



**HAL**  
open science

# La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito latinoamericano

Luis Pásara

► **To cite this version:**

Luis Pásara. La cooperación internacional en materia de justicia en el ámbito latinoamericano. *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.1233-1251. halshs-00104175

**HAL Id: halshs-00104175**

**<https://shs.hal.science/halshs-00104175>**

Submitted on 6 Oct 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA  
EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

Luis PÁSARA  
Investigador Ramón y Cajal  
Instituto Interuniversitario de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca  
luis.pasara@usal.es

**RESUMEN:** En materia de justicia, la cooperación internacional –a partir de una internacionalización del tema– ha jugado un papel decisivo en muchos países latinoamericanos, al introducir el asunto como problema prioritario en la agenda pública e impulsar y financiar la preparación y ejecución de proyectos de reforma. Los actores internacionales de la reforma de la justicia han recibido, sin embargo, una insuficiente atención en la investigación académica.

Este trabajo no se propone realizar una evaluación del actor internacional en materia de justicia, tarea para la cual no hay disponible información primaria indispensable ni se cuenta con suficientes estudios de caso. Se busca entonces trazar algunos rasgos principales de su actuación y llamar la atención acerca de los principales riesgos que comporta la presencia de este actor en el tema.

A tal efecto, se hace primero referencia a los casos de Argentina y Guatemala, sobre los cuales se ofrece alguna información empírica. Se aborda enseguida algunas características de los actores internacionales, tanto funcionarios como expertos, y sus relaciones con las contrapartes nacionales, poniéndose en relieve los problemas derivados del carácter asimétrico de estos vínculos. Se resume luego los principales postulados de los cuales es portadora la actuación de estos actores, examinándose en particular la pretendida conexión entre desarrollo económico y estado de la justicia. Se pasa revista también a las principales líneas estratégicas adoptadas y su evolución desde una visión centrada en cambios legales e infraestructura a una óptica sistémica. Finalmente, se ofrece algunos elementos para componer un balance provisorio que plantea una pregunta abierta acerca de si los problemas examinados son inherentes a la cooperación internacional o pueden ser superados.

**Palabras clave:** Cooperación internacional, Reforma de la justicia, Globalización jurídica, Contrapartes nacionales, Consultorías.

El tema de la justicia ha llegado a la agenda pública de varios países latinoamericanos de la mano de actores internacionales y, en ocasiones, en manos de actores internacionalizados.<sup>1</sup> En aquellos casos donde los actores internacionales han tenido mejor ocasión para actuar con fuerza y capacidad de presión, la situación de la justicia ha sido colocada por éstos como tema de preocupación y de acciones de reforma. Carothers señala cuatro ámbitos desde los cuales ha ocurrido esta “internacionalización” del tema: “promoción de la democracia”, “derechos humanos y justicia social”, “desarrollo económico” y “aplicación del derecho internacional” (2001:8). Desde esas diferentes perspectivas, los actores internacionales han planteado y reforzado la necesidad de transformar los sistemas de justicia en la región.

De las cuatro áreas identificadas por Carothers, aquéllas en las que se han llevado a cabo las acciones más importantes del actor internacional en América Latina probablemente sean las correspondientes a la promoción de la democracia y a la del desarrollo económico. En la primera, la cooperación proveniente de Estados Unidos –especialmente a través de USAID– y la de los países nórdicos ha sido importante. En la segunda se ubica la considerable participación de las entidades de financiación, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo peso ha superado largamente al correspondiente a las donaciones de las agencias nacionales de cooperación, lo que en América Latina ha convertido a ambas entidades, debido al “financiamiento de los proyectos, en los agentes principales de la cooperación internacional en materia de reforma judicial” (Binder y Obando 2004: 742). El peso de su contribución puede apreciarse en el cuadro 1, que contiene cifras agregadas de créditos y donaciones, si bien los primeros –asumidos por los países como parte de su deuda externa– superan en mucho a las segundas.

Cuadro 1  
Créditos y donaciones de BM y BID en materia de justicia (1994-2004)  
(en millones de dólares estadounidenses)

País	BM	BID	Total
Argentina	6,5	2,5	8
Bolivia	31	3	34
Brasil	--	13,3	13,3
Chile	--	1,2	1,2
Colombia	5	35,7	40,7
Costa Rica	--	48	48
Ecuador	10,7	--	10,7
El Salvador	42,2	24,6	66,8
Guatemala	33	31	64
Honduras	--	42,8	42,8
México	30	2,2	32,2
Nicaragua	--	18,2	18,2
Paraguay	--	12,5	12,5
Perú	22,5	28,6	51,1
República Dominicana	--	40	40
Uruguay	--	10,2	10,2
Venezuela	34,7	132	166,7
<b>Totales</b>	<b>215,6</b>	<b>445,9</b>	<b>661,5</b>

Fuente: Reporte sobre la Justicia en las Américas 2004-2005, CEJA, pp. 16.

<sup>1</sup> Esta última expresión alude a ciudadanos del propio país que, sin embargo, usan para su trabajo aquellos marcos de referencia internacionales que son los utilizados por las principales entidades de la cooperación internacional. En este texto, la expresión “actores internacionales” comprenderá a ambos tipos de actor.

Al mismo tiempo que ayuda y cooperación, se ha producido un rápido incremento en la internacionalización del manejo del tema, que ha incluido la creciente aparición de indicadores que “midan”, “comparan” y “certifican” el desempeño de los aparatos de justicia en el mundo. El entrecomillado alude al hecho de que muchos de los índices que dan cuenta del estado de la justicia en un país determinado tienen una base feble, generalmente construida sobre encuestas de opinión que miden percepciones sobre la justicia y no su funcionamiento efectivo (Pásara 2003a). Pero, en todo caso, ese monitoreo que vigila y coteja constantemente el funcionamiento de la justicia en cada país ha internacionalizado –y, en consecuencia, amplificado– el seguimiento y la evaluación del comportamiento del aparato administrador de justicia.

En ese marco, la presencia del actor internacional se ha convertido en un elemento clave de la mayor parte de procesos de transformación de la justicia en la región. Pese a ello, la carencia de estudios de caso que examinen el comportamiento de estos actores en los procesos nacionales de reforma hace que no se conozca “con profundidad el modo como influyen la comunidad internacional o los países extranjeros en este proceso” (Binder y Obando 2004: 712). No obstante, una serie de críticas sobre tal actuación han sido esbozadas. Este texto no se propone realizar una evaluación del actor internacional en materia de justicia sino apenas trazar algunos rasgos de su actuación y llamar la atención acerca de los principales riesgos que comporta su presencia en el tema. A tal efecto, se hará primero referencia a los casos de Argentina y Guatemala, para ofrecer alguna información empírica. Se abordará enseguida algunas características de los actores internacionales y sus relaciones con las contrapartes nacionales; se resumirá luego los principales postulados de los cuales es portadora la actuación de estos actores, así como las líneas estratégicas que han seguido y, finalmente, se ofrecerá algunos elementos para componer un balance provisorio.<sup>2</sup>

## Los casos de Argentina y Guatemala

En Argentina, la cooperación internacional se encontró, durante los años del gobierno de Carlos Menem (1989-1999), con fuertes resistencias a una transformación del sistema de justicia. En ese contexto, la cooperación impulsó algunas reformas y apoyó esfuerzos internos para constituir actores con capacidad de demanda y de propuesta para producir cambios en el sistema de justicia. Así, mientras el Fondo Monetario Internacional sujetaba el otorgamiento de un préstamo al establecimiento del Consejo de la Magistratura –destinado a dar transparencia y objetividad al sistema de reclutamiento de jueces–, USAID otorgó donaciones a entidades no gubernamentales como Poder Ciudadano, Conciencia y FORES para fortalecer su papel como interlocutores calificados de la sociedad civil en el tema de la justicia (Chávez 2004: 143).

De otra parte, el Banco Mundial trataba de encontrar contrapartes nacionales interesadas en una reforma. Luego de tropezarse con el rechazo de la Suprema Corte, el Banco encontró una entrada en materia a través del Ministerio de Justicia, que realizó a mediados de la década –con el soporte financiero del Banco– un estudio sobre la justicia y su reforma. Sus resultados apuntaron a una complejidad en la que los elementos políticos –vinculados a los nombramientos judiciales y al manejo del aparato judicial por la Corte– cobraron un lugar destacado. No obstante, a continuación “el Banco Mundial diseñó un programa de reforma que se centró de manera estrecha en aspectos técnicos de gestión relacionados al servicio de justicia. En 1998, el Banco Mundial aprobó su primer programa de préstamo”, denominado PROJUM, que requirió 5 millones de dólares estadounidenses para atender a cuestiones de gestión que no eran las detectadas por el diagnóstico que el propio Banco había financiado (Riggirozzi 2005: 9).

¿Cómo explicar la paradoja? Según un estudio efectuado sobre el caso argentino, la respuesta se halla en una preferencia de la entidad internacional por un enfoque despolitizado del tema que facilitaba la ejecución del proyecto al generar poca o ninguna resistencia entre las autoridades nacionales. La clave, pues,

---

<sup>2</sup> En la preparación de este texto, el autor se benefició de los comentarios recibidos de Pilar Domingo y Sebastián Linares.

no reside en el poder financiero del Banco Mundial para ‘imponer’ programas de reforma a través de fondos condicionados, como el análisis tradicional tendió a asumir, sino más bien en el poder del Banco para formular paradigmas de políticas que dejan fuera asuntos políticos que cuestionan la estructura de autoridad. El enfoque despolitizado de la reforma judicial [...] que es promovido por el Banco Mundial ha afectado el contexto en el cual los expertos nacionales, y quienes producen conocimiento, se interrelacionan con quienes toman decisiones de política (Riggirozzi 2005: 9).

De acuerdo a esta misma autora, la capacidad del Banco Mundial para dar forma a su proyecto correspondía tanto a su competencia para dotar de sentidos específicos a nociones como “políticas buenas” e “instituciones sanas” como a su habilidad para crear una demanda de ciertos conocimientos para los cuales harían disponibles los fondos necesarios, en el momento de ser objeto de uso práctico. “El resultado fue un proyecto de reforma judicial que no reflejó los enfoques de los expertos nacionales sino más bien algunas ideas de políticas preconcebidas, promovidas por el Banco, que revisten la agenda apolítica del Poder Ejecutivo y la Corte” (Riggirozzi 2005: 28). Con esa evaluación coincide un participante del proceso: “La capacidad del banco para orientar el financiamiento hacia reformas –vía préstamos o vía asistencia técnica y entrenamiento– ha sido un elemento crucial para potenciar la influencia de las ideas de la política del Banco Mundial en el proceso de la reforma. Como contrapartida, esta misma capacidad de alguna forma, ha esterilizado esfuerzos locales” (Horacio Lynch, *comunicación personal*, 1.2.06).

La intervención en el caso argentino de la otra gran entidad de financiamiento de la transformación de la justicia en América Latina, el BID, fue algo más simple, según anota un estudio sobre el desempeño de esta entidad en la región: “el préstamo concedido a Argentina contenía un gran número de actividades y se asemejaba más a una lista de compra que a una estrategia coherente para la reforma” (Faundez y Angell 2005: 101)

En Guatemala, al concluir la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla a fines de 1996, el estado de la justicia aparecía ya como un área importante de reforma. Los actores internacionales desempeñaron, en todo el proceso de paz y también respecto de esta área, un papel relevante (Pásara 2003b). El cuadro 2 lista los proyectos de la cooperación internacional en materia de justicia que estaban en marcha o se encontraban aprobados en 1997, el año siguiente a la firma de los acuerdos. Según información proporcionada por el PNUD, entre 1996 y 2003 la cooperación internacional dedicó algo más de 185 millones de dólares estadounidenses a las instituciones guatemaltecas del sector justicia (Pásara 2003b: 211).

Cuadro 2  
Proyectos de la cooperación internacional en Guatemala  
en materia de justicia, aprobados o en ejecución en 1997

Áreas e instituciones	Entidad cooperante	Contenido del proyecto
Capacitación	CREA/USAID	Capacitación. Implementación de la carrera judicial
	MINUGUA	Asistencia técnica a la Escuela de Estudios Judiciales
	PNUD/España	Capacitación de jueces, magistrados y fiscales en materia civil (Capacitación regional)
		Apoyo a la capacitación de jueces seleccionados por concurso
Ministerio Público	CREA/USAID	Reorganización del Ministerio Público. Desarrollo de la Unidad de Capacitación. Diseño integrado de control de casos y desarrollo de plan piloto

	MINUGUA	Desarrollo de la carrera del Ministerio Público. Elaboración del Manual del fiscal
	Unión Europea	Apoyo a la Fiscalía General y a la Fiscalía de Menores
Policía	Fondo PNUD/España 1996-1997	Organización de la Policía Nacional Civil. Ley de la Policía Nacional Civil
	Bilateral España 1997-1998	Capacitación. Academia de Policía
	MINUGUA	Formación de personal de la Policía Nacional Civil: agentes, inspectores y mandos superiores. Apoyo a capacitación
	ICITAP	Investigación criminal.
Sistema Penitenciario	MINUGUA	Desarrollo de la Escuela Penitenciaria
		Establecimiento de concurso público para nuevas plazas penitenciarias
		Promoción de medidas desjudicializadoras
Organismo Judicial	CREA/USAID	Despacho judicial: sistema piloto de registro y control de casos en Zacapa y Quetzaltenango
	Fondo PNUD/España	Agilización de notificaciones judiciales
	MINUGUA/PNUD (PROLEY)	Apoyo a la Comisión de la Ley de Carrera Judicial
Defensa Pública	Fondo PNUD/España	Fortalecimiento de la Defensa Pública
	PNUD/Holanda	Creación de la Unidad de Capacitación
	MINUGUA	Elaboración del Manual de defensores públicos
		Apoyo a la elaboración del Anteproyecto de Ley del IDPP
		Creación del sistema informatizado de ingreso, adjudicación, control y supervisión de casos.
MARC	MINUGUA	Centro de Administración de Justicia en Nebaj
Bufetes populares	CREA/USAID	Bufetes populares en Santa Cruz del Quiché y Petén
Justicia indígena	CREA/USAID	Fortalecimiento de ONG y de instituciones indígenas. Formación de intérpretes en idioma kacqchiquel.
Colegio de Abogados	CREA/USAID	Diseño de gestión para la Unidad Académica del Colegio, que incluye la defensa de oficio.

Fuente: Elaboración de Sebastián Linares sobre información proporcionada por ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de Guatemala, el problema fue más grave que uno de insuficiencia o falta de coordinación. Si bien se produjo en algunos casos experiencias de financiamiento conjunto desarrolladas con ocasión de los acuerdos de paz, la competencia entre actores de la cooperación tendió a prevalecer. Se

rivalizó entre agencias de cooperación, en medio de un discurso reiterado a favor de la coordinación. En el mejor de los casos, se parceló el terreno de actuación, según se puede ver en el Cuadro 2, pero resultó imposible construir estrategias comunes.

La diversidad de agendas, nacionales e institucionales, frenó en Guatemala, como antes había ocurrido en el proceso de paz de El Salvador, la posibilidad de una actuación internacional, si no integrada, cuando menos de veras coordinada. Tratándose de los proyectos sectoriales o institucionales, los actores externos a menudo se aferraron al liderazgo o la influencia de determinada personalidad nacional, a los efectos de llevar adelante un proyecto, con poca atención a las condiciones de conjunto, tanto institucionales como sociales, que ponían límites determinados al desarrollo posible del proyecto. Ante la constatación inicial de que no había voluntad o compromiso suficientes con cambios y reformas, con frecuencia los actores externos decidieron creer que la ejecución de los proyectos mismos los generarían. Se demostró que esta opción conduce a que se otorgue fondos a proyectos mal concebidos y técnicamente deficientes.

La cooperación había venido insistiendo en la necesidad de que los acuerdos de paz se llevaran a efecto, como condición para mantener el flujo de ayuda externa. Hacia 1999, cuando los acuerdos de paz perdieron vigencia política debido a que una reforma constitucional para incorporar sus principales contenidos fue derrotada en una consulta popular, la cooperación decidió continuar la ayuda, poniendo de lado las amenazas –hasta entonces reiteradas– de suspenderla. Con esta actitud, se confirmó lo que ya había venido ocurriendo en algunos proyectos; en especial, en el caso de la Policía Nacional Civil las autoridades gubernamentales habían incumplido una y otra vez los compromisos adoptados en los acuerdos de paz y, sin embargo, las fuentes de cooperación continuaron alimentando la ayuda prestada a la institución. Precisamente, la policía guatemalteca –elemento clave en el funcionamiento de la justicia– es uno de los mejores ejemplos del fracaso de construcción institucional en el marco del proceso de paz (Pásara 2003b: 162-165).

## Los actores y sus contrapartes

En un paisaje globalizado, como el actual, los actores internacionales gozan de un mayor grado de aceptación y los cuestionamientos que en un momento eran frecuentes, en nombre de la soberanía nacional, tienden a desaparecer en los hechos. En ese contexto, es frecuente que actores nacionales busquen reforzar su legitimidad internacionalmente, respaldando su actuación y propuestas en el marco del discurso y los soportes de las entidades internacionales que trabajan el tema.<sup>3</sup> Simultáneamente, ha aparecido en el escenario un conjunto de actores internacionales que tienen un papel altamente relevante en aquello que ocurre en el ámbito de la justicia. Estamos ante

un enorme crecimiento de ‘doctores de la ley’ armados con sus propias prescripciones, y en competencia entre ellos, para introducir reformas legales y nuevas instituciones jurídicas en los niveles nacional y transnacional. Las actividades de despachos jurídicos multinacionales que diseminan el derecho corporativo en el estilo de Estados Unidos; redactores constitucionales que preparan nuevas constituciones para Estados recién arribados a la democracia; ONG que se dedican a la protección del ambiente, combaten la violencia contra la mujer o buscan garantizar derechos humanos básicos; reformadores activos en educación jurídica y en poderes judiciales; y ahora un nuevo grupo de luchadores contra la corrupción... (Garth y Dezalay 2002:1)

---

<sup>3</sup> Una práctica, nada infrecuente, consiste en que grupos de derechos humanos, por ejemplo, concentren su estrategia de “impacto” en el ámbito internacional, en lugar de realizar un esfuerzo laborioso por fortalecer sus raíces en el medio nacional. Al lograr resonancia internacional, pretenden obtener, “por rebote”, efectos en el país en el que trabajan, que se multiplican velozmente a través de los medios de comunicación y pueden producir resultados en términos de políticas públicas más rápidamente que si se buscaran mediante la formación de una conciencia y un consenso ciudadanos.

Aunque el grado de visibilidad de estos actores esté sujeto a circunstancias específicas, en muchos de los proyectos de reforma de la justicia llevados a cabo en América Latina su papel ha sido clave. Puede distinguirse, entre ellos, el rol desempeñado por los funcionarios de la cooperación del desarrollado por los expertos en la materia sustantiva.

Los funcionarios de la cooperación internacional son quienes, con cierta frecuencia, han inducido la consideración del tema por las autoridades, haciendo posible que luego se dé inicio al trabajo sobre él (Binder y Obando 2004: 61). Esta inducción ha convergido, casi siempre, con la iniciativa y el estímulo generados por actores nacionales; pero la medida en la cual cada lado ha pesado en el proceso varía mucho según el país del que se trate. En aquellos países donde existía un conjunto de actores nacionales a favor de la reforma –como probablemente son los casos de Costa Rica y Chile– los actores internacionales han reforzado un proceso básicamente endógeno; por el contrario, allí donde los protagonistas locales eran pocos y relativamente débiles, la presencia internacional se ha valido de mecanismos de presión para imponer el tema en la agenda oficial, como ha ocurrido en la mayor parte de Centroamérica. Especialmente en este segundo caso, puede sostenerse que el “apoyo dado por la comunidad internacional a estos procesos y la ayuda concreta para desarrollar muchas de sus actividades han sido determinantes, por lo menos en las etapas iniciales de la reforma judicial” (Binder y Obando 2004: 89-90). A partir de tal comienzo, el asunto de “la apropiación” de la reforma por los actores nacionales se ha planteado luego como un problema a resolver.

Una vez ubicado el tema entre las prioridades de acción gubernamental, los funcionarios de la cooperación usualmente condicionan el apoyo a proyectos en esta área a las definiciones que respecto del mismo sean adoptadas por las autoridades; se canalizan entonces los fondos y otros recursos de asistencia técnica, según el rumbo y el paso que la reforma adopte. El uso de la condicionalidad, así esgrimida, ha sido frecuentemente eficaz debido a que “Los países en desarrollo pueden descubrirse incapaces de resistir las demandas que les interponen agencias de financiamiento extranjeras y pueden adoptar las reformas legales que han implantado países desarrollados, luego de poca discusión o análisis públicos” (Salas 2001:44).

El segundo tipo de actor internacional aquí examinado es el experto en asuntos de justicia o el especialista en determinados temas –como recursos humanos, gestión o ingeniería institucional– que, aun sin tener un conocimiento específico en el área, es ofrecido por la cooperación internacional como un aporte valioso para la preparación de un diagnóstico, la formulación de un proyecto o su desarrollo. En ciertas ocasiones, este actor se presenta y opera individualmente, pero más frecuentemente trabaja en firmas consultoras o grupos técnicos; incluso se da el caso de algunas ONG que, una vez acreditada su capacidad en un país determinado, ofrecen sus servicios a otros países, de la mano de la cooperación internacional.<sup>4</sup> El principal atractivo que ofrece este segundo tipo de actor es su conocimiento de la experiencia internacional en el tema, que, cual sea su nivel efectivo de profundidad, le permite presentar y discutir –ante un auditorio de actores nacionales que sienten inseguridad en su propio manejo del asunto– casos que son utilizados como ejemplos, en positivo o en negativo, con ocasión de las dificultades que se afrontan localmente.<sup>5</sup>

Existen diversas críticas del trabajo realizado por los expertos que la cooperación internacional lleva al país que se halla en el trance de realizar una reforma del sistema de justicia. En cuanto a los diagnósticos que se formulan, se ha observado que “se concentran casi exclusivamente en el sector judicial como si

---

<sup>4</sup> En la segunda mitad de los años noventa, cuando Guatemala llevaba a cabo una reforma judicial en el marco de los acuerdos de paz firmados entre el gobierno y la guerrilla, una ONG sudafricana, que había preparado una estrategia de largo plazo para la justicia de ese país, obtuvo respaldo de la cooperación internacional para realizar un viaje exploratorio a Guatemala y ofrecer allí sus servicios. Sus representantes no sólo no habían estado antes en América Latina; ni siquiera hablaban castellano.

<sup>5</sup> Las descripciones de la trayectoria profesional de los expertos, que usualmente acompañan como anexo los proyectos de la cooperación, resultan ilustrativas. En una de ellas, por ejemplo, se lee acerca del jefe de equipo en un proyecto de un país asiático: “El profesor X tiene una amplia experiencia internacional de consultoría asesorando poderes judiciales, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. A comienzos de 1999, pasó tres meses en Albania enseñando a jueces de primera instancia y presidentes de cortes de apelación [...] El profesor X se desempeñó recientemente como consultor [...] para recomendar estrategias de reforma y mejora de las cortes de Armenia. [...] El profesor X también se ha desempeñado como consultor de los poderes judiciales de Guatemala, Estonia y Chile, y en países del sistema anglosajón como Canadá y Gran Bretaña”.



fuera una entidad separada del resto de la estructura institucional nacional. Como consecuencia se tiende a ofrecer un diagnóstico excesivamente técnico y enfatizar aspectos formales” (Faundez y Angell 2005: 103). En concordancia los diseños de proyectos se basan en modelos construidos a partir de los textos legales y no de su funcionamiento efectivo. Con cierta frecuencia, esos proyectos son preparados por expertos extranjeros que realizan visitas breves al país donde se ejecutará el proyecto, consultando durante ellas preferentemente a las entidades gubernamentales (Salas 2001: 45). Como resultado, ocurre que “los proyectos de reforma son recetas importadas más que propuestas de política que reflejen necesidades específicas internas y relaciones de poder” (Domingo y Sieder 2001: 145-146).

En el caso específico del Banco Mundial se ha observado que sus consultores “en algunos casos tienen poca o ninguna experiencia de trabajo en el país donde se localizan los proyectos y que su meta, en consecuencia, es replicar un formato del Banco Mundial para resolver problemas en el sector judicial” (Riggirozzi 2005: 22). En alguna medida, este enfoque conlleva “el riesgo que los promotores de la reforma presuman que existe un modelo único que sirve igual a todos los países” (Faundez y Angell 2005: 96)

En Argentina, en particular, “el contenido del programa final financiado por el Banco [Mundial] se basó en el trabajo de consultores contratados por el Banco que diseñan proyectos de reforma judicial para otros países de la región”, según señaló un entrevistado; “los consultores contratados usualmente sostienen una visión más bien convergente tanto con la entidad gubernamental como con los funcionarios del Banco” (Riggirozzi 2005: 10), y “se sostuvo también que los consultores del Banco Mundial prestaron una atención inadecuada al análisis ofrecido por los investigadores nacionales para explicar los problemas y proponer soluciones” (Riggirozzi 2005: 22)

Un ejemplo puede ilustrar el tipo de dificultades que comporta la actuación de los expertos internacionales. A tal efecto, es de utilidad uno de los tópicos de los programas de reforma en los cuales la cooperación internacional ha tenido una influencia marcada: los medios alternativos de resolución de conflictos (MARC) que, mediante una diversidad de mecanismos, cuyo funcionamiento y resultados no han sido efectivamente evaluados, buscan desplazar una parte de la carga judicial hacia vías de solución diferentes a la estatal, sin prestar suficiente atención a las consecuencias de este traslado:

un énfasis excesivo en el arbitraje puede tener el efecto de marginar a las cortes ordinarias en asuntos sociales y económicos importantes, y de aquí que su posición dentro del sistema político resulte afectada [...] estos mecanismos informales para la resolución de conflictos plantean importantes preguntas para las que no hay respuestas fáciles. ¿Cómo se relacionan estos sistemas informales de justicia con el sistema formal? ¿Contienen salvaguardas adecuados para proteger los derechos de los individuos? [...] las cortes informales tienen una tendencia a expandir su jurisdicción a áreas que tradicionalmente no son consideradas como apropiadas para la actuación de una corte (Faundez 1997: 18-19).

Respecto de una de las mayores entidades de financiación de programas de reforma del sistema de justicia en la región, se ha señalado: “el BID simplemente ha transferido modelos de MARCs desarrollados principalmente para su uso en los Estados Unidos, a países en la región [latinoamericana] sin constatar si tales modelos se adecuan a las condiciones locales o si son compatibles con otros componentes de proyectos de reforma legal”. Esto significa que no se ha hecho “ningún esfuerzo por entender la naturaleza de los conflictos en comunidades específicas ni los métodos que las personas locales usan para resolverlos” y, como resultado, los MARC tienden a beneficiar al más poderoso y no resultan acordes con el debido proceso (Faundez y Angell 2005: 99).

En realidad, la importación, el trasplante o la imposición de leyes y de instituciones legales ha sido permanente en la historia (Faundez 1997:1). Pero los nuevos actores internacionales multiplican y potencian el proceso, en parte porque –en relaciones asimétricas, como las que usualmente se establecen a partir de la cooperación internacional– es difícil diferenciar entre la simple asesoría y el diseño de políticas (Faundez 1997: 3), entre el consejo técnico y la imposición por vía de una autoridad que se basa simultáneamente en el manejo del conocimiento y en la provisión de recursos a una contraparte nacional requerida de uno y de otros (Riggirozzi 2005).

Importa detenerse en la consideración de la actitud y el comportamiento de las contrapartes nacionales, el otro polo de esa relación asimétrica. En primer lugar, debe notarse que “muchos de los receptores [...] a menudo han dejado de cuestionar los motivos de los donantes y se han centrado sobre todo en el monto a ser recibido y menos en las ataduras que estaban incluidas” (Salas 2001: 44). Pero la clave de la actitud de la contraparte nacional ante funcionarios y expertos nacionales no está únicamente en el dinero a ser recibido. Ser contraparte –tanto en el nivel del funcionario nacional individualmente considerado como en el de la institución que recibe el apoyo de la cooperación– otorga cierta legitimidad, ante el resto del aparato estatal, la opinión pública nacional y las otras fuentes de cooperación; esto es, tanto nacional como internacionalmente: “Los países que están fuera de Occidente se basan en enfoques desarrollados en algunos países occidentales clave para dotar de credibilidad y legitimidad a sus gobiernos, tanto internamente como en el ámbito mundial” (Garth y Dezalay 2002:5). Utilizar, pues, el enfoque, los conceptos y las propuestas importadas a través de los actores internacionales es una posibilidad dotada de atractivos importantes a los ojos de las contrapartes nacionales.

A los recursos otorgados por la cooperación y la legitimidad que gana la contraparte nacional, puede agregarse algunos otros factores menos presentables. Éstos consisten de las pequeñas ventajas otorgadas por la entidad de cooperación a su socio nacional que constituye para ella un anclaje político o burocrático ocasionalmente útil. Sobre todo aquellos proyectos “que no tienen base popular de apoyo pueden encontrarse amarrados a la cola de líderes políticos de circunstancia” (Salas 2001: 42). En países donde, debido a determinados acontecimientos, operan diferentes fuentes de cooperación –y se produce una competencia entre ellas por generar proyectos y destinar ayuda– es usual que cada agencia tenga su *champion* –para usar el término formalmente adoptado por una entidad internacional–, esto es, su aliado táctico que garantizará la relación con la fuente. Esa alianza puede sustentarse efectivamente en una coincidencia de intereses pero es frecuente que se alimente de “incentivos” como, por ejemplo, viajes al exterior pagados por la entidad cooperante al aliado local.<sup>6</sup>

Los instructivos de algunas entidades internacionales recomiendan a sus funcionarios atender de manera oportunista solicitudes que, como las referidas a actividades de capacitación, son requeridas repetidamente por los agentes nacionales, aunque no correspondan al planteamiento estratégico de transformación de la justicia con el que se maneja la entidad en el país. Se aconseja responder a esas solicitudes, que expresan una óptica tradicional sobre el tema, a los efectos tácticos de afirmar y robustecer la relación con las contrapartes tradicionales, a fin de facilitar la actuación de la entidad internacional en el país que recibe asistencia.

La naturaleza de las relaciones que establecen las entidades extranjeras con las contrapartes nacionales, que buscan ser funcionales al logro de sus proyectos, pueden facilitar o perjudicar las reformas en el largo plazo. Por ejemplo, pueden favorecer prácticas de clientela que una transformación del sistema de justicia debería erradicar, o pueden fortalecer la posición de un funcionario que, si bien apoya un proyecto dado en razón del vínculo que mantiene con la entidad patrocinante, en realidad se halla entre quienes se oponen a una renovación del conjunto de la administración de justicia.

En estas diversas prácticas, el comportamiento de funcionarios y expertos aparece guiado más por una lógica vinculada al o los proyectos a su cargo, o en los que participan, que por las necesidades de una estrategia de transformación de la justicia. Esa lógica, apegada al logro de los objetivos de los proyectos, puede resultar en contradicción con cambios de mayor alcance y terminar conducida por criterios de facilidad en la ejecución. Respecto de la actuación de una de las dos grandes entidades de financiación de proyectos en la región se ha observado:

cuando el Banco Mundial llega a un país con ideas de política y propósitos de proyecto preconcebidos, la capacidad de los actores nacionales de influir el curso de las políticas puede disminuir, sea porque el

---

<sup>6</sup> En el caso de Guatemala, a partir de 1997, cuando la Corte Suprema decidió llevar adelante un Plan de Modernización del Organismo Judicial, cada una de las entidades de la cooperación más importantes contaban en la Corte con “su” magistrado, que era el enlace formal con ella y, al mismo tiempo, su representante informal ante el pleno del órgano.

Banco condiciona el flujo de capital a ciertos principios normativos o dogmas ideológicos, o sea debido a que una ruta apolítica es menos conflictiva de ser seguida por el gobierno que propuestas políticas sensibles presentadas por los expertos nacionales que desafían el status-quo (Riggirozzi 2005: 16).

De esta manera, el camino de actuación del funcionario o el experto internacional –guiado por la necesidad de obtener éxito en el proyecto en el que trabaja– transcurre por los atajos que conduzcan más fácilmente a su destino delimitado. Debe notarse que, aunque en ciertos individuos estos comportamientos pueden estar revestidos de cinismo, este rasgo no puede ser generalizado a funcionarios y expertos de la cooperación que, en cierta medida, desarrollan su tarea con convicción y buena fe. Es decir, muchos de ellos son personas que creen en aquello que hacen, en parte debido a que carecen de la capacidad y distancia críticas para evaluar su tarea. Sin embargo, más allá de intenciones y conciencias, al adoptarse estas rutas, los grandes objetivos de renovación de la justicia no siempre resultan alcanzados.

### **Principales postulados y estrategias**

La observación internacional de los sistemas de justicia –que tuvo su primer ámbito de avance y legitimidad en materia de derechos humanos– se ha desarrollado en el marco del fenómeno de la globalización y bajo el paraguas de la preocupación por la gobernabilidad o el buen gobierno, nociones por lo general carentes de un suficiente nivel de precisión. No obstante, el estado de la justicia ha dado en vincularse reiteradamente a la confianza necesaria para que un país atraiga inversión –especialmente, la extranjera– y, en consecuencia, alcance un nivel significativo de crecimiento: “Si un país no tiene estado de derecho, sostiene el argumento, no será capaz de atraer cantidades sustanciales de inversión extranjera y, en consecuencia, no será capaz de financiar el desarrollo” (Carothers 2003: 6). De hecho, el trabajo en materia de reforma de la justicia resulta actualmente situado en ese marco conceptual que, difundido por los actores internacionales, preconiza la búsqueda de condiciones de gobernabilidad y sujeta el desarrollo económico al logro de un mejor sistema de justicia.

Esta vinculación entre justicia y crecimiento tiene basamento en la llamada nueva economía institucional (North 1990) y la constatación de que, en el tercer mundo, “crecientemente, los proyectos de desarrollo económico y social dejan de alcanzar sus objetivos debido a la inadecuación –o incluso la carencia– de marcos institucionales y legales” (Faundez 1997: 6). Al tiempo de que no se ha elaborado planteamientos acerca de qué tipo de instituciones se requiere, la escuela de *Law & Economics* ha puesto énfasis en que el desarrollo económico requiere de una mejor calidad de la justicia. Sin embargo, como han notado diversos autores (Weder 1995; Messick 1999; Carothers 2003), esta teoría carece de base empírica y, como el caso argentino demostró en los años noventa y el caso chino ratifica actualmente, “Un estado de derecho débil es quizá un factor negativo que [los inversores] sopesan en su decisión acerca de invertir o no, pero de ninguna manera es determinante” (Carothers 2003: 6). Pese a ello, y difundida por muchos de los actores internacionales, la necesidad de cambiar el funcionamiento del aparato de justicia para lograr el crecimiento económico circula como moneda corriente en la región. En términos usuales, la reforma de la justicia se plantea menos como una necesidad ciudadana que como un requisito del mercado.

Importa detenerse en una consecuencia operativa del fundamento de la reforma puesto en sus consecuencias económicas, dado que los proyectos mejor dotados y de mayor aliento han sido orientados desde una óptica según la cual promover el desarrollo económico requiere una efectiva puesta en vigencia de los derechos de propiedad, por lo que la reforma ha sido propuesta específicamente como factor de la promoción del desarrollo a través del sector privado (Dakolias 1996). Si se pone aparte la ya examinada debilidad de la conexión entre justicia y crecimiento económico, lo importante en este planteamiento es que proporciona la base para la despolitización del asunto: “El enfoque de la reforma judicial desde un punto de vista económico convierte el problema en uno de naturaleza técnica, en vez de política” y, por esta vía, no se aborda los “aspectos más críticos y políticamente controvertidos, relacionados con el proceso de selección de jueces, la transparencia, *accountability* e independencia de las cortes” (Riggirozzi

2005: 9). Al adoptarse como centro del enfoque una noción de tipo económico, aspectos políticos como los referidos al control del ejercicio del poder por los jueces quedan soslayados y reformar la justicia “permanece aparte como una solución no ideológica, incluso técnica” (Carothers 1998: 99).

La neutralidad de la propuesta de reforma de la justicia aparece aún más nítidamente en la importancia que, sobre todo en el caso de los proyectos financiados por el BID, se ha otorgado a asuntos de infraestructura: “se ha puesto énfasis en el desarrollo de sistemas informáticos para agencias estatales y cortes, y en la provisión de financiamiento para construir cortes”. Mediante este tipo de proyectos se intenta eludir definiciones de fondo acerca de los objetivos de la reforma y de las funciones que la justicia debe cumplir en una sociedad determinada. En el entendido de que un buen edificio o una red de computadoras sirven a cualquier proyecto de justicia –no importan sus contenidos– este enfoque ignora que “ni edificios ni sistemas de información nuevos pueden resolver los temas más amplios de gobernabilidad, que son la base sobre la cual el BID justifica sus actividades en el área de reforma legal” (Faundez y Angell 2005: 99).

Vistos en concreto, los cambios propuestos en los programas de reforma auspiciados por estos actores buscan tácitamente la adecuación a un modelo,<sup>7</sup> “tratando de modificar o rediseñar esas instituciones para que se ajusten al modelo deseado”. A ese pauta corresponde el tipo de sociedad que, en definitiva, se pretende: una donde rija plenamente el estado de derecho. Sin embargo, la reforma es portadora de una simplificación: “La idea básica es que si las instituciones pueden ser cambiadas para ajustarse a los modelos, el estado de derecho emergerá” (Carothers 2003: 9). En la realidad, el establecimiento del estado de derecho depende de otros factores, más complejos, que una reforma dentro del sistema de justicia y, por cierto, la implantación del estado de derecho supone algo más que una prescripción externa. Se requiere, de una parte, un elemento cultural: que sus principios hayan penetrado en la sociedad civil; y, de otra, la existencia de un aparato institucional dotado de la capacidad para convertir tales principios en prácticas estables y regulares (Adelman y Centeno 2002). Ambos requisitos quedan usualmente fuera del alcance de los términos en los que se propone la mayor parte de acciones de reforma de la justicia.

La justificación de esa oferta simplificadora echa mano a conceptos como ‘debido proceso’, ‘control judicial’ y ‘constitucionalismo’, a los que aísla de sus orígenes históricos y contextos sociales concretos, convirtiéndolos en “imperativos morales y políticos que son usados para medir y evaluar la calidad de la gobernabilidad y la eficiencia de los sistemas jurídicos” (Faundez 2005: 575).

De manera sobreentendida, en este desarrollo está presente la noción de que el trasplante institucional y normativo es no sólo posible sino deseable. Se omite así un dato fundamental, consistente en que “ha habido hasta ahora relativamente poco éxito en la importación de instituciones que se suponía capaces de fortalecer el núcleo del derecho” (Garth y Dezalay 2002: 5). Funcionarios y, sobre todo, expertos de la cooperación internacional han hecho, precisamente, del trasplante una de sus mayores habilidades, basada en su conocimiento y experiencia internacionales. Con base en éstos, el actor internacional se cree en condiciones de sostener que tal institución o aquella ley, como quiera que dio resultados magníficos en aquel país, dará excelentes rendimientos en éste.

Estos elementos trasplantados “son, virtualmente todos, extraídos de reglas e instituciones jurídicas que se encuentran en los sistemas jurídicos de los países de la OECD, especialmente Estados Unidos” y una “creencia equivocada en las virtudes del formalismo legal y la capacidad de abogados y jueces para producir el cambio social ha transformado las normas e instituciones importadas en puntos de referencia universales”. La importación normativa “es un atajo metodológico conveniente en tanto habilita [...] a los consultores para ofrecer consejo legal sin tener que pasar por la tarea tediosa, difícil y a menudo nada gratificante de entender las sociedades que se trata de ayudar” (Faundez 2005: 575). En ese marco es que los diagnósticos, formalmente requeridos dentro del proceso de preparación de un proyecto apoyado por la

---

<sup>7</sup> El caso de la reforma procesal penal, actualmente puesta en práctica en más de la mitad de los países latinoamericanos, constituye la mejor ilustración de adecuación nacional a un modelo –en este caso, de inspiración manifiestamente estadounidense– que implícitamente es considerado mejor al existente y es propuesto como el objetivo a alcanzar, dado que, una vez entronizado, deberá producir cambios cualitativos en los actores y procesos de la justicia, asemejando sus resultados a los obtenidos en el país originario.

cooperación internacional, usualmente tienen poca entidad y se convierten en apenas elementos de justificación necesarios para el trámite del proyecto, en vez de bases efectivas de comprensión del ámbito sobre el que se trata de intervenir. El tiempo limitadísimo que en el cronograma de un proyecto se dedica a la fase de diagnósticos pone en evidencia la importancia que se asigna realmente a éstos.

Desde el punto de vista operacional, el examen de los comportamientos de funcionarios y expertos internacionales con frecuencia sugiere el postulado de que el conocimiento sólido del funcionamiento de la justicia, y su entrelazamiento con características sociales y culturales del país de que se trate, no es indispensable. La consultoría breve, concreta y directamente encaminada a fines eminentemente prácticos sustituye así al estudio en profundidad del tema, que a menudo descubre complejidades mayores cuyos efectos están destinados a aparecer inevitablemente a lo largo de la ejecución de un proyecto. Por el contrario, los métodos de trabajo de los actores internacionales parecen expresar el postulado de que “en el camino se aprende” –*learning by doing*–; esto es, que la acción es primero y por ella se llega al conocimiento. Siendo verdad que la acción puede conducir al conocimiento, no es menos cierto que este camino, además de incierto, resulta mucho más largo y costoso. En el caso de un proyecto, si es que su fracaso habilita para conocer una realidad que no se comprendía suficientemente al iniciarlo –lo que no es un resultado necesariamente derivado del fracaso–, el costo del “aprendizaje” puede ser millonario y el tiempo perdido en él, invaluable.

La voluntad de aprendizaje, si bien es permanentemente declarada por los actores internacionales, no se plasma en muchas de las actividades que éstos realizan o impulsan. Se ha señalado antes la brevedad y superficialidad de los diagnósticos. Algo equivalente ocurre con las evaluaciones. Cuando se tiene ocasión de acceder al capítulo de evaluaciones en alguna de las entidades que financian proyectos de cooperación internacional en materia de justicia, se descubre usualmente que éstas no existen o se limitan a aspectos administrativos del proyecto; en raras ocasiones abordan los logros efectivamente alcanzados.<sup>8</sup> Pero, lo que es más grave, las evaluaciones no distinguen entre los resultados del proyecto en sí y sus consecuencias sobre el sistema en conjunto (Faundez y Angell 2005: 112). Esto es, los actores internacionales que buscan producir cambios a través de proyectos concretos a menudo no parecen saber, ni estar interesados en descubrir, “qué efectos tendrán estos cambios en el desarrollo general del estado de derecho en el país” (Carothers 2003: 10).

Como consecuencia de esta desatención del conocimiento, tanto antes como después de la ejecución de un proyecto, la cuestión del aprendizaje recibe muy pocos recursos y sólo ocasionalmente –por lo general, debido al interés de un funcionario o un consultor determinados– surge de las actividades de los actores internacionales un cuerpo sólido de conocimiento con base en los proyectos realizados. De hecho, al revisar las publicaciones de las entidades más importantes con trabajo en el área –Banco Mundial, BID y USAID–, se constata que el nivel de conocimiento de la temática de la justicia contenido en ellas es relativamente escaso; esto es, no guarda relación con la importante presencia y enorme inversión de recursos que esas entidades tienen en esta área.

En los primeros momentos de la actuación de los actores internacionales en el ámbito de la justicia, dos fueron las líneas de actuación principalmente desarrolladas. De una parte, los cambios legales; de otra, las mejoras de infraestructura y las actividades de capacitación. Aunque posteriormente han surgido estrategias de envergadura, que atienden a aspectos más significativos del problema, aquellas líneas reaparecen con frecuencia en los proyectos y todavía son inducidas como dimensiones de trabajo en los proyectos que la cooperación internacional auspicia.

Los cambios legales, de una parte, corresponden a la visión “puramente técnica” del problema y, de otra, expresan bien una concepción del derecho que le atribuye a éste la capacidad de ordenar o reordenar

---

<sup>8</sup> En aquellos casos donde sí se cuenta con evaluaciones de resultados –a menudo vinculadas a una extensión del proyecto original o a la realización de un nuevo proyecto– es frecuente que una distorsión se halle presente en el consultor que efectúa la evaluación: ni la agencia de cooperación ni la entidad beneficiaria esperan una evaluación de saldo negativo. Si el consultor encuentra en el proyecto ejecutado más “debilidades” que “fortalezas”, probablemente no volverá a ser contratado nunca más.

la realidad; esto es, en términos simples, “cambiemos la ley y se modificará la existencia”.<sup>9</sup> Desde este punto de vista, se entiende que en El Salvador, primero, y en Honduras, después, se haya acometido una tarea que para algunas mentes legales es una prioridad soñada: reescribir toda la legislación. En ambos casos, proyectos de la cooperación internacional han financiado estos esfuerzos –que, hasta donde se tiene noticia, no concluyeron– de los que se esperaba una especie de reestructuración general de la sociedad y, por supuesto, de la justicia. En otro ámbito territorial, la cooperación ha llevado a cabo esta misma tarea en los países que pertenecieron a la órbita soviética, para lo que se ha recurrido a consultores cuya formación profesional generalmente no los habilita en el conocimiento del contexto social en el que tales normas deben regir. No es necesario insistir en que el trasplante de normas e instituciones encuentra en esta tarea un ámbito privilegiado de actuación.

En algunos casos, como el de la reforma procesal penal que recorre América Latina, se pretende en el conjunto de un área un cambio sistémico que, a partir de la modificación de las reglas, produzca alteraciones profundas en actitudes y prácticas, que permitan desembocar en una justicia distinta. Desde una perspectiva que privilegia el diseño institucional no se identifica los males subyacentes en las viejas instituciones, dándose lugar a que reaparezcan en las nuevas (Carothers 2003: 11). Se omite –o se deja relegados a los resultados de las “actividades de capacitación”– los aspectos culturales que nutren los lados informales del sistema y están presentes tanto en el nivel de los operadores como en el de los usuarios:

existe duda acerca de si es útil concebir y tratar de actuar sobre el desarrollo del estado de derecho en términos básicamente institucionales. Claramente, el derecho no es sólo la suma de cortes, poder legislativo, policía, fiscales y otras instituciones formales con alguna conexión directa con la ley. El derecho también es un sistema normativo que habita en las mentes de los ciudadanos de una sociedad (Carothers 2003: 8).

En esa dirección, en una sociedad determinada incluso resulta necesario explorar cuán deseable resulta para las personas resolver determinados conflictos a través de los medios de justicia que una reforma, diseñada bajo los modelos de la cooperación internacional, propone:

uno también debe tomar en cuenta las diferencias nacionales en materia de voluntad de la gente de usar el derecho para resolver sus disputas y de aceptabilidad percibida del litigio como una alternativa a otras formas de procesar disputas [...] las normas sociales y los comportamientos habituales llevan a alguna gente lejos de pensar sobre derechos legales cuando encaran una disputa (Jacob 1996: 5).

La segunda línea estratégica incorporó la atención a aspectos de infraestructura y el énfasis en actividades de capacitación. En cuanto a infraestructura, los locales y la informatización han alcanzado especial relevancia, reforzando la noción de cambios en el sistema dotados de neutralidad respecto de los contenidos de éste. La capacitación ha sido, y todavía es, una suerte de lugar común en los proyectos de cooperación, pese a sus escasos resultados en términos de transformación del sistema: “La capacitación de jueces, las consultorías técnicas y otras transferencias de experticia tienen sentido sobre el papel pero frecuentemente sólo alcanzan un impacto menor” (Carothers 1998: 104). Si hubiera acceso pormenorizado a las cifras provistas por la cooperación internacional en proyectos de justicia se podría tener una idea clara de la magnitud de los recursos invertidos en infraestructura y del dinero gastado en capacitación, en países que, después de años de realizados tales gastos, no exhiben mejoras en el funcionamiento de los sistemas de justicia.

La propia experiencia de la cooperación internacional ha generado una evolución, que va más allá de los cambios en el nivel del discurso. Como resultado, a las dos líneas reseñadas se ha incorporado en los

---

<sup>9</sup> Desde otra interpretación puede sostenerse que, en realidad, insistir en los cambios legales es un recurso propio de la impotencia para abordar la cuestión del cambio de prácticas y actitudes que constituyen la base de funcionamiento de instituciones informales, tan o más importantes que las formales para el desenvolvimiento de la justicia (Sebastián Linares, *comunicación personal*, 23.1.06).

últimos diez años una alternativa temática integral, que atiende a una diversidad de problemas a partir de diagnósticos mejor preparados. En ellos destaca la cuestión del acceso al sistema jurídico, que incluye los MARC y el desafío planteado por la coexistencia de más de un sistema de derecho en una sociedad dada. Se ha incorporado el asunto del reclutamiento del personal del sistema, con especial atención a las carreras judicial y fiscal, para mejorar la calidad profesional y la independencia de los operadores. Igualmente, se ha incluido el manejo de casos y la administración de cortes o, más ambiciosamente, la reingeniería institucional, destinada a reorganizar, de acuerdo a modelos gerenciales, a las instituciones del sistema. Todo ello, en el marco de un incremento de recursos destinados al sistema de justicia y de una mejora en la eficiencia de su manejo y administración. Sin embargo, por lo general, se sigue ignorando la importancia de la educación en las facultades de derecho y el papel de la profesión legal.<sup>10</sup>

## **Balance de resultados**

Como se ha anotado antes, el análisis del factor internacional en materia de justicia es insuficiente; en parte, lo es debido a las dificultades para acceder a los datos de las entidades de cooperación, que frecuentemente limitan la disponibilidad de la información. La insuficiencia de trabajo sobre este factor de los procesos de reforma es lamentable porque, de hecho, el componente es muy importante. Más aún, es bastante probable que un estudio suficientemente abarcador del tema ponga de manifiesto un caudal positivo, indudablemente existente, aportado por la cooperación al avance y la maduración de algunos procesos transformadores de la justicia en América Latina que, sin él, no se hubieran iniciado o se hubiesen pasmado apenas comenzados.

Sin embargo, en este trabajo se ha buscado realzar –a partir de los trabajos disponibles sobre el tema– aquellos elementos encaminados a poner en discusión la participación del factor internacional. De allí que se haya puesto en relieve, sobre todo, carencias y limitaciones que resaltan especialmente cuando se coteja los recursos destinados a las reformas y los productos efectivamente obtenidos: “Si se evalúan sus resultados y se los relaciona con la cantidad de dinero invertido, queda claro el porqué existen controversias alrededor de estos proyectos, dado que no incidieron de modo relevante en los cambios ni produjeron los objetivos programados” (Binder y Obando 2004: 776).

Desde este ángulo es que se ha puesto atención en la formalidad y superficialidad de los diagnósticos utilizados, el uso de modelos que no atienden a las condiciones del país, la desconexión entre objetivos propuestos y actividades previstas en los proyectos, así como el establecimiento en ellos de metas poco o nada realistas y la ausencia de indicadores cualitativos, especialmente aquéllos relacionados con el impacto sobre el conjunto del sistema. Finalmente, la ausencia de evaluaciones e incluso el evitarlas – hechos que corresponden no sólo a una actitud defensiva sino a una grave falta de capacidad crítica– han llevado a que no se conozca suficientemente logros y fracasos de muchos proyectos reformadores, resintiéndose así la posibilidad de aprender de veras en el proceso.

La lógica de los operadores, de tanto préstamos como donaciones, tiende a:

- (i) presentar los proyectos como relevantes y sus resultados como logros positivos,
- (ii) aceptar y suscribir las explicaciones de la contraparte nacional acerca de los incumplimientos producidos, y
- (iii) ponderar el desarrollo de sus proyectos como relativamente exitoso.

---

<sup>10</sup> En los últimos tiempos ha surgido el “problem centered approach” que, según apunta un documento de una entidad internacional, “ha buscado concentrarse sobre asuntos [de justicia] en el contexto de resolver un conjunto más amplio de preocupaciones transversales que también podrían tener raíces en otras áreas, tales como administración pública o desarrollo de la comunidad”.

En definitiva, las relaciones establecidas por la cooperación no parecen las más favorables a la innovación y a la crítica que la hace posible. “El imperativo de colocar regularmente millones de dólares de ayuda con un alto grado de responsabilidad fiscal produce una presión inexorable para crear moldes y fórmulas que asfixian la innovación”. (Carothers 1999: 343). Es que, más allá de errores o malentendidos, la cooperación internacional tiene que donar y prestar dinero. El caso de los préstamos es más obvio: las entidades financieras internacionales –y sus funcionarios, en particular– tienen que situar créditos. En el caso de las donaciones, si bien la ayuda puede ser desplazada a otros países, los representantes locales de los donantes, en razón de su propia carrera burocrática, deben destinar los montos de ayuda determinados, en ocasiones anticipadamente, por su país o entidad. La evaluación de los funcionarios se hará, en cierta medida, a la luz de su capacidad para “colocar” préstamos y donaciones que, desde luego, ellos tenderán a presentar en su momento como fructíferos.

De allí que, como se ha anotado en el caso guatemalteco, la cooperación tienda a contemporizar con las contrapartes nacionales cuanto éstas dejan de cumplir los compromisos adoptados con la contraparte internacional. En general, “las agencias internacionales [...] han dejado de exigir cambios fundamentales a los gobiernos receptores en sus proyectos de estado de derecho” (Salas 2001: 43). Más aún, en ocasiones se llega a justificar que no se exija a los países, a los efectos de llevar a cabo un proyecto de reforma, requisitos esenciales como el respeto a la independencia judicial. El argumento utilizado en estos casos consiste en que, de no iniciarse un proyecto debido a que no existen las condiciones necesarias para llevarlo a cabo, la cooperación internacional dejaría a ese país en el abandono, negándole la posibilidad de lograr algún avance mediante la ejecución de un proyecto, aunque se conozca de antemano su escasa factibilidad.

La viabilidad de un proyecto guarda relación con el grado de apropiación del proceso de reforma. Como se ha indicado, el trabajo del actor internacional con determinados aliados en el medio local no tiende a favorecer que se constituya una alianza amplia a favor del proyecto, entre quienes en principio tienen una actitud favorable al cambio. Las diferencias en las tácticas utilizadas por los funcionarios y expertos internacionales se traducen en diferentes formas y niveles de apropiación nacional del esfuerzo de reforma. Sin embargo, tan o más importante que ese factor es la constitución y fortaleza de los actores nacionales que intervienen en él.

En determinados países, donde la reforma de la justicia ha sido situada en la agenda de las autoridades nacionales por la cooperación, la debilidad de los actores internos ha mermado su iniciativa y capacidad de propuesta. Aun estando ante actores favorables al cambio en la justicia, cierto grado de debilidad conduce a entregar las riendas del proceso al actor internacional y, en ausencia de éste, se desemboca en la parálisis del cambio. En contraposición, en países donde las capacidades nacionales son importantes y los actores a favor de la reforma están organizados, el actor internacional resulta mejor encuadrado en el rol que le es propio según su propio discurso y puede ser mejor utilizado como un recurso complementario del proceso, sin convertirse en uno de sus protagonistas centrales.

Cuando existen tales actores nacionales, muchos de los riesgos examinados en este texto pueden ser minimizados y, en el núcleo de ellos, la imposición de modelos que guardan poca relación con el medio social concreto puede ser contrarrestada. Sin embargo, el actor internacional usualmente parece estar mejor habilitado para responder a una pregunta clave de todo proceso de reforma: ¿qué estrategia debe usarse? Esto es, qué amplitud y metas específicas deben ser establecidas, por dónde comenzar, qué prioridades fijar, cuál secuencia seguir (Faundez 2005: 571). Sin embargo, pese a que la experiencia comparativa puede ser útil, el actor internacional no está en condiciones de proveer las respuestas a esas preguntas; las contestaciones no pueden ser sino nacionales y deben construirse sobre la base de una cuidadosa consideración del contexto social como punto de partida, en el que el Estado realmente existente es una variable crucial:

el derecho presupone la existencia de un Estado que tiene el monopolio del uso de la fuerza. Este hecho bien conocido es olvidado a menudo por consultores jurídicos y económicos [...] un prerequisite



esencial de una reforma jurídica exitosa [...] es la existencia de un centro político efectivo y bien organizado con el poder de hacer cumplir el derecho (Faundez 1997: 23-24).

Son los actores nacionales, y no los internacionales, los mejor preparados para conocer y analizar esas determinaciones contextuales, a fin de encontrar las alternativas más adecuadas en dirección a un proceso de transformación. Pero, en los hechos, ante la debilidad de los actores nacionales, la tendencia ha consistido en que los actores internacionales ocupen espacios en los que sus limitaciones se manifiestan. Entre ellas, la falta de un interés estable (Binder y Obando 2004: 90) y la ausencia de continuidad y de coherencia (Domingo y Sieder 2001: 142). Para el caso de USAID, se ha observado que esta entidad, sin duda la más importante agencia gubernamental que en América Latina ha actuado en materia de justicia, “ha carecido de una visión de conjunto y de una estrategia integral e integradora del proceso” (Binder y Obando 2004: 756).

Si se mira a la gama de actores internacionales que actúan en un proceso de reforma, aparecen agendas, modelos y recetas contradictorias: “los países son bombardeados con consejos vehementes pero contradictorios sobre reforma judicial y legal” (Carothers 1998: 104); y tales prescripciones se hallan en abierta competencia, como expresión de “la tendencia de diferentes proveedores de ayuda de tratar de importar sus propios modelos y de esos modelos a entrar en conflicto entre ellos” (Carothers 2001: 15). Aparte del apoyo estadounidense para que se establezca en la región un modelo procesal penal de tipo acusatorio, como el que rige en ese país, puede ejemplificarse esta tesis con el caso de la cooperación española, que trató infructuosamente, durante los años noventa, de “vender” en los países centroamericanos el modelo del Consejo de Gobierno del Poder Judicial.

Cuando se trata de la cooperación proveniente de un Estado, una raíz problemática se halla en el uso de la ayuda internacional para fines de política exterior y de política interna en ambos países, el cooperante y el que recibe la cooperación. Las diferencias entre países cooperantes, en materia de política exterior, corresponden al desarrollo de matrices que vienen desde la capital del país respectivo y ni siquiera se generan en la embajada instalada en el país receptor. Los países nórdicos ofrecen, no obstante, una ejemplar excepción al respecto. Pero ha sido usual, en éste como en otros ámbitos, que en la región se registren casos de ayudas concedidas, negadas y suspendidas, con base en consideraciones fundamentalmente políticas que prevalecen sobre los méritos del proyecto mismo.

De allí que haya surgido la pregunta acerca de “si los programas de ayuda de hecho no sirven principalmente los intereses de los países proveedores de ayuda” (Carothers 2001: 15). Más allá del uso político de los proyectos por la mayoría de países donantes, las reglas que vinculan el desembolso de fondos con el origen de empresas a las que se compra equipos y servicios, o la nacionalidad de los consultores a ser empleados, implican que en ocasiones una parte importante del monto donado retorna a la economía del país donante.<sup>11</sup>

Tanto las entidades de cooperación gubernamentales como las pertenecientes al sistema de Naciones Unidas operan bajo mandatos formalmente establecidos y directrices de política que no siempre son públicas pero guían la actuación de su personal. Estas reglas internas prevalecen sobre cualquier otra consideración y, entre ellas, mantener visible y alto el perfil propio de la institución o el país cooperante adquiere significados negativos cuando tal objetivo entra en conflicto con necesidades propias del desarrollo de un programa de transformación. Por ejemplo, para una entidad de cooperación resulta usualmente preferible llevar a cabo un proyecto localizado y de corto alcance que contribuir a un proyecto importante y de gran alcance, en el que su aporte e imagen pueden resultar diluidos.

Tratándose de las entidades internacionales, un factor clave corresponde a las respectivas estrategias de ocupación de espacios y posicionamientos, que tienden a la expansión en financiamiento y funciones. Las discrepancias entre las entidades internacionales tienen que ver con cierto nivel de competencia entre ellas –que, entre otros aspectos, se desenvuelve en torno a recursos– y el cumplimiento de sus respectivos

---

<sup>11</sup> La información disponible acerca de la proporción del monto donado que retorna al país donante, de una u otra forma, tiene sólo valor anecdótico. Una cuantificación cuidadosa y sistemática de datos ofrecería probablemente resultados sorprendentes.

programas. “El actual sistema de las organizaciones internacionales no se presta fácilmente para una acción convincente e integrada. Cada una de las diferentes agencias tiene sus propios mandato, presupuesto y órgano de gobierno” (de Soto y del Castillo 1994: 74-75).

En el caso del PNUD es preciso mencionar un factor de distorsión adicional. Esta agencia de Naciones Unidas acepta administrar, por encargo de instancias gubernamentales de países del tercer mundo, proyectos de cooperación; tarea por la que cobra un porcentaje del monto del proyecto. En medio de una creciente carencia de recursos para el desarrollo, este rubro de sus actividades provee al PNUD de un renglón importante de ingresos pero, al mismo tiempo, lo coloca en relación de sociedad con los gobiernos que reciben ayuda. En consecuencia, la distancia crítica que sus funcionarios pueden permitirse frente a las entidades nacionales –que son sus contrapartes –resulta mucho menor, dado que la agencia procura guardar lealtades con el gobierno que, mediante estos contratos, contribuye decisivamente a su financiamiento.

Binder y Obando han formulado un balance muy crítico de la cooperación internacional, en el que se destaca “su tendencia a obtener resultados a corto plazo, las lógicas burocráticas múltiples, las luchas internas en que la dimensión política de los organismos impone sus criterios a las dimensiones técnicas”, lo que unido a “la dificultad estructural de coordinación entre los distintos cooperantes” [...] constituyen una variable que puede bloquear el avance o la profundidad de la reforma judicial” (Binder y Obando 2004: 90-92). En suma, concluyen estos autores, “el diseño y el enfoque de esa cooperación internacional, no fueron integrales, ni exhaustivos, ni respondieron a una visión integradora para definir una agenda y una metodología capaz de desbloquear y superar los problemas esenciales del sector de la justicia en América Latina y el Caribe” (Binder y Obando 2004: 774)

En cierta medida, funcionarios y expertos internacionales comparten responsabilidades con los actores nacionales respecto de los reveses ocurridos en algunos procesos de reforma. La creencia, por ellos difundida, de que el cambio institucional es neutral, que tiene un carácter técnico y no político, y que las principales necesidades son financieras se estrella con el descubrimiento, en los hechos, de que “Los obstáculos fundamentales de tales reformas no son técnicos o financieros sino políticos y humanos” y de que los políticos “se resisten a apoyar reformas que creen centros de autoridad competidores, situados más allá de su control” (Carothers 1998: 96). Estos límites no aparecen usualmente en los guiones de actuación del agente internacionalizado y, cuando surgen, se tiende a minimizar su importancia.<sup>12</sup>

Acaso un balance provisorio deba concluir con una pregunta, referida a si la cooperación puede jugar, en este ámbito y en otros, un papel distinto a aquél que ha desempeñado; esto es, un rol más útil para la transformación del servicio de justicia, o si, por el contrario, los límites señalados son inherentes a su naturaleza y, en consecuencia, insuperables. Es una pregunta abierta que podrá responderse a partir de un mejor conocimiento del desempeño de este factor de los procesos de reforma y de los nuevos desarrollos que alcancen las actividades de cooperación, a partir de las críticas que se disponga a atender.

---

<sup>12</sup> En 1993 se produjo un informe sobre el trabajo de USAID en Honduras (Hansen et al. 1993) que formuló un conjunto de observaciones importantes sobre las limitaciones existentes en el país receptor, de cara al tipo de proyecto que se estaba desarrollando en él, y propuso incorporar una serie de elementos que podían mejorar los rendimientos del mismo. En una perspectiva más comprehensiva, un año después se produjo un trabajo de similar interés (Blair y Hansen 1994). Los criterios utilizados en estos informes no parecen haber sido aprovechados por la cooperación, ni alcanzado vigencia en sus principales entidades.

## Referencias

- ADELMAN, Jeremy y Miguel Angel CENTENO. Between Liberalism and Neoliberalism: Law's Dilemma in Latin America. En Yves DEZALAY y Bryant G. GARTH. *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importations of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002, pp. 139-161.
- BLAIR, Harry y Gary HANSEN. Weighing in on the Scales of Justice. Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs. *USAID Program and Operations Assessment Report no. 7*. Arlington, VA: U.S. Agency for International Development, 1994.
- Binder, Alberto M. y Jorge Obando. *De las "repúblicas aéreas" al Estado de derecho. Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc. 2004.
- CAROTHERS, Thomas. The Rule of Law Revival. *Foreign Affairs*. 1998, vol. 77, no. 2, pp. 95-106.
- CAROTHERS, Thomas. *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- CAROTHERS, Thomas. The Many Agendas of Rule-of-Law Reform in Latin America. En Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 4-16.
- CAROTHERS, Thomas. *Promoting The Rule of Law Abroad. The Problem of Knowledge*. Washington D. C.: Rule of Law Series, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- CHAVEZ, Rebecca Bill. *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- DAKOLIAS, María. *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Documento técnico 3198, 1996.
- DE SOTO, Alvaro y Graciana DEL CASTILLO. Obstacles to Peacebuilding. *Foreign Policy*. 1994, 94 (Spring), pp. 69-83.
- DOMINGO, Pilar y Rachel SIEDER. Conclusions. En Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 142-164.
- FAUNDEZ, Julio. Legal technical assistance. En Julio FAUNDEZ (ed.). *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press, New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 1-24.
- FAUNDEZ, Julio. The Rule of Law Enterprise: Promoting a Dialogue Between Practitioners and Academics. *Democratization*. 2005, Vol. 12, no. 4, pp. 568-587.
- FAUNDEZ, Julio y Alan ANGELL. Reforma judicial en América Latina. El rol del Banco Interamericano de Desarrollo. *Sistemas Judiciales*. 2005, año 4, no. 8, pp. 90-113.
- GARTH, Bryant G. e Yves DEZALAY. Introduction. En Yves DEZALAY y Bryant G. GARTH, *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importations of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002, pp. 1-11.
- HANSEN, Gary, William MILLSAP, Ralph SMITH y Mary STAPLES SAID. *A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Honduras*. A.I.D. Technical Report no. 10. Arlington, VA: Center for Development Information and Evaluation, 1993.
- JACOB, Herbert. Introduction. En Herbert JACOB et al. *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*. New Haven and London: Yale University Press, 1996, pp. 1-16.
- MESSICK, Richard E. Judicial Reform and Economic Development. A Survey of the Issues. *Research Observer*. 1999, vol. 14, núm. 1, February, pp. 117-136.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990.
- PÁSARA, Luis. Cómo evaluar el estado de la justicia. *Sistemas Judiciales*. 2003<sup>a</sup>, año 3, no. 6, pp. 36-38.
- PÁSARA, Luis. *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. El proceso de paz, sus actores, logros y límites*, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2003b.

RIGGIROZZI, María Pía. Knowledge Producers, Knowledge Users and the World Bank: Research-policy Dynamics in Argentina's Judicial Reform. Episode Study prepared for the Global Development Network's 'Bridging Research and Policy' Project, 2005.

SALAS, Luis. From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America. En Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies, 2001, pp. 17-46.

WEDER, Beatrice. Legal Systems and Economic Performance; The Empirical Evidence. En Malcolm ROWAT, Waleed H. MALIK y María DAKOLIAS, (eds.). *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*. Washington D.C.: World Bank Technical Paper Number 280, 1995, pp. 21-26.