuntos responsables, los ciudadanos tendrán mayores incentivos para reportar los ilícitos y coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los hechos.¹⁶

16 La citada encuesta del ICESI muestra que de las personas entrevistadas que denunciaron el ilícito, 45 por ciento manifestó que su reporte no tuvo ningún resultado; en 23 por ciento no procedió la denuncia; 17 por ciento estaba la investigación aún en trámite; y sólo en 11 por ciento se había detenido al presunto responsable; sólo 2 por ciento había recuperado sus bienes. Op. Cit., p. 20.

Gráfico 3

El subsistema penal o el imperio de la impunidad



Fuente: Elaborado con información de la base de datos del proyecto: "Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México" del CIDAC.

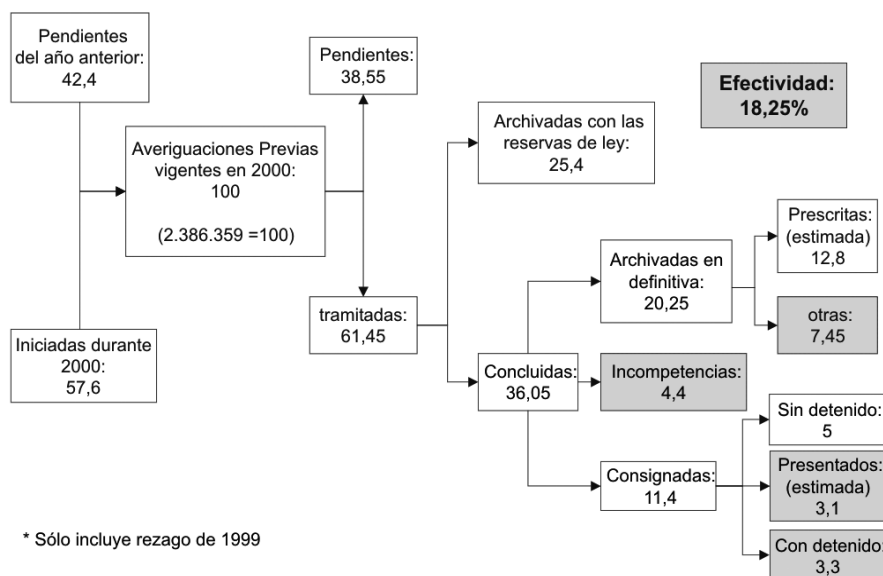
Las procuradurías de justicia son el eslabón más frágil del subsistema, constituyendo el punto crítico o "cuello de botella". Sólo una de cada cinco (18,2 por ciento) investigaciones (averiguaciones previas) se concluye efectivamente y sólo se logra cumplir una de cada tres (32 por ciento) órdenes de aprehensión.

Por ejemplo, en el gráfico 4 se muestra el flujo de las averiguaciones previas en México durante el año 2000, que se desahogan en las agencias del ministerio público. Como se ha señalado en el párrafo anterior, apenas una de cada cinco investigaciones (18,25 por ciento) llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 81,75 por ciento restante la investigación queda pendiente o no brinda resultados suficientes, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes. Una proporción muy significativa de las averiguaciones previas no se atiende (pendientes: 38,55 por ciento); se archivan porque no se pudieron obtener evidencias suficientes para esclarecer el caso ("archivadas con las reservas de

ley": 25,4 por ciento); no se captura al presunto responsable (consignados sin detenido: 5 por ciento); o terminaron archivados definitivamente por prescripción (murieron jurídicamente porque el término legal para que se esclareciera el caso concluyó: 12,8 por ciento).

Gráfico 4

Averiguaciones previas en México durante el año 2000



Fuete: Anuarios estadísticos de los estados del INEGI 1998-2001. No se incluye Durango.

Las averiguaciones que se consideran como concluidas satisfactoriamente (los cuadros sombreados en el gráfico 4) son aquellos asuntos en los que: a) se determina que hay un delito que perseguir (se consignó la averiguación), logrando, además, capturar al presunto responsable (con detenido: 3,3 por ciento o presentado: 3,1 por ciento, esto es, que puede seguir en libertad su proceso, por ejemplo mediante una fianza); b) no hubo competencia (casos que correspondían a la Procuraduría General de la República (PCR) o al consejo tutelar para menores: 4,4 por ciento); y c) se archivaron definitivamente porque se determinó que no hubo delito que perseguir o que, a pesar de que probablemente existía un delito,

la ley permitió que (por perdón de la víctima, por ejemplo) pudiera cerrarse el caso: 7,4 por ciento.

Una vez puestos a disposición del juez, y contrario a la percepción generalizada, tres de cada cuatro consignados serán condenados tras el proceso judicial. De las personas que son consignadas por el Ministerio Público ante los tribunales penales, sólo un 10 por ciento no queda sujeto a proceso, 8 por ciento porque para el juez no existían elementos suficientes para demostrar la existencia del delito o la probable responsabilidad del consignado, y el 2 por ciento en virtud de que la acción penal se había extinguido (prescripción y perdón de la víctima, principalmente). De las personas sujetas a proceso (90 por ciento de los consignados), aproximadamente 15 por ciento no llega a sentencia y es puesto en libertad, principalmente por perdón de la víctima (6 por ciento); desistimiento del ministerio público (4 por ciento); extinción de la acción penal (1,5 por ciento) o minoría de edad (1 por ciento). De los que llegan a sentencia, 85 por ciento son condenados; en tanto que 15 por ciento son absueltos.

La ejecución de sentencias a cargo de los sistemas carcelarios o de readaptación social enfrenta también gran rezago de infraestructura (asociado con el hacinamiento y la saturación de los establecimientos penales), capacidad para brindar oportunidades educativas y laborales como vías hacia la readaptación, violación sistemática a la dignidad y esfera de derechos fundamentales de los internos; y falta de transparencia en la aplicación de beneficios como las prelibertades. La evidencia más palpable del fracaso de la readaptación social en México es el hecho de que 60 por ciento de los internos de las prisiones son reincidentes.

El pobre desempeño del subsistema penal mexicano queda evidenciado ante los indicadores y criterios utilizados para evaluar la efectividad de las organizaciones de seguridad y justicia penal. Si tomamos el más agregado de los indicadores: condenas respecto de delitos denunciados, tenemos que quedan impunes 93 por ciento de los ilícitos reportados.¹⁷ Si consideramos que no todos los reportes

17 Con datos de los cuadernos de estadísticas judiciales y anuarios estadísticos estatales del INEGI, con información de 2000.

deben terminar con una sentencia condenatoria (pueden haber casos en que no haya delito que perseguir o bien, proceda, por ley, que la víctima otorgue su perdón en casos de delitos que se sigan por querrela), la impunidad respecto de los ilícitos reportados sería de aproximadamente 84 por ciento. Si en cambio, incluimos en nuestra consideración a todo el fenómeno delictivo (es decir, incluyendo los delitos no reportados) la impunidad se incrementa a 98,94 por ciento (sólo considerando las sentencias condenatorias) o a 96 por ciento (considerando también otras formas legítimas o efectivas de concluir investigaciones criminales). Bajo cualquiera de los criterios expuestos, los indicadores son muy desalentadores y la falta de efectividad, ineficiencia e ineficacia de nuestras instituciones de seguridad y justicia penal resultan evidentes.

EL DESAFÍO DEL SISTEMA PENAL: ABATIR LA IMPUNIDAD Y FORTALECER LOS DERECHOS HUMANOS

Las reformas al sistema penal no han logrado cambiar la inercia delictiva en el país. Con base en las causas del crimen, bosquejadas al inicio de este texto, y el análisis del diagnóstico de la situación del sistema penal, puede concluirse que estas medidas no tendrán mayor incidencia en el combate a la delincuencia, pues, más que aumentar penas, urge mejorar la capacidad de respuesta y efectividad de las instituciones encargadas de la procuración de justicia para abatir la impunidad y fortalecer, proteger y promover los derechos fundamentales de las víctimas del delito y de los procesados.

Las procuradurías de justicia ya no admiten reformas superficiales y cosméticas; nuestro sistema penal necesita una transformación profunda. Debemos tomar conciencia de que la institución del Ministerio Público y la forma en que operan las procuradurías, no corresponden más a los requerimientos de nuestra sociedad.

El Ministerio Público se creó y permanece dentro de la esfera administrativa del Poder Ejecutivo, en un país en el que por décadas la presidencia no tuvo contrapesos reales. La procuración de justicia penal que hoy padecemos los mexicanos es la procuración de justicia incubada durante las décadas del presidencialismo. El Mi-

nisterio Público, por vía legislativa o judicial, ha recibido atribuciones desorbitadas de las que no puede pedírsele cuentas. Los alcances de las atribuciones del Ministerio Público pueden resumirse en una frase: discrecionalidad sin control eficaz. Hemos sido muy exitosos en esa persistente tarea de quitarle cascabeles al gato.

Estas atribuciones sin contrapeso no son casuales; corresponden a una visión del poder público que hacía que el Ejecutivo deseara conservar en su esfera de dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer indudablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia más de esa extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos. En la aplicación selectiva del derecho penal: asegurar un castigo al disidente y garantizar la impunidad al aliado, está gran parte de la razón de ser del actual diseño institucional de nuestra procuración de justicia penal.

Una transformación profunda debe independizar a la instancia encargada de investigar los delitos y de perseguir a los presuntos responsables; aislarla de pretensiones y vaivenes políticos; dotarla de autonomía y de un servicio civil de carrera; así como establecer un sistema claro de supervisión ordinaria a cargo de organismos externos y autónomos, y vincularlo a la supervisión judicial.

Una vez que se tenga un nuevo diseño institucional con esos elementos característicos de un Estado de Derecho (transparencia en las atribuciones y control en su ejercicio) podríamos referir y atender los requerimientos de infraestructura y organización para una mejor investigación de los delitos y para reivindicar los derechos fundamentales tanto de las víctimas del delito como de los presuntos responsables procesados.

El reto fundamental de la investigación de los ilícitos y la atención a las denuncias es la organización del trabajo y los sistemas de administración de expedientes, que permita dar cabal atención a las expectativas de justicia de los ciudadanos. En la administración de expedientes deben emprenderse medidas en, al menos, tres rubros: la capacidad de reacción inmediata de la autoridad; la clasifi-

cación (no jerarquización) de los asuntos (para brindar atención especializada y canalizar mejor los recursos escasos); y la organización para el desahogo de las investigaciones (que los agentes investigadores dispongan de personal suficiente y bien capacitado para poder enfrentar la demanda de servicios).

La reivindicación de los derechos de las víctimas y procesados se beneficiaría del nuevo diseño institucional que se propone, en el que la investigación de los delitos y el proceso penal sean transparentes y que las atribuciones de las autoridades estén sujetas a un sistema de control eficaz. Víctimas y procesados deben contar, adicionalmente, con salvaguardas e instrumentos institucionales para coadyuvar e inconformarse con la labor de los investigadores; así mismo, deben existir organismos y profesionales encargados de dar eficacia a dos principios constitucionales que han sido sistemáticamente olvidados por las actuales procuradurías (que por ello se llaman procuradurías): la persecución pública y oficiosa de los ilícitos, principio establecido para relevar a las víctimas de los altos costos de investigar los hechos y de patrocinar un proceso penal, así como el principio de legalidad y buena fe de las autoridades de investigación, que deben apearse a los mandatos de las normas en beneficio de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas que se ven involucradas en una investigación penal.

Desde luego, es un listado apenas incipiente de las áreas de una reforma integral en la procuración de justicia, que deben realizarse de manera articulada con las reformas de las instituciones de prevención, impartición de justicia y del sistema de readaptación social. Cada línea de acción amerita un profundo debate nacional y la elaboración de diagnósticos sólidos, así como programas particulares de instrumentación.

El cambio no será sencillo pues las inercias de las instituciones tienen 80 años de impulso y la discrecionalidad sin control eficaz devino en una lucrativa arbitrariedad que no será fácil abatir. Pero nuestra sociedad tiene que enfrentar este desafío, pues con el actual estado de nuestras instituciones, las inercias delictivas que nos flagelan podrían perpetuarse envolviéndonos en una espiral de violencia e impunidad.

CAPÍTULO V
Experiencias de la sociedad civil
en México

El trabajo de la Universidad Iberoamericana de Puebla con la Red Regional de Derechos Humanos *Cuali Nemilistli*

*Ingrid van Beuren**

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Este trabajo presenta una experiencia que desde 1995 se viene desarrollando entre el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de Puebla y un grupo de organizaciones de derechos humanos. Surge de un acuerdo consensuado entre ambos actores en torno a la necesidad de articular mejor el trabajo que venía realizando cada uno de ellos para lograr un mayor respeto por los derechos humanos y desarrollar una cultura al respecto en la sociedad civil y el Estado.

El sistema educativo de la Universidad Iberoamericana-ITESO contempla en su misión e ideario el educar para lograr una sociedad más justa y equitativa, en la que prevalezca la justicia social.¹ Como universidad de inspiración cristiana bajo

* Responsable del Programa de Derechos Humanos y Sociedad Civil de la Universidad Iberoamericana de Puebla, México.

1 La misión y la prospectiva de la Universidad Iberoamericana (1993), UIA, México.

la dirección de la Compañía de Jesús se ha pronunciado por la necesidad de un cambio social, en el que la opción por los pobres sea una de las prioridades.

La manera de concretar ese ideario en la universidad se dio, entre otras acciones, a través de la creación de programas institucionales y el desarrollo de actividades con diversas instancias de la sociedad civil comprometidas con el cambio social. Es así que el sistema Universidad Iberoamericana ha desarrollado en cada uno de sus seis planteles un Programa de Derechos Humanos. Cada uno de estos programas tiene sus líneas centrales, de acuerdo a la realidad de la región en la que se encuentra, y a las necesidades educativas, de investigación, de difusión y de promoción que busca priorizar.

En Puebla, el Programa de Derechos Humanos ha buscado, desde su origen, tender puentes con la sociedad que la rodea, a fin de responder, en coherencia con su proyecto educativo, a las necesidades de la población más desfavorecida de la región Golfo Centro. Es por eso que entabló una relación con las organizaciones de derechos humanos de esta zona con el fin que de las acciones que realizan tengan un mayor impacto. El Programa es parte del Centro de Formación Social y Ambiental que busca formar profesionistas responsables y comprometidos a través de proyectos de servicio social y programas académicos con organizaciones sociales de la región. Todo ello en un contexto cada vez más difícil, en la medida en que las organizaciones e instancias que luchan por un mundo más justo son las que menos recursos y poder tienen, y, como en el caso de las organizaciones de derechos humanos, son, además, frecuentemente hostigadas o vistas con recelo por las instituciones públicas.

Ante los desafíos que hoy se nos presentan en el marco del neoliberalismo, con una cada vez mayor exclusión y pobreza, falta de reconocimiento de nuestra diversidad cultural, gran inestabilidad laboral, continua discriminación contra la población indígena, enorme abuso y corrupción en los ámbitos del poder, aunados a la impunidad, ¿qué papel le corresponde a un programa universitario de derechos humanos de una universidad privada en su relación con la sociedad civil?

EL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS

Evolución histórica del Programa

Hay áreas que merecen especial atención si hablamos de una formación universitaria comprometida con la justicia social, como es el caso de los derechos humanos, el tercer sector y la equidad de género, que requieren del establecimiento de puentes entre la universidad y la problemática del entorno social.

Cuando se creó el Programa de Derechos Humanos en el plantel Golfo Centro en 1993, se buscaba responder no sólo al ideario y la filosofía de la universidad, sino también a una problemática real del país y la región, debido a un amplio desconocimiento de los derechos humanos y a su constante violación, aunada a la corrupción e impunidad de funcionarios públicos. Este vacío empezaba a ser atendido por organizaciones no gubernamentales y las recientemente creadas Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos. El Programa ofrecía entonces talleres de educación para la paz y la materia de derechos humanos.

En 1996, con el aumento del número de alumnos en la universidad, el Programa de Derechos Humanos se reestructuró y amplió ante la necesidad creciente de fomentar una cultura de los derechos humanos y apoyar el empoderamiento de la sociedad civil. Se buscaba articular mejor la reflexión y la acción social con los departamentos académicos, con la idea de enfrentar algunos de los desafíos más importantes de nuestro país, como la transición a la democracia, a través de la participación de la sociedad civil en la defensa de sus derechos.

Posteriormente, en 1998, en base a las necesidades sociales del entorno y con el fin de tener mayor presencia dentro de la universidad, el Programa se reestructuró en tres proyectos: derechos humanos, proyecto universitario del tercer sector y proyecto de género. El marco de referencia del Programa se desarrolló en torno al eje de ética y sociedad civil, de manera que, desde entonces, el trabajo que se hace con la sociedad civil esté siempre guiado por una ética (social, civil, solidaria) que contribuya a su empoderamiento hacia una sociedad más justa, incluyente, equitativa y democrática.

En sus tres áreas, el Programa parte del reconocimiento de la pluralidad cultural, de la asimetría en las relaciones de género y de las necesidades de los sectores más vulnerables y excluidos de la sociedad. Asume que a la universidad le corresponde una cuota de responsabilidad en la promoción de una formación ética y social que contrarreste las tendencias deshumanizantes, excluyentes, injustas y antidemocráticas de la sociedad actual.

El Programa busca vincularse con la sociedad civil con el fin de promover la participación activa de la población en la determinación del orden social desde una perspectiva incluyente y solidaria, ya que se parte del principio de que el núcleo de toda cultura son los sujetos. Siendo el sujeto el "centro de integración" de la cultura, nuestro compromiso se orienta en apoyar a que el estudiante, en su relación con la sociedad civil, se autodescubra y se "autoapropie" como sujeto social consciente y responsable. El reto principal ha sido el de involucrar a diferentes ámbitos y actores sociales de dentro y fuera de la universidad en estos procesos, desde las funciones propias de la universidad (docencia, investigación, difusión y vinculación).

El objetivo general del Programa es el de contribuir a la construcción de una cultura democrática con mayor justicia y equidad a través del fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones. Los objetivos concretos son: fomentar una cultura de reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos y de educación para la paz; colaborar en el fortalecimiento de las organizaciones civiles; favorecer un mejor entendimiento entre los géneros, que mejore las relaciones y la convivencia entre hombres y mujeres.

El Programa creció de manera poco estructurada en sus inicios, pero fue abriendo espacios que le permitieron reforzar su trabajo con la sociedad civil organizada, en base a las necesidades sociales del entorno. Estos vínculos entre universidad y sociedad civil organizada nos permitieron participar en procesos que se iniciaban y que fueron relevantes para la consolidación de escenarios futuros que tuvieran una potencialidad de formación en la acción social y que respondieran a los objetivos generales del centro, desde las metas particulares del Programa.

Desde el año 2000 el Programa incide en las áreas curriculares de la universidad a través de la docencia, en seminarios de servicio social, asesorías a tesis, reportes de servicio social y participación en academias, además de apoyar el desarrollo de algunas investigaciones.

En la estructura extracurricular se siguen impulsando y fortaleciendo procesos relacionados con el tema de los derechos humanos como son el apoyo a la red de derechos humanos *Cuali Nemilistli*, diplomados sobre ética profesional, derechos colectivos, derechos humanos y vulnerabilidad dirigidos a maestros y promotores rurales, teatro en derechos humanos y talleres con grupos vulnerables a través del servicio social, foros sobre diversos temas vinculados a los derechos de los pueblos indígenas, diálogos con funcionarios públicos, participación en la observación de las elecciones federales del 2000 y acciones a favor de los derechos de la mujer y los niños.

Hasta la fecha, el Programa de Derechos Humanos ha trabajado con las principales organizaciones de derechos humanos del Estado a través de una red regional de derechos humanos llamada *Cuali Nemilistli – Vida Digna*, apoyando su creación y fortalecimiento durante los primeros cuatro años, y facilitando la vinculación y realización de encuentros y foros. Asimismo, el programa estableció una relación con otras organizaciones para impulsar el fortalecimiento de una conciencia de los derechos y cultura indígena, lo que permitió la formación de una red más amplia llamada Enlace Estatal de Organizaciones Indígenas y de Derechos Humanos, con la cual se realizaron foros y encuentros, logrando, así, tener una presencia más representativa de la sociedad civil organizada ante la opinión pública.

El Programa también participó, a través del proyecto de género, en la creación de la Coordinadora Poblana de Organizaciones Civiles de Mujeres, a la cual asesora y apoya en sus reuniones, talleres y encuentros. Esto ha fortalecido a sus integrantes y a la vez ha influido en algunos programas del Instituto Poblano de la Mujer.

A pesar de las dificultades que suelen tener las redes para mantenerse, por la dinámica propia y la identidad que tiene cada una de las organizaciones que la

integran, la Red *Cuali Nemilistli* ha logrado en este tiempo, acompañada por el Programa de Derechos Humanos, realizar una serie de actividades que cubren un amplio espectro: fortalecimiento organizacional, apoyo en materia electoral, promoción de los derechos de los pueblos indígenas, participación en foros y realización de éstos, pronunciamientos, acciones urgentes, elaboración de propuestas de iniciativas legislativas en materia de tortura, educación y reformas a la Constitución estatal en materia indígena, y la elaboración de un informe alternativo sobre el Convenio 169 de la OIT.

LA RED *CUALI NEMILISTLI*

1. Origen de la Red *Cuali Nemilistli*

La preocupación por asumir un papel congruente con la misión de luchar por la justicia en la realidad social de nuestro entorno regional nos llevó a reflexionar acerca de la mejor forma de responder a las demandas de los grupos más desprotegidos. Es así como en 1994, el Programa de Derechos Humanos entró en contacto con algunas organizaciones de derechos humanos. Varias de ellas estaban preocupadas por tener un mayor impacto ante los continuos abusos de poder que sufre la población con la cual trabajan. A lo largo de 1995 representantes de las organizaciones y del Programa de Derechos Humanos tuvimos algunas reuniones en las que compartimos nuestros lineamientos y reconocimos nuestras coincidencias, analizamos las potencialidades que podíamos tener al trabajar juntos, y valoramos cómo la universidad podía ser un buen espacio para articular estos esfuerzos.

Es así como, en un proceso de diálogo respetuoso, llegamos a un primer acuerdo para realizar un esfuerzo conjunto a fin de concretar algunas acciones encaminadas a lograr un fortalecimiento de las organizaciones y apoyarlas para tener una mayor presencia e impacto de sus acciones en la región, buscando con ello alcanzar una mejor procuración de justicia en el Estado de Puebla y detener los abusos que se cometen.

Las organizaciones de derechos humanos estaban entonces desarticuladas, algunas buscaban el protagonismo más que el trabajo conjunto, otras tenían un trabajo muy modesto y poco profesionalismo. Sin embargo, entre algunas de ellas que trabajan en diferentes regiones y con realidades contrastantes entre sí, se desarrolló un proceso de diálogo y conocimiento mutuo que generó un ambiente de confianza entre ellas y de ellas con el Programa de Derechos Humanos.

La Red *Cuali Nemilistli* se integró entonces de manera informal, a partir de la iniciativa de un grupo de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de Puebla y Veracruz que, de común acuerdo con el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Plantel Puebla, empezaron a reunirse mensualmente a partir de 1995 en la misma universidad, para tratar asuntos de interés común y dialogar con funcionarios públicos invitados. Este espacio generó, además, un proceso de capacitación permanente sobre diversos temas de derechos humanos. Los diálogos mensuales y reflexiones posteriores impulsaron a las organizaciones a desarrollar iniciativas y propuestas encaminadas a mejorar su eficacia como promotores y defensores de derechos humanos en la región.

El trabajo conjunto que se realizó a fines de 1995 nos llevó a elaborar una propuesta de iniciativa de ley para tipificar y sancionar la tortura como delito grave en el Estado de Puebla que resultó siendo muy exitosa. A partir de entonces, las organizaciones valoraron la posibilidad de realizar proyectos de trabajo en conjunto, respetando sus diferencias y buscando articular sus capacidades. Este trabajo de fortalecimiento y apoyo mutuo ayudó a que la Red se fundara en agosto de 1997 presentándose como tal en conferencia de prensa en febrero de 1998.

La Red se creó con las siguientes organizaciones:

- Comisión Parroquial de Derechos Humanos "Martín de Tours" A. C. (con sede en San Martín Texmelucan, Puebla).
- Comité para la Defensa de los Derechos Humanos de Puebla A.C. (Puebla, Puebla).

- Comisión de Derechos Humanos Takachiualis A.C. (San Miguel Tzinacapan, Puebla).
- Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Valle de Tehuacán Cetilzchicahualistli A.C. (con sede en Tehuacán, Puebla).
- Agrupación de Derechos Humanos Xochitepetl A.C. (Huayacocotla, Veracruz).
- Grupo Renacer (Colonia la Popular, Puebla, Puebla).

La Universidad Iberoamericana, a través del Programa de Derechos Humanos, apoyó la creación y continuidad de la Red, ofreciendo un espacio físico para sus reuniones, viáticos para asistir a ellas, asesoría y apoyo de los integrantes del Programa de Derechos Humanos, la vinculación con otras organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, universidades, instancias gubernamentales y fundaciones.

Posteriormente se integraron otras organizaciones de derechos humanos, algunas de las cuales se retiraron por diversas razones, pero continúan en vinculación con la Red. En el año 2004, las primeras cuatro organizaciones mencionadas anteriormente continuaban siendo parte de la Red. En el año 2002 se habían integrado otras dos organizaciones: la Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán y la Organización Cactus de Huajuapán, Oaxaca.

La misión de la Red es brindar un espacio de encuentro, coordinación, fortalecimiento, capacitación, apoyo mutuo y acción para las organizaciones no gubernamentales de la región que trabajan en la promoción de una vida digna a través de la difusión, protección, defensa, educación e investigación de los derechos humanos. Asimismo, la Red *Cuali Nemilistli* ofrece, desde una perspectiva no partidista, apoyo a grupos y personas vulnerables de la sociedad a través de la articulación de sus esfuerzos, capacidades y recursos para tener un mayor impacto en las iniciativas que promueven, respetando siempre la autonomía e identidad de las organizaciones que la integran. Finalmente, apoya a

personas y grupos que lo solicitan por medio de asesorías, acciones urgentes, pronunciamientos, convocatoria a ruedas de prensa y denuncia, entre otros.

2. Organización del trabajo de la Red *Cuali Nemilistli* con el Programa de Derechos Humanos

El Estado de Puebla es el cuarto estado del país con mayor número de municipios en situación de extrema pobreza. Existen pocas organizaciones de derechos humanos y la población conoce muy poco sus derechos. La más vulnerable es la población indígena, que se distribuye sobre todo en la sierra norte del estado (nahuas y totonacos) y en la zona sur (nahuas y mazatecos en la Sierra Negra y mixtecos y popolocas en los valles). En estas regiones trabajan cuatro de las organizaciones de la Red, cada una tiene su área de influencia en la comunidad, ciudad o región en la que trabaja, y trata de responder a la problemática que se presenta en esa zona. Por ejemplo, en la sierra norte de Puebla se atienden violaciones a los derechos de la población indígena y en Tehuacán se apoyan los derechos de los trabajadores de las maquiladoras y de los indígenas.

Algunas organizaciones tienen una larga experiencia y presencia en su región, como la Comisión Takachiualis o la Comisión Martín de Tours, mientras que otras son más recientes (la Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán) aunque sus directivos tienen una larga experiencia por haber participado en la creación y desarrollo de otras organizaciones (la Comisión Cetzilzchicahualistli y la Agrupación Xochitépetl). La organización Cactus trabaja en proyectos productivos, cajas de ahorro y, desde hace dos años, trabaja en el área de los derechos humanos, sobre todo de los migrantes.

Todas las organizaciones de la Red trabajan preferentemente con población marginada (indígenas, mujeres, trabajadores de maquiladoras) en la promoción y defensa de sus derechos, y tienen un amplio reconocimiento en su zona de influencia.

La Red se reúne mensualmente en la Universidad Iberoamericana de Puebla, con el Programa de Derechos Humanos, su consejo directivo y uno o dos representantes de las organizaciones. En ocasiones realiza su reunión en la sede de alguna

de las organizaciones. Allí se presentan y analizan los problemas que están atendiendo las organizaciones de la Red, se hacen propuestas, se coordinan acciones, y se toman acuerdos. Cuando existe un problema que preocupa a varias de las organizaciones de la Red, se invita a funcionarios públicos, representantes de otras organizaciones o académicos para que presenten un tema y den sus puntos de vista al respecto.

El consejo directivo está integrado por un representante de cada una de las organizaciones de la Red. Este consejo no cuenta con empleados y todo su trabajo se realiza con aportes de cada organización y con un fondo mínimo para viáticos de la Red que proporciona el Programa de Derechos Humanos.

Las decisiones se toman casi siempre por consenso en las juntas mensuales (equivalentes a una reunión de asamblea) y por mayoría de votos cuando no hay consenso. Formalmente, el consejo directivo está integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales y fungen como tales en los asuntos oficiales y en las reuniones mensuales de la Red. En la práctica cotidiana cada uno lleva adelante las funciones que les corresponden en los proyectos y las tareas que les son asignadas por la asamblea en las juntas mensuales, además de realizar los trabajos propios de su respectiva organización. El Programa de Derechos Humanos apoya en la implementación de los proyectos de la Red.

La forma de trabajo en torno a las iniciativas que se trabajan entre el Programa y la Red es la siguiente: las propuestas, iniciativas o políticas presentadas o implementadas por el gobierno estatal o federal son analizadas. Se busca evaluar su propósito y su pertinencia local así como la manera en que encajan dentro del contexto nacional y global. Se retoman los análisis que existen elaborados por especialistas, académicos y organizaciones acerca de la problemática de las zonas o sectores sobre los cuales influye dicha política o iniciativa. Luego, se solicita mayor información a las instancias adecuadas de gobierno que estén involucradas y, posteriormente, se promueve el debate público, directo o indirecto, en conjunto con otras redes, organizaciones, movimientos y actores, buscando establecer un diálogo horizontal. El Programa de Derechos Humanos facilita el desarrollo de estos procesos y correspon-

de a la Red, con el apoyo la sociedad civil, generar la presión suficiente que permita una negociación con las instancias pertinentes.

Los principales indicadores del trabajo del Programa con la Red son: la constancia y amplitud de la presencia de la Red en los temas públicos a través de los medios de comunicación; el número de casos y acciones llevadas a su término cumpliendo el objetivo trazado desde un principio; la constancia y participación de las organizaciones que la integran y la participación de nuevas organizaciones así como su colaboración con otros actores; la cobertura geográfica de sus acciones y de su apoyo o asesoría.

3. Principales actividades de la Red *Cuali Nemilistli* con el Programa de Derechos Humanos

Iniciativa contra la tortura

La Red ha mostrado su liderazgo en varias ocasiones. Una de las más significativas fue la elaboración de la propuesta de iniciativa de ley para prevenir, tipificar y sancionar la tortura en el Estado de Puebla, ya que este delito no era considerado grave y los torturadores podían salir libres bajo fianza.

Las seis organizaciones que se integraron en el origen de la Red empezaron a colaborar entre sí con el apoyo del Programa de Derechos Humanos, planteando la posibilidad de trabajar de manera integrada para realizar una serie de acciones encaminadas a sensibilizar a la sociedad acerca de la gravedad del delito de tortura y la necesidad de formular una propuesta de iniciativa de ley para tipificar y sancionar la tortura en el estado, considerando que desde 1991 existe una ley federal para prevenir y sancionar ese delito.

Después de llegar a ciertos acuerdos mínimos y formular un plan general de acción, el Programa y las diversas organizaciones movilizaron sus contactos, acudieron a diferentes instancias de gobierno, universidades, medios de comunicación y organizaciones sociales, tanto en el Estado como en la ciudad de México, para buscar apoyo, recursos materiales, financiamiento y hacer una labor de

investigación en torno a la legislación penal internacional, federal y de varios estados referidas a la tortura.

Para realizar esta propuesta se hizo un estudio legislativo comparativo con las leyes de otros estados. Se realizó un evento público llamado "Jornadas contra la tortura" al que se convocó, además de los medios y público en general, a barras y colegios de abogados, universidades y escuelas de derecho del estado y estados circundantes, y funcionarios del más alto nivel de los tres poderes del Estado. Durante las jornadas participaron en ponencias magistrales y paneles, representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los presidentes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, magistrados, diputados, abogados y expertos en el tema de tortura de diversas instituciones. La presentación de más de 30 ponencias y muchas intervenciones tanto de defensores de víctimas de tortura como de las víctimas mismas, además del apoyo de los asistentes a las jornadas y de la opinión pública, culminó con el consenso de presentar una propuesta de iniciativa de ley para tipificar y sancionar la tortura en el Estado de Puebla.

Se hizo mucha difusión en los medios, se cabildeó en el Congreso del Estado, se hicieron campañas de solidaridad y apoyo. La propuesta de iniciativa fue presentada al Congreso local. Después de ser discutida, el Congreso aprobó una modificación al Código de Defensa Social de Puebla de 1997, tipificando la tortura esta vez como un delito grave.

Iniciativas en favor de los derechos de los pueblos indígenas

Otra área en la que la Red ha destacado es la defensa de los pueblos indígenas. De la población total de casi cinco millones de habitantes que tiene el Estado de Puebla, cerca de un millón es indígena, siendo el cuarto estado del país con mayor población indígena, la misma que pertenece a las siguientes etnias: nahuas, totonacos, mixtecos, mazatecos, popolocas, tepehuas. A pesar de esta realidad, en la Constitución de Puebla no se reconoce su existencia ni la composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística de su población.

A lo largo de 1999, varias instancias del gobierno estatal (Procuraduría Ciudadana, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Finanzas) hicieron declaraciones y realizaron foros tratando de avalar una iniciativa de ley indígena para el Estado de Puebla. Esa propuesta de ley nunca fue consultada con los pueblos indígenas de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, firmado por México en 1989 y ratificado por el gobierno federal.

Ante esta situación, la Red buscó deslegitimar y frenar la aprobación de esta iniciativa y para ello, junto con académicos de la universidad, elaboró guías de consulta sobre temas en torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Más allá de un listado de necesidades, carencias y prioridades se trataba de recoger la visión de las comunidades en torno a sus sistemas normativos, su libre determinación, sus tierras y territorio, recursos naturales, educación en su lengua, salud, identidad indígena y derechos culturales. Se buscaba abrir un diálogo intercultural en el que se planteara no sólo lo que debe hacerse sino el cómo y con quién. Esto desató procesos de reflexión y de enriquecimiento mutuo.

Los estudiantes de la universidad participaron en diferentes momentos en las reuniones de la Red y organizaron actividades como las jornadas universitarias para el reconocimiento de los pueblos indios. También se hicieron ruedas de prensa, se realizaron consultas con los pueblos indígenas en varios municipios y un foro sobre reformas legislativas con representantes comunitarios. A lo largo de 1999 y el año 2000 se hicieron alianzas con otras organizaciones indígenas para detener la iniciativa del gobierno estatal y exponer ante las autoridades y la opinión pública la inquietud de las organizaciones y comunidades indígenas, así como la falta de legitimidad de los procedimientos empleados por las instituciones del Estado. La Universidad Iberoamericana, la Red y la Universidad Autónoma de Puebla realizaron un importante foro sobre Derechos y Cultura Indígena, al que asistieron senadores, diputados, académicos expertos en cultura indígena, representantes de organizaciones indígenas y líderes comunitarios de varias etnias, en el que se expusieron y analizaron varias propuestas.

En síntesis, todas estas acciones se encaminaron a promover la realización de una consulta realmente representativa de las demandas indígenas, que sirviera de base para impulsar una reforma constitucional a nivel estatal en materia de derechos y cultura indígena, y una posterior adecuación del orden jurídico estatal, a partir de un reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas conforme al espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

Después de las reformas a la Constitución federal en agosto del año 2001 en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, el gobierno del Estado de Puebla realizó en 10 municipios foros de consulta pública sobre derechos indígenas que resultaron muy limitados. En julio del año 2004 la LV Legislatura votó por unanimidad algunas modificaciones a la Constitución estatal elaboradas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y presentadas por la Comisión de Asuntos Indígenas de la actual legislatura. Esta reforma fue aprobada sin el consenso de la mayoría de los grupos étnicos del estado. Ya modificada la Constitución, son muy pocos los pueblos indígenas del Estado de Puebla que conocen los cambios que se hicieron a ésta.

Otras actividades

Los diálogos con funcionarios han sido una de las acciones que ayudaron a la Red a posicionarse desde sus inicios. Se hicieron reuniones mensuales entre miembros de la Red, funcionarios públicos, académicos y estudiantes de la universidad a fin de favorecer espacios de diálogo, resolución de conflictos y acuerdos. El que la Universidad Iberoamericana, con cierto reconocimiento académico en la región, hiciera junto con la Red la invitación a las autoridades, permitió contar con la presencia del Procurador de Justicia, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, representantes del Instituto Nacional Indigenista (INI), de la Secretaría de Educación Pública (SEP), senadores y diputados de las diferentes facciones parlamentarias, asesores jurídicos, líderes sociales y representantes de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos.

La universidad, a través de la licenciatura de derecho, abrió un despacho jurídico por unos años que la Red pudo aprovechar para llevar adelante varios casos

desde el trabajo de las organizaciones, y para recibir talleres en distintos temas (derecho laboral, averiguación previa, amparo, etcétera).

Estudiantes que realizan su servicio social en varias comunidades donde trabajan las organizaciones de la Red han realizado proyectos de apoyo al respeto de los derechos humanos a través de talleres, obras de teatro popular y se han titulado por medio de reportes de servicio social.

Miembros de la Red han participado y apoyado en varias asignaturas que se imparten en la universidad, entre ellas la materia de derechos humanos, género y derechos de la mujer, realidad sociocultural de México, seminarios de servicio social, etcétera. Asimismo, han colaborado en la coordinación y desarrollo de algunos módulos de diplomados organizados por el Programa de Derechos Humanos, entre ellos uno sobre "Derechos humanos y ética profesional", otro sobre "Derechos humanos y vulnerabilidad socioambiental", dirigidos a profesores de la sierra norte de Puebla. Recientemente se llevaron a cabo algunas sesiones en un diplomado sobre "Derechos humanos y derechos indígenas", con la finalidad de fortalecer y profundizar los conocimientos y las prácticas de promotores indígenas comunitarios de algunas regiones de Oaxaca con las que trabaja el Centro de Derechos Indígenas "Flor y canto".

Todos estos esfuerzos muestran la importancia que tiene no sólo para la formación universitaria y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil la colaboración entre el Programa de Derechos Humanos y la Red *Cuali Nemilistli*, sino también el potencial de abrir espacios de participación de la sociedad civil en el fortalecimiento de los procesos democráticos en nuestro país.

HACIA EL FUTURO

Actualmente la Red funciona con el mínimo de recursos y su funcionamiento depende de las organizaciones que la integran, así como del apoyo que presta la Universidad Iberoamericana de Puebla. Esto limita su capacidad de acción y articulación y, por tanto, su impacto; sigue teniendo muchas limitaciones en varios aspectos: falta de recursos financieros, falta de capacitación, falta de asesoría jurídi-

ca y de gestión administrativa, pocos espacios de vinculación consistente con otras organizaciones y redes, relaciones difíciles con instancias gubernamentales, etcétera.

La Red y el Programa de Derechos Humanos tienen programadas varias líneas de acción con las cuales se busca tener un funcionamiento más eficiente y eficaz de la Red. Ello se traducirá en una acción más constante, consistente y profunda en la defensa y promoción de los derechos humanos en el Estado de Puebla y, en particular, en las regiones que cubren las organizaciones de la Red, así como en una vinculación más articulada con el ámbito académico de la universidad.

En el marco del nuevo contexto organizativo y la nueva estructura curricular de la Universidad Iberoamericana existen mejores posibilidades de que estas líneas de acción permitan un enriquecimiento mutuo de algunas licenciaturas de la universidad (en particular Derecho, Ciencias Políticas, Comunicación y Educación) con las organizaciones de la Red, para fortalecer procesos de formación curricular y extracurricular de los estudiantes y socializar experiencias exitosas.

Entre las líneas de acción existe un programa de capacitación que se encarga de ampliar la capacidad y eficiencia de la Red en la defensa, diagnóstico y promoción de los derechos humanos, a fin de prevenir y dar respuesta oportuna, tanto a emergencias como a situaciones permanentes o sistemáticas de violación de derechos humanos. Se busca que la Red y la universidad pongan al servicio de las organizaciones y de los distintos sectores y actores sociales, una serie de medios y mecanismos de denuncia y defensa de los derechos humanos, cuyo uso favorezca en el futuro un orden o modo de vida en el que los atropellos o violaciones a los derechos de las personas disminuyan.

Otro programa en proceso consiste en hacer una sistematización del trabajo de la Red para recuperar su experiencia, fortalecer su identidad, difundir sus logros y dificultades así como tener mejores bases para continuar sus líneas de acción. Este programa tiene como fin el presentar un panorama que permita identificar la evolución de la Red, de las organizaciones que la integran y de su relación con la universidad, así como un análisis del contexto político, social y económico en el que se ha influido.

Finalmente, existe un programa de comunicación cuyo propósito es fortalecer el respeto y la defensa de los derechos humanos y el trabajo de la Red a través de la denuncia, campañas de difusión, estrategias de vinculación externa y comunicación interna, relación con organizaciones e instituciones para realizar acciones conjuntas, actividades de negociación y cabildeo, así como para la procuración de fondos.

La relación entre la Red y el Programa de Derechos Humanos se ha mostrado indispensable pues, por un lado, permite a las organizaciones locales tener una voz mayor que puede incidir en las políticas públicas, a la vez que crea lazos de fortalecimiento y apoyo mutuo entre las mismas organizaciones. Por otro lado, los estudiantes de la universidad pueden conocer la manera en que trabajan las organizaciones sociales, colaborar con ellas y enriquecer su proceso de formación a través de la reflexión, el diálogo horizontal e intercultural y la participación directa en procesos que promueven el cambio social hacia una sociedad más justa.

El trabajo de FunDemos para erradicar la violencia contra las mujeres: la experiencia en el municipio de Guadalajara

*María Candelaria Ochoa Ávalos**

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

El tema de la violencia contra las mujeres fue uno de los primeros que el movimiento feminista nacional e internacional abanderó y que hoy ha rebasado el ámbito del colectivo feminista para convertirse en un tema de interés y debate público, pasando de ser considerado un problema de la vida “privada” de las mujeres a un asunto de interés general.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó en octubre de 2002 su primer Informe sobre la Violencia y la Salud¹ en el cual se aborda la violencia como un problema de salud pública, ya que cada año más de 1,6 millones de personas pierden la vida de manera violenta. La Organización de las Naciones Unidas reconoce que las mujeres viven cotidianamente bajo el riesgo de recibir

* Presidenta de FunDemos A.C., fundadora de la Red mexicana "Milenio feminista" y profesora investigadora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara, México.

1 Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. OPS-OMS, 2000.

agresiones físicas, psicológicas y sexuales, que no tiene un paralelo directo con el riesgo que viven los hombres.²

La violencia de género ha sido definida como: “...todo acto de fuerza física o verbal, coerción o privación amenazadora para la vida, dirigida al individuo, mujer o niña, que cause daño físico o psicológico, humillación o privación arbitraria de la libertad y que perpetúe la subordinación femenina, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.”³ Se trata, entonces, de una relación de abuso de poder.

La violencia contra las mujeres se da en una gran proporción dentro de los propios hogares, presentándose en muchos casos como una conducta “normal”, que es respaldada por valores culturales que refuerzan la jerarquía de género. Las mujeres son vistas como dependientes de los hombres en lo económico y/o emocional, y, desde esa posición de poder-dependencia, es que viven la violencia física, verbal, psicológica, sexual o patrimonial.

FunDemos ha llevado a cabo diversas acciones para combatir la violencia contra las mujeres, tanto en la ciudad de Guadalajara, como en el ámbito nacional, participando en la Red Milenio Feminista; sin embargo, a pesar de los esfuerzos y el activismo de las organizaciones y grupos de mujeres, pareciera que la violencia no desaparece. Ella continúa presente y hasta parece que, en ocasiones, se la sigue justificando como una forma normal de relación entre los sexos. La violencia contra las mujeres ha sido reconocida como una violación a los derechos humanos. Según el Banco Mundial, la victimización de género es la causa de uno de cada cinco días de vida saludable perdidos por las mujeres en edad reproductiva. La violencia es también causa de problemas de salud, incapacidad y hasta muerte entre las mujeres en edad reproductiva, tan grave como el cáncer, y más grave que los accidentes de tránsito y la malaria.⁴

2 Breviarios informativos de género. 25 de noviembre, Día internacional contra la violencia hacia las mujeres. Instituto Nacional de las Mujeres.

3 Plataforma para la Acción Mundial. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China, 1995.

4 Informe mundial sobre la violencia y la salud. OPS-OMS, 2000.

FUNDEMOS Y EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA EN EL COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

FunDemos es una asociación que surge en 1994, en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, China. Quienes la conformamos, veníamos trabajando desde tiempo atrás en algunos temas de interés común, como jóvenes y educación superior, mujeres y salud reproductiva, derechos humanos y lucha contra la violencia.

Junto con otras compañeras formamos la Coordinación de Grupos de Mujeres en el estado de Jalisco, que pretendía —y pretende— ser un colectivo que agrupara a las organizaciones y grupos de mujeres del estado. Una de las primeras actividades que nos propusimos fue realizar acciones de difusión, motivo por el cual organizamos eventos conmemorativos del día internacional de las mujeres, por la no violencia, etcétera, con la intención de generar opinión pública sobre el tema de las mujeres y ser el detonante para que en el estado se genere una discusión sobre los derechos de las mujeres.

Como profesionales de FunDemos, estábamos comprometidas desde años atrás en un trabajo comunitario, que fue el motor para constituirnos en una asociación civil, que nos permitiera fortalecer el trabajo a favor de los derechos de las mujeres.

México ha firmado y ratificado todos los acuerdos y convenios internacionales al respecto como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención Belém Do Pará), así como la Plataforma para la Acción Mundial, producto de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. A esta lista se agregan una serie de documentos nacionales como la Ley Federal de Protección de las Niñas, los Niños y los Adolescentes (2000), la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar (para el Distrito Federal, 1996, 1998, 2001), el delito de violencia familiar contemplado en el Código Penal del Distrito Federal (1997) y en el Código civil como causal de divorcio y la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 para la atención médica y orientación en los casos de violencia familiar (2000).

Aunque estos documentos constituían un avance fundamental en la lucha contra la violencia contra las mujeres, se requerían medidas adicionales como reformas legales, acuerdos interinstitucionales y capacitación en materia legal a los funcionarios públicos. Estos instrumentos y leyes tratan de acotar la violencia contra las mujeres y establecen algunos mecanismos que la atienden, pero, como asociación preocupada por los derechos de las mujeres, en FunDemos diseñamos una propuesta de capacitación a policías de Guadalajara en el tema de violencia intrafamiliar. Nos interesaba sobremanera capacitar a los policías municipales de Guadalajara, ya que cuando se llama a los números de emergencia —no existen números especiales para atender la violencia hacia las mujeres— los policías son los primeros en acudir. Sin embargo, son ellos mismos los que tienen una serie de prejuicios contra las mujeres víctimas —algunos de ellos posiblemente sean golpeadores, como lo dio a conocer la prensa—, y prefieren que la pareja resuelva el problema pues lo consideran un asunto personal. De ahí que, desde nuestro punto de vista, se requería una capacitación especializada a algunos miembros del cuerpo de policía, para que, en este tipo de casos, tuvieran las herramientas necesarias para entender que éste es un problema social que se tiene que atender y que son ellos quienes tienen una gran responsabilidad frente a las víctimas, evitando que su victimario pueda llegar incluso a matarlas.

Esta problemática fue planteada al Presidente Municipal de Guadalajara de ese entonces, Héctor Pérez Plazola, quien estuvo de acuerdo en llevar a cabo esta capacitación. En esos días, la Secretaría de Seguridad Pública del municipio estaba realizando cursos de capacitación y nos incorporamos al programa, de tal manera que, durante los meses de octubre y noviembre del año 2000, se capacitó a policías y jueces municipales en tres ejes:

- Sensibilización frente al problema de la violencia hacia las mujeres y los menores.
- Atención y canalización de las víctimas de violencia.
- Creación de un grupo especializado de atención a víctimas.

En la etapa de sensibilización, el principal objetivo que nos propusimos fue darles a conocer qué es la violencia contra las mujeres y que dicha violencia es una violación a los derechos humanos de las mujeres. Se trataba de que cuando recibieran una llamada de emergencia denunciando un caso de esta naturaleza, evitaran prejuicios y atendieran a la víctima.

Esta etapa fue una de las más interesantes, ya que muchos de ellos no sabían que la violencia contra las mujeres era un delito y menos aún sabían que existía un marco jurídico-legal nacional así como compromisos internacionales que México había firmado, por lo que les llamaba la atención que tuvieran un curso sobre este tema. En los contenidos también se abordaron las consecuencias que genera la violencia familiar.

No quiero dejar de mencionar que, cuando se abordó el tema conceptual de los “derechos humanos”, los policías tuvieron una gran reticencia para entender que todos tenemos derechos. Desde su experiencia ellos mencionaban de manera constante y muy crítica que no tenían derechos, que la sociedad y la Comisión de Derechos Humanos sólo defendían a delincuentes y que ellos, que se exponían ante un delincuente que estaba dispuesto a todo, luego eran acusados de violar sus derechos. Por eso, esta sensibilización fue muy significativa y un gran avance porque permitió que ellos entendieran la necesidad de atender a las víctimas, los procesos por los que pasan y las consecuencias que les acarrea, y sobre todo, entender el marco global de los derechos humanos de las personas que delinquen, de sus víctimas y de ellos como policías.

A esta primera fase asistieron 300 policías y 30 jueces municipales de los cuales sólo cinco eran mujeres. En la evaluación que realizamos, dos de ellos mencionaron que no les había gustado nada el curso, lo que en sí mismo es significativo, ya que fue un número bastante bajo. Al final, varios de ellos se acercaron para consultarnos casos de gente cercana a ellos, a pedirnos direcciones de organizaciones e instituciones para canalizarlos e, incluso, a consultarnos sobre casos personales.

La etapa de atención y canalización de víctimas tuvo como objetivo dar a conocer a policías y jueces municipales los centros de atención a mujeres y los mecanismos para canalizar a las víctimas. En Guadalajara todavía no existe un refugio que atienda a las víctimas de violencia familiar en casos de emergencia, ni la violencia familiar se ha tipificado aún como delito en la legislación estatal, pero existen grupos de mujeres que se han preocupado por atender a estas víctimas. Es necesario que estas mujeres sean canalizadas hacia quienes tienen una profesionalización y especialización en el tema.

La etapa de capacitación a un grupo especializado de atención a víctimas tenía el objetivo de crear un grupo altamente profesional dentro de la policía, así como dentro del grupo de jueces municipales, dependientes del ayuntamiento de la ciudad, para una mejor atención a las víctimas de violencia. Para ello era necesario que se capacitaran con herramientas teórico-prácticas para ser sensibles, atender y canalizar a las víctimas de la violencia. La pretensión era integrar un grupo mínimo de 25 personas. En esta propuesta se contempló, además, la elaboración de un Manual de atención a víctimas dirigido especialmente a los policías.

Desafortunadamente, con el cambio de administración municipal no se pudo concluir el programa. Considero que la falta de voluntad política fue determinante. Establecimos contacto con el nuevo presidente municipal, Fernando Garza, pero éste nunca quiso recibirnos y la regidora Cristina Solórzano, a quien le presentamos el proyecto, tampoco se interesó. También acudimos a la presidenta del Sistema Desarrollo Integral de la Familia, a quien le presentamos la propuesta. Tiempo después nos enteramos de que su asesora había copiado el modelo, pero que no habían terminado la capacitación propuesta, que era lo más importante.

LA INICIATIVA PARA LEGISLAR SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

A los gobiernos se les ha conminado a establecer compromisos para combatir la violencia contra las mujeres. Los convenios, tratados y convenciones son una

muestra de ello. En otros estados de la República mexicana ya se han impulsado leyes contra la violencia familiar. La primera iniciativa se presentó en el Distrito Federal en 1996, le siguieron estados como Coahuila, Querétaro, Colima, San Luis Potosí, Veracruz, Morelos, Guerrero, Guanajuato, Tabasco y Chihuahua. Todas las iniciativas de ley coinciden en definir la violencia intrafamiliar como actos de poder u omisiones recurrentes, intencionales y cíclicas, dirigidas a dominar, controlar, someter o agredir física, verbal, psico-emocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia y que tiene por efecto, causar daño. Sigue siendo un problema el hecho de que la mayoría de estas leyes sólo hacen reformas administrativas y no penales, por lo cual el delito no se tipifica y sólo se proponen campañas de sensibilización que, en términos generales, tienen logros magros.

En 1989, un grupo de mujeres —académicas, militantes feministas, periodistas, etcétera—realizamos en Guadalajara el "Primer foro estatal contra la violencia hacia las mujeres y los menores". Este foro fue una de las primeras acciones organizadas colectivamente, en donde se analizó y discutió el problema de la violencia contra las mujeres y se elaboró propuestas para prevenirla y sancionarla. Sin embargo, y a pesar de la gran asistencia de público, tuvo poco impacto en los funcionarios públicos encargados de la materia.

Una de las críticas centrales del foro fue la inexistencia de la figura del delito de violencia intrafamiliar. En la ley vigente en ese entonces sólo existían las figuras que penalizaban la violencia sexual, como violación y estupro, que por cierto tenían penas menores que las establecidas por el robo de una vaca. La violencia intrafamiliar no se consideraba delito; sólo existía en el rubro de lesiones y se penalizaba siempre y cuando las heridas tardaran más de 15 días en sanar. En ese momento tampoco existían agencias especializadas, lo que fue una demanda de quienes asistieron al foro. Cuando las mujeres se acercaban a pedir información o a denunciar la violencia intrafamiliar o sexual, se encontraban con un sistema que no les garantizaba la seguridad ni las condiciones para la denuncia. Además, el personal que las atendía era poco sensible y tenía prejuicios sobre estos fenómenos sociales, por lo cual las víctimas preferían no acudir a levantar una denun-

cia en donde no las tomaban en cuenta o donde, incluso, las amenazaban diciéndoles que mejor se fueran a su casa porque si no les iba a ir peor.

Durante mucho tiempo, mujeres militantes feministas y más tarde instancias académicas, colocaron el tema en el debate público. Para la Dirección de Atención a Víctimas del Delito (DAVID), entre 1995 y 1997, fueron atendidas 953 víctimas de delitos relacionados con la familia; la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del sistema DIF Jalisco, atendió en 1997 a 3.171 víctimas, de las cuales el 80% corresponde a mujeres y, según el Instituto Jalisciense de las Mujeres, una de cada tres familias sufre violencia intrafamiliar.

En 1998 el contexto político de Jalisco vivió una situación inédita en su historia: la alternancia política. Después de más de 70 años de monopolio y control, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez las elecciones y el Partido Acción Nacional (PAN), ganó la gobernatura del Estado para el periodo 1995-2000, obteniendo 20 de los 40 diputados que conforman la cámara de Jalisco.

Una de las reformas legales que trajo la alternancia política en Jalisco fue la aprobación, en enero de 1998, de la Ley de Participación Ciudadana, que estableció la figura de la Iniciativa Popular. Esta figura permite a los ciudadanos presentar una iniciativa de ley en el Congreso de Jalisco, siempre y cuando tuviera el respaldo del 0,5 % del padrón electoral, que en esa época equivalía a 17.000 firmas. Es así que, en 1999, el Colectivo Voces Unidas impulsó una campaña en la que participaron instituciones académicas, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad de Guadalajara, asociaciones y grupos de mujeres representados en la Coordinación Nacional Milenio Feminista y colectivos civiles. La campaña se denominó “Quítate la venda, la violencia intrafamiliar existe” y propuso al Congreso estatal una ley para prevenir y atender la violencia intrafamiliar. La idea era utilizar la figura de la Iniciativa Popular incorporada en la recientemente aprobada Ley de Participación Ciudadana. Para ello, la campaña se propuso reunir el número de firmas suficientes para el efecto, lográndose finalmente reunir 42.000 firmas. Desafortunadamente,

tunadamente, no existió un compromiso de los diputados del Congreso Estatal para aprobarla. Los argumentos que se dieron en contra de la iniciativa pueden ser calificados en su sentido más fiel como misóginos, en la medida en que llegaron a expresar incluso que las mujeres necesitaban golpes para corregirse cuando desobedecían.

Aún cuando en ese momento no se logró la aprobación de la ley para atender y prevenir la violencia contra las mujeres, sí se creó el Consejo Estatal para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI). A pesar de que sabemos que erradicar la violencia contra las mujeres es una tarea a largo plazo, los logros de este Consejo en la materia han sido muy limitados.

Permanecen inercias como que las víctimas tengan que demostrar su inocencia, ya que la credibilidad depende de los funcionarios encargados de recibir la denuncia. Diversas investigaciones han demostrado que la violencia sexual o física contra las mujeres es denunciada apenas por un porcentaje mínimo de mujeres. Las penurias que ellas tienen que enfrentar, la burla social y el poco apoyo institucional, que las somete a un proceso agotador, humillante y agresivo, que en la mayoría de los casos es de larga duración, deja pocas posibilidades para que las víctimas enfrenten un proceso que reivindique sus derechos. Y finalmente, cuando se llega a dictar sentencia, la penalidad del delito es mínima, ya que si la parte agresora tuvo un “buen” abogado defensor, lo más seguro es que alcance libertad bajo fianza. Es muy importante que quienes imparten justicia eviten prejuicios contra las víctimas y sean sensibles ante los hechos ocurridos —que ya se han reconocido como un problema de salud pública— además de tener la capacitación necesaria para atender y prevenir este tipo de fenómenos.

Iniciativas como la Ley de Violencia Intrafamiliar, que impulsó el Colectivo Voces Unidas en Jalisco, generaron una gran expectativa y permitieron sacar a la luz pública el debate sobre la violencia contra las mujeres. Esto fue un avance para que el tema empezara a ser considerado ya no como un problema de la vida privada, sino como uno de debate público, ya que, en la práctica, el hogar —supuesto espacio de protección y afecto— es uno de los más inseguros.

Debido a que no es poco frecuente que se viva en el temor, la angustia y la impotencia, necesitamos la voluntad política de todos los actores sociales y políticos para que los derechos de las mujeres se hagan realidad.

La atención, prevención y sanción de la violencia es un paso, pero queda pendiente el conjunto de derechos humanos de las mujeres. Desde mi punto de vista, necesitamos políticas públicas que verdaderamente pongan entre sus prioridades programas de atención a la problemática de las mujeres y las niñas, que eviten que la violencia se perpetúe de generación en generación, reformas legales que impulsen campañas de prevención y concientización del impacto de la violencia, así como capacitación de los prestadores de servicios. En fin, necesitamos nuevos aprendizajes para que construyamos un mundo más justo, humano y equitativo.

El modelo Renace en Nuevo León: una iniciativa desde la sociedad civil para equilibrar la balanza

*Martin Sánchez Bocanegra**

INTRODUCCIÓN

Algunos de los campos más rezagados en nuestro país son los de la administración de justicia y readaptación social. Aunque en los últimos años hemos sido testigos de muchos cambios políticos y económicos, existe una acentuada resistencia de estas áreas ante los cambios necesarios para lograr un sistema de justicia moderno y eficiente.

Las fallas permanentes en las diferentes formas en que se imparte justicia se reiteran, sobre todo, en aspectos de lo penal, donde la pérdida de la libertad acarrea una serie de consecuencias negativas que impactan en forma ostensible en nuestra sociedad.

La participación de la sociedad civil en estos asuntos es muy reciente en nuestro país. Los grandes problemas que enfrenta el aparato jurídico datan de la época de

* Director General de la asociación Renace, Nuevo León, México.
El presente artículo fue editado por Carmen Avendaño.

la colonia. Esto implica que la corrupción y los compadrazgos son males profundamente enquistados en el sistema. La impunidad de quienes detentan el poder político y económico ha sido, sin duda, un fenómeno arraigado de índole socio-cultural. En el otro extremo, la rigidez en la aplicación de la ley deja sentir todo su peso sobre personas y comunidades desprotegidas.

La década pasada, México experimentó un giro importante hacia la transparencia en distintos niveles. Al mismo tiempo, el concepto de la sociedad civil y su capacidad de presentar iniciativas obtuvo un notorio impulso de difusión y aceptación en distintas regiones del mundo.

Dentro de este contexto, y a pesar de las condiciones adversas de la recesión económica de 1994, un grupo de profesionales y empresarios se dio cuenta de que los problemas de la justicia en el Estado de Nuevo León eran impostergables. Se hizo necesario crear un instrumento independiente que intentara compensar las deficiencias del sistema penal, sobre todo en función de las personas que no podían solventar servicios jurídicos privados, y que no estaban siendo atendidas de manera adecuada por la defensoría de oficio.

EL MODELO RENACE

1. Gestión y consolidación

La institución Renace, Asociación de Beneficencia Pública (ABP) surgió como una iniciativa de dos abogados y empresarios que participaban como donantes de Reintegra, una institución similar en el Distrito Federal, quienes decidieron impulsar un modelo adecuado a los problemas de la localidad. En sus inicios, Renace se constituyó básicamente como un patronato compuesto mayoritariamente por abogados vinculados al ámbito empresarial y un equipo de profesionales: un abogado, un psicólogo y una trabajadora social. Este pequeño grupo interdisciplinario operaba bajo la visión de una respuesta amplia dirigida a brindar atención integral al problema de la defensa jurídica y la prevención del delito en sectores de escasos recursos.

En el transcurso de 10 años cada una de las áreas involucradas se convirtió en una coordinación, con empleados, pasantes y voluntarios. El patronato se amplió, incorporando una serie de personalidades que le dieron mayor representatividad a la comunidad y a la preocupación ciudadana por la falta de valores en la administración de justicia. Se crearon programas que, con el tiempo, se fueron ajustando y se buscó mejorar la comunicación con las instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la problemática.

2. Flexibilidad y autonomía

El éxito de esta iniciativa se debe en gran medida a que proporciona respuesta a una necesidad apremiante. Sin embargo, ejerciendo de manera permanente una autocrítica rigurosa, ha debido sufrir varias transformaciones, las cuales ha podido enfrentar con la flexibilidad que le otorga su autonomía. Si en un principio se trabajaba de una manera similar a la tradicional aún vigente, abordando el delito de manera indiferenciada y enfocando las prácticas de readaptación al interior de los reclusorios, pronto se hizo necesaria una distinción fundamental de la problemática delictiva, y un enfoque de rehabilitación dirigido a fomentar el tratamiento en libertad. La capacidad de cambio o movilidad estructural distingue de manera importante a las organizaciones que provienen de la sociedad civil o de la iniciativa privada ante la inercia burocratizada y excesivamente politizada de las instituciones gubernamentales.

Otro de los beneficios que se desprenden de la autonomía es la confianza que despierta en los beneficiarios, elemento fundamental tanto para la defensa como para la rehabilitación. Tras pasar por la detención y bajo la amenaza de las medidas punitivas del sistema penal, entre ellas la privación de la libertad que antecede al juicio, es natural que los detenidos se muestren reticentes ante el apoyo que les ofrece la ley, como son los defensores de oficio y los psicólogos del reclusorio. La alternativa que presentan instituciones como Renace adquiere credibilidad por su condición de organización independiente.

3. Desarrollo de programas

Entre los servicios ofrecidos por la institución se encuentran: asesoría y defensa jurídica, pago de fianzas de libertad provisional y condena condicional, seguimiento de las personas que están en libertad provisional, tratamiento psicoterapéutico a quienes han cometido un delito menor por primera vez, estudios socioeconómicos y evaluaciones psicológicas. Estos servicios son proporcionados por programas que se han ido desarrollando conforme a las necesidades detectadas en el ámbito de la defensa y rehabilitación de los procesados.

En el Programa de Justicia, a cargo del departamento jurídico, se identifican y defienden los casos de personas injustamente acusadas; el Programa de Prevención del Delito, del departamento de Psicología, se desarrolla mediante un tratamiento en libertad que previene la reincidencia, rehabilitando a delincuentes primarios; y el Programa de Fianzas, a cargo del departamento de Trabajo Social, evita el encierro innecesario del acusado y cuida que éste repare los daños a la víctima. Esta misma instancia se encarga de canalizar todos los casos y de darles seguimiento una vez que han sido dados de alta.

4. Trabajo en equipo

La conciencia de los múltiples factores que inciden en el problema delictivo indica que la respuesta a éste debe ser igualmente múltiple. Para lograr un tratamiento integral es necesario emplear varias disciplinas en constante comunicación. Esto permite un trabajo más efectivo del área jurídica, una incidencia más profunda del área psicológica, a la vez que ambas refuerzan la labor de trabajo social. La información que este departamento proporciona al jurídico es necesaria para una defensa de tipo holístico, que considera a la persona y su contexto antes que al caso o delito aislado. De manera similar, el programa de prevención del delito trabaja con la red de relaciones que constituye la familia, no con un individuo aislado, vinculándolo con la situación socioeconómica y la estructura valórica del grupo familiar. Existe a la vez comunicación entre los departamentos jurídico y de psicología, pues la información compartida puede beneficiar tanto la defensa de la persona como su reinserción social.

5. Estrategias de compensación y de transformación

Cada uno de los programas implementados por Renace está dirigido a compensar una carencia específica del sistema de justicia, dentro del problema mayor que representa la atención deficiente a los acusados de escasos recursos. El estudio de casos que corresponde al programa de fianzas, la defensa exhaustiva del programa de justicia y el tratamiento aplicado por prevención del delito compensan las deficiencias generadas por factores que competen a la sociedad en general, y en particular al sistema penal. Sin embargo, estos programas no se remiten únicamente a llenar estos vacíos, sino que cuentan con una orientación transformadora que contempla las áreas de crecimiento potencial. Esto ocurre especialmente con el Programa de Justicia, y las iniciativas de ley que presenta para modificar la aplicación penal y el desarrollo de los procesos.

En relación con el programa de prevención del delito, la necesidad de generar tratamientos más efectivos ha llevado a los psicólogos a actualizar sus conocimientos. De esto se deriva la implementación de la terapia breve sistemática, que permite atender mejor más casos, en base a un compromiso por ambas partes, en el que la familia reconoce la necesidad de modificar sus patrones para evitar la conducta delictiva de uno de sus miembros, y en el que el psicólogo toma una postura participativa, responsable y respetuosa. Mediante metas concretas, con un enfoque realista, se ha hecho posible mantener por dos años consecutivos un índice de reincidencia inferior al uno por ciento. Por su parte, el programa de fianzas no se limita a la labor de canalización de casos, sino que también proporciona, mediante el seguimiento, un servicio de vital importancia para evitar la reincidencia, otorgándole a la continuidad el valor que suelen negarle las instancias gubernamentales, acuciadas por la inercia de la sucesión política.

6. Adaptaciones del modelo

En 1997 se realizó una transformación importante en la evolución de Renace, motivada por el desplazamiento del trato desde el penal hacia el exterior. Este cambio se dio al final de una fase en la que se intentaba abarcar todo tipo de

casos, y se realizaban tratamientos largos con los internos y su familia, en ocasiones por separado. Al efectuar una revisión crítica de este modo de operar, se detectaron mayores posibilidades de impacto en quienes apenas estaban ingresando al penal, y se observó que quienes cometían un delito menor tenían más posibilidades de recuperar su libertad y de readaptarse para evitar la reincidencia. Por otra parte, se llegó a la conclusión que la readaptación funciona mejor en libertad, puesto que si se readapta a la persona recluida, se debe trabajar en función de la cárcel, pensando en una segunda fase cuando el recluso salga en libertad. Esta idea deja de parecer elemental si se observa que a los reclusos se les llama “centros de readaptación social”, es decir, lugares donde se adapta al recluso a su encarcelamiento, no a su libertad. Teniendo en cuenta estas conclusiones, Renace optó por orientar sus servicios a la supervisión de fianzas, consiguiendo entonces el apoyo de un programa de la Fundación TELMEX.

La experiencia de Renace en el ámbito jurídico llevó, en el año 2002, a la decisión de incidir en el ámbito penal mediante la presentación de proyectos de reformas de ley. Por otra parte, en el año 2003 se advirtió la necesidad de implementar un movimiento de campañas financieras que proporcionara un respaldo a la extensión de los servicios y la incidencia en la comunidad.

RENACE ANTE LA PROBLEMÁTICA DELICTIVA

1. El delito como fenómeno social

Hablar de la delincuencia como fenómeno social no implica en absoluto justificar la conducta delictiva permanente, sino distinguir la esfera del crimen organizado del delito ocasional motivado por el entorno. Sabemos que no todos los problemas que enfrenta la justicia obedecen a las fallas de los sistemas de convivencia humanos, pero también sabemos que al abordar esta problemática, entra en consideración una serie de factores que atañen a la sociedad actual. Los motivadores delictivos pueden ser de diversa índole.

El deterioro de valores, que sitúa la capacidad adquisitiva por sobre otras habilidades humanas, genera modelos en los que prevalecen la dominación, se justifica la violencia para obtener ganancias, y el poder sobre los otros aparece como la fuente del bienestar. El doble discurso de la oficialidad pretende otorgar un lugar privilegiado a la familia y a valores tales como el respeto, la honestidad, el amor, mientras que la realidad indica que son otros los caminos que conducen a la obtención del reconocimiento. Por otra parte, la desintegración familiar provoca el descrédito de los modelos tradicionales, incitando a los jóvenes a buscar respuestas fuera de lo establecido. Como es sabido, el sector más afectado por estas condiciones es aquel que se encuentra ya en desventaja, ahí donde los motivadores se ejercen con más fuerza y encuentran menor resistencia. Al mismo tiempo, de quienes cometen delito, son los desposeídos los que reciben el peor trato por parte del sector judicial, y pagan más caro sus deficiencias quienes tienen menos recursos. Al momento de enfrentar los efectos propios del delito y de la prisión, ocasionados tanto por la ausencia del familiar, como por su deterioro anímico y su estigmatización, con la encarcelación aumentan las limitaciones de la familia para atender necesidades básicas como educación, salud y alimentación.

Lo anterior justifica la necesidad de distinguir a la delincuencia compulsiva de la motivación delincuente a un nivel de fenómeno social. Podríamos tipificar como delinquentes ocasionales a aquellos cuyo delito presentan altos índices de motivación del medioambiente, en oposición a los delinquentes compulsivos, que tienden a relacionarse con la esfera del crimen organizado. En los delinquentes compulsivos, el pensamiento delictivo en ocasiones se manifiesta independiente de las circunstancias e incluso de las adicciones, que muchas veces acompañan al delito ocasional. El modo de vida del delincuente habitual se realiza a través del delito, dentro de una red que proporciona soporte a su conducta y que lo aleja de toda actividad productiva. El delincuente ocasional obedece a cierto tipo de circunstancias, a veces bajo efectos de algún enervante, y/o en un estado de frustración permanente. Los delitos de este tipo más comunes son robos, lesiones, daño a la propiedad ajena, o violencia intrafamiliar; transgresiones que hablan de situaciones límite.

2. Responsabilidad *versus* culpabilidad

A menudo se piensa que la forma de combatir la delincuencia es modificar las leyes para aumentar las penas y, de este modo, persuadir a los delincuentes. Sin embargo, las penas no son propiamente preventivas, sino restrictivas. Actualmente, existe una tendencia mundial que indica una desconfianza en la efectividad de las penas punitivas. La saturación de las cárceles y el paralelo aumento de la inseguridad pública demuestran la ineficacia del endurecimiento de las penas. En este contexto, el enfoque sobre el tratamiento sociocultural del fenómeno delictivo aparece como una nueva manera de combatirlo. Sin embargo, nuestras sociedades aún no han desarrollado las herramientas adecuadas para esto. Ahí es donde entra la labor de compensación de Renace, complementada con iniciativas tendientes a la transformación.

El objetivo de distinguir al delincuente de primera ocasión del compulsivo, se encuentra lejos de una victimización del primero o de una condena moral del segundo. Por el contrario, esta distinción obedece a la necesidad de enfrentar la problemática delictiva de manera realista, en cuanto a las pocas posibilidades de rehabilitación de quienes no pueden salir en libertad y muestran una conducta transgresora reiterada. Al mismo tiempo, el sistema en el que se desenvuelve uno y otro delincuente presenta la diferencia más significativa a la hora de pensar en una aplicación de justicia tendiente a la responsabilidad y la rehabilitación. Al ceñir su alcance a una problemática específica, Renace aumenta considerablemente la efectividad de los servicios que ofrece.

Por otra parte, al considerar primeramente los delitos menores, se aborda un área favorable al giro de la óptica penal desde la condena a la responsabilidad. En otras palabras, al privilegiar a los primodelincuentes, la institución trabaja con el grupo más dispuesto a transformarse (además de ser el más numeroso) y, a la vez, el más necesitado de apoyo, puesto que, como hemos afirmado anteriormente, las consecuencias de la prisión son doblemente perniciosas en los sectores desprotegidos de la sociedad.

3. El enfoque de redes

Siendo que el delincuente compulsivo a menudo pertenece a una red de crimen organizado, no sólo cuenta con más recursos para defenderse de la acción de la justicia, sino que obtiene de esa red un respaldo a su conducta que la hace muy difícil de modificar. Antes que fenómeno, el crimen organizado se nos presenta como un mal social que requiere de procesos mucho más largos y complejos, que involucren a toda la sociedad mediante la reivindicación de otros modos de poder, como la educación, la civilidad, la equidad, entre otros. De cualquier forma, es evidente que todo delincuente ocasional puede llegar a transformarse en compulsivo, o llegar a integrarse a una organización criminal, mediante vínculos que incluso pueden desarrollarse al interior de los reclusorios.

Al atender el delito como fenómeno social se previene el crecimiento del crimen organizado y se aleja de sus redes a los individuos que pueden acceder a otras alternativas. Justamente son las redes, aunque de otra naturaleza, el punto de partida para el abordaje de Renace de la problemática delictiva. La red principal a la que se apela para sostener el compromiso del beneficiario es la familia. Al recurrir a ella, se busca que la familia asuma la conducta de su integrante como un problema que le corresponde resolver para fortalecer su estructura. A la vez, la familia se toma como contexto humano del delincuente y se busca aceptar su escala valórica para mediar por una solución satisfactoria, tanto para este pequeño grupo social como para el grupo mayor que constituye la comunidad.

4. Un modelo mexicano

Sabemos que las sociedades de nuestros países a menudo carecen de la madurez suficiente para que sus individuos enfrenten la responsabilidad de su comportamiento mediante el autocontrol y la disciplina. Por otra parte, a esta falta de autocontrol las autoridades responden con medidas represivas y actitudes prejuiciosas ante temas tan complejos como la aplicación de justicia. Si a esto le sumamos el descrédito de los gobiernos a causa de la corrupción, y los choques cultu-

rales que se producen con el avance de la globalización, tendremos una idea del delicado terreno en que se desenvuelve la problemática delictiva.

Sin embargo, nuestras sociedades cuentan con sus propias defensas y modos de organización y solidaridad que permiten resolver los problemas en pequeña escala. La más sólida de estas defensas la constituye la familia, que suele mantener vínculos de responsabilidad mutua más profundos y prolongados que los de aquellos países donde el peso social recae sobre el individuo. Al detectar en la institución familiar recursos valiosos para hacer viable la reinserción social de los beneficiarios, Renace adapta sus servicios a las condiciones socioculturales específicas de su comunidad.

REFORMAS PENALES

1. Contexto social de Nuevo León

En Nuevo León, como en todo el país, continuamente atestiguamos casos de personas inocentes que son detenidas y enjuiciadas. La detención sin una investigación policíaca suficiente es una práctica común de las instituciones estatales, provocando errores que cuestan a los ciudadanos meses e incluso años de cárcel. Los juicios prolongados de grandes cantidades de expedientes ocasionan el retraso en la dilucidación de las acusaciones falsas originadas por conflictos personales. Lamentablemente, en México contamos con un amplio catálogo de delitos graves que no tienen derecho a libertad bajo fianza, sin que se considere el hecho mismo de que la encarcelación puede influenciar negativamente el resultado del juicio. También nos encontramos a menudo con personas acusadas, procesadas y sentenciadas por un delito mayor que el que han cometido en realidad.

El 80 por ciento o más de los procesos que se desahogan en los juzgados son llevados por defensores públicos. Esto evidencia, por una parte, que el delito como fenómeno social es el más frecuente, y por otro, que la mayoría de los acusados son defendidos por un sistema burocratizado, lento y negligente, saturado por la enorme cantidad de casos.

Ante esta situación, el año 2002 Renace presentó al congreso estatal un proyecto de reforma. El patronato de Renace, la mayoría de cuyos miembros está vinculada profesionalmente al ámbito legal, había observado reiterados casos de sentencias injustas, llegando a la conclusión de que la deficiente aplicación penal se debía a problemas de fondo, y sólo podía ser corregida modificando los procedimientos de aplicación de la ley.

Con el objetivo de agilizar los procesos penales, se estudió la situación de América Latina, la administración de la justicia en Chile, Costa Rica y Argentina, y, en noviembre del año 2002, se presentó una Reforma al Código de Procedimientos Penales que el gobierno entrante hizo suya. A lo largo del año 2003, el patronato de Renace, tras haber estudiado y presentado su propuesta, se dedicó arduamente a promoverla aprovechando su ingerencia en las esferas de la política y de la opinión pública, trabajando en colaboración con el organismo Consulta Ciudadana. En julio del año 2004 se aprobó la reforma de ley. Esta iniciativa situó a Renace como un punto de referencia a nivel nacional en cuestión de participación de la sociedad civil para la transformación del sistema jurídico.

2. Juicios orales

La Reforma presentada por Renace contemplaba una serie de modificaciones a los procedimientos jurídicos, entre las cuales fue aceptada la aplicación del juicio oral —la primera iniciativa en esta materia del país— a los delitos culposos no graves.

Cada juicio representa un alto costo, sin garantía de que se imparta justicia. Si los gastos de la defensa dificultan a los responsables reparar el daño a las víctimas, arruinando en ocasiones a acusados inocentes, es el Estado el que paga la saturación de las cárceles por prisión preventiva, y en último término, es la sociedad la que resiente los altos índices de inseguridad derivados de la reincidencia delictiva por falta de rehabilitación oportuna. Los juicios orales promueven una mayor certeza jurídica, asegurando que los actores participantes en este sistema tengan la obligación de hacer públicas sus funciones. Con este tipo de procesos, se

podrían abreviar sustancialmente juicios que hoy en día suelen tomar meses y hasta años.

Otro de los recursos propuestos por Renace para agilizar la aplicación de la ley son las Salidas Alternas a Juicio. Mediante la Suspensión del Procedimiento a Prueba, que contempla la reparación de los daños a la víctima y un seguimiento durante un año al acusado, es posible evitar el juicio. Otra de las salidas alternas la constituye el Procedimiento Abreviado, que puede acortar una sentencia en los casos en que la persona acepta su responsabilidad, de modo que obtiene una reducción de la sanción.

3. Por una mejor cultura penal

Como parte del objetivo de modificar las actuales condiciones en que se administra justicia, nuestra institución realiza una serie de acciones dirigidas a fomentar una cultura penal basada en la información, el debate, la reflexión y la participación civil. A través de brigadas en sectores vulnerables de la población, proyectos de prevención del delito en las escuelas, difusión de los nuevos procedimientos en los juzgados, y participación en televisión, radio y prensa escrita, se persigue despertar el interés acerca de estos temas y la conciencia de que competen a toda la comunidad. Asimismo, la colaboración con otros organismos de objetivos similares permite fortalecer una postura de apertura a la discusión y modificación de los métodos de aplicación de justicia. Actualmente Renace colabora con la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (*Open Society Justice Initiative*) para elaborar un libro en base a diez monografías, una de las cuales está dedicada al modelo Renace. El proyecto consiste en un estudio que analiza el costo económico y humano de la detención preventiva, alternativas a la misma, estándares internacionales y recomendaciones. El objetivo primordial de esta colaboración, se enfoca en la disminución de la prisión preventiva en México y la promoción del respeto al principio de presunción de inocencia. De igual manera, los convenios recientemente realizados con la Comunidad Europea permiten a la institución participar de la preocupación mundial acerca de estos temas.

CONCLUSIONES

La Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que todas las personas se presumen inocentes hasta comprobarse lo contrario. En nuestro país, el encarcelamiento es la regla y no la excepción, pero la presunción de inocencia establece lo contrario. Al mantener a las personas detenidas, se les está castigando antes de juzgarlas. Los servicios de supervisión de fianzas juegan un papel invaluable en el sistema de justicia penal, particularmente porque son utilizados en las etapas iniciales del proceso judicial, y pueden evitar la prisión preventiva, con todas las consecuencias que acarrea.

La participación de organismos como Renace implica el cambio de una postura crítica a las políticas gubernamentales, a una participación propositiva de la sociedad civil. Es por esto que el modelo de Renace ha despertado el interés de otros estados de México por adoptarlo de acuerdo a las problemáticas propias de cada entidad. Por otra parte, este modelo participa de la creciente conciencia de la ciudadanía del efecto positivo que puede ejercer sobre la seguridad pública el mejoramiento de las condiciones en que se imparte la justicia. Renace representa, además, una alternativa de incidencia de una comunidad en su propio desarrollo. Como iniciativa de la sociedad civil señala que la sociedad mexicana está alcanzando la madurez necesaria para enfrentar por sí misma los problemas que la aquejan.

ANEXOS

Due Process of Law Foundation *(DPLF)*

Fundación para el Debido Proceso Legal

La Fundación para el Debido Proceso Legal es una organización no-gubernamental con sede en Washington, DC, fundada por el Profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y por sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador. DPLF tiene como propósito fundamental promover la reforma y la modernización de los sistemas nacionales de justicia en el hemisferio occidental y promover la plena implementación de las garantías universales y regionales de protección de derechos humanos.

DPLF auspicia y organiza seminarios, conferencias y programas de capacitación para promover el debate sobre la necesidad de reformas nacionales, para proveer información sobre garantías regionales e internacionales de protección de derechos humanos, para intercambiar experiencias sobre reformas y para ofrecer asistencia técnica adecuada. La Fundación también realiza investigaciones y tiene un programa de publicaciones para contribuir al debate sobre estos temas.

En estrecha colaboración con ONG nacionales y regionales, DPLF diseña, planifica y participa en actividades educativas y esfuerzos de investigación conjun-

tos con metodologías diseñadas a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de incidir en la reforma de la justicia. Trabajando con instituciones del Estado, DPLF busca fortalecer los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas; e introducir a operadores del sistema de justicia de todos los niveles a nuevos enfoques legislativos, administrativos e institucionales que les ayudarán a implementar medidas apropiadas para dar pleno efecto a las garantías universales y regionales de derechos humanos en sus sistemas de justicia.

En el marco de su mandato, las actividades de DPLF están vinculadas principalmente a los temas de independencia judicial y transparencia, corrupción judicial, sociedad civil y procesos de reforma judicial; reforma de la justicia penal; acceso a la justicia de grupos vulnerables -en particular de poblaciones indígenas-, derechos económicos, sociales y culturales, impunidad y justicia transicional y personas privadas de libertad.

La Fundación promueve las actividades y decisiones de las instituciones del sistema interamericano, especialmente de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el marco de sus actividades educativas en la región, DPLF brinda asistencia técnica sobre reformas legislativas y políticas públicas orientadas a asegurar que los estados incorporen plenamente los instrumentos regionales de protección de derechos humanos en sus legislaciones internas.

Para más información ver: www.dplf.org

National Center for State Courts
(NCSC)
Centro Nacional para Tribunales
Estatales

El Centro Nacional para Tribunales Estatales es una organización no gubernamental fundada hace más de treinta años por jueces norteamericanos, con la finalidad de servir como un mecanismo coordinador de muchas organizaciones judiciales estadounidenses preocupadas por reformar el sistema de justicia y sistematizar técnicas y metodologías dirigidas a asegurar la calidad de las reformas de los sistemas judiciales.

Tal tarea se asumió no sólo para los cincuenta estados que conforman la Unión Americana sino también para el resto del mundo. El NCSC comparte con países interesados en fortalecer sus sistemas de justicia; la experiencia adquirida mediante herramientas de vanguardia, caracterizadas por su ductilidad y nivel de ajuste a las realidades nacionales, en el área de la administración y planificación judicial. El NCSC, también, facilita mecanismos ya experimentados para el intercambio y discusión de lecciones aprendidas y mejores prácticas. Está dirigido por una junta directiva compuesta por jueces, administradores de tribunales y profesionales en ejercicio privado; además sirve de secretaría ejecutiva a la mayo-

ría de organizaciones profesionales vinculadas a los sistemas de justicia estadounidenses.

Hace doce años se estableció en el NCSC la División de Programas Internacionales, destinada a prestar asistencia técnica y asesoría en políticas de desarrollo institucional a sus contrapartes en democracias nacientes. El objetivo principal de este trabajo con contrapartes locales es resolver problemas de administración de tribunales, así como de capacitación, supervisión e independencia judicial. Desde su creación, la División de Programas Internacionales ha implementado proyectos auspiciados o financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático y el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional, en más de 30 países.

El Programa de Capacitación para Visitantes Internacionales del NCSC recibe cada año cerca de 300 jueces, oficiales y representantes de sistemas judiciales extranjeros para quienes organiza visitas a los Estados Unidos que incluyen una combinación de sesiones y seminarios informativos acerca del sistema judicial, estudios concentrados y giras de familiarización relacionadas con la administración de tribunales, organización del sistema judicial, educación legal, capacitación judicial y seminarios especiales relativos a la preparación del presupuesto judicial y las relaciones con los poderes legislativo y ejecutivo.

Para más información ver: www.ncsconline.org

