

EL ESTADO DE DERECHO EN LATINOAMÉRICA:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

<i>José E. ÁLVAREZ</i>	167
I. Introducción	167
II. Antecedentes	169
A. ORÍGENES DEL PROGRAMA AOJ	169
B. VALORACIONES DEL SECTOR	176
C. LOS PROYECTOS DE AOJ	182
D. LECCIONES APRENDIDAS	186
III. Críticas al programa AOJ	190
IV. Dilemas que aún existen	200
A. OBSTÁCULOS EN LA REALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA AID	200
B. DUDAS AL RESPECTO DE LAS PRESUNCIONES DE AOJ ..	202
C. PERSPECTIVAS PARA EL PROGRAMA AOJ	210
D. DOS SERIOS DILEMAS	213
V. Conclusiones	220

EL ESTADO DE DERECHO EN LATINOAMÉRICA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

José E. ÁLVAREZ*

I. Introducción

En 1985, como parte de una política exterior que tenía el propósito de promover la democracia, el gobierno de los Estados Unidos reavivó sus esfuerzos de asistencia a los sistemas judiciales en Latinoamérica, particularmente América Central. Este artículo es un esbozo de estos poco conocidos esfuerzos, a los que se llamó Programa de Administración de Justicia ("AOJ Program"). Es también un intento de poner estos recientes esfuerzos en el más amplio contexto de los proyectos "Derecho y Desarrollo" de los años 60, los

* Profesor asociado, The George Washington University National Law Center. A.B. 1977, Harvard University; B.A. 1979, Oxford University; J.D. 1981, Harvard University. Este artículo es una versión ampliada y revisada de una conferencia ofrecida ante la convención de la Asociación Americana de Colegios de Abogados en Atlanta, Georgia en 1991. Fue originalmente publicado, en inglés, en *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 25, No. 2 (1991). Durante 1988-89, el autor fue consejero legal en la oficina de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) responsable del Programa de Administración de Justicia (AOJ Program) en Latinoamérica. Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no necesariamente las del gobierno de los Estados Unidos. El autor agradece a Susan Damplo y Jean-Marie Henckaerts su colaboración en los borradores anteriores y a Coco Eliot por su asistencia en la traducción. En todos los casos en que las traducciones de materia que originalmente aparecen en inglés son por el autor.

cuales han sido objeto de considerables críticas.¹ También presenta ejemplos de algunas de las dificultades con que se encontró la asistencia de los Estados Unidos y aventura algunas generalizaciones provisionales sobre los dilemas que aún perduran en relación al funcionamiento futuro del Programa AOJ. Este artículo centra su atención en Latinoamérica donde se han concentrado durante los últimos treinta años la mayoría de los programas estadounidenses que proporcionan asistencia a sistemas legales.² Estos esfuerzos son parte de las más extensas exigencias políticas inclinadas a que los Estados Unidos adopten un mayor liderazgo al frente de la promulgación del Estado de Derecho en el mundo especialmente en el ocaso de la Guerra Fría y el resurgir de un gran número de gobiernos elegidos democráticamente.³ Algunas cuestiones planteadas aquí pueden también concernir a otras regiones, como África y el Este de Europa, las cuales están por recibir o reciben ya asistencia dirigida a las instituciones jurídicas.⁴

1 Ver, v.g. James A. Gardner, *Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America* (1980); Beverly M. Carl, *Peanuts, Law Professors and Third World Lawyers*, *Third World Legal Stud.*, 1986, pag. 1; David F. Greenberg, *Law and Development in Light of Dependency Theory*, 3 *Res. L. & Soc.* 129 (1980); Gridley Hall & Burton Fretz, *Legal Services in the Third World*, 24 *Clearinghouse Rev.* 783 (1990); David M. Trubeck & Marc Galanter, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, 4 *Wis. L. Rev.* 1062 (1974). Ver en general *Lawyers in the Third World: Comparative and Developmental Perspectives* (C.J. Dias et al. eds., 1981) [en adelante *Lawyers in the Third World*].

2 Johanna S.R. Mendelson, *Promoting Democracy Through Administration of Justice* (manuscrito sin publicar encargado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional que se encuentra en el archivo de *The George Washington Journal of International Law and Economics*). Aunque el Programa de AOJ también se extiende al Caribe anglo-parlante (ver infra el texto que acompaña a las notas 110-112), este artículo se concentra en la asistencia Estadounidense a los países hispano-parlantes de América Central y del Sur.

3 Ver en general Carothers, supra nota 1, en la que se discuten los esfuerzos de Estados Unidos para promover la democracia en Latinoamérica; John M. Moore, *The Rule of Law: An Overview* (Marzo 19-23, 1990) (manuscrito sin publicar se encuentra en los archivos de *The George Washington Journal of Law and Economics*) (proclama la necesidad de, inter alii, un Poder Judicial independiente, los componentes esenciales de un "gobierno limitado", protección de las libertades individuales y "una robusta abogacía").

4 Ver, v.g. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)*, (29 de junio, 1990) [en adelante *Copenhagen Document*], reimprimido en 29 *I.L.M.* 1306, 1307 (declara que los estados participantes reconocen que la Democracia Pluralista y el Estado de Derecho son esenciales para asegurar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el desarrollo de los contactos humanos y la resolución de otras cuestiones de similar carácter humanitario y se comprometen a "construir sociedades democráticas basadas en la libre elección y el Estado de Derecho"). El capítulo I del *Copenhagen Document* da mayor especificidad al concepto de Estado de Derecho proclamando en particular como derechos humanos "inalienables" "la independencia de los jueces y el funcionamiento imparcial de los servicios públicos judiciales". *Copenhagen Document*, pag. 1308. El *Copenhagen Document* también pone énfasis en la independencia de los letrados; reglas claras de procedimiento criminal; "juicios públicos y justos ante tribunales competentes, independientes e imparciales"; "asistencia legal sin dilación y gratuita si la persona no tuviera medios económicos para pagarla"; y en la presunción de inocencia. Los participantes en la CSCE también se

II. Antecedentes

A. ORÍGENES DEL PROGRAMA AOJ

Los orígenes del Programa AOJ pueden resumirse brevemente.⁵ La presión que ejerció el Congreso sobre la Administración Reagan con motivo de los asesinatos de carácter político ocurridos en El Salvador⁶ llevó al Departamento de Estado estadounidense a crear en 1983 un grupo de trabajo para examinar las irregularidades dentro del sistema judicial en El Salvador y otros países centroamericanos.⁷ En abril de 1983, un grupo interdepartamental compuesto por representantes del Departamento de Estado estadounidense y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) visitó El Salvador. Un año después se ponía en marcha con toda rapidez el proyecto para la reforma judicial en El Salvador.⁸ Inicialmente el proyecto salvadoreño se centró en la creación de una comisión para la revisión de la legislación salvadoreña (CORELESAL) encargada de desarrollar y presentar al Congreso de El Salvador nuevos proyectos de legislación; del desarrollo de programas de entrenamiento y de material para

comprometieron a "contactos directos y cooperación" con el propósito de crear, inter alia, "el establecimiento y dirección de tribunales y sistemas legales". Copenhagen Document, págs. 1309, 1317. Para una descripción del proceso que condujo al Copenhagen Document y un análisis de su significado, ver Thomas Buergenthal, *The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order for Europe*, 11 Hum. Rts. L.J. 217 (1990) [en adelante *New Public Order*]; Thomas Buergenthal, *CSCE Human Dimension: The Birth of a System*, 1 *Collected Courses Acad. Eur. L.* (1992) [en adelante *CSCE Human Dimension*].

Ver también "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE", págs. 1, 10 (Oct. 3, 1991) [en adelante *Moscow Document*] (una copia se encuentra en el archivo del *George Washington Journal of Law and Economics*) (detalla con mayor especificidad los valores internacionalmente reconocidos de independencia del sistema judicial). Para más información sobre el *Moscow Document*, ver el texto de la nota 225 abajo.

Una descripción de la asistencia prestada por los Estados Unidos en relación a los sistemas jurídicos en todo el mundo fue presentada en una conferencia dirigida por el Comité Sobre Derecho y Seguridad Nacional de la Asociación Americana de Colegios de Abogados, el Centro para el Derecho de Seguridad Nacional y la Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia. Ver presentación de William W. Schwarzer, Director del Centro Judicial Federal, *El Estado de Derecho en la Política Exterior de los Estados Unidos y el Nuevo Orden Mundial, Conferencia sobre Seguridad Nacional, Asociación Americana de Colegios de Abogados* (10 de octubre de 1991).

5 Debido a su naturaleza técnica y a la relativamente escasa implicación de asistencia extranjera, no se ha publicado mucho sobre el Programa AOJ ni ha sido objeto de atención crítica. Unos de los pocos comentarios publicados es un breve resumen en Carothers, págs. 210-15, cit. nota 1. Ver también el texto de las notas 7, 20 más abajo.

6 Para un resumen de algunos de estos crímenes políticos, ver *Lawyers Committee for Human Rights, Underwriting Injustice: AID and El Salvador's Judicial Reform Program 1*, págs. 17-36 (1989) [en adelante *Lawyers Committee*].

7 Carothers, pág. 211, cit. nota 1.

8 Ver cita anterior.

mejorar la Administración de Justicia; de la creación de una Unidad de Protección Judicial (JPU) para proteger a testigos, jueces y otros participantes en casos importantes y objeto de gran publicidad; y de la creación de una Comisión de Investigación controlada por cargos civiles para ayudar a la policía salvadoreña en la obtención de pruebas y supervisión de una Unidad Especial de Investigación (SIU) compuesta por detectives reclutados de entre las Fuerzas de Seguridad.⁹

Coincidiendo con el Proyecto estadounidense en El Salvador y los esfuerzos llevados a cabo por el grupo interdepartamental, hubo un ímpetu que partió de otra fuente para que AOJ tuviera una mayor iniciativa. En enero de 1984, la Comisión Bipartita Nacional (Comisión Centroamericana), formada por el presidente Reagan para considerar "elementos de una política estadounidense a largo plazo que respondiera mejor al reto de desarrollo social, económico y democrático de la región centro-americana",¹⁰ hizo público su informe.¹¹ Es significativa la recomendación de la Comisión Centroamericana de que los Estados Unidos debían "ayudar a fortalecer los sistemas judiciales centro-americanos".¹² Con especial atención dirigida a la situación en El Salvador, la Comisión Centroamericana estimó que el virtual desplome del sistema judicial penal de la nación reflejó y exacerbó la imposibilidad de que el gobierno controlase un destructivo ciclo de violencia que debilitó a otras instituciones políticas y jurídicas y aumentó la crisis económica y de seguridad.¹³ Por ello el informe recomendó la expansión de programas estadounidenses de ayuda expresamente dirigidos al entrenamiento de jueces, personal del juzgado y fiscales; al apoyo a modernas técnicas de investigación criminal; y al incremento de la disponibilidad de documentos legales, incluyendo la asistencia a profesores de Derecho y asociaciones locales de Colegios de Abogados.¹⁴ Según el informe, las universidades estadounidenses serían las mejores provee-

9 El Proyecto Salvadoreño así como otros proyectos discutidos aquí se encuentran resumidos en Checchi and Co. Consulting, *Project Catalog, Administration of Justice Activities (1991)* [en adelante *Project Catalog*]. Ver también *Lawyers Committee*, págs. 38-76, cit. nota 7 (ofrece un comentario del Proyecto de Reforma Judicial en El Salvador). En la actualidad el proyecto ha interrumpido la JPU y ha añadido componentes para el entrenamiento del Ministerio Público, fiscales y profesores de Derecho. *Project Catalog*, supra. Hasta 1992, los gastos incurridos durante los ocho años que duró el proyecto suman una cantidad superior a 13 millones de dólares.

10 Exec. Order No. 12,433, 3 C.F.R. 199 (1983).

11 National Bipartisan Comm'n on Central America (1984) [en adelante *Central American Report*]. Henry Kissinger presidió la Comisión Centroamericana. Ver cita en nota anterior.

12 Ver pág. 88 de la cit. en nota anterior.

13 Ver cita anterior.

14 Ver cita anterior.

doras de esta ayuda; además el informe sugirió que la asistencia debería incluir también intercambio de actividades culturales y académicas diseñadas para "acortar las diferencias entre las culturas latinoamericanas y estadounidenses".¹⁵ Esta parte del informe coincidió con una iniciativa de larga duración del Congreso y de la Administración Reagan dirigida a la "promoción" de la democracia, especialmente el respeto por los derechos humanos en la zona.¹⁶ En vista del informe de la Comisión Centroamericana, el Congreso optó por un amplio programa "para fortalecer la Administración de Justicia en países de Latinoamérica y El Caribe".¹⁷ La legislación aprobaba asistencia que incluía:

- (1) apoyo al entrenamiento profesional especializado, becas e intercambios para la continuación de la educación jurídica;
- (2) programas para realzar las dotes profesionales de fiscales y jueces y la protección a las personas que intervienen en los juicios;
- (3) programas para realzar la capacidad de investigación llevada a cabo bajo control fiscal o judicial;
- (4) fortalecimiento de organizaciones profesionales con objeto de promover los servicios ofrecidos a los miembros y el papel de los Colegios de Abogados en la selección judicial, ejecución de valores éticos y reforma legal;
- (5) incremento de la disponibilidad de documentos legales y publicaciones;
- (6) seminarios, conferencias y programas de entrenamiento y académicos para mejorar la Administración de Justicia y reforzar el respeto al Estado de Derecho y los derechos humanos internacionalmente reconocidos; y (7) revisión y modernización de códigos y pro-

15 Ver pág. 89 cit. nota 12.

16 Ver v.g. Act for International Development of 1961, Pub. L. No. 87-195, sección 102, 75 Stat. 424 (codificado con enmiendas en 22 U.S.C. sección 2151-1 (1988)) (hace referencia a la política de los Estados Unidos para facilitar asistencia al desarrollo de las democracias). Ver en general Carothers, págs. 196-236, cit. nota 1 (hace referencia a los recientes esfuerzos realizados por los Estados Unidos para expandir los programas de asistencia a la democracia).

17 International Security and Development Cooperation Act of 1985, Pub. L. No. 99-83, sección 712, 99 Stat. 190, 244 (codificada con enmienda en: 22 U.S.C. sección 2346c (1988)) (hace referencia a la autorización de hasta 20 millones de dólares de fondos para apoyo económico en cada año fiscal hasta el 30 de septiembre, 1987 "para países y organizaciones, incluyendo instituciones nacionales y regionales").

cedimientos.¹⁸ Con esta acción el Congreso inició el Programa de AOJ que continúa hoy con gastos anuales para los Estados Unidos de al menos 20 millones de dólares.¹⁹

Estos nuevos esfuerzos del gobierno de los Estados Unidos en esta área se desarrollaron bajo la sombra de la percepción de que los proyectos anteriores para el "derecho y desarrollo" (llevados a cabo por fundaciones privadas y la AID en los años 60 y llamados "law and development programs"), habían fracasado. Estos programas anteriores para el derecho y desarrollo creados a la luz de la "confianza que se tenía, después del Plan Marshall, en que la ayuda americana al exterior podría aumentar los cambios en el desarrollo",²⁰ y creados también como parte de la primera "década de desarrollo internacional",²¹ habían tenido por objeto, por lo menos en parte, la transformación de la educación jurídica latinoamericana a través de la importación de modelos de educación jurídica estadounidense.²²

Los esfuerzos de la Agencia Internacional para el Desarrollo y de las fundaciones privadas estadounidenses incluyeron la formación del Centro de Estudio e Investigación en la Educación Jurídica (CEPED), que empezó en 1966 y contempló la reforma de la educación jurídica de Brasil. Esfuerzos similares para la reforma de educación jurídica fueron iniciada en Costa Rica en 1965, en Chile en 1967, y en Colombia en 1969. Ver Trubek y Galanter, pág. 1066 n. 13, cit. nota 2. Ver también *Lawyers in the Third World*, págs. 11-15, cit. nota 2; Hall & Fretz, págs. 783-84, cit. nota 2. Estos esfuerzos, junto con

18 Ver nota anterior. La legislación también autorizó entrenamiento para la investigación criminal dentro de los programas AOJ. Además la legislación permitió dicho entrenamiento en El Salvador y Honduras en tanto en cuanto hubiera una determinación presidencial de mejorar los antecedentes respecto de los derechos humanos en esos países y permitió dicho entrenamiento para cualquier país en la región que no tuviera ejército, tenía una gran tradición de estado democrático y buenos antecedentes de respeto a los derechos humanos. Ver nota anterior sección 711. El Congreso también destinó un millón de dólares para la Administración de Justicia en Perú. Ver nota anterior, sección 707.

19 Las asignaciones directas del Congreso para el programa de AOJ finalizaron en 1990. Desde entonces la Agencia Internacional para el Desarrollo ha destinado al menos 20 millones de dólares en fondos de apoyo económico para el Programa de AOJ en Latinoamérica. The Washington Office on Latin-America, *Elusive Justice: The U.S., Administration of Justice Program in Latin-America I*, pág. 16 (1990) [en adelante WOLA Report]. Además países específicos en la región (como Colombia y Perú) han sido objeto de asignaciones específica por parte del Congreso que provienen de recursos adicionales y algunos de esos recursos han sido destinados a proyectos de AOJ en esos países. Ver Bureau of Latin America and the Caribbean, Agency for Int'l Dev., *Action Plan for Administration of Justice and Democratic Development I*, págs. 48-51 (1986) [en adelante Action Plan]; WOLA Report, págs. 7-13.

20 Gardner, pág. 6, cit. nota 2.

21 Trubek y Galanter, pág. 1065, cit. nota 2; *Lawyers in the Third World*, pág. 12-13, cit. nota 2.

22 Gardner, cit. nota 2; Trubek y Galanter, págs. 1065-69, 1075, cit. nota 2; Action Plan, págs. 14-15, cit. nota 20. Ver en general, Carl, cit. nota 2 (donde se discuten varios enfoques sobre la educación jurídica en el Tercer Mundo).

intercambios de profesores de derecho y abogados entre los Estados Unidos y Latinoamérica, supuestamente iban a crear una generación de abogados activistas quienes iban a reformar el derecho latinoamericano y en el proceso ayudarían al desarrollo económico.²³ La finalidad humanitaria de estos esfuerzos hizo eco en las normas del derecho internacional de los derechos humanos; el propósito era usar el estado de derecho para "la protección de las libertades individuales, expandir la participación ciudadana en la toma de decisiones, realzar la igualdad social e incrementar la capacidad de todos los ciudadanos para controlar racionalmente los acontecimientos y diseñar la vida social".²⁴ Los programas reflejaron que había fe en que el derecho podía transformar una sociedad.²⁵ Por estos esfuerzos de asistencia para el derecho y desarrollo desilusionaron a muchos de los que tomaron parte en ellos. Como demuestran las críticas publicaciones académicas que produjeron, aquellos que tomaron parte vinieron a darse cuenta gradualmente de que sus esfuerzos no habían llevado a la transformación de la educación jurídica en Latinoamérica y no habían tenido un impacto serio en la revitalización económica.²⁶ Según una de

23 La reforma de la educación jurídica fue vista como "el camino más efectivo para el desarrollo de las profesiones jurídicas "ya que" enseñando a los abogados a pensar más instrumentalmente, las escuelas podrían iniciar un cambio que acercaría el ejercicio de las profesiones legales y las posibilidades de subdesarrollo". Trubek & Galanter, pág. 1075, cit. nota 2.

24 Ver pág. 1063 de la cita en nota anterior.

25 Como han descrito dos participantes en estos esfuerzos anteriores, había confianza en que: la gobernación impersonal a través de reglas universales y la gobernación a través del derecho llevaría a un tratamiento más inclusivo e igualitario de todos los ciudadanos. Consecuentemente el desarrollo de las instituciones legales era visto como un camino de creciente igualdad y más amplia participación. El derecho era visto como una técnica para doblegar la arbitraria acción gubernamental y como una vía para la protección de las libertades individuales y para asegurar la mayor susceptibilidad gubernamental. El desarrollo legal ensancharía la esfera de libertad y simultáneamente garantizaría que los gobiernos actuaran acorde a los deseos de los ciudadanos. Más aún, el derecho estaba también asociado a la acción racional e instrumental para asegurar un mayor bienestar material y otras metas para el desarrollo. El derecho era uno de los instrumentos que los gobernantes podían usar conscientemente para obtener un realce del bienestar. Ver la pág. 1074 de la cita anterior.

26 Ver v.g. Gardner, págs. 247-81, cit. nota 2 (revisa los errores cometidos durante el periodo de los proyectos para el derecho y desarrollo). Aseveraciones pesimistas similares y una revisión de como esta desilusión afectó a aquellos que participaron en los proyectos para el derecho y el desarrollo aparecen en: Trubek & Galanter, cit. nota 2. Muchos de los participantes en estos programas concluyeron que al contrario de lo que se había supuesto, el derecho en muchos de estos países era un obstáculo al desarrollo económico, social y político, y era un instrumento que usaba la clase de élite para mantener su privilegiada situación y los modelos existentes de estratificación social. Ver v.g. Lawyers in The Third World, págs. 21, 48, 55, 337 cit. nota 2 (viendo que "la organización de los servicios legales [en Latinoamérica] tiende a reforzar el sistema económico y la estructura de clases existentes"); Greenberg, pág. 133, cit. nota 2 (manteniendo que el cambio en el sistema legal no es una variable definitiva en el desarrollo político y económico en el Tercer Mundo); David M. Trubek, Thoughts on Legal Services, Social Welfare, and Income Distribution in Latin-America, 13 Tex. Int'l L.J. 243 (1978) (concluyendo que el servicio legal público en Latio América necesita ser revisado si se quiere tener un impacto en programas de bienestar social). Ver, en comparación, nota 181 infra.

las principales críticas, los esfuerzos estaban caracterizados por "una más bien extraña mezcla de buena voluntad, optimismo, interés egoísta, arrogancia, etnocentricidad y simple falta de entendimiento"²⁷ y se trató con el tema desde un punto de vista de extremada "confianza, ambición y en última instancia intervencionista"²⁸ Abogados americanos mal enfocados, sin familiaridad con el lenguaje, el derecho, la política, economía o cultura locales y aparentemente enviados para construir el Estado de Derecho, estaban en realidad al servicio de la política exterior de los Estados Unidos, con motivo de facilitar "unas transacciones comerciales estables y predictibles" dentro de una implícita economía capitalista liberal.²⁹ Sin que pueda sorprender, los representantes del gobierno y abogados latinoamericanos mostraron abierta hostilidad hacia los esfuerzos de ayuda estadounidenses o aceptaron con cinismo la asistencia financiera ofrecida sin comprometerse seriamente a la reforma legal.³⁰

Estas críticas influenciaron profundamente al grupo interdepartamental que lanzó el proyecto de El Salvador y empezó a poner en práctica la autorización del Congreso en 1985 para llevar a cabo el programa de AOJ.³¹ Su ambición por evitar la repetición de los errores de los proyectos anteriores para el derecho y desarrollo fue transmitida a la nueva oficina creada para las actividades de AOJ en el Bureau para América Latina y El Caribe (LAC Bureau).³² Así, en el primer Plan de Acción de esa oficina, oficiales de la AID encontraron explícitas "lecciones" derivadas de los años de los proyectos para el derecho y desarrollo y construyeron una estrategia totalmente diferente para el nuevo programa de AOJ.³³ Esa estrategia fue diseñada, al menos parcialmente, para evitar los escollos de los programas para el derecho y desarrollo.³⁴

La estrategia estaba compuesta por varios elementos. Primero, de las crítica sobre el hecho de que los anteriores esfuerzos para el derecho y desarrollo habían tenido éxito solo allí donde reflejaron un deseo real autóctono de reformas legales o judiciales,³⁵ la AID dedujo que el programa de AOJ debía

27 Gardner, pág. 4, cit. nota 2.

28 Ver pág. 243, cit. anterior.

29 Ver págs. 6, 9, cit. nota anterior.

30 Ver pág. 9, cit. nota anterior.

31 En realidad, según un comentarista, el grupo de trabajo interdepartamental usó el texto de Gardner (ver Gardner, cit. nota 2) "como primera fuente de análisis histórico". Carothers, pág. 211 n. 25, cit. nota 1.

32 Carothers, pág. 212, cit. nota 1; ver también WOLA Report, págs. 10-11, cit. nota 20 (declara cuáles son los objetivos principales del Programa de AOJ en Latinoamérica y El Caribe).

33 Action Plan, págs. 14-15, cit. nota 20.

34 Ver pág. 15, cit. nota anterior.

35 Ver v.g. Gardner, págs. 245-46, cit. nota 2.

ser "estrictamente para gobiernos democráticos" en los que los representantes gubernamentales elegidos estuvieran verdaderamente comprometidos al mejoramiento de la Administración de Justicia.³⁶ "Un firme compromiso político" era requisito sine qua non para los esfuerzos de AOJ; si este compromiso fuera "tenue, la AID no seguiría adelante".³⁷ La estrategia de la AID era "apoyar iniciativas locales, y no crear peticiones de asistencia inexistentes".³⁸ A diferencia de los esfuerzos anteriores para el derecho y desarrollo, el programa de AOJ no impondría la reforma legal a aquellos que no estuvieran dispuestos o fueran renuentes a ella. Segundo, igualmente en respuesta a la crítica de etnocentrismo, la estrategia de la AID anticipaba unos esfuerzos más limitados, menos grandiosos en los que participaran latinoamericanos en vez de estadounidenses. Los esfuerzos estaban dirigidos a incentivar reformas solicitadas por los países beneficiarios, "no para transformar su sistema judicial a la imagen y semejanza del sistema estadounidense".³⁹

Tercero, dada la similitud de los problemas judiciales en el sector, la AID previó la necesidad de compartir la información y los recursos entre los países de la región para aprovechar las economías de escala y al mismo tiempo demostrar a los gobiernos de la región que este era un esfuerzo hemisférico y no solo de los Estados Unidos.⁴⁰ Cuarto, el Programa de AOJ pondría énfasis primeramente en el mejoramiento de la administración de justicia en casos penales porque la ineficiencia de esta área tiene las más "duras consecuencias" en relación a los derechos humanos; el Programa se enfocaría solo en segundo término al mejoramiento del sector judicial para incentivar un mayor desarrollo económico y social.⁴¹ Quinto, la AID reconoció la complejidad de los esfuerzos de reforma de AOJ y recalcó la necesidad de llevarla a cabo "dentro de su contexto" prestando atención a la necesidad de relacionar la reforma judicial con "la sociedad en general".⁴² La AID también reconoció que dada la complejidad de los problemas, debería proporcionarse ayuda a largo plazo para facilitar

36 Action Plan, pág. 15, cit. nota 20.

37 Ver cita anterior.

38 Ver pág. 16 en cita anterior.

39 Ver cita anterior.

40 Se supuso que esto ayudaría a "superar las dudas de algunos gobiernos" de la región en cuanto a participar. Ver nota anterior.

41 Ver págs. 16-17, cit. nota anterior. Esto responde también a la crítica de que anteriores esfuerzos de Estados Unidos se percibieron como otro intento de Estados Unidos para promocionar sus intereses económicos sin prestar atención a los otros asuntos de más interés para Latinoamérica. Ver el texto de la nota 30, supra.

42 Action Plan, pág. 17, cit. nota 20.

un cambio estructural real, el progreso sería medido por una razonable y no exagerada esperanza de "soluciones rápidas".⁴³ Los Programas de AOJ se adherirían a "la visión general que tiene la AID respecto al desarrollo" que se concreta en que: los programas promoverían "el desarrollo institucional" capaz de resistir la retirada en el futuro del apoyo de los Estados Unidos; estarían fundados en el diálogo político con representantes de los gobiernos locales para asegurar el respaldo a los Programas de AOJ; responderían a la necesidad de transferir la tecnología e investigación académica necesaria; e intentaría obtener la participación del sector privado (como asociaciones locales de colegios de abogados).⁴⁴ Finalmente, atendiendo a la crítica de que los anteriores programas para el derecho y desarrollo no articularon sus propósitos adecuadamente, representantes de la AID definieron sus objetivos a alcanzar desde el principio. El Programa AOJ tenía la intención de:

incrementar el entrenamiento del personal judicial, mejorar la administración de los tribunales, modernizar los códigos legales, reforzar el apoyo institucional local, llevar a cabo una valoración del sector, actualizar las bibliotecas jurídicas locales, desarrollar un plan específico para cada país para las reformas de la administración de justicia, incrementar los presupuestos para el sector judicial, mejorar los estándares de la judicatura, ayudar a los colegios de abogados a incrementar sus actividades en el área de la reforma de la administración de justicia, y mejorar las posibilidades de investigación criminal de los gobiernos de la región.⁴⁵

La estrategia de la ID resultó en tres tipos generales de actividades por parte de AOJ: valoraciones de sector, programas bilaterales, y proyectos regionales.

B. VALORACIONES DEL SECTOR

Muy al comienzo del Programa de AOJ, los representantes de la AID iniciaron valoraciones en el sector judicial para asegurar que los proyectos de asistencia respondiesen a las situaciones creadas en el marco local. En junio de

43 Ver págs. 17-18, cit. nota anterior.

44 Ver págs. 18-19, cit. anterior. Según el Action Plan, una "política" de diálogo es esencial ya que el "éxito del Programa en cualquiera de los países está basado en que el gobierno del país se comprometa a adoptar medidas como la reforma de la legislación, incremento de los presupuestos para el Poder Judicial, potenciar los cursos de prácticas laborales para el personal de los juzgados y llevar a cabo las adecuadas reformas". Pág. 18, cit. anterior.

45 Ver pág. 14, cit. anterior.

1988 se habían completado valoraciones en Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, y la República Dominicana.⁴⁶ Estas valoraciones estaban dirigidas a proveer un punto de referencia así como a estudiar el sistema judicial de un determinado país como parte de o preferiblemente anterior a la iniciación de un proyecto bilateral de AOJ.⁴⁷ Más específicamente las valoraciones fueron diseñadas para identificar problemas concretos del sistema judicial de un determinado país. Esos problemas los identificaban quienes viven en el sistema, llámense abogados, jueces, oficiales de juzgado, inculpados y otros participantes en el proceso.⁴⁸ Las valoraciones realizadas hasta la fecha han intentado identificar problemas a través de investigaciones, encuestas y recopilación de datos, y han sido llevadas a cabo por equipos contratados localmente en el determinado país objeto de estudio.⁴⁹ Los equipos de valoración han consistido en abogados, bibliotecarios, educadores, analistas de sistemas, estadistas, criminólogos, investigadores y estudiantes de derecho quienes emplearon de seis a nueve meses para completar su tarea.⁵⁰

La extensa valoración del sector realizada en Centroamérica sugiere que hay graves problemas en relación con la independencia judicial y la competencia, sin embargo los problemas varían de un país a otro.⁵¹ La valoración del sector hondureño es representativa. Esta valoración comienza con una explicación de los antecedentes de la metodología.⁵² Como la mayoría de las valoraciones de sector, la valoración hondureña estuvo entre las actividades iniciales que se llevaron a cabo en Honduras con anterioridad a la finalización del diseño

46 Ver Center for the Admin. of Justice, Florida Int'l Univ., Executive Summary, Panama Sector Assessment 1 (1986) [en adelante Panama Executive Summary]. En este momento las valoraciones están en marcha o se esperan poner en marcha para los nuevos países beneficiarios en Sur-América, como Bolivia y Ecuador. project Catalog, supra, cit. nota 10.

47 Ver, v.g. Panama Executive Summary, pág. 1, cit. nota 47.

48 Ver pág. 3, cit. anterior.

49 Ver págs. 2-3, cit. nota anterior.

50 Ver pág. 2, cit. nota anterior; Center for the Admin. of Justice, Florida Int'l Univ., Executive Summary, Honduras Justice Sector Assignment 1, pág. 2 (1987) [en adelante Honduras Executive Summary] (una copia del texto sin publicar se encuentra en los archivos de The George Washington Journal of International Law and Economics).

51 El informe final sobre las valoraciones llevadas a cabo en Panamá ocupa 293 páginas e incluye una bibliografía que repasa 2100 publicaciones panameñas sobre la Administración de Justicia, un anexo metodológico y una evaluación de la economía de la Justicia en el sector. Panama Executive Summary, pág. 1, cit. nota 47.

52 Honduras Executive Summary, pág. 1-4, cit. nota 50. La metodología para la realización de las valoraciones se desarrolló con la ayuda del profesor Joseph Thome, un profesor de derecho costarricense de la Universidad de Wisconsin. Panama Executive Summary, pág. 1, cit. nota 47.

del Programa bilateral de AOJ para ese país.⁵³ La valoración fue hecha con la intención de que proporcionara las bases para unos proyectos más centrados y completos para Honduras y fue llevada a cabo con el conocimiento de la Comisión Nacional Hondureña.⁵⁴ El coordinador del estudio para la valoración hondureña era un ex-Ministro de Asuntos Exteriores y abogado local reconocido, a quien asistía un equipo interdisciplinario compuesto por catorce profesionales y veinticinco estudiantes de derecho que participaron en las diferentes etapas.⁵⁵ Representantes del gobierno hondureño examinaron el informe de la valoración y éste fue objeto de estudio en un seminario en Honduras.⁵⁶ La valoración seguía la pista del desarrollo histórico del sector judicial en Honduras.⁵⁷ La valoración también incluía antecedentes de instituciones gubernamentales y agencias que participan en el sistema judicial y crítica, a veces duramente, el modo en que estas instituciones operan.⁵⁸

Buena parte de la legislación actual hondureña es obsoleta y hay necesidad de revisión legislativa en un buen número de áreas. Los resultados de nuestro estudio indican que las leyes aprobadas por el Congreso, en relación a la Administración de Justicia, son consideradas poco realistas y que hay escaso conocimiento de las leyes en vigor en esta área. Esto hace difícil que la población afectada por el sistema pueda hacer adecuado uso de él.

Ver pág. 8 cit. nota anterior. La valoración también revela críticas al respecto de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP) que regula las actividades de otras fuerzas empleadas para hacer cumplir las leyes e investiga delitos

53 Honduras Executive Summary, pág. 1, cit. nota 51.

54 Ver cit. nota anterior. La Comisión Nacional Hondureña, establecida por decreto-ley a finales de 1985 y cuya creación fue promovida por la AID, consiste en un grupo de individuos que supervisan las actividades de AOJ al respecto de la Administración de Justicia. Cit. nota anterior. No todos los proyectos bilaterales AOJ han incluido Comisiones Nacionales. Por ejemplo, los proyectos bilaterales de El Salvador y Bolivia no incluyeron tales Comisiones. Mendelson, págs. 35, 45, cit. nota 3.

55 Honduras Executive Summary, pág. 2, cit. nota 51.

56 Ver págs. 3-4, cit. nota anterior. Aunque esas revisiones se realizaron en relación con todas las valoraciones de sector, los representantes locales han prestado distinta atención a las valoraciones del sector. Por ejemplo, la revisión de la Valoración del Sector Panameño no se dio según lo planeado originalmente debido a la deterioración y finalización posterior del Proyecto Bilateral AOJ para Panamá. Panama Executive Summary, págs. 1, 3, cit. nota 47.

57 Honduras Executive Summary, págs. 4-7, cit. nota 51. Esa sección de la valoración se refiere, por ejemplo, a la lucha política del Poder Judicial para asegurar fondos para la terminación en 1986 de un nuevo edificio para el Tribunal Supremo de Honduras, basado en la garantía constitucional hondureña de que el Tribunal Supremo debe recibir un presupuesto anual del 3% del presupuesto nacional. Ver pág. 7, cit. nota anterior.

58 Ver págs. 7-9, cit. nota anterior. Por ejemplo, valoraciones de sector resumen dificultades en relación con la forma en que el Congreso en Honduras considera y regula la legislación, concluyendo que:

graves tanto comunes como políticos.⁵⁹ Discutió también el descontento con el Ministerio Público cuyas funciones de fiscalía son llevadas a cabo por dos grupos diferentes: "fiscales" y "procuradores" quienes investigan y persiguen delitos que aparecen como resultado de investigaciones dirigidas por la "contratoría", el equivalente hondureño de la General Accounting Office (GAO).⁶⁰ La valoración detalla la falta de personal, profesionales entrenados y otros problemas operativos en relación con los fiscales.⁶¹ También documenta la percepción negativa por parte de los abogados locales de que los Colegios de Abogados funcionan más como un club social y sólo muy débilmente como una organización disciplinaria,⁶² y critica la educación jurídica por tener presupuestos y recursos bibliográficos inadecuados, así como la dependencia en el método de enseñanza de clases tipo conferencias y el uso de profesores a tiempo parcial.⁶³

Otra parte de la valoración está dedicada a una revisión de las insuficiencias de los tribunales hondureños en general.⁶⁴ Esta parte de la valoración discute la tardanza y el largo camino a los que los litigantes hacen frente, atribuyendo estos problemas al "arbitrario" emplazamiento de los tribunales que están establecidos "sin prestar consideración al tipo de caso".⁶⁵ La valoración hace también referencia a la regulación de la judicatura que estaba diseñada para eliminar el criterio político en la selección y destitución de jueces.⁶⁶ Según la valoración, los abogados informaron que su mayor prioridad sería llevar a cabo con éxito la regulación de la judicatura porque ellos consideraban la politización en la selección de jueces y el alto grado de renuncia en la judicatura como temas muy serios.⁶⁷ La valoración identifica al mejoramiento de la administración de los tribunales, incluyendo sus presupuestos, planificación y sistemas de admi-

59 Ver pág. 10, cit. nota anterior. Por ejemplo, las valoraciones de sector notaron la percepción general de que esta agencia, parte de las fuerzas armadas hondureñas, no está bajo control civil y existe en ella corrupción además de ser indiferente a los intereses populares.

60 Ver cit. nota anterior.

61 Ver pág. 11, cit. nota anterior.

62 Ver pág. 12, cit. nota anterior.

63 Ver cit. nota anterior.

64 Ver págs. 13-15, nota anterior.

65 Ver pág. 13, cit. nota anterior.

66 Ver págs. 13-14, cit. nota anterior. En el momento de las valoraciones, la ley estaba en vigor sólo técnicamente porque no se había adoptado ninguna regla administrativa para hacer que la ley fuera efectiva, y muchos jueces no eran conscientes de la existencia de la ley. Ver pág. 14, cit. nota anterior.

67 Ver pág. 14, cit. nota anterior.

nistración de recursos humanos, como otro serio problema.⁶⁸ La valoración también cita como "necesidad extrema" la creación de un programa para entrenar a jueces y proveerlos con manuales sobre leyes, procedimiento, formularios para los casos y material bibliográfico básico.⁶⁹ No es de extrañar que la valoración encuentre que el presupuesto para justicia "no ha guardado relación con las necesidades del sistema judicial"⁷⁰ y ha caído muy por debajo del obligado 3% establecido en la Constitución.⁷¹

La valoración también examina el sistema penitenciario, concluyendo que es el "eslabón más débil" en todo el sistema debido a la masificación de las prisiones y la imposibilidad de cubrir "las necesidades básicas" de los prisioneros.⁷² La valoración concluye que los "peores casos de violaciones de derechos humanos ocurren en el sistema penitenciario donde debido a las severas condiciones en que se encuentra, no se cumplen ni siquiera las más básicas normas de las Naciones Unidas en relación al tratamiento de prisioneros".⁷³ La valoración es también dura con el proceso hondureño, concluyendo que "no está caracterizado por una fuerte adherencia a los requisitos del 'juicio justo' como el derecho a no declarar contra sí mismo, la prohibición de mantener incomunicados a los defendidos, el derecho a ser representado por un abogado, el derecho a un juicio público y períodos fijos para el cumplimiento de las diferentes fases del proceso".⁷⁴ El estudio también apunta que debido a que la ley hondureña sólo permite la libertad bajo fianza mediante el pago de una cantidad monetaria, un gran número de personas son encarceladas por no poder hacer frente a la cantidad requerida.⁷⁵ Además, la fase de investigación, que debería concluir en el plazo de un mes, toma un promedio de "ocho meses para las personas con abogado privado y 22.6 meses para quienes no lo tienen".⁷⁶ Más aún, según la ley hondureña, el derecho a un abogado solo se tiene al final

68 Ver cit. nota anterior.

69 Ver págs. 14-15, cit. nota anterior.

70 Ver págs. 15-16, cit. nota anterior.

71 Ver págs. 14-15, cit. nota anterior.

72 Ver págs. 15-16, nota anterior.

73 Ver pág. 21, cit. nota anterior. Las valoraciones del sector indican que de los 3635 prisioneros existentes, sólo el 20.6% había sido condenado mientras que el 77.4% eran detenidos esperando juicio. Ver pág. 15, cit. nota anterior. El 1.4% restante no había cometido ningún crimen, pero estaban detenidos "debido a la influencia de algún miembro de la familia o enemigo y no tienen ningún recurso para salir". Ver cit. nota anterior.

74 Ver pág. 16, cit. nota anterior.

75 Ver cit. nota anterior.

76 Ver págs. 16-17, cit. nota anterior.

de la fase de investigación y principio de la vista oral.⁷⁷ Dada la importancia de la fase de investigación, esto indica "una efectiva negación de este derecho".⁷⁸

La valoración concluye con un resumen de las prioridades a tener en cuenta a la hora de actuar: sugerencias para desarrollar un sistema "moderno de seguimiento legislativo";⁷⁹ una propuesta para desarrollar una política nacional de lo criminal que incluyese una transferencia gradual de FUSEP a control civil;⁸⁰ y mecanismos para clarificar, simplificar y hacer el sistema legal más accesible a la población, incluyendo la disponibilidad de consejo legal gratuito para los defendidos.⁸¹ También es notable la necesidad de desarrollar una regulación de la judicatura y de los sistemas de administración y dirección de ella, promover la coordinación entre los diversos componentes institucionales del sistema legal y proveer a los jueces con el material y entrenamiento que necesitan.⁸²

Muchos de los problemas identificados en las valoraciones del sector hondureño también son observados en la valoración de los sectores en otros países.⁸³ Con frecuencia los jueces no son libres de decidir casos sin ser influenciados políticamente, están sujetos a conflictos de intereses, y les son negados los requisitos básicos de una carrera profesional estable.⁸⁴ También les son negados recursos básicos llámese, entrenamiento, personal y materiales legales básicos que les permitan celebrar juicios regular y eficazmente.⁸⁵ Son frecuentes las terribles historias sobre la existencia de códigos obsoletos,

77 Ver págs. 11, 17, cit. nota anterior.

78 Ver pág. 17, cit. nota anterior.

79 Ver págs. 17-18, cit. nota anterior.

80 Ver pág. 19, cit. nota anterior.

81 Ver pág. 20, cit. nota anterior.

82 Ver págs. 22-25, cit. nota anterior.

83 Ver, v.g. Panama Executive Summary, págs. 7-27, cit. nota 47. Ver también Action Plan, págs. 9-13, cit. nota 20 (resumen los fallos del sistema de justicia en Latinoamérica y El Caribe basado en un repaso de las valoraciones del sector).

84 Ver, v.g. Panama Executive Summary, pág. 14, cit. nota 47 (discute la figura de los "corregidores", similar a los jueces de paz, que son responsables ante el Ejecutivo y está fuera de la supervisión del Poder Judicial); ver también José Ma. Rico y Luis Salas, *Independencia Judicial en América Latina: Replanteamiento de un Tema Tradicional*, 1 (1990) (analiza en base a las valoraciones de sector y otras publicaciones disponibles, y los modos en que se ve amenazada la independencia del Poder Judicial en Latinoamérica); Mendelson, págs. 7-12, cit. nota 3 (sintetiza los vanos esfuerzos del Poder Judicial en Latinoamérica para contrarrestar la autoridad del Ejecutivo). El resultado de las valoraciones confirma lo que otros han señalado durante mucho tiempo. Ver, v.g. Keith S. Rosenn, *The Protection of Judicial Independence in Latin America*, 19 *Inter-Am. L. Rev.* 1, 32 (1987).

85 Ver Panamá Executive Summary, pág. 18, cit. nota 47.

acumulación de sentencias a registra, sistemas de mantenimiento de archivos extremadamente anticuados, rudimentario o casi inexistente interés por mantenerse al día profesionalmente a través de la asistencia a cursos y seminarios, bajos salarios y corrupción. Según las valoraciones, factores históricos, financieros y políticos contribuyen a la gravedad de los problemas.⁸⁶

C. LOS PROYECTOS DE AOJ

Los proyectos bilaterales AOJ en los que participaban los Estados Unidos y ciertas naciones latinoamericanas y del Caribe, intentaron hacer referencia al menos a algunas de las prioridades identificadas en la valoración del sector de cada país.⁸⁷ Así el proyecto bilateral hondureño de 5 años de duración que comenzó en agosto de 1987 forma parte de un proyecto más amplio dotado de 16 millones de dólares titulado "Refuerzo de las Instituciones Democráticas".⁸⁸ Los amplios propósitos de ese proyecto son mejorar la eficacia de las instituciones democráticas clave (El Poder Judicial, El Parlamento, y el Tribunal Nacional de Elecciones junto con el Registro Nacional), "mejorar la calidad de las dotes de mando de los líderes locales e incrementar el conocimiento y participación de la población hondureña al respecto del proceso democrático".⁸⁹ La asistencia específica que debía facilitarse de acuerdo al proyecto de AOJ se asemeja a muchas de las prioridades identificadas en las valoraciones del sector. El proyecto AOJ se centra en: (1) la administración de los tribunales, incluyendo asistencia para la reforma de la judicatura, para diseñar y organizar un sistema de abogados de oficio y para facilitar la organización y dirección de los presupuestos y el planeamiento; (2) entrenamiento, incluyendo prácticas durante la prestación de servicios, visitas de observación a los Estados Unidos y otros países organizadas para empleados de juzgados y profesores de derecho, y entrenamiento técnico para el personal administrativo que asiste al Poder

86 Action Plan, pág. 11, cit. nota 20. Las razones del colapso en la administración de justicia se debe entre otras cosas a la falta de modernización de los códigos españoles y franceses de los siglos XVIII y XIX, los inevitables problemas de recursos inadecuados en economías en vías de desarrollo, y reticencia política para conceder al Poder Judicial independencia real. Ver págs. 11-12, cit. nota anterior.

87 Una excepción obvia a esto fue el proyecto de Reforma Judicial para El Salvador cuyo diseño se inició sin el beneficio de una valoración previa del sector. Una valoración de él se llevó a cabo más tarde en ese país. Ver Panamá Executive Summary, pág. 1, cit. nota 47.

88 Project Catalog, cit. nota 10. Otros componentes son "realce en la legislación", "mejoramiento de censos y de procesos electorales" y "preparación de líderes democráticos". Ver cit. nota anterior.

89 Ver cit. nota anterior. Sin embargo, a pesar del énfasis puesto en los problemas con el sistema penitenciario, no se ha destinado asistencia a ese tema como tal. Ver cit. nota anterior.

Judicial; (3) apoyo administrativo, incluyendo apoyo para programas piloto de justicia para la paz y de turnos de oficio; (4) información pública consistente en campañas a través de los "medios de comunicación de masas para hacer que el pueblo comprenda mejor las leyes y el sistema judicial"; y (5) facilitar material como sistemas de computación, objetos de papelería, mobiliario y repuestos.⁹⁰

Otros proyectos bilaterales importantes, que suman entre 2 a 16 millones de dólares están ahora en camino en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú.⁹¹ Muchos de los componentes de los proyectos de El Salvador y Honduras se repiten, adaptados a la realidad local, en estos proyectos; sin embargo, pocos de ellos son tan complejos.⁹² Además, Argentina, Chile, Ecuador y Panamá han iniciado la andadura hacia la participación en proyectos bilaterales de AOJ, incluyendo modestas contribuciones a instituciones locales.⁹³ En casi todos los países el establecimiento de proyectos bilaterales de AOJ lleva consigo la creación de una "comisión nacional" de altos representantes gubernamentales que representan las diversas ramas del gobierno interesadas en el proyecto, como es el Ministerio de Justicia y el Tribunal Supremo⁹⁴ Estas Comisiones Nacionales tienen la misión de aprobar los proyectos bilaterales y supervisar su ejecución.⁹⁵ Además, los proyectos bilaterales o ciertos componentes de dichos proyectos se llevan a cabo a veces a través de instituciones de base local.⁹⁶ Generalmente, estas instituciones han participado en actividades de carácter judicial o legal con anterioridad a la

90 Ver cit. nota anterior.

91 Ver cit. nota anterior. Ve también Agency for Int'l Dev., Request for Proposals, Regional Admin. of Justice Project, Bureau for Latin America and The Caribbean C-1 a C-8 (1991) [en adelante RFP] (describe los objetivos y ámbito de los proyectos bilaterales AOJ en varios países latinoamericanos y caribeños).

92 Ver Project Catalog, cit. nota 10. Aunque los componentes de los proyectos bilaterales varían de país a país en respuesta a las diversas necesidades, la asistencia incluye generalmente proyectos para la mejora de la administración de los tribunales mediante programas de entrenamiento para los administradores de los tribunales, la redacción de una regulación para el personal, desarrollo de sistemas computarizados para el seguimiento de los casos o de los datos y funciones de contabilidad, o mejoramiento del sistema de financiación de la justicia. A veces incluyen asistencia legal para los necesitados; establecimiento de programas de entrenamiento y prácticas para jueces; el diseño o construcción de un banco de datos para la obtención de jurisprudencia mediante ordenador; publicación o distribución de materiales legales; y la realización de estudios para la identificación de problemas. Ver cit. nota anterior.

93 Ver cit. nota anterior.

94 Ver Checchi and Co. Consulting, Final Report, Interim Evaluation of the Regional Administration of Justice Report 1, 8 (1988) [en adelante Interim Evaluation]; ver también cit. nota 55.

95 Ver cit. nota anterior.

96 Project Catalog, cit. nota 10. Estas instituciones incluyen la Fundación de Educación Superior (FES) en Colombia, la Fundación La Ley en Argentina, y la Corporación de Promoción Universitaria (CPU) en Chile. Ver cit. nota anterior.

creación del proyecto de AOJ y son una alternativa a que sea la Misión de la AID o cualquier entidad con base en los Estados Unidos la que lleve a cabo el proyecto.

Dos de los proyectos "regionales" de AOJ fueron concebido para complementar las actividades bilaterales y facilitar la cooperación entre los países participantes. El proyecto Regional de AOJ para Centroamérica, creado en marzo de 1985, tiene como base central un proyecto, de 10 millones de dólares en presupuesto, conjunto con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), situado en San José, Costa Rica.⁹⁷ Los cinco años iniciales de subvención a ILANUD comprendieron principalmente la asistencia regional a Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, la República Dominicana y más tarde, en 1986, a Guatemala.⁹⁸ La subvención también proporcionó unas actividades de entrenamiento más reducidas para el personal judicial en Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Uruguay.⁹⁹ Bajo los términos de la subvención, ILANUD estaba obligada a desarrollar un proyecto compuesto de varios elementos y a recibir apoyo institucional.¹⁰⁰ El objetivo a largo plazo era hacer de ILANUD un centro regional para las actividades de AOJ.¹⁰¹

Dos de los componentes principales de la asistencia a ILANUD, las actividades de entrenamiento y los servicios de consulta, son similares a aquellos de los proyectos bilaterales. Como en los proyectos bilaterales, el componente de entrenamiento en ILANUD ha incluido cursos para establecer sistemas de responsabilidad judicial, centrándose en áreas como la planificación, el seguimiento de casos, sistemas estadísticos, sistemas para presupuestos y manejo de la documentación.¹⁰² Los programas de entrenamiento han tenido también otra misión: incentivar la aceptación de la noción de que el entrenamiento durante la prestación del servicio es necesario y apropiado, incluso

97 Carothers, págs. 212-13, cit. nota 1; Interim Evaluation, pág. 1, cit. nota 95. ILANUD es una organización no-gubernamental internacional formada en 1975 mediante un acuerdo entre el gobierno de Costa Rica y las Naciones Unidas. Agency for Int'l Dev., Project Paper Supplement, Regional Admin, of Justice Project, Bureau for Latin America and the Caribbean 1, pág. 3 (1988) [en adelante PP Amendment].

98 Interim Evaluation, pág. 2, cit. nota 95.

99 Ver cit. nota anterior.

100 Ver págs. 7-12, cit. nota anterior.

101 Ver cit. nota anterior; PP Amendment, pág. 3, cit. nota 98.

102 Interim Evaluation, págs. 47-54, cit. nota 95; PP Amendment, pág. 16, cit. nota 98; Project Catalog, cit. nota 10.

para jueces miembros del tribunal.¹⁰³ Además, a través del entrenamiento se ha intentado ampliar algunos valores de la separación de poderes, como: reforzar los elementos progresivos en los sistemas de justicia nacionales y las asociaciones nacionales de colegios de abogados que ampliarían las reformas de sus sistemas de justicia, particularmente en las áreas de independencia judicial y estabilidad en la carrera... incrementar la conciencia ciudadana al respecto de los derechos humanos y legales garantizados por las constituciones y leyes... animar al público a acudir a los tribunales para reivindicar esos derechos.¹⁰⁴

El elemento referente a los servicios de asesoría ha incluido la creación de proyectos piloto para el seguimiento y dirección de los casos, para sistemas de recopilación e información de legislación y jurisprudencia, para el reparto de materiales legales básicos y de referencia bibliográfica, y para visitas de estudio a E.E.U.U. y Puerto Rico para administradores de los tribunales latinoamericanos.¹⁰⁵ El proyecto ha incluido también algunas actividades como seminarios, organizados regionalmente, sobre el funcionamiento e institucionalización de la justicia agraria así como sobre la ejecución de las leyes de protección del medio ambiente.¹⁰⁶ Hoy día, el proyecto regional de AOJ incluye actividades en América Central y del Sur y está autorizado hasta finales de 1992 con una dotación de fondos de algo más de 25 millones de dólares.¹⁰⁷

Finalmente, este proyecto regional de AOJ patrocina una variedad de pequeños Proyectos de AOJ que corresponden con otros aspectos de la estrategia general de la AID. Estos proyectos incluyen pequeñas subvenciones a la Agencia de Información estadounidense (USIA) para establecer un programa de intercambios internacionales; a la Asociación Interamericana de Colegios de Abogados para una cumbre de colegios de abogados de la región centroamericana; a la Asociación Americana de Colegios de Abogados (ABA) para organizar seminarios en varios países centroamericanos sobre arbitraje y otras alternativas para la resolución de controversias; y a la Fundación Interameri-

103 PP Amendment, págs. 9-15, cit. nota 98. Con esta finalidad otros proyectos bilaterales en la región han querido establecer "escuelas judiciales" para el entrenamiento y práctica de los jueces. Project Catalog, cit. nota 10.

104 PP Amendment, pág. 9, cit. nota 98.

105 Ver págs. 16-21, cit. nota anterior; Project Catalog, cit. nota 10.

106 PP Amendment, págs. 21-24, cit. nota 98.

107 Project Catalog, cit. nota 10.

cana de Colegios de Abogados para un programa diseñado para "fortalecer las Asociaciones Centroamericanas de Colegios de Abogados".¹⁰⁸

Un segundo programa regional se ha centrado en el Caribe. El Proyecto para el Mejoramiento de la Justicia en El Caribe (Proyecto Caribe), iniciado en 1985, es bastante distinto de las otras actividades bilaterales y regionales. Está diseñado para fortalecer los sistemas legales anglosajones en Belice, Jamaica y las pequeñas islas estado del Este del Caribe.¹⁰⁹ La diferencia en la asistencia de AOJ a estos países responde a la percepción de que las necesidades de estos países, la mayoría de los cuales obtuvo la independencia de Inglaterra recientemente en términos relativos, difieren de las necesidades de los países centroamericanos y deben muchos de sus problemas al pequeño tamaño de los sistemas judiciales de estos estados.¹¹⁰ Este Proyecto con un presupuesto hasta finales de 1990 de 13 millones de dólares, consiste en una subvención a la Universidad de West Indies para material, asistencia técnica, entrenamiento y mantenimiento de una biblioteca central de derecho y en fondos destinados al gobierno jamaicano para asistencia a su Tribunal Supremo y su Registro Civil.¹¹¹

Con proyectos bilaterales o actividades regionales en diecisiete principales países beneficiarios en el hemisferio, el programa de AOJ se extiende ampliamente a pesar de las pequeñas cantidades que los Estados Unidos destinan a él.

D. LECCIONES APRENDIDAS

El Programa de AOJ se diferencia de los proyectos anteriores para el derecho y desarrollo en varios palpables aspectos. Es de destacar que el Programa de AOJ se ha caracterizado por la asistencia a la *administración* de

108 Action Plan, pág. 8, cit. nota 20; Mendelson, págs. 20, 29-30, cit. nota 3.

109 Ver Carothers, pág. 213, cit. nota 1; Project Catalog, cit. nota 10.

110 Ver Action Plan, págs. 31-32, cit. nota 20; Project Catalog, cit. nota 10.

111 Ver Action Plan, págs. 29-32, cit. nota 20; Project Catalog, cit. nota 10. Aparte de los proyectos AOJ, la asignación anual del Congreso por 20 millones de dólares también ha financiado el programa de asistencia para entrenamiento sobre la investigación criminal internacional (ICITAP). Ver Project Catalog, cit. nota 10. En 1985, debido a la renuencia de la AID a participar en la asistencia a la policía y dada la experiencia del Departamento de Justicia, la AID transfirió 160.000 dólares iniciales al Departamento de Justicia. Bajo la dirección del Departamento de Estado, el Departamento de Justicia fue encargado de desarrollar programas para mejorar la capacidad para la investigación criminal llevada a cabo bajo control de la fiscalía. Ver cita anterior. Aunque el ámbito del programa ICITAP ha crecido en tamaño desde entonces, llegando a recibir financiación de hasta 7 millones de dólares en 1990, permanece sin embargo bajo la jurisdicción del Departamento de Estado y de Justicia. Ver nota anterior. Los programas ICITAP, dirigidos generalmente al cuerpo policial y no al Poder Judicial, están fuera del ámbito de estudio de este artículo. Para un estudio de las críticas a ICITAP y la capacidad de investigación de la policía ver Carothers, págs. 231-15, cit. nota 1; Lawyers Committee, págs. 177-87, cit. nota 7; WOLA Report, págs. 4, 26, 28, cit. nota 20.

justicia más que por desarrollar la reforma de códigos o por intentar reformar la educación jurídica como tal. El foco de atención ha estado en el entrenamiento y asistencia material dirigida a las necesidades del Poder Judicial, como por ejemplo el mejoramiento del acceso a bibliotecas, sofisticados métodos de administración de los juzgados y dirección de personal, y mejores métodos de seguimiento de los casos. El Programa de AOJ se ha centrado en la asistencia práctica a aquellos relacionados con la actividad cotidiana de la administración de justicia, como administradores de tribunales y jueces, en vez de asistencia a (o por) profesores de derecho estadounidenses. Este énfasis responde a acusaciones de que los abogados anglosajones tienen poco que ofrecer a su contraparte en el sistema legal civil en lo que se refiere a derecho sustantivo pero pueden ser de gran ayuda en cuanto a facilitar asistencia técnica en la administración de los tribunales e investigación penal.¹¹² La concentración en el mejoramiento de la administración de los juzgados también se ha dirigido, hasta cierto punto, y indirectamente, a los problemas de mejora del acceso a la justicia a través, por ejemplo, del apoyo a servicios legales que sirven a los pobres.¹¹³

Los proyectos de AOJ en la década de los 80 redujeron la participación de abogados estadounidenses, y la AID no siguió las recomendaciones de la Comisión Centroamericana para resaltar la participación de las facultades de derecho estadounidenses o para centrarse en programas de intercambio de abogados entre los Estados Unidos y los países al Sur.¹¹⁴ En vez de enviar a abogados estadounidenses a Latinoamérica, el programa ha puesto énfasis en el entrenamiento entre los mismos latinoamericanos. Cuando el programa ha encargado a extranjeros que llevaran a cabo el entrenamiento, estos han sido en su mayoría de un país con sistema legal civil, generalmente dentro de Latinoamérica o de Europa.¹¹⁵ El Programa de AOJ no ha intentado exportar códigos estadounidenses a la región.¹¹⁶ Con raras excepciones como la de CORELESAL en el proyecto para El Salvador¹¹⁷ y la asistencia técnica para

112 Ver Carothers, pág. 211, cit. nota 1.

113 *Lawyers in the Third World*, pág. 21, cit. nota 2 (critica los programas para el derecho y desarrollo y urge una visión diferente que "examine el impacto social de la profesionalización de las estructuras legales y administrativas para que grupos de escasos recursos económicos y que residen en las afueras de la sociedad puedan acceder a recursos que satisfagan sus necesidades esenciales").

114 Ver texto que acompaña a la nota 16.

115 Ver WOLA Report, pág. 30, cit. nota 20.

116 Greenberg, pág. 131, cit. nota 2 (se refiere a como la exportación de códigos estadounidenses era uno de los objetivos de los programas para el derecho y desarrollo). Pero, ver Mendelson, pág. 55, cit. nota 3 (se refiere a que "los defensores de los programas para el derecho y desarrollo evitaron la exportación directa de instituciones legales").

117 Ver el texto que acompaña a la nota 10.

facilitar la entrada en vigor de las leyes o regulaciones directamente relacionadas con la administración de los juzgados (como aquellas que se refieren a la judicatura y a su protección), la AID ha evitado facilitar ayuda destinada a la creación de nueva legislación.

Los esfuerzos de AOJ han intentado también la promoción de propósitos y han respondido también a iniciativas locales. Componentes de los proyectos de AOJ, particularmente en los proyectos bilaterales, se corresponden generalmente a las necesidades locales tal y como los beneficiarios de la ayuda las articulan.¹¹⁸ Esto se ve más claramente en el extenso y costoso estudio de los sectores, en la confianza puesta a las Comisiones Nacionales y las organizaciones locales para que lleven a cabo al menos algunos proyectos, así como en los intermediarios elegidos para desarrollar los proyectos regionales, como ILANUD y la Universidad de West Indies.¹¹⁹

El Programa de AOJ parece querer rechazar la presunción de que un método científico y perfecto de reforma legal existe que resulta en el desarrollo social, económico y político, a pesar de que esta idea influyó mucho en el período de los proyectos para el derecho y desarrollo.¹²⁰ El Programa de AOJ no intenta demostrar que existen determinadas "hipótesis sistemáticas y universales, sobre las relaciones entre el derecho y la sociedad en el Tercer Mundo" con clara validez.¹²¹ Tampoco están diseñados los proyectos de AOJ para producir una pura investigación empírica sin aplicación práctica. Los proyectos bilaterales, así como sus componentes separados, son específicos para cada país y a veces dependen de propuestas anteriores articuladas por programas locales o instituciones con experiencia previa en esfuerzos de reforma del sector legal. El hecho de que los componentes de los proyectos bilaterales sean similares en los distintos países, es producto de la visión "pragmática en cuanto a la resolución de los problemas" en la que se basa la nueva estrategia de la AID más que de ningún gran diseño intelectual.¹²² Más aún el Programa de AOJ no parece ya albergar ilusiones sobre la superioridad de los abogados o del derecho

118 David J. Dodd et al., *The Inter-American Legal Services Association: Promoting the Role of Law in Social Change in Latin America and The Caribbean*, Law. Am., Fall 1980, págs. 533, 546 (urge la participación local en el diseño de los proyectos y en su dirección).

119 Como se ha comentado, la estrategia de la AID refleja la percepción de que "un proyecto funcionará solo si la contraparte local está comprometida al cambio, toma posesión de él y el programa hace que se sienta con poder para actuar". Mendelson, pág. 16, cit. nota 3.

120 Trubek y Galaner, págs. 1065, 1094-95, cit. nota 2.

121 Ver pág. 1094, cit. nota anterior.

122 Ver págs. 1097-98, cit. nota anterior; también Carl, pág. 3, cit. nota 2 (se refiere a la necesidad de proveer asistencia que responda a los intereses locales).

estadounidenses.¹²³ De hecho buena parte del programa no se refiere a abogados en absoluto sino que se centra en desarrollar las habilidades de otros profesionales, como los bibliotecarios, administradores de juzgados y directores financieros y de personal.¹²⁴ Como apuntó el proyecto de Honduras, los participantes en estos proyectos son más conscientes de la necesidad de coordinar las actividades desarrolladas en los países beneficiarios en las que participan agencias gubernamentales interesadas aparte del Poder Judicial.¹²⁵ La participación de otras agencias y consideraciones sobre alternativas a los tribunales, como la resolución de disputas alternativas, responde a la crítica de que los viejos programas para el derecho y desarrollo se centraron excesivamente en los tribunales, ignorando que la cooperación con otros actores gubernamentales era necesaria para tratar de una manera efectiva con los problemas de fondo.¹²⁶

Finalmente, algunos de los proyectos de AOJ como el de Honduras también intentan referirse al problema de que la ignorancia masiva, la histórica desconfianza y el miedo a los tribunales, los abogados y la ley hace ilusorio el acceso, en igualdad de condiciones, a remedios legales. Así, los proyectos a veces incluyen esfuerzos de información dirigidos a educar a la población en general sobre leyes existentes y procesos para incrementar el nivel de participación pública en la elaboración y cumplimiento de las leyes.¹²⁷

123 Gardner, págs. 3-26, cit. nota 2.

124 Compare las críticas de Trubek y Galanter, págs. 1067, 1073-75, cit. nota 2; *Lawyers in the Third World*, págs. 46-47, 64, 346, 356, cit. nota 2.

125 Ver texto que acompaña a la nota 91. El de Honduras no es el único proyecto bilateral que incluye asistencia amplia a la legislatura, sistemas electorales y al ejecutivo. Ver, v.g. *Project Catalog*, cit. nota 10 (hace referencia a que la asistencia a Bolivia abarcaría las necesidades legislativas y judiciales); Mendelson, pág. 26, cit. nota 3 (describe la variedad de proyectos guatemaltecos que cubren la legislación, procesos electorales y las operaciones de la oficina del procurador para derechos humanos). Además algunos países beneficiarios de los proyectos AOJ han recibido asistencia para el desarrollo político por parte de fuentes distintas del Programa AOJ. Ver, v.g. Carothers, págs. 196-236, cit. nota 1 (revisa los diversos programas de asistencia expresamente dirigidos a las naciones latinoamericanas).

126 Ver, en general, Robert B. Seidman, *The State, Law and Development* 1, pág. 214 (1978) (crítica el papel de los tribunales Occidentales porque no resuelven los pleitos sino que crean ganadores y perdedores); Trubek y Galanter, pág. 1077, 1078, cit. nota 2 (discute la necesidad de interrelacionar las distintas ideas y la necesidad de que haya una presencia de personas no profesionales del derecho en el proceso de resolución de disputas).

127 *Lawyers in the Third World*, págs. 53, 372-73, cit. nota 2 (sugiere que la ignorancia y la sospecha del público al respecto de la ley detiene el progreso); Hall & Fretz, págs. 792-93, cit. nota 2 (mantiene que los programas de servicios legales en países en vías de desarrollo deben usar sus recursos en educar al público en general para que dejen de desconfiar de la ley).

III. Críticas al programa AOJ

A pesar de las muchas y ostensibles diferencias entre los viejos y nuevos programas de asistencia al sector legal en el Tercer Mundo por los Estados Unidos, las críticas que hasta la fecha se han venido haciendo al Programa de AOJ pueden provocar una cierta perspicacia en aquellos quienes estuvieron involucrados en los proyectos anteriores para el derecho y desarrollo. De ese modo, los proyectos bilaterales de AOJ en El Salvador, Guatemala y Colombia sufrieron un bombardeo de críticas durante una conferencia ofrecida en 1990 por la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA). En un informe emitido después de la conferencia, los participantes de WOLA sugirieron que había poca evidencia empírica de que algunos de estos proyectos habían mejorado la capacidad técnica de los sistemas judiciales de estos países.¹²⁸ Especialmente en los casos de los tribunales de Guatemala y El Salvador, este informe alega que había una demostrable continuidad de fracasos en la persecución de las violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas del gobierno.¹²⁹ Muchos de los participantes en la conferencia de WOLA encontraron la asistencia estadounidense a la policía en Guatemala y El Salvador particularmente problemática.¹³⁰ También criticaron tres de los cuatro componentes del proyecto en El Salvador, sugiriendo que tanto el SIU como la Comisión de Investigación habían fracasado en investigar casos de violaciones de derechos humanos,¹³¹ que la JPU, que había intervenido únicamente en dos casos referentes al asesinato de dos ciudadanos estadounidenses, había sido un fracaso similar y ahora estaba "prácticamente muerta";¹³² y que CORELESAL había fracasado ampliamente en incentivar la adopción de nueva legislación.¹³³

En general, los participantes en la conferencia criticaron el proyecto de El Salvador por tener una "alma dividida" porque el SIU y el JPU tuvieron el objetivo de asegurar la justicia en casos de prominentes violaciones de derechos humanos en un corto espacio de tiempo, mientras que los componentes de entrenamiento de jueces y CORELESAL correspondían a deseos para un

128 WOLA Report, pág. 2, cit. nota 20.

129 Ver págs. 3-4, cit. nota anterior.

130 Ver págs. 4-5, cit. nota anterior.

131 Ver págs. 4-5, 20, cit. nota anterior.

132 Ver págs. 19-20, cit. nota anterior.

133 Ver pág. 20, cit. nota anterior.

cambio sistemático a largo plazo.¹³⁴ Los participantes en la conferencia de WOLA aludieron también a serias cuestiones sobre la viabilidad de la asistencia a regímenes políticos inestables. Algunos mantenían que ni el gobierno salvadoreño¹³⁵ ni el régimen en Guatemala¹³⁶ estaba seriamente comprometido con la reforma democrática.

En la conferencia los participantes también cuestionaron, en varios aspectos, los esfuerzos de la AID en Colombia. Por ejemplo, los participantes sugirieron que la entidad privada no gubernamental responsable de llevar a cabo el proyecto en Colombia estaba fuera de "la esfera del debate público y no tenía relevancia",¹³⁷ que el presidente de Colombia "podía dictar decretos acordes a las recomendaciones del proyecto de AOJ sin el beneficio del apoyo y debate público",¹³⁸ y que la asistencia prestada por los proyectos de AOJ otorgó "legitimidad al sistema judicial... sin mencionar los problemas de fondo de la distribución de la tierra y la justicia social".¹³⁹ Además, los participantes estaban preocupados por la relación y posible conflicto entre los propósitos de "construcción institucional a largo plazo" de los proyectos de AOJ y los propósitos a corto plazo de los Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas en Colombia, y porque "la actual política estadounidense parece contradictoria, apoyando la construcción institucional dentro del sistema judicial a través del Programa AOJ mientras que al mismo tiempo promociona los esfuerzos para combatir el tráfico de drogas aún cuando ello significaba comprometer el sistema judicial".¹⁴⁰

El examen del proyecto El Salvador llevado a cabo por los abogados del Comité para Derechos Humanos tuvo un resultado similar. Ese examen reabrió el sumario de casos específicos referentes a violaciones de derechos humanos que las autoridades salvadoreñas no habían perseguido, y recomendaba la

134 Ver pág. 34, cit. nota anterior. Para una visión más positiva, aunque todavía crítica, de los proyectos en El Salvador, ver Mendelson, págs. 33-35, cit. nota 3 (hace referencia a un informe de la Oficina General de Contabilidad estadounidense que notó ciertos problemas técnicos en relación a la puesta en práctica de la reforma judicial, sin embargo elogió algunos aspectos del sistema en El Salvador, por ejemplo el SIU).

135 Ver, v.g. WOLA report, págs. 27-28, cit. nota 20 (sugiere que El Salvador no estaba comprometido seriamente a reforzar sus instituciones democráticas después de la victoria de ARENA en las elecciones presidenciales de 1989).

136 Ver págs. 39-40, cit. nota anterior (resume las inconstantes acciones del gobierno guatemalteco al respecto de la reforma y fracasos en la persecución de casos de violaciones de derechos humanos posteriores al intento de golpe de 1988).

137 Ver pág. 31, cit. nota anterior.

138 Ver pág. 32, cit. nota anterior.

139 Ver cit. nota anterior.

140 Ver pág. 33, cit. nota anterior.

suspensión de la asistencia en base a que la AID estadounidense estaba sirviendo como instrumento de la represión estatal.¹⁴¹

Las críticas a los proyectos de AOJ no han venido solo desde fuentes exteriores al gobierno de los Estados Unidos. Las evaluaciones llevadas a cabo por la propia AID sobre algunos proyectos, como el Proyecto Regional AOJ, denotan graves dificultades operativas. ILANUD es un caso típico. Con anterioridad a la influencia de los fondos proporcionados por los Estados Unidos en 1980, ILANUD era una organización dedicada a la investigación con un presupuesto anual de 150,000 dólares.¹⁴² Sus proyectos de investigación se referían frecuentemente a criminología e instituciones penitenciarias. Desde 1985 hasta 1992, ILANUD habrá recibido cerca de 15 millones de dólares de ayuda estadounidense.¹⁴³

La AID pensó en dos objetivos que cumpliría ILANUD. Primero, la AID quería que ILANUD se convertiría en la principal entidad responsable para la realización de las actividades regionales de AOJ.¹⁴⁴ Según la AID, la mejor manera de llevar a cabo estas actividades sería a través de una institución establecida en Latinoamérica y conectada con una respetada institución universalista. ILANUD podría: dirigir con más credibilidad que una entidad estadounidense el entrenamiento de jueces y administradores de juzgados, establecer bibliotecas jurídicas, distribuir materiales relacionados con ellas y poner en marcha la programación de ordenadores.¹⁴⁵ En segundo lugar, esa ayuda ampliaría los objetivos institucionales generales de la AID; la ayuda a ILANUD ha estado dirigida al desarrollo institucional de ILANUD para que la región tuviera con el tiempo su propia institución permanente e independiente, capaz de continuar la asistencia legal necesaria mucho después de la terminación del Programa de AOJ de los Estados Unidos.¹⁴⁶

Sin embargo, años después de que la AID estableciera estos objetivos, la evaluación de AID más reciente de ILANUD plantea dudas sobre si la ayuda estadounidense ha potenciado estos objetivos o no. Esta evaluación sugiere que mientras que la mayoría de la actividad programada ha progresado -por ejem-

141 Lawyers Committee, págs. 12-15, cit. nota 7.

142 Educacion Dev. Center, Observations, Conclusions and Recomendations Relating ILANUD's Organizational Strategy, Structure and Management Processes, Final Report 1, pag. 2 (1990) [en delante Final Evaluation].

143 Ver pág. 2, Apprendix D, cit. nota anterior.

144 Ver PP Amendment págs. 3-4, cit. nota 98; Mendelson, págs. 20-21, cit. nota 3.

145 Ver Interim Evaluation, págs. 6-7, cit. nota 95.

146 Ver PP Amendment, pág. 3, cit nota 98; Mendelson, pág. 20, cit. nota 3.

plo, las sesiones de entrenamiento se han realizado, los recursos para bibliotecas jurídicas se han distribuido y las valoraciones del sector se han completado- no queda claro que ILANUD estuviera respaldando estas actividades con algo más que su nombre.¹⁴⁷ Así la reciente evaluación de ILANUD llegó a la conclusión de que a pesar de la ampliación de personal "las estructuras de la organización de ILANUD... son tan simples hoy como lo eran en los comienzos..."¹⁴⁸ La evaluación concluyó que ILANUD estaba encabezada por demasiados individuos muy bien remunerados;¹⁴⁹ poseía un limitado conocimiento sobre la planificación, técnicas para la obtención de fondos o dotes de dirección y control;¹⁵⁰ y que sin el continuo apoyo estadounidense a alto nivel, la organización no era competitiva económicamente.¹⁵¹ Por estas razones, la evaluación de los logros de ILANUD recomendó llevar a cabo dramáticos cambios dentro de la organización, incluyendo el establecimiento de un panel de directores, procesos para auditorías internas y externas, y un proceso para el seguimiento de los costos operativos.¹⁵² El informe mantenía que sin estos cambios la ayuda del gobierno de los Estados Unidos a ILANUD se desperdiciaría.¹⁵³ Hasta el momento no está claro si esos cambios se producirán o no, pero mientras tanto es difícil dejar de pensar en ILANUD como un clásico ejemplo de organización a la que se ha dotado de un gran presupuesto prematuramente.¹⁵⁴

Los retrasos han sido otra característica fija de los proyectos de AOJ. Empezando por las valoraciones de sector que en general tomaron más tiempo del que se esperaba, y siguiendo con la iniciación de los proyectos bilaterales que sufrieron grandes retrasos en Guatemala,¹⁵⁵ Bolivia,¹⁵⁶ Hon-

147 Ver Final Evaluation, pág. 3, cit. nota 143.

148 Ver cit. nota anterior. Las evaluaciones anteriores llevadas a cabo por la AID habían dejado dudas sobre la capacidad para la dirección que tenía ILANUD. Ver Interim Evaluation, pág. 21, cit. nota 95.

149 ver Final Evaluation, pág. 7, cit. nota 143.

150 Ver cit. nota anterior.

151 Ver pag. 8, cit. nota anterior.

152 Ver págs. 8-9, cit. nota anterior.

153 Ver pág. 9, cit. nota anterior.

154 Ver Mendelson, págs. 23-24, cit. nota 3 (hace referencia a la debilidad de ILANUD como institución y como la financiación millonaria de la AID contradice las enseñanzas de muchos expertos en desarrollo que recomiendan que las agencias locales que van a llevar a cabo los proyectos obtengan una subvención inicial pequeña y que esta sea incrementada sucesivamente a medida que la institución adquiera capacidad para manejar el incremento de los fondos y expandir las actividades del proyecto adecuadamente); también pág. 56, cit. nota anterior (cita un documento sobre la estrategia de la AID de 1990 que admitió que algunos de los proyectos de AOJ habían tenido dificultades debido a "subvenciones iniciales muy grandes" o a que "recibieron demasiado, demasiado pronto").

155 Ver Mendelson, pág. 28, cit. nota 3.

156 Ver RFP, pág. C-6, cit. nota 92.

duras,¹⁵⁷ y la República Dominicana,¹⁵⁸ los proyectos se han encontrado con un espectro de dificultades operativas y políticas.¹⁵⁹ Algunos de los motivos de estos retrasos -como son, por un lado, la susceptibilidad política y rigidez institucional por parte de los Estados Unidos y los países receptores y, por otro lado, las barreras culturales y económicas- deberían resultar familiares a cualquiera que haya participado en proyectos de la AID en otros contextos. Sin embargo, existen seis razones de fondo que se manifestaron responsables de las dificultades operativas encontradas en el Programa de AOJ, y estas sugieren que los proyectos de AOJ son parecidos pero también diferentes a otros tipos de ayuda al desarrollo.

En primer lugar, el Programa AOJ no ha escapado a las sospechas por parte de los beneficiarios de la ayuda de que los esfuerzos estaban dirigidos por los Estados Unidos para satisfacer los intereses de los Estados Unidos.¹⁶⁰ Algunos de los retrasos se atribuyen a la renuencia de los oficiales gubernamentales latinoamericanos a aceptar ayuda ofrecida porque a pesar de los esfuerzos de la AID para contrarrestar la etnocentricidad y otras críticas que se hicieron al programa para el derecho y desarrollo, ellos creían que esa ayuda era otra forma de intervención política de los Estados Unidos en una susceptible área esencial a la soberanía.¹⁶¹ A pesar de que la AID expresó que su política era la de responder a las peticiones de ayuda por parte de los países, la asistencia de AOJ a algunos países, como en El Salvador, responde a los intereses de los Estados Unidos y refleja las ideas estadounidenses. Esto ayuda a explicar el fracaso de JPU en el proyecto para El Salvador.¹⁶² Aparentemente, las autoridades salvadoreñas aceptaban la ayuda para llevar a cabo esos propósitos con renuencia

157 Ver Mendelson, págs. 41-42, cit. nota 3.

158 Ver págs. 43-44, cit. nota anterior.

159 Ver, en general, PP Amendment, págs. 5-7, cit. nota 98 (esquematiza las mayores dificultades que el Programa AOJ encontró).

160 Un autor ha puesto, hábilmente, este tema en un contexto más amplio que se refiere a las sospechas de que las repetidas intenciones de los Estados Unidos para promover una política prodemocracia en Latinoamérica ha sido el camino "por el que el gobierno de los Estados Unidos ha avanzado para conseguir sus intereses económicos o de seguridad en la región". Carothers, pág. 1, cit. nota 1.

161 Ver, v.g. PP Amendment, pág. 5, cit. nota 98 (reconoce que los gobiernos latinoamericanos pueden ver los proyectos AOJ como una interferencia política de los Estados Unidos).

162 Ver WOLA Report, pág. 19-20, cit. nota 20. La noción de que un grupo de agentes de seguridad para prisiones en El Salvador, la mayoría de los cuales ostentan ese puesto solo porque no pudieron acceder a las fuerzas armadas en el país, habiendo sido entrenados por el F.B.I. en el manejo de armas durante unas pocas semanas, fueran capaces de mantener el orden en salas de juzgados donde existe una gran tensión política por ejemplo en juicios como en los que se dan acusaciones de asesinatos a monjas estadounidenses, refleja ciertamente el poco entendimiento de las realidades locales y parecen constituir solo un remiendo rápido para un problema de relaciones públicas del gobierno de los Estados Unidos.

(o sarcásticamente quizás) y solo como parte del precio a pagar por la obtención de inversión privada o asistencia estadounidense preferible.

La segunda dificultad está relacionada con la primera. La AID ha fracasado en el intento de institucionalizar la ayuda mediante la creación de instituciones viables, autosuficientes, y de base local que llevaran a cabo las actividades aunque no existiera la ayuda estadounidense. ILANUD ha sido el ejemplo perfecto de esto pero hay que decir que con la excepción de los proyectos bilaterales en Sudamérica donde unas entidades ya establecidas pusieron en marcha la ayuda,¹⁶³ pocos proyectos parecen haber tenido más éxito que ILANUD en el cumplimiento de los propósitos institucionales de la AID.

Tercero, la AID subestimó la complejidad de los problemas a los que AOJ se enfrentaba en la región y también la necesidad de coordinar los esfuerzos realizados en favor de todas las agencias gubernamentales en los países beneficiarios.¹⁶⁴ Muy lentamente, en particular a medida que los retrasos se producían, se iban dando cuenta los directores de los proyectos de la AID de que la eliminación de un escollo en el sistema, como era por ejemplo conseguir la aceleración en el proceso de los casos a través de la instalación de sistemas de seguimiento de los mismos, podía crear otro -donde la combinación de falta de recursos económicos, falta de entrenamiento práctico, o a causa de facultades de derecho de poca calidad podría resultar en que se encargase a abogados ineficientes un mayor número de casos. Además, tareas técnicas relativamente "simples", como la instalación de ordenadores, puede requerir una sensible coordinación con las burocracias existentes y puede implicar un cambio mucho más complicado en el aparato administrativo que vigila la administración de los juzgados. Semejante tarea podría incluir el establecimiento de un programa de entrenamiento para aquellos que van a manejar y mantener el sistema y la promesa del gobierno de que contribuirá económicamente a la manutención futura del mismo. Al mismo tiempo, la instalación de ese sistema puede causar un resentimiento burocrático lo cual puede sabotear su éxito futuro ya que hay usualmente algún partido que tiene interés en el sistema ineficaz anterior. Incluso, el establecimiento de entrenamiento para jueces o administradores de juzgados puede entrar en conflicto con el sentimiento cultural de que por ejemplo es humillante para los jueces tomar clases o puede crear resentimiento porque Costa Rica es "siempre" el lugar donde se lleva a cabo un entrenamiento

163 Ver el texto que acompaña a la nota 97.

164 Ver PP Amendment, págs. 5-7, cit. nota 98.

regional o porque existen dificultades en aceptar el consejo de ciudadanos de ciertos países debido a prejuicios nacionales.¹⁶⁵

Una cuarta dificultad ha sido la falta de continuidad y consistencia en el personal empleado y la política seguida, particularmente por parte de los países beneficiarios. Este problema ha sido especialmente evidente en casos de gobiernos cambiantes durante el período en que los proyectos se llevaban a cabo, como Panamá y El Salvador, pero se extiende también a gobiernos estables con prioridades cambiantes, como son los gobiernos suramericanos con nuevas o más grandes preocupaciones sobre el Medio Ambiente o el narco-terrorismo, o donde existen cambios frecuentes en los representantes del gobierno en las Comisiones Nacionales que supuestamente guían los proyectos nacionales de AOJ.¹⁶⁶

También ha habido inconsistencia en los propósitos del gobierno estadounidense. A pesar de los intentos de la AID, repetidos con frecuencia, para articular los propósitos específicos del Programa de AOJ, el personal estadounidense en la AID que es responsable de llevar a cabo el programa y miembros del Congreso estadounidense responsables de la continuidad de los fondos, no han estado siempre de acuerdo con el criterio para juzgar éxito o para juzgar cuando es apropiado terminar un proyecto. Para parte del personal de la AID, el éxito y la continuidad de la asistencia está basado primordialmente o incluso exclusivamente en conseguir la mejora en el modo en que los tribunales beneficiarios de la ayuda tratan con los casos ordinarios civiles y penales.¹⁶⁷ Para otros, incluyendo miembros del Congreso, las cuestiones principales son determinar si hay una mejora perceptible en la forma de llevar casos de gran expectación pública que implican preocupaciones referentes a derechos humanos; si hay menos denuncias de casos en los que agentes del gobierno, incluyendo la policía, no han respetado los derechos humanos; y si esos casos son seriamente investigados y perseguidos.¹⁶⁸ Estas diferencias de

165 Algunas de estas dificultades pueden explicar la necesidad de que la AID "modifique el diseño" de algunos de los proyectos bilaterales. Ver v.g. RFP, pág. C-6, cit. nota 92 (relata que el proyecto para Perú puede necesitar asistencia técnica para la modificación del diseño).

166 Los frecuentes ceses de los representantes de gobiernos latinoamericanos es una razón por la que las Comisiones Nacionales no se han reunido con frecuencia o han contado con personal a bajo nivel de representación. Ver, v.g. Honduras Executive Summary, pág. 2, cit. nota 51 (relata como la Comisión Nacional Hondureña se ha reunido infrecuentemente y cuando lo ha hecho han atendido a las reuniones representantes de bajo nivel).

167 Ver WOLA Report, págs. 43-44, cit. nota 20 (contrasta los objetivos a corto y largo plazo del Programa de AOJ).

168 Ver págs. 3, 46, cit. nota anterior.

perspectiva hacen que se corra el riesgo de que los fondos para el programa de AOJ sean suspendidos, en su conjunto o para beneficiarios particulares, a pesar del consenso general de que este tipo de asistencia requiere un compromiso estable a largo plazo.¹⁶⁹ Sin embargo, otros sostienen que aparte de estas diferencias de criterio con relación al éxito, la posibilidad del desarrollo de programas a largo plazo no concuerda con la realidad estadounidense en cuanto a la distribución del presupuesto -un presupuesto basado en reconsideraciones anuales en las que los fondos de la AID dependen de los cambios de prioridades del gobierno y de las vicisitudes de la política entre el Congreso y el Ejecutivo.¹⁷⁰

Un quinto factor ha sido la relativa novedad de la asistencia de AOJ dentro de la AID, una Agencia estadounidense que a pesar de su modesta participación en el período de los programas para el derecho y desarrollo anterior, está más familiarizada con los problemas de salud desarrollo económico que con los problemas de desarrollo político o judicial.¹⁷¹ Para los funcionarios de la AID, las distribuciones iniciales durante el período congresional 1985-1990 de los presupuestos para el Programa de AOJ tuvieron ventajas y desventajas; aunque la AID no iba a desprestigiar fondos en una época en la que los presupuestos eran restringidos, no estaba sin embargo bien equipada para ocuparse de esos proyectos. Aunque la AID respondió mediante la creación de la oficina para "Iniciativas Democráticas", los funcionarios de la AID han considerado que esos esfuerzos de asistencia política están fuera de la vertiente principal del tradicional trabajo de desarrollo que la AID realiza.¹⁷² Todavía hoy, seis años después de que el Programa de AOJ empezara, estos esfuerzos no han generado una distintiva línea de acción entre los funcionarios de la AID. Los esfuerzos de la AID ahora se han desarrollado en algunos años sin la presencia de un abogado en la oficina responsable de los esfuerzos de la AID; esto explica la fuerte dependencia de esta oficina de consultores contratados de afuera para tareas básicas.¹⁷³ De hecho el catálogo básico de la AID sobre los actuales

169 Ver Mendelson, págs. 57, 60, cit. nota 3 (critica los proyectos AOJ por ser partidarios de planes a cinco años que son poco realistas porque "los significativos cambios institucionales que se necesitaban para crear un Poder Judicial independiente en el país de acogida requería reformas estructurales que son posibles solo con ayuda constante y duradera").

170 Ver, v.g., Carothers, págs. 258-59, cit. nota 1 (sostiene que la constante financiación para promocionar la reforma democrática en Latinoamérica tendría más éxito que el proceso de asignación anual).

171 Ver págs. 221-22, cit. nota anterior.

172 Ver cit. nota anterior. Para alusiones a estos problemas dentro de la AID, ver Interim Evaluation, págs. 92-95, cit. nota 95 (critica la "falta" de personal e ineficiencia de la supervisión).

173 Ver RFP, págs. C-1 a C-8, cit. nota 92 (describe el proceso por el que la AID contrata a consultores para llevar a cabo tareas interrelacionadas entre varios grupos de profesionales especializados).

proyectos de AOJ fue preparado por uno de esos consultores.¹⁷⁴ Así, la AID admite diligentemente que la institucionalización de la asistencia prestada por los proyectos de AOJ dentro de los Estados Unidos aún ve la necesidad de crear una red de expertos y organizaciones con relevante experiencia.¹⁷⁵

Más aún, la mínima cantidad de recursos que otros países donantes dedican a este esfuerzo hace que la tarea de los Estados Unidos sea más difícil.¹⁷⁶

Una última dificultad resulta del deterioro en las condiciones económicas y sociales de muchos de los estados beneficiarios. Estas dificultades han hecho casi imposible poder asegurar fondos adicionales para el Poder Judicial porque es difícil convencer a un gobierno que sufre estrecheces económicas para que dedique nuevas dotaciones a un sector que, en el pasado, parece haberse bandeado sin ellas.¹⁷⁷

Los problemas de los esfuerzos de AOJ no parecerían tan serios si los oficiales responsables de ellos pudieran señalar logros significativos y tangibles o al menos un mejoramiento, atribuible a los esfuerzos del gobierno estadounidense, acerca de los problemas señalados en la evaluación de los sectores. Desafortunadamente ese no es el caso. Aunque la evaluación interna que realizó la AID identifica y cuantifica con gran detalle el número de horas de entrenamiento y material o libros que se proporcionaron,¹⁷⁸ hay poco que indique que los proyectos bilaterales y regionales de AOJ están teniendo un demostrable impacto en la aptitud o eficiencia en general del Poder Judicial. Parte del problema reside en encontrar un indicador coherente, mensurable, e incuestionable del éxito.¹⁷⁹ También, el hecho de que los procesos se hayan acelerado o haya habido un incremento en el apoyo material al Poder Judicial no es necesariamente un indicador de que éste sea "mejor" o más independiente.

174 El "Project Catalog", cit. nota 10, fue escrito por Checchi and Company Consulting, Inc.

175 Interim Evaluation, pág. 98, cit. nota 95.

176 Solo un puñado de países europeos están involucrados en la ayuda al desarrollo político en Latinoamérica y esa ayuda sostiene generalmente programas dirigidos a la protección de los derechos humanos u otras instituciones basadas en la comunidad, y no en el Poder Judicial. Ver Mendelson, págs. 15-16, cit. nota 3.

177 Ver, v.g. pág. 28, cit. nota anterior (se refiere a la dificultad de persuadir al gobierno de Guatemala para que proveyese los fondos).

178 Ver, v.g. págs. 40, 49, cit. nota anterior (enumera las personas que reciben entrenamiento por parte de ILANUD); Interim Evaluation, págs. 17-19, cit. nota 95 (discute las actividades de entrenamiento de ILANUD y recomienda ciertas mejoras en esa área).

179 Carothers, pág. 217, cit. nota 1. Otros tipos de asistencia política comparten los mismos problemas. Ver cit. nota anterior. Ver también Mendelson, pág. 53, cit. nota 3 (declara que es difícil "medir el éxito de los programas de AOJ porque no caen dentro de una categoría fácilmente cuantificable").

Por otro lado, si el impacto de los proyectos de AOJ es intangible y de efecto a largo plazo, de manera que, por ejemplo, la ayuda resulta en un mayor conocimiento sobre las cuestiones que han sido ignoradas y ofrece soluciones para esas cuestiones a largo plazo, ¿cómo puede uno medir ese impacto?¹⁸⁰

Incluso algunos críticos de los proyectos anteriores para el derecho y desarrollo han admitido que esos proyectos aunque, mal dirigidos, tuvieron probablemente algún impacto beneficioso porque dirigieron recursos y atención hacia un sector olvidado. Ver Gardner, pág. 245, cit. nota 2; Hall and Fretz, pág. 785, cit. nota 2. Además, está el problema, importante para los propósitos generales del Programa de AOJ, de aislar, en los programas de asistencia, las causas de algún mejoramiento si estos existen.¹⁸¹ Aunque hubiera, en algunos países beneficiarios de proyectos de AOJ, un mensurable mejoramiento del Poder Judicial según la opinión pública, sería difícil determinar hasta qué punto ese mejoramiento podría ser atribuido a los esfuerzos de AOJ y no, por ejemplo, a factores políticos, económicos y sociales internos que con frecuencia acompañan el cambio hacia un régimen más democrático. Más aún, aunque al menos una de las evaluaciones interna de la AID ha confirmado que los proyectos de AOJ "no han producido ningún cambio significativo en la operación de instituciones claves o en ningún procedimiento seguido en el sector de Justicia",¹⁸² esa evaluación ha señalado también que es muy prematuro esperar algún mejoramiento tangible.¹⁸³ No obstante en el futuro se podría determinar el éxito o fracaso, a través de una segunda serie de evaluaciones del sector que, suponiendo siguieran la misma metodología que la primera, deberían al menos intentar medir cambios en la opinión pública.

180 Ver Carothers, pág. 217, cit. nota 1 (sugiere que el Programa AOJ constituye un "positivo grupo de iniciativas" y generalmente eleva el grado de "atención hacia los sistemas judiciales tradicionalmente muy ignorados"). Ver también Mendelson, pág. 53, cit. nota 3 (arguye que no se puede esperar que estos programas generen cambios en un corto espacio de tiempo. Lo que los programas a corto plazo crean es un sentido de profesionalidad entre aquellos que reciben el entrenamiento y un mayor reconocimiento de otros métodos de operación que pueden mejorar todo el sistema").

181 Carothers, pág. 217, cit. nota 1.

182 Interim Evaluation, pág. 96, cit. nota 95. Esta evaluación de 1988 sobre el Proyecto Regional para la Administración de Justicia concluyó también que:

el público en general tanto en los países centro-americanos beneficiarios de ayuda como los países de Sur-América no son conscientes de la existencia del Proyecto y no hay prueba de que ninguna de las actividades llevadas a cabo como parte del Proyecto hayan tenido un impacto en la percepción del público al respecto de la imparcialidad o eficiencia de los sistemas judiciales.

Ver pág. 96, cit. anterior.

183 Ver pág. 97, cit. nota anterior.

IV. Dilemas que aún existen

A. OBSTÁCULOS EN LA REALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA AID

El hecho de que los problemas del Programa de AOJ mencionados anteriormente¹⁸⁴ presenten serias dificultades operativas, no significa necesariamente que el Programa de AOJ en su totalidad no merezca ser mantenido. Por el contrario, los problemas existentes ilustran la necesidad de adherirse a la anunciada nueva estrategia de la AID. Las críticas de los proyectos salvadoreños y guatemaltecos demuestran que los Estados Unidos no deberían violar su propia regla en relación a la dotación de fondos para los programas de AOJ: proporcionar ayuda solo a gobiernos democráticos legítimamente comprometidos al mejoramiento de la Administración de Justicia. Aparentes fracasos como los del JPU en El Salvador demuestran los riesgos que corre los Estados Unidos cuando entra en conflictos con las iniciativas locales e intenta imponer las ideas estadounidenses a las culturas extranjeras.¹⁸⁵

De igual manera, aquellos que criticaron el proyecto colombiano porque se dirigía sólo a algunos asuntos que ejercían una influencia en los servicios legales de ese país, recordaron la necesidad que había de ajustarse a la visión "contextual" de la AID¹⁸⁶ y de responder con sinceridad a la compleja reforma que el Programa de AOJ proponía. Las críticas advirtieron de que los esfuerzos de asistencia dirigidos hacia sectores políticos fracasarían si se percibía que tenían la intención primordial de favorecer los intereses de los Estados Unidos, en cuanto por ejemplo a la mejoría de la persecución del tráfico de drogas, en vez de atender los propósitos de los países que pidieron la asistencia. De los problemas de ILANUD se aprendió algo similar. Abastecer de dinero a una institución local y pedirle que se ponga a las órdenes del gobierno estadounidense no va a satisfacer los propósitos de institucionalización que tiene la AID.¹⁸⁷ En pocas palabras estas dificultades indican que cuando se ignora alguna parte de la estrategia presentada por la AID surgen problemas,

184 Ver el texto que acompaña a las notas 129-184.

185 En realidad, el Proyecto para la Reforma Judicial en El Salvador tan rápidamente diseñado, principalmente en respuesta a las llamadas del Congreso para una "solución rápida", parece indicar que hubo una violación de todos los principios de la estrategia que la AID diseñó para los Proyectos de Administración de Justicia. Ver el texto que acompaña a las notas 34-46 (se refiere a la estrategia expresada del Programa AOJ).

186 Ver el texto que acompaña a la nota 43.

187 Ver Mendelson, pág. 59, cit. nota 3 (hace referencia a que el éxito de un proyecto AOJ puede determinar si una institución en el país de acogida está dispuesta a servir de liaison).

pero ninguno de los problemas existentes indica que hayan dificultades fundamentales con la estrategia que la AID plantea para llevar a cabo los proyectos de AOJ o con el concepto general de este tipo de asistencia.

Estos problemas pueden indicar, sin embargo, que desde un punto de vista verdaderamente político, la estrategia que plantea la AID es ingenua e irrealizable. Sea o no sea este el caso, los obstáculos en el proceso de llevar a cabo la estrategia de la AID con éxito son claramente áridos. Una cosa es declarar que la ayuda de los Estados Unidos estará disponible en respuesta a las iniciativas locales que gobiernos bien intencionados llevan a cabo con un deseo real de reforma legal; y otra muy distinta es, realizar la reforma ante las muchas presiones del Congreso estadounidense que no quiere más que remediar las injusticias cometidas con los nacionales estadounidenses en el extranjero, las ansias del ejecutivo estadounidense que quiere responder a lo que parecen amenazas de los narco-terroristas a un gobierno simpatizante, y un gobierno aspirante a receptor de ayuda que no quiere más que complacer al gobierno de E.E.U.U. por el interés en los posibles beneficios. Una cosa es prometer una ayuda a largo plazo para institucionalizar las reformas deseadas; y otra ajustarse a ese compromiso ante la preocupación presupuestaria estadounidense, cambios en las prioridades de política exterior y presión política para la obtención de resultados rápidos sobre temas que son objeto de gran expectación pública como es el tráfico de drogas y la persecución de violaciones de derechos humanos. Una cosa es prometer susceptibilidad a la complejidad de la reforma legal, con una estrategia consciente a los diversos papeles que desempeñan las distintas entidades gubernamentales, consciente también del público en general dentro de los países beneficiarios y a las diferentes realidades de países concretos; otra cosa es esperar que tal realización la lleve a cabo una agencia estadounidense que no se siente cómoda ni está familiarizada con la ayuda al desarrollo político y ha sido además descrita como "incomprensiblemente burocrática".¹⁸⁸

Tales dificultades al respecto de la estrategia de la AID no implican necesariamente que sea imposible ponerla en práctica. Podría ser que una mezcla de factores políticos y esfuerzos heroicos por parte de aquellos responsables de llevar a cabo un proyecto en concreto resultase en una ayuda que refleja verdaderamente la estrategia de la AID. Pero las dificultades operativas de algunos de los actuales proyectos de AOJ y el escepticismo al respecto de la puesta en práctica de la estrategia de la AID no agota las posibilidades de

188 Carothers, págs. 220-22, cit. nota 1.

críticas. Más fundamentalmente perturbador que nada de esto es la proposición de que la estrategia de la AID esta basada en presunciones erróneas y por ello está condenada al fracaso igual que lo estuvieron los proyectos para el derecho y desarrollo anteriores. La siguiente sección trata este tema.

B. DUDAS AL RESPECTO DE LAS PRESUNCIONES DE AOJ

Los proyectos para el derecho y desarrollo anteriores estaban basados en un paradigma de carácter normativo. De acuerdo con ese paradigma, denominado "legalismo liberal",¹⁸⁹ el Estado que es el principal puesto de control de individuos, es también la vía por la cual los individuos "formulan reglas de autogobierno mutuo".¹⁹⁰ Estas reglas, producto de un proceso pluralista, se dirigen a individuos universalmente, conciernen a todas las personas que están en la misma situación, y "están diseñadas para obtener propósitos sociales o llevar a cabo principios sociales básicos".¹⁹¹ Según este paradigma, dado que "los tribunales son responsables principales de definir el efecto de las reglas legales", son ellos "las instituciones centrales del orden legal".¹⁹² La sentencia, "el modo de acción legal decisivo",¹⁹³ procede de reglas y produce reglas que son impuestas a aquellos individuos, incluyendo representantes gubernamentales, que no las han interiorizado.¹⁹⁴ En breve, el paradigma del liberalismo liberal ve al sistema legal como una entidad integrada y con una finalidad¹⁹⁵ que guía el comportamiento social y lo modifica por medio de cambios en las reglas legales.¹⁹⁶

A pesar de las diferencias operativas entre los esfuerzos del programa para el derecho y desarrollo y el Programa de AOJ, ambos programas comparten las premisas y valores del paradigma liberal legalista. El Programa de AOJ asume sin remilgos un papel central en relación al Poder Judicial; de hecho, la idea de que los esfuerzos anteriores de ayuda estadounidenses no habían prestado atención a que el Poder Judicial en las naciones latinoamericanas es con frecuencia la rama del gobierno que necesitando apoyo es la más desatendida, en cuestión de recursos, justificó originalmente la puesta en práctica del

189 Trubek y Galanter, págs. 1069-70, cit. nota 2.

190 Ver pág. 1071, cit. nota anterior.

191 Ver cit. nota anterior.

192 Ver pág. 1072, cit. nota anterior.

193 Ver cit. nota anterior.

194 Ver cit. nota anterior.

195 Ver cit. nota anterior.

196 Ver cit. nota anterior.

Programa AOJ.¹⁹⁷ Los esfuerzos de asistencia de ahora aspiran, más que lo hicieron los proyectos para el derecho y desarrollo anteriores, a influenciar más directamente en la función de los tribunales. Más que dirigir la asistencia a estudiantes de derecho, el proyecto actual se dirige directamente a los administradores de los juzgados y a los jueces. El Programa AOJ asume que reforzar la función judicial mediante el realce de su habilidad para proteger los derechos de los individuos facilita el cumplimiento de las leyes en general y "aumenta la confianza del público tanto en la democracia como sistema y tal como en los gobiernos democráticos específicos de los países a los que el Programa ha llegado, creando una mayor estabilidad político-social".¹⁹⁸ El Programa AOJ asume que conseguir acuerdos en todas las disputas legales rápidamente beneficia el desarrollo económico y social en general porque hace posible una más "previsible y eficiente... ejecución de contratos, organización de las relaciones comerciales y funcionamiento diario de los aspectos de infraestructura de un logrado sistema económico liberal".¹⁹⁹

Las suposiciones más específicas del Programa de AOJ son claras. Los proyectos de AOJ quieren: institucionalizar la separación de poderes y las correspondientes deudas y saldos entre el Poder Judicial y otras ramas del gobierno; establecer límites substanciales a la acción gubernamental para contribuir al respeto de los derechos humanos, incluyendo la protección de derechos civiles, libertad de religión, derechos de los trabajadores, derechos económicos, y libre expresión de pensamiento; promover los recursos de apelación llevados a cabo por un Poder Judicial independiente; y asegurar la imparcialidad en los procesos criminales y el control civil del ejército.²⁰⁰ Los proyectos de AOJ intentan también promover la fidelidad al principio de que ninguna pena será impuesta sin que exista previamente una ley públicamente conocida, razonable y específica que regule el delito cometido; fomentar el hecho de que los casos que sean parecidos sean tratados de la misma forma; y promover la necesidad de que las sentencias sean razonadas.²⁰¹ Más aún, los

197 Action Plan, págs. 9-13, cit. nota 20.

198 Ver pág. 13, cit. nota anterior.

199 Ver págs. 13-14, cit. nota anterior. Como se ha comentado, el punto de vista de la AID se basa en ver la democratización como un proceso, que depende de "la habilidad de los gobiernos civiles para consolidar instituciones representativas". Mendelson, pág. 12, cit. nota 3. Esta consolidación requiere que el ejército delegue "la función de seguridad interna a un Poder Judicial independiente y a una fuerza policial civil". Ver cit. anterior.

200 Interim Evaluation, pág. 6, cit. nota 95; PP Amendment, pág. 1, cit. nota 98; ver también Carothers, págs. 7-8, cit. nota 1 (numeran los criterios comunes que forman una democracia).

201 Ver, v.g. Panama Executive Summary, pág. 2, cit. nota 47 (describe las medidas usadas para evaluar el Sistema Judicial panameño).

representantes de la AID coincidieron en que a pesar de las diferencias entre los países dentro de la región, los problemas eran "suficientemente parecidos como para permitir ciertas analogías y el establecimiento de una metodología".²⁰² La AID interpretó que los problemas de falta de independencia judicial y aptitud estaban "inextricablemente interrelacionados":

cuando el brazo ejecutivo de un gobierno interfiere sistemáticamente o controla el sistema judicial del país, se reducen mucho las probabilidades de atraer a jueces y personal de alta calidad, que promuevan una toma de decisiones innovativas o consistentes y una dirección de la administración de los juzgados eficiente. Asimismo, un Sistema Judicial poco eficiente, que trata con los casos y leyes sin consistencia, es mucho más fácil de dominar políticamente que un sistema altamente eficiente y capaz. Así, una reforma de la justicia, que ataje ambos problemas de independencia y aptitud será probablemente el que resulte más efectivo.²⁰³

La confianza del gobierno de los Estados Unidos en que la asistencia proporcionada a través de los proyectos de AOJ promueve la independencia del Poder Judicial se basa también en que el Programa es parte de una política exterior mucho más amplia en relación a la "promoción de la democracia" en ese hemisferio. La documentación del Proyecto expresa que el Programa AOJ es parte de un esfuerzo del gobierno estadounidense para "promover la democracia". Como ya se ha discutido, los esfuerzos del Programa AOJ forman parte frecuentemente de otros tipos de asistencia política, incluyendo proyectos para mejorar la habilidad para legislar, promover la formación de líderes y la educación cívica, y mejorar los procesos electorales.²⁰⁴

En el pasado, las críticas a los programas para derecho y desarrollo habían cuestionado todas estas premisas. La crítica al modelo de legalismo liberal hecha por el movimiento llamado crítica de estudios legales ("critical legal studies") que discutió la precisión de este modelo aún dentro de los Estados Unidos, ha influenciado la discusión de que este modelo etnocéntrico resulta toda vez más inapropiado en el contexto de países tercermundistas caracterizados por "la estratificación social y separación de clases y que cuentan además

202 Action Plan, pág. 11, cit. nota 20.

203 Ver pág. 10, cit. nota anterior.

204 Ver, v.g. págs. 62-74, cit. nota anterior (revisa el progreso de los proyectos desarrollados para reforzar las "instituciones democráticas" en Latinoamérica y El Caribe). Ver también el texto que acompaña a la nota 43.

con sistemas políticos autoritarios o totalitarios"²⁰⁵ Las críticas hechas al período de los proyectos para el derecho y desarrollo dudaron que los cambios en las reglamentaciones o en la ejecución de éstas pudieran servir como instrumentos de cambio social, argumentando que los "cambios tienen poca influencia en las condiciones socio económicas de las sociedades del Tercer Mundo y al mismo tiempo, muchas 'reformas' legales pueden agudizar la falta de calidad, de participación, podría restringir las libertades individuales y estorbar a los esfuerzos que se llevan a cabo para aumentar el bienestar material".²⁰⁶ Desde la perspectiva de los críticos, el modelo de legalismo liberal solo impide el entendimiento del papel social que juega el derecho y oculta la realidad que la neutralidad formal del derecho lo convierte en un instrumento más efectivo para favorecer la dominación de los grupos de élite.²⁰⁷ Para los críticos, la "instrumentalidad racional en los procesos legales junto a la regulación gubernamental de la vida económica" puede beneficiar económicamente a la élite a costa de las masas.²⁰⁸ Por ello, el modelo de legalismo liberal presenta una "falsa utopía" que deriva la atención de la realidad que supone el hecho de que las estructuras sociales y legales fuertemente arraigadas en la sociedad "no podrán ser transformadas mediante reformas superficiales como cambiar las enseñanzas en las facultades de derecho o crear clínicas ocasionales para la asesoría legal".²⁰⁹

Los críticos del programa para el derecho y desarrollo considerarían irónica y equivocada la afiliación entre el Programa AOJ y los propósitos de democratización de la política exterior de los Estados Unidos. En los años 70, hacia el final del proyecto para el derecho y desarrollo, sus críticos estaban de acuerdo en ver el compromiso formal de los Estados Unidos al "estado de derecho"

205 Trubek y Galanter, pág. 1080, cit. nota 2; ver también *Lawyers in the Third World*, págs. 21, 48, 55, 337 y 373, cit. nota 2 (hace referencia a las conclusiones de varios autores que la organización existente de servicios legales en el Tercer Mundo perpetúa la existente estructura de clases sociales).

206 Trubek y Galanter, pág. 1080, cit. nota 2.

207 Ver pág. 1083, cit. nota anterior.

208 Ver pág. 1084, cit. nota anterior. Críticos partidarios del principio de igualdad social ridicularizaron las pretensiones de que los proyectos para el derecho y desarrollo condujeron al desarrollo económico. Al contrario, manifestó uno de esos críticos, a falta de un esfuerzo masivo para dirigir el sistema judicial para que prestara servicios legales a los pobres en zonas rurales, por ejemplo, estos proyectos no fueron "promotores de la democracia" sino de "la dictadura". Gardner, pág. 281, cit. nota 2. Desde esta perspectiva programas que mejoran el status de jueces y abogados meramente perpetúan el status de élite de una clase rica de ante mano. Estos programas solo promueven el desarrollo económico en el dudoso caso de que el desarrollo económico aumente cuando se dá una continua acumulación de riqueza en las manos de unos pocos y disminuya cuando la renta es distribuida más equitativamente. Trubek, pág. 245, cit. nota 27.

209 Trubek y Galanter, pág. 1084, cit. nota 2.

como un "mero ejercicio retórico"²¹⁰ y de ayuda a sus intenciones reales de mantener la seguridad militar y preservar el status quo económico.²¹¹ Así, Trubke y Galanter sostuvieron que:

cuando la asistencia al desarrollo legal, ya sea aportada por el gobierno o con fondos privados, contribuye a las metas de política exterior, esta se convierte en algo sospechoso. Y mientras que la investigación futura sobre el derecho y el desarrollo dependa de la subvención estatal o de recursos provenientes de entidades afines a la política del gobierno, los problemas que surjan serán serios.²¹²

Más aún, existe la crítica de que la política del gobierno de los Estados Unidos sobre democratización, proclamada en alta voz, triunfalmente, a los más altos niveles,²¹³ es autodestructiva porque semejante actitud crea demasiadas grandes expectativas que no pueden ser cumplidas.²¹⁴

Mientras que los críticos del programa para el derecho y desarrollo no se han referido todavía al Programa AOJ,²¹⁵ sus críticas ya mencionadas chocan con las asunciones principales del Programa AOJ y presentan continuos dilemas para los constructores de la política de los Estados Unidos así como para los académicos interesados en el campo del derecho y desarrollo. El hecho de que estos argumentos van quizás en contra de los sentimientos políticos

210 Ver pág. 1092, cit. nota anterior.

211 Ver cit. nota anterior.

212 Ver cit. nota anterior.

213 Carothers, pág. 259, cit. nota 1.

214 Ver cit. nota anterior.

215 Sin embargo, las críticas a los proyectos para el derecho y desarrollo son quizás una versión más centrada de la crítica que otros han hecho en general de la asistencia estadounidense al desarrollo político prodemocrático. Por ejemplo, un autor ha manifestado que los esfuerzos extranjeros son incapaces de influir en la evolución política de un país; que, en cualquier caso, los esfuerzos estadounidenses tienen una visión de la democracia, jerárquica, "de arriba a abajo" y "orientada hacia las instituciones", que proporciona asistencia a gobiernos sin preocuparse de la ayuda de "abajo a arriba" para incrementar la participación en política; y que los esfuerzos estadounidenses no han sabido determinar cuáles son los reales obstáculos a la democracia en Latinoamérica como es "la extrema concentración de poder económico y político en manos de una élite antidemocrática, la marginación sociopolítica de clases sociales, y la falta de un consenso nacional sobre los valores democráticos". Carothers, págs. 257-58, cit. nota 1. Este autor también comenta que la Administración Reagan adoptó una visión particularmente restringida de los convencionales modelos democráticos pluralistas o liberales de Occidente, enfocándose de una manera artificial solo en si el gobierno llegó al poder a través de elecciones libres. Ver págs. 245-49, cit. anterior. Este autor mantiene, además, que los esfuerzos estadounidenses en los años 80 contribuyeron, marginalmente como mucho, a las tendencias de democratización en la región latinoamericana y concluye que "en casi todos los casos la tendencia democrática era el resultado de factores internos; no era el resultado de factores externos como la política estadounidense". Ver págs. 249-50, cit. anterior.

existentes en los Estados Unidos, no es impedimento, por supuesto, para la consideración de los méritos. Tomada seriamente, la crítica implica que aquellos que se relacionan con los esfuerzos del Programa de AOJ no son más que víctimas que caen en el engaño o conspiradores en un plan para mantenerlos países latinoamericanos subdesarrollados económicamente y sus pueblos reprimidos políticamente.²¹⁶

En forma cruda, la crítica opina que el modelo de constitucionalismo estadounidense, incluyendo su separación de poderes y sus valores normativos no es apropiado para Latinoamérica. Esta es posiblemente la forma de la crítica más fácil de contradecir. Puede que haya sido verdad que al principio, la exportación de modelos constitucionales europeos y estadounidense a culturas que no desarrollaron esos textos por sí mismas, constituyó imperialismo legal. Sin embargo, las culturas cambian con el tiempo, y hoy, años después de que los estados latinoamericanos hayan heredado estos modelos constitucionales y sus solapados valores occidentales, es demasiado tarde para argumentar que los modelos o los valores son extraños o inapropiados para las realidades latinoamericanas.

Históricamente, la experiencia latinoamericana muestra una "débil tradición de gobiernos constitucionales bajo mandato civil".²¹⁷ Este hecho implica que las constituciones latinoamericanas asignan generalmente más poder al ejecutivo que a ninguna otra rama del gobierno.²¹⁸ Consecuentemente, la garantía constitucional de una independencia del Poder Judicial está con frecuencia menoscabada por el establecimiento de tribunales especiales que no dan cuentas al resto del Poder Judicial.²¹⁹ Más aún, el Poder Judicial en estas naciones ha sido generalmente débil y ha estado "dominado por caudillos locales, juntas militares y mandatos de partido único".²²⁰ Pero a pesar de todo esto, para muchos latinoamericanos (sino la mayoría y especialmente académicos), estos constituyen problemas a resolver y no atributos deseables.²²¹

Quizás pueda decirse que los valores normativos fundamentales generales extraídos del concepto de separación de poderes y de la idea de un Poder Judicial

216 Trubek y Galanter, pág. 1088, cit. nota 2 (hace referencia a que el legalismo liberal fue un modelo legítimo, aplicado en buena fe, pero mal enfocado durante la época de los proyectos para el derecho y desarrollo).

217 Mendelson, pág. 3, cit. nota 3.

218 Ver págs. 3-7, cit. nota anterior.

219 Ver pág. 7, cit. nota anterior.

220 Ver pág. 5, cit. nota anterior.

221 Ver Luis Salas y José Ma. Rico, *Carrera Judicial en América Latina I* (1990).

independiente están cerca de adquirir aceptación universal.²²² Así, en el proceso que está teniendo lugar en la CSCE y que engloba a todos los países europeos, los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, se contiene un compromiso político por parte de los estados participantes para "respetar los valores internacionalmente reconocidos en relación con la independencia de los jueces y abogados y la operación imparcial del servicio público de justicia".²²³ Este compromiso comprende la realización de ciertos "Principios Básicos de la Independencia del Poder Judicial", incluyendo:

- (i) prohibición de influencias inapropiadas sobre los jueces;
- (ii) prohibición de revisión por autoridades administrativas de decisiones judiciales, excepto cuando las autoridades competentes tengan capacidad para mitigar o conmutar sentencias impuestas por jueces, en conformidad con la ley;
- (iii) protección de libertad de expresión y asociación en el Poder Judicial, sujeto solo a aquellas restricciones que sean consistentes con sus funciones;
- (iv) garantías para que jueces estén debidamente calificados, entrenados y seleccionados sin discriminación;
- (v) garantías de posesión del puesto y de condiciones apropiadas para el servicio, incluyendo la promoción de jueces donde fuera pertinente;
- (vi) respeto a las inmunidades; y
- (vii) garantías que la disciplina, suspensión y destitución de jueces sean determinadas de acuerdo con la ley.²²⁴

222 Ver, v.g. Stanley Anderson, *Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A.*, 28 Am. J. Comp. L. 393 (1980) (hace referencia a que "hay una tendencia mundial a someter a los jueces a escrutinio como medio para mejorar la conducta y actuación judicial"); Mario Campelletti, "Who Watches the Watchmen?": A Comparative Study on Judicial Responsibility, 31 Am. J. Comp. L. 1, pág. 2 (1983) (hace referencia a una vía para crear "categorías de responsabilidad judicial").

223 Moscow Document, pág. 10, cit. nota 5.

224 Ver cit. nota anterior. Los Estados de la CSCE se comprometieron a cooperar en: proporcionar educación y entrenamiento sobre el papel del Poder Judicial y la abogacía en la sociedad; [y en:] -promocionar y facilitar el diálogo, los intercambios y la cooperación entre asociaciones y otros grupos interesados en asegurar el respeto por la independencia del Poder Judicial y la protección de los abogados; -cooperar entre ellos a través de diálogos, contactos e intercambios para identificar los problemas concernientes a la protección de la independencia de los jueces y de los abogados y a desarrollar medios para solucionar esos problemas; y -cooperar de forma constante en áreas de educación y entrenamiento de jueces y abogados así como en la preparación y promulgación de leyes que tengan como propósito fortalecer el respeto por la independencia e imparcialidad en el funcionamiento del servicio público judicial. Pág. 11, cit. anterior.

Cualquiera que sea el status de estas normas como derechos humanos aceptado universalmente,²²⁵ es imposible mantener que estos valores no han sido deseados por los latinoamericanos durante mucho tiempo. Como ha sugerido el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, la historia moderna de Latinoamérica está caracterizada por un constante esfuerzo para "construir la democracia fuera de las culturas políticas y los hábitos cívicos menospreciados por décadas de autoritarismo".²²⁶ Esta aspiración, interrumpida frecuentemente por dictaduras, se ha mantenido como tan alto ideal para los latinoamericanos, que ha "forzado incluso a regímenes autoritarios a invocar la democracia por razón de legitimidad".²²⁷ Desde esta perspectiva, los valores normativos específicos de base para el Programa AOJ responden a lo que el Presidente Alfonsín ha llamado:

una necesidad de transformación substancial para consolidar, de una vez por todas los valores básicos de Occidente... La civilización occidental no puede ser considerada como una mera entidad geográfica. Más bien, es una configuración histórica, una cierta manera de pensar y de organizar la sociedad, social y políticamente. No solamente pertenecemos a esta sociedad; hemos elegido adoptar sus valores centrales: respeto por la humanidad, tolerancia de la diversidad, libertad de opinión y creencia, e igualdad de acceso a los derechos civiles y sociales. En este marco hemos también incorporado la más grande contribución de la civilización occidental a la humanidad -la expresión de autonomía individual y colectiva en la democracia como un sistema de organización, elección y gobierno a nivel político, y como una forma de relación entre las personas a nivel social.²²⁸

La crítica de que la exportación del modelo estadounidense de legalismo liberal es etnocéntrica y condescendiente es puramente teórica y nada realista. Aquellos quienes, bajo la estrategia diseñada por la AID, responderían positivamente a una petición por parte del gobierno para asistencia a su Poder Judicial²²⁹ parecen menos condescendientes que aquellos que critican esto en

225 Ver, en general, CSCE Human Dimension, cit. nota 5 (sumariza la evolución de los derechos humanos en la CSCE).

226 Raúl Alfonsín, *Building Democracy*, 12 *Yale J. Int'l L.* 121 (1987).

227 Ver pág. 127, cit. nota anterior. Ver también Carothers, pág. 2, cit. nota 1 (declara que "la democracia ha sido por mucho tiempo el principio organizativo formal de los sistemas políticos de Latinoamérica y la genuina aspiración de muchos latinoamericanos").

228 Alfonsín, pág. 126, cit. nota 227.

229 Ver texto que acompaña a las notas 36-40.

base a que la historia latinoamericana sugiere que la meta de perfeccionar la independencia del Poder Judicial es inapropiada para las culturas latinoamericanas.²³⁰ Incluso aunque los valores normativos del Programa AOJ no fueran universales, esta revelación difícilmente prevendría que un representante de la AID se adhiriera a la anunciada estrategia de la Agencia para responder con asistencia en base a peticiones y hasta el punto en que las iniciativas locales apoyaran esa asistencia.²³¹

Lo más apropiado es preguntar como se podría adaptar mejor los valores normativos del modelo legalista liberal a las diferentes realidades extranjeras de acuerdo con la estrategia de la AID. Más aún, es importante considerar las cuestiones suscitadas por los críticos del Programa para el derecho y desarrollo concernientes a la correlación entre los fines que se quieren conseguir y los medios utilizados para conseguirlos. Esta indagación incluye la cuestión fundamental de si la ayuda al exterior puede tener algún impacto en las estructuras legales autóctonas.²³² Como mínimo, la experiencia del Programa para el derecho y desarrollo aconseja que tanto en la decisión de conceder ayuda como en las decisiones referidas a donde se destinará la ayuda, la AID debería considerar si la asistencia técnica o financiera promoverá o impedirá el fin normativo que se pretende alcanzar. En sus evaluaciones y diálogo con los gobiernos beneficiarios, el gobierno estadounidense no puede ignorar la consideración del probable impacto en el patrimonio económico, en la participación pública en la toma de decisiones, en la protección de los derechos de la persona y en el desarrollo económico y social.²³³

C. PERSPECTIVAS PARA EL PROGRAMA AOJ

Aunque hasta la fecha no existe evidencia concreta en relación a la influencia que los proyectos de AOJ han tenido,²³⁴ el Programa de AOJ está mejor capacitado que el Programa anterior de derecho y desarrollo para promover ese sano escepticismo y cuenta también con mejores perspectivas

230 Ver texto que acompaña a las notas 218-222.

231 Ver texto que acompaña a las notas 36-40.

232 Ver Greenberg, págs. 131-32, cit. nota 2 (hace referencia a que la "necesidad de un programa patrocinado externamente para la reforma legal puede ser limitada"); ver también Carothers, pág. 2, cit. nota 1 (discute la premisa de que los métodos estadounidenses para promocionar la democracia en Latinoamérica conlleva una "incierto" relación con el éxito de la democracia en esa región).

233 Ver Trubek y Galanter, pág. 1076, cit. nota 2.

234 Ver texto que acompaña a las notas 129-141, 179-184.

para una consideración de esos factores, caso por caso, por varias razones. Primero, la forma pragmática en que los nuevos proyectos de AOJ se han desarrollado separa, al menos en términos de estrategia, los valores normativos que se quieren conseguir del modo específico en que los Estados Unidos han institucionalizado estos valores. En principio (pero no siempre en realidad), el Programa AOJ no intenta exportar modelos estadounidenses para leyes substantivas o instituciones. Un ejemplo al respecto es la asistencia técnica de AOJ para la redacción de leyes para la judicatura. Estas leyes, que al estilo del sistema legal civil, codifica el salario, los beneficios y la seguridad en el empleo de los jueces de carrera y también establece requisitos especiales, métodos de selección y promoción, y reglas de conducta profesional, responden a las ideas de académicos, jueces y abogados latinoamericanos y no a modelos estadounidenses, británicos o canadienses para la independencia del Poder Judicial.²³⁵ Los esfuerzos de la AID estadounidense tampoco intentan exportar, por ejemplo, las reglas de conducta de la Asociación Americana de Colegios de Abogados para los jueces, los principios generales para dictar sentencias federales, o el concepto de titularidad de por vida que ocupan los jueces federales en los Estados Unidos.²³⁶ Lo que ha inspirado a los proyectos de AOJ ha sido la *idea* de que los jueces deberían ser independientes de otras ramas políticas, y no el modo específico de conseguir ese objetivo, como pudiera ser la reforma de la educación jurídica. La confianza de la AID en la interrelación entre la independencia judicial y la aptitud, quizás idealista o equivocada, no obstante es muy diferente del modelo quasi-científico de desarrollo legal que contenían los anteriores proyectos para el derecho y desarrollo.²³⁷ Más aún, la postura del Programa AOJ, basada en los problemas específicos de cada país que las evaluaciones de sectores identifican,²³⁸ es más partidaria de la experimentación y el desarrollo a largo plazo que esfuerzos para la reforma basados en un solo modelo de asistencia legal.

Segundo, la relativa inseguridad del Programa de AOJ dentro de la burocracia de la AID,²³⁹ y la continuación del escrutinio de las peticiones de presu-

235 Ver Salas y Rico, cit. nota 222.

236 De hecho, como sugiere un autor en relación con el Este de Europa, el que se conceda la posición de juez de por vida a quienes reciben entrenamiento judicial especializado en las facultades de derecho y acceden al puesto cuando aún están en los veinte puede crear problemas en cuanto a la responsabilidad y puede no ser la solución más apropiada al problema de la independencia judicial. Schwarzer, cit. nota 5.

237 Ver texto que acompaña a las notas 21-26.

238 Ver texto que acompaña a la nota 49.

239 Ver texto que acompaña a las notas 173-174.

puesto para la ayuda exterior llevado a cabo por el Congreso de los Estados Unidos, mientras que quizás arriesgue la estabilidad a largo plazo de la ayuda, tiene la ventaja de mantener el Programa AOJ sujeto a evaluaciones continuas que presentan oportunidades para la confirmación empírica del impacto. Además, dada la relativamente escasa porción del presupuesto que el gobierno de los Estados Unidos ha dedicado al Programa AOJ, la relativamente escasa participación burocrática en el programa por parte de representantes de la AID quienes confiaron en consultores independientes, y la naturaleza cambiante de esos consultores independientes, el Programa AOJ actual continúa por el camino de los anteriores programas de derecho y desarrollo, en el positivo sentido de evitar la creación de intereses por ciertos grupos en el programa.²⁴⁰ Por esta razón los críticos del programa probablemente seguirán visible y tendrán influencia -como lo tuvieron con respecto a los proyectos del programa para el derecho y desarrollo.²⁴¹

Tercero, dada la realidad política de los años 90, no es probable que el actual Programa AOJ se enfoque desde una perspectiva ideológica o de defensa contra la guerra fría. El deseo de los Estados Unidos para la difusión del "estado de derecho" es probablemente más sincero en el mundo de hoy, después de la guerra fría.²⁴² Finalmente, la anterior experiencia de los proyectos para el derecho y desarrollo y las cambiantes perspectivas en la comunidad jurídica estadounidense han afectado a aquellos que llevan a cabo el Programa AOJ. Los abogados o profesores de derecho involucrados en los proyectos actuales ven con sano escepticismo su papel y las posibilidades del programa. Los abogados hoy, persuadidos por las críticas del papel social del derecho, contenidas en importantes críticas -tantos las de los movimientos "critical legal studies," ley y economía o críticas feministas- están menos predispuestos a aceptar inocentemente y sin crítica alguna las premisas no corroboradas y es más probable que exijan resultados probados.

Por otro lado, por cada uno de los motivos para el optimismo hay otro para el pesimismo. Estudiosos pragmáticos que realizan su labor sin el beneficio de una teoría enmarcadora y sin ser conscientes de los factores sociológicos, puede que nunca solucionen las cuestiones más amplias. Un descenso en la participación de los abogados o profesores de derecho estadounidenses no necesariamente resulta ventajoso si los sustitutos de estas personas no son más

240 Ver Trubek y Galanter, pág. 1089, cit. nota 2.

241 Ver cit. nota anterior.

242 Ver cit. nota anterior.

susceptibles a las complejidades de la reforma legal y no están suficientemente motivados para cuestionar el valor de la ayuda.²⁴³ Un personal de la AID que se encuentre inseguro o unos consultores contratados ansiosos por resultados pueden ocultar en vez de esclarecer el fracaso de los proyectos, especialmente ante las exigencias de resultados rápidos por parte del Congreso u organizaciones de derechos humanos.²⁴⁴ Las nuevas preocupaciones de la política exterior de los Estados Unidos -como la guerra contra el tráfico de drogas- puede reemplazar las antiguas preocupaciones ideológicas en detrimento del objetivo original de instaurar el "estado de derecho".²⁴⁵

D. DOS SERIOS DILEMAS

Ante estas tensiones, las críticas hechas a los proyectos para el derecho y desarrollo advierten de dos serios y continuos dilemas para los dirigentes de la política exterior estadounidense. La primera concierne a la relación entre la ayuda a la administración de justicia y el desarrollo económico de países que reciben tal ayuda.

Aunque la estrategia de la AID, quizás sabiamente, ha elevado la protección de los derechos humanos al nivel de objetivo principal del programa y ha relegado el desarrollo económico a un segundo plano, el Programa AOJ implícitamente supone que un Poder Judicial independiente y eficiente conducirá a un desarrollo económico. Sin embargo, los nuevos proyectos de AOJ, sin ser menos que los anteriores esfuerzos

243 El borrador de un trabajo de un autor analiza el Programa AOJ y sugiere que estos proyectos se han centrado en manejar la información, catalogar los casos y ordenar las listas de litigios para el período de sesiones,... y no han intentado... referirse a la cuestión de cambiar la cultura jurídica. En vez de esto se ha puesto énfasis en las estrategias a corto plazo, el análisis de los propósitos y objetivos que utilizan los tan amplios términos de "promoción del estado de derecho". La cuestión de la cultura jurídica se ha dejado a un lado, a pesar de que es el centro de lo que se ha estado forjando. Resulta inverosímil diseñar, dejando a un lado el poner en práctica, unos programas que sean efectivos sin hacer referencia al contexto cultural. Mendelson, pág. 52, cit. nota 3.

244 De hecho, la franqueza de la evaluación realizada por ILANUD, ver Final Evaluation, cit. nota 143, es una rareza. Ver también Crothers, pág. 221, cit. 1 (hace referencia a que las evaluaciones internas de AOJ han "funcionado más para dar validez a la forma existente de llevar el tema que para examinar genuinamente lo que ya se había intentado y encontrar otras alternativas más efectivas").

245 Ver, v.g. Gustavo Gorriti, Misadventures in Cocaland, N.Y. Times, Sept. 8, 1991, pág. E19. (ridiculiza el programa de asistencia judicial de los Estados Unidos por valor de 250.000 dólares para perseguir legalmente los crímenes del narcotráfico en Perú en comparación con los 34.9 millones de dólares aportados para apoyar la asistencia militar para combatir el tráfico de drogas en Perú). Pero ver, v.g., Clifford Kraus, White House Accepts Conditions to Perú Aid, N.Y. Times, Oct. 6, 1991, pág. A8 (hace referencia a que la Administración Reagan accedió renuente a la petición del Congreso para reducir la ayuda militar a Perú en 10 millones de dólares y hacer depender esa ayuda de las mejoras realizadas en cuanto a los derechos humanos por parte del ejército peruano).

para el derecho y desarrollo, pueden estar exportando subliminalmente un modelo orientado hacia el litigio que eleva excesivamente el papel que juega el abogado a costa de otras alternativas menos controvertidas y menos caras para la resolución de controversias.²⁴⁶ Aunque el Programa AOJ ha considerado estas preocupaciones a través, por ejemplo, de conferencias sobre arbitraje patrocinadas por ABA, estos esfuerzos han sido secundarios. Generalmente, el Programa AOJ ha intentado ignorar el tema del desarrollo económico centrándose, por ejemplo, en el proceso de causas criminales primordialmente. Es cuestionable si el Programa puede mantener ese estrecho enfoque a largo plazo, dada las perspectivas de dificultades económicas que atraviesan estos países. Sin embargo, los dirigentes de la política estadounidense se han encontrado con un dilema: si los proyectos de AOJ se hubiesen referido, por ejemplo, a la necesidad de acelerar la resolución de disputas referentes a negocios, los proyectos podrían haber causado la impresión de ser otro intento de los Estados Unidos de expandir los intereses económicos de sus inversores.²⁴⁷ Sin embargo, el sostenimiento de los proyectos presentes de AOJ, incluyendo los sistemas de investigación legal por ordenador, la dirección del personal, y el seguimiento de casos -todos estos dependen en el largo plazo de una mejora de las condiciones económicas.

Particularmente a medida que los países beneficiarios toman confianza con los proyectos de AOJ, hay mayor posibilidad de considerar el impacto económico de las reformas contempladas. Estas reformas pueden incluir modificaciones en los proyectos más asentados de AOJ para tratar con las *causas* principales de masificación de juicios -incluyendo la mayor consideración hacia alternativas no litigiosas para la resolución de las disputas- y no solo sus efectos a través del seguimiento de los casos por ordenador. Las preocupaciones económicas pueden ser causa predominante de algunas de las frustraciones que sienten los ciudadanos al respecto del sistema legal y que se demostraron en las evaluaciones del sector.²⁴⁸ Así, la futura asistencia a la administración de

246 Ver, en general, Gardner, págs. 256-59, cit. nota 2 (critica el "modelo de competencia total" de los proyectos para el derecho y desarrollo); Trubek y Galanter, pág. 1078, cit. nota 2 (mantiene que el modelo "derecho en sociedad" del legalismo liberal perpetuaría las insuficiencias del sistema legal).

247 Los esfuerzos de los Estados Unidos para promocionar el arbitraje, por ejemplo, están contaminados por la percepción de que los Estados Unidos han promovido el arbitraje internacional en lugar de la resolución de controversias en tribunales locales como prescribe la Doctrina Calvo.

248 Ver texto que acompaña a las notas 59-87.

justicia podría ser útil, por ejemplo, si se encargara de reformar la regulación administrativa que en la actualidad desalienta a la empresa privada.²⁴⁹

El argumento de que estos programas, dirigidos a una clase elitista de profesionales, jueces y abogados, solo perpetúa la oligárquica y la injusta distribución de la riqueza de estas sociedades es un asunto más complicado de estudiar. Una respuesta parcial a este problema sería enviar ayuda, cuando sea posible, a los programas subvencionados para ofrecer asistencia legal a los pobres que muestran mejores perspectivas para mejorar las circunstancias en que se encuentran estas personas y que pudieran promover un modelo más justo para la distribución de la renta. Como algunos comentaristas han sugerido, si es verdad que programas de ayuda legal que activamente anima a acciones colectivas en una variedad de foros, incluyendo el terreno legislativo, y que alientan la completa participación de los clientes, tienen unas mayores perspectivas de promocionar la distribución de la renta,²⁵⁰ hay que hacer un hueco dentro de los pragmáticos proyectos de AOJ para patrocinar esos programas o para ofrecer ayuda a los grupos locales interesados en promocionar esos programas. Programas de servicios legales pueden fomentar el desarrollo económico, por ejemplo, mediante la contribución a la eliminación de restricciones en la venta de terreno, a través de la elaboración de legislación efectiva laboral que proteja verdaderamente a los trabajadores o a través de leyes de reforma agraria o de leyes facilitando la disponibilidad de créditos.²⁵¹ Ciertamente muchos de los Programas AOJ actuales, mediante la inclusión de componentes para informar al público de sus derechos, han dado el primer paso para asegurar que se pongan en marcha esos programas.²⁵² Esos componentes de los proyectos de AOJ ayudan también a contrarrestar la predisposición de asistencia institucional desde "arriba a abajo" en la pirámide jerárquica que ha caracterizado la política estadounidense para desarrollo.²⁵³ Hasta cierto punto

249 Ver, en general, G.A. Res. 188, U.N. GAOR 2d Comm., 45th Sess., 71st mtg., págs. 206-07, U.N. Doc. A/45/188 (1990) (en la que se aprueba el empresario privado comercial y se aboga por un realce en las estructuras "institucionales, legales y reglamentarias entre los estados para asegurar una mayor consistencia con la forma de enfocar los mercados"). Todos los países latinoamericanos, excepto Cuba, votaron a favor de esta resolución. Ver también pág. 208, cita anterior.

250 Ver Dodd et al., págs. 547-49, cit. nota 119; Hall & Fretz, págs. 786-87, cit. nota 2; Trubek, págs. 252-56, cit. nota 27.

251 Dodd et al., págs. 548-49, cit. nota 119.

252 Trubek, pág. 260, cit. nota 27. Pero ver RFP, pág. C-6, cit. nota 92 (hace referencia a que no es hasta 1991, años después del inicio del Proyecto de Reforma Judicial en El Salvador, cuando la AID contempla una campaña para "concientizar a la población" en El Salvador).

253 Ver Carothers, págs. 222-26, cit. nota 1.

estos esfuerzos se han referido a la necesidad, dentro de una sociedad verdaderamente democrática, de proporcionar la asistencia desde "abajo a arriba"; estos alientan un "proceso que lleva consigo la libre formación y movilidad de grupos de presión, la libre expresión para grupos e individuos de sus intereses e inquietudes políticas, y un proceso de interacción día a día y la interacción entre el gobierno y los ciudadanos del país".²⁵⁴

Los dirigentes políticos estadounidenses encuentran un segundo dilema al respecto del objetivo central del Programa para la Administración de Justicia: la protección de los derechos humanos. Las críticas de los proyectos de El Salvador y Guatemala, así como las de los proyectos para el derecho y desarrollo anteriores, han destacado el punto central: la asistencia a los jueces, al personal de los tribunales y abogados puede beneficiar a grupos que usan su poder para reprimir la disensión y de hecho violar los derechos humanos que el Programa AOJ pretende proteger. Este tipo de asistencia -incluso a gobiernos de la región elegidos, aparentemente, "con libertad" o "democráticamente"- puede hacer la represión más eficaz y proveer legitimidad para las estructuras políticas represivas que no han desaparecido en el renacer de una o dos elecciones presidenciales.²⁵⁵

Una cuestión fundamental es el criterio, respecto a los derechos humanos, que los dirigentes de la política estadounidense deberían seguir para iniciar o suprimir la asistencia para la administración de justicia.²⁵⁶ Ambos WOLA y el Comité de Abogados para la defensa de los Derechos Humanos aconsejan que la ayuda debería determinarse en base a si el régimen existente investiga y persigue eficientemente los crímenes "políticos" u otros crímenes en los que ha habido presuntos abusos de los derechos humanos por parte de las autoridades.²⁵⁷ Por consiguiente, el Comité de Abogados para la defensa de los Derechos Humanos ha recomendado la suspensión de la asistencia a la administración de justicia para El Salvador en base a esto,²⁵⁸ y algunos de los participantes en la conferencia de WOLA llegaron a la misma conclusión con respecto a Guatemala.²⁵⁹ La razón fundamental de estas conclusiones es que los "pilares del estado de derecho" están amenazados por el fracaso en la

254 Ver pág. 246, cit. nota anterior.

255 Ver v.g., WOLA Report, pág. 26, cit. nota 20 (manifiesta que "la ayuda que fortalece y legitima el aparato del estado sin alterar su intención política puede encubrir la represión estatal").

256 Ver pág. 5, cit. nota anterior.

257 Ver cit. nota anterior; Lawyers Committee, págs. 12-16, cit. nota 7.

258 Lawyers Committee, págs. 14-16, cit. nota 7.

259 WOLA Report, págs. 39-42, cit. 20.

persecución de crímenes políticos ya que este fracaso "indica que el marco para una justicia más generalizada está viciado en su fundamento".²⁶⁰

Hay al menos dos cuestiones interrelacionadas que deben ser diferenciadas. La primera concierne la diferencia entre los resultados a corto y largo plazo. Incluso los participantes de la conferencia de WOLA reconocieron que vincular los proyectos de AOJ a la obtención de resultados a corto plazo en casos de violencia política palpable que son de interés para los Estados Unidos condena al fracaso a los proyectos de AOJ y expone al Programa a ser acusado de oportunismo.²⁶¹ Juzgar el éxito de la asistencia de AOJ en base a como el Poder Judicial del país actúa en relación al asesinato político de un funcionario importante tres o cinco años después de que el proyecto de AOJ haya comenzado exagera el potencial de impacto a corto plazo que la ayuda extranjera pueda tener.²⁶² Ningún Poder Judicial, aunque sea independiente, funciona de la mejor manera en los casos caracterizados por elevada importancia política. La cuestión relevante es si el Poder Judicial es capaz de manejar esos casos de graves acusaciones en general y no caso por caso, así como ver si hay perspectivas para el mejoramiento en el manejo de esos casos.

Un segundo y más complicado tema es considerar si el éxito en la persecución de casos "políticos" bien conocidos por el público deberían ser el único o incluso principal criterio para juzgar el éxito de los proyectos tanto a largo plazo. El criterio que prefieren los funcionarios de la AID se basa en determinar si la mejora ocurre en el funcionamiento "normal" del Poder Judicial, en como maneja los casos ordinarios civiles y penales y no casos de importancia política.²⁶³ Se puede argumentar que este criterio no es menos legítimo y sensible a los derechos humanos. El intento mismo de asegurar que el presunto delincuente común tenga derecho a ser representado por un abogado, a un juicio justo, a una razonable igualdad de oportunidad para presentar su caso y a una justicia rápida, es merecedor del esfuerzo. La mejora en los juzgados de lo civil también puede proteger los derechos sociales y económicos como por ejemplo el derecho a prestaciones por parte del gobierno o protección de la propiedad

260 Ver pág. 3, cit. nota anterior.

261 Ver pág. 43, cit. nota anterior.

262 Esto se asemeja el juzga todo el poder judicial estadounidense en base a como dos jueces elegidos por el presidente Reagan ejercieron sus funciones en el Tribunal de Apelación del Distrito de Columbia en la apelación reciente de Oliver North. Juzgar en tal forma a un sistema de justicia distorsiona seriamente la perspectiva del sistema legal de un país. Ver *United States v. North*, 910 F.2d 843 (anula en parte y revoca en parte la convicción del inculpaado dictada por el tribunal de primera instancia), modificada en 920 F.2d 740 (D.C. Cir. 1990), y la apelación denegada en 111 S.Ct. 2235 (1991).

263 Ver WOLA Report, pág. 3, 25, cit. nota 20.

individual. Cuando esas mejoras sean demostrables empíricamente, la continuación de un proyecto de AOJ pudiera estar justificada. La suspensión de un Programa AOJ en base a que los casos que son muy conocidos por el público no son debidamente perseguidos puede ser un obstáculo a las mejoras más generales de todo el sistema para el resto de la población. Tal suspensión estaría basada únicamente en la vaga idea de que la retirada del apoyo del gobierno de los Estados Unidos convertiría el régimen en ilegítimo y daría lugar a un cambio.

Quizás por esta razón cuando se le pidió a un profesor de la Facultad de Derecho de Harvard que explicara por qué Harvard no mostraba más interés en el proyecto para Guatemala financiado por la AID en 1989,²⁶⁴ él se refirió a un interesante criterio para determinar si los esfuerzos del Programa AOJ deberían continuar.²⁶⁵

Options for United States Policy Toward Guatemala: Hearing Before the Subcom. on Western Hemisphere Affairs of the House Comm. on Foreign Affairs, 101st Cong., 2d Sess. 27 (1990) (declaración de Philip B. Heymann, Profesor de Derecho en la Facultad de Derecho de Harvard). Según este profesor, las condiciones mínimas que deben darse en un país para iniciar o continuar en él un proyecto de AOJ son la probabilidad de que las mejoras ocurran en cualquier sector del sistema judicial y el gobierno muestre tener un compromiso serio de mejorar el tratamiento que da a los casos "políticos" o que

264 El proyecto de la Facultad de Derecho de Harvard en Guatemala consistió en análisis de problemas técnicos y administrativos dentro del sistema penal de justicia de Guatemala, un programa de becas para que los jueces estudiaran en Harvard y en seminarios en Guatemala, y la creación de modelos de funciones para el Ministerio Público. Mendelson, págs. 30-31, cit. nota 3.

265 Los Estados Unidos no deberían denegar la asistencia de AOJ a un país solo porque existe en él violencia política. Eso sería algo así como negar la medicina a un paciente porque está enfermo. Los Estados Unidos no deben esperar que el relativamente rudimentario sistema de justicia criminal de un país en vías de desarrollo dirija con eficiencia los crímenes que son seguramente los más difíciles de investigar para cualquier país, crímenes de violencia política cometidos por grupos bien organizados. Pienso también que es un error denegar fondos de la Administración de Justicia cuando hay sospechas de que algunas de las fuerzas de seguridad están involucradas en atentados terroristas. Hay circunstancias en las que el sistema de justicia criminal puede constituir un factor importante en la supresión de estos abusos... pero no es un gasto rentable por parte de los Estados Unidos facilitar entrenamiento o consejo a la policía, fiscales o jueces de cualquier país en el que los líderes políticos y militares no están dispuestos a apoyar los esfuerzos para la ejecución de las leyes dictadas contra la violencia política, incluyendo aquella que es instigada por las fuerzas de seguridad o grupos políticos/económicos con los que los líderes políticos simpatizan... Los Estados Unidos no deben estar facilitando fondos para mejoras de las áreas del sistema de justicia criminal que son más inofensivas políticamente en países en los que el Presidente, el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior están dispuestos a crear las condiciones necesarias para una intensa investigación de los crímenes terroristas. Esto no funcionaría para la población del país... haría que el sistema de justicia criminal se considerara desdeñoso y le privaría del valor máspreciado de todo sistema de justicia criminal, la cooperación de los ciudadanos. Incluso aunque funcionara, crearía un doble y corrupto sistema de control social y no un estado de derecho.

son bien conocidos por el público y que se refieren a acusaciones sobre violaciones de derechos humanos.²⁶⁶ Aunque esa idea fuera aceptada, el problema está obviamente en ponerla en práctica. En el caso de Guatemala, Harvard y la AID disientan al respecto de la buena fe de las autoridades del gobierno guatemalteco.²⁶⁷ La AID era de la opinión de que a los esfuerzos de la AID no se les había dado todavía la oportunidad de tener éxito y era necesario que pasara algo más de tiempo. A pesar de la opinión de Harvard el proyecto bilateral guatemalteco no se suspendió. Considerando las dificultades operativas de los proyectos de AOJ, esta puede haber sido una respuesta plausible, particularmente al respecto de la ayuda técnica que se proporcionaba al Poder Judicial como computarización y entrenamiento y no asistencia directa a la policía presuntamente involucrada en las ofensas a los derechos humanos. Un problema obvio para los Estados Unidos es ejercer presión sobre los gobiernos beneficiarios con respecto a ciertos casos, permaneciendo al mismo tiempo fiel a la estrategia general de la AID para el Programa AOJ, especialmente en el ámbito de los proyectos diseñados para proteger la independencia judicial con relación al gobierno de los jueces y a los Estados Unidos.²⁶⁸

Las preocupaciones constantes sobre la política o los derechos humanos en determinados regímenes presentan así un dilema continuo. El propósito fundamental del Programa AOJ es la promoción de los derechos humanos en todas las circunstancias, en delito comunes o políticos, a través de un Poder Judicial efectivo e independiente y a través de un proceso de cambio gradual de actitud a largo plazo. Esto requiere una ayuda constante a pesar de los cambios en la política de los Estados Unidos tanto como de los países receptores. Sin embargo la legitimidad moral del Programa AOJ está directamente relacionada con la creencia de que el Programa amplía los valores normativos que comparten ostensiblemente tanto el gobierno estadounidense como los gobiernos latinoamericanos. El principal de estos valores es la protección de los derechos básicos de la persona. Existe el peligro de que si se enlaza demasiado la asistencia a los más amplios propósitos de democratización de la política

266 Ver cit. nota anterior.

267 Ver Mendelson, pág. 31, cit. nota 3.

268 El dilema se ve claro en los argumentos presentados por la defensa en el juicio con jurado del personal del ejército salvadoreño juzgados por el asesinato en 1989 de seis jesuitas en la Universidad de América Central. Aunque ese juicio resultó en la convicción sin precedente de un coronel del ejército, el oficial de más alto rango que ha comparecido en juicio con cargos de violación de derechos humanos en El Salvador, los abogados de la defensa presentaron el caso como "una afrenta a la dignidad nacional fraguada con la presión de los Estados Unidos". Lee Hockstader, *Army Colonel Convicted in Murder of Jesuit Priests*, Wash. Post, Sept. 29, 1991, pág. A1.

exterior estadounidense la discontinuidad de esta asistencia se hace imposible dado que esta terminación es equivalente a reconocer al más alto nivel político que el régimen existente en el país beneficiario de la ayuda es ilegítimo o "antidemocrático". Semejante resultado no sería deseable. En el momento en que los Estados Unidos o el país beneficiario pierde de vista el propósito central de los derechos humanos, se debe poner fin al Programa AOJ o al proyecto en particular. La valentía de terminar los proyectos de AOJ en estos casos o negarse a trasladar todo el presupuesto disponible hasta que se alcancen los propósitos establecidos es fundamental para el éxito del Programa AOJ.

V. Conclusiones

El Programa AOJ de los años 80 se diferencia de los anteriores esfuerzos de los proyectos para el derecho y desarrollo en la operatividad y en la estrategia. Las valoraciones de sector llevadas a cabo por la AID y proyectos bilaterales y regionales se refieren usualmente a la administración de justicia más que a la reforma legal substancial o los cambios en el sistema de estudios para derecho. Es más probable que el Programa AOJ actual incluya los esfuerzos de especialistas en la administración de justicia más que de profesores de derecho o abogados estadounidenses. La nueva estrategia de la AID y al menos algunos de los proyectos de AOJ que dieron resultado son más humildes en su concepción, reconociendo que la ayuda útil que los juristas estadounidenses pueden ofrecer es limitada.

Sin embargo, el Programa de AOJ y los esfuerzos de los proyectos para el derecho y desarrollo comparten ciertas asunciones y valores fundamentales; ambos corren también el riesgo de provocar exageradas expectativas de éxito, y de llevar a cabo la estrategia incorrectamente. En realidad los problemas y los retrasos han aparecido ya en la puesta en práctica de la estrategia de la AID -lo que no habría sorprendido a los participantes en los esfuerzos de los proyectos para el derecho y desarrollo. Aún más espinoso es el tema de que quizás el Programa AOJ, igual que su predecesor, sea incapaz de afrontar con éxito los problemas que llevan tanto tiempo sin resolver, relativos a la relación entre el estado de derecho y las causas principales de la insatisfacción del público con el mismo, especialmente problemas de privación económica y ofensa a los derechos humanos.

Si el Programa de AOJ empieza a referirse a estos temas, hay esperanza, si bien pequeña y frágil, de que los esfuerzos de AOJ disipen los malos recuerdos de la época de los proyectos para el derecho y desarrollo, y promueva el

fortalecimiento y la independencia del Poder Judicial en las naciones latinoamericanas. Este objetivo, deseado desde hace mucho tiempo por muchos latinoamericanos así como europeos del Este, puede aún ser incorporado a la declaración internacional de los derechos humanos.²⁶⁹ Este objetivo no debería ser despreciado como si fuera una figura creada por la política exterior de los Estados Unidos. Mientras tanto, el Programa AOJ puede intencionadamente provocar un segundo beneficio: el contacto continuo con los sistemas legales de esos países puede educar a los abogados estadounidenses sobre el papel que desempeña del derecho en la sociedad y puede provenir valiosos conocimientos que se pueden aplicar en los Estados Unidos.

La atención al Programa AOJ a la vista del infortunado resultado de los proyectos para el derecho y desarrollo también presenta interés para esos abogados y profesores de derecho estadounidenses que están ahora involucrados en una asistencia al Este de Europa que es actualmente objeto de gran publicidad. Con financiación de organizaciones privadas o de subvenciones de la Agencia de Información Estadounidense (USIA) y alentados por el proceso de la Conferencia Europa para Seguridad y Desarrollo (CSCE), grupos como la Asociación Americana de Colegios de Abogados (ABA) y el Instituto Estadounidense para la Paz han llevado a cabo programas de intercambios y demás asistencia técnica diseñada, entre otras cosas, para ayudar a redactar preceptos en las constituciones y códigos y para animar a los europeos del Este a "aprender" de las ideas estadounidenses en cuanto al sistema de estudio de la carrera de derecho.²⁷⁰ Muchos de estos esfuerzos se basan implícita o explícitamente en la importancia de modelos jurídicos concretos e instituciones jurídicas estadounidenses pero con la intención de aplicar estos en sociedades con una tradición de Derecho Civil que emergen de regímenes autoritarios. En sí estos esfuerzos recuerdan a los esfuerzos anteriores de los proyectos para el derecho y desarrollo en Latinoamérica. Debido a que aquellos que no son conscientes de los acontecimientos pasados pueden tender a repetirlos, el estudio de los proyectos para el derecho y desarrollo y de los programas de AOJ puede resultar beneficioso para aquellos interesados en promocionar "el estado de derecho" en otras partes del mundo.

269 Ver CSCE Human Dimension, págs. 42-45, cit. nota 5.

270 Ver Moscow Document, págs. 4-8, cit. nota 5; Schwarzer, cit. nota 5.