

SISTEMAS JUDICIALES Y DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

La perspectiva de los jueces

Marisa Ramos Rollón



documentos



Serie: América Latina

Número 8. Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces

© Marisa Ramos

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, noviembre de 2005

**SISTEMAS JUDICIALES Y DEMOCRACIA EN
CENTROAMÉRICA**
La perspectiva de los jueces

Marisa Ramos Rollón*

Noviembre de 2005

*Consejera Técnica. Dirección General de Cooperación con Iberoamérica,
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Introducción

La justicia es un área pública polimórfica que afecta a órdenes muy diversos de la vida económica, política y social de un país. Este hecho está en la base de la heterogeneidad de los acercamientos a los sistemas de justicia: un fenómeno complejo no puede ser tratado de forma unidimensional, requiriendo aproximaciones apoyadas en diferentes perspectivas y disciplinas. El primer elemento de complejidad está en la propia definición de lo que constituye un sistema de justicia. Esta tarea no resulta fácil puesto que engloba tanto al denominado *poder judicial* como a todas las instituciones auxiliares que constituyen lo que se conoce como *Administración de Justicia*, incluido el sistema legal. Un segundo elemento de complejidad se manifiesta al aproximarse al sistema de justicia como un poder que configura el sistema político de un país, en el que las relaciones del poder judicial con los otros poderes del Estado se transforman en el eje de análisis. Finalmente, una visión comprehensiva de los sistemas de justicia requiere que sean estudiados desde la perspectiva de su relación con los ciudadanos, en términos de derechos (y obligaciones) de los ciudadanos y la provisión de servicios públicos.

El objetivo es analizar la relación entre el rendimiento del sistema judicial y su calidad de la democracia en cada uno de los países centroamericanos. Se parte de la hipótesis de que aquellos sistemas judiciales que presentan peores indicadores de rendimiento en independencia del poder judicial y en calidad del servicio de justicia se asocian a un conjunto de factores que comúnmente se utilizan para definir la calidad de la democracia: mayores índices de desafección ciudadana, mayores índices de corrupción y menor apoyo a la democracia como forma de gobierno.

El estudio de la justicia y del poder judicial en el marco de las ciencias sociales

La aproximación al estudio de los sistemas judiciales, y a los poderes judiciales en particular, desde una perspectiva multidisciplinaria es de tiempos recientes. Durante años, la perspectiva jurídica ha sido la que asumió, en exclusiva, el estudio de los poderes judiciales, desde sus diferentes ramas y con muy diversas aproximaciones. A pesar de la pujanza del enfoque neoinstitucional, que enfatiza la importancia de las instituciones políticas en los procesos políticos, la ciencia política apenas ha comenzado a prestar atención a una de las instituciones centrales de los sistemas políticos democráticos: el poder judicial¹. Ello se debe, por un lado, al efecto de la revolución *behaviorista* sobre la ciencia política como disciplina, durante la cual estuvieron ausentes los planteamientos centrados en aspectos formales. Y, por otro lado, la vinculación de la cuestión judicial con los análisis propios del Derecho. Por lo tanto, la conexión entre estos dos fenómenos son los que explicarían el porqué del poder judicial como unidad de análisis excluida del ámbito de la ciencia política como disciplina académica.

Sin embargo, ya es aceptado que el poder judicial se sitúa en el núcleo de los sistemas democráticos por tres razones fundamentales. En primer lugar, el poder judicial es el garante de la protección de los derechos y libertades fundamentales que constituyen el rasgo más genuino de las democracias caracterizadas por el respeto al Estado de derecho. En segundo lugar, su adecuado rendimiento permite la interrelación entre poderes del Estado, dotando de contenido al ejercicio de los pesos y contrapesos que la teoría clásica definió como rasgo necesario para las democracias representativas. Y, en tercer lugar, el eficaz funcionamiento

1. Véase los trabajos de Hammergren (2002), Cameron (2002) y Jacob, Blankkenburg y otros (1996).

de la Administración de Justicia se materializa en un servicio público, que es central y necesario para el adecuado ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos en sociedades democráticas.

El reconocimiento del papel del poder judicial dentro de sociedades democráticas se ha traducido en una mayor atención a su funcionamiento, el respeto a los derechos humanos y la efectividad del sistema de justicia en general. De aquí, que autores como Volcasenk (1986), Stone (1992) y Alter y Meunier-Aitsahalia (1994) reivindiquen la necesidad de un estudio *comprehensive* de los sistemas políticos que no margine el área judicial². Desde esta perspectiva, el poder judicial está moldeado por el entorno político, pero también moldea a este último. La idea no es retomar análisis formales de tipo constitucional, sino adoptar un punto de vista dinámico en el que la interacción entre gobiernos, legislativos y tribunales de justicia es analizada como un proceso que estructura opciones y resultados políticos.

Bajo esta óptica, el centro de atención de los análisis no son únicamente las estructuras formales relacionadas con la justicia, sino que también se atiende al efectivo funcionamiento de éstas. Por lo tanto, la evaluación de un sistema de justicia no se limita únicamente al tradicional “poder judicial”, sino que se ocupa de la Administración de Justicia: órganos auxiliares de la justicia (Ministerio Público, Defensoría Pública y Policía de Investigación), el sistema penitenciario, los consejos judiciales, los profesionales legales (abogados), los usuarios no expertos (partes del juicio), y el público en general. Es decir, se ha ampliado el análisis del poder judicial al del sistema de justicia en su conjunto. De esta manera, el ejercicio de la justicia encaja con una visión multidimensional del Estado, entendido como un conjunto o sistema de instituciones.

2. En gran medida, el aproximarse al estudio del poder judicial más allá de la visión jurídica fue promovido por la corriente de análisis que se inició en Europa bajo el nombre de “*Judicial Politics*”.

De acuerdo a lo anterior, entonces, la justicia ya no es abordada únicamente como un poder que, en el marco de la relación con otros poderes (ejecutivo y legislativo), deba preocuparse de delimitar y mantener sus propios límites, en cuyo caso, la independencia de éste adquiere un interés central en los análisis³. Tampoco ya no es sólo un tema exclusivo de inquietud teórica y práctica por parte de aquellos que la ejercen a diario, ya que la consideración de la justicia como servicio público enfatiza el protagonismo del ciudadano-usuario, frente al profesional de la justicia (básicamente el juez).

Con esta consideración del sistema de justicia como un servicio público adquieren sentido las perspectivas que tienen como objeto de interés las evaluaciones sobre su funcionamiento, así como los estudios acerca de cómo mejorarlo y qué medidas tomar para ello. Para adoptar alguna medida es necesario diagnosticar inicialmente los problemas, en este caso, evaluar cómo funciona el sistema de justicia; fases propias de todo diseño de una política pública. El enfoque de políticas públicas resulta especialmente útil para el análisis de la justicia desde esta mirada, así como los estudios acerca de las posibilidades de mejora y reforma de las instituciones judiciales (Pastor, 1993). Así se explica que para determi-

3. Toharia (2002) reflexiona acerca de la espiral independentista, según la cual la independencia de ejercicio (el hecho de que un juez resuelva un conflicto libre de injerencias impropias) se convierte en independencia estructural (el conjunto de garantías formales y condiciones estructurales que protegen al juez y al poder judicial de cualquier tipo de intervención o control). Llevada a sus extremos, la pretensión de "blindar" con garantías estructurales la independencia de ejercicio podría situar al poder judicial en una suerte de flotación institucional, ajeno a todo control, por lo que acabaría siendo más que independiente, irresponsable. Una concepción tan distorsionada de la independencia llevaría a una situación en la que, sin la obligación de rendir cuentas, sólo la justicia podría reclutar a la justicia, organizarla, gobernarla, evaluarla o sancionarla.

nados países se haya desarrollado una bibliografía muy extensa acerca de los alcances y posibilidades de las reformas judiciales⁴.

Por lo tanto, contemplamos el sistema de justicia como un conjunto de instituciones que tienen relevancia como poder político y de servicio público. Desde la primera perspectiva, cobran especial relevancia las cuestiones referidas a la relación entre poderes (independencia de cada uno de ellos, rendición de cuentas de unos hacia otros o *accountability* horizontal, y control político entre poderes). Desde la segunda perspectiva, la atención se dirige hacia cuestiones relativas a la eficacia en el rendimiento del servicio público al que tienen derecho los ciudadanos (eficiencia, eficacia y acceso a la justicia). A su vez, también desde esta consideración como sistema, la justicia tiene impacto directo evidente no sólo en la calidad del sistema democrático en el que se inserta (en tanto poder político), sino también en el bienestar de sus ciudadanos y en el desarrollo económico del país.

Tendencias recientes en el estudio de los sistemas judiciales

La diversidad de perspectivas para el análisis de la justicia y el giro en su estudio se explican a través de diferentes factores que se explicitan a continuación:

La superación del concepto de democracia mínima o “poliarquía”

Análisis teóricos recientes han señalado que es difícil trazar una fronte-

4. Este es el caso de los análisis sobre reformas judiciales en América Latina, que han sido objeto de muchos análisis en las dos últimas décadas. Véase Buscaglia y Dakolias (1996), Carothers (2001), Correa Sutil (1999), Fruhling (1998), Hammergren (1998) y Ungar (2002).

ra precisa entre los que se denominan derechos políticos (necesarios para la existencia de un “proceso electoral”) y derechos civiles. Ello se debe a que los derechos políticos (expresión, asociación, movimiento) son segmentos de derechos civiles más amplios (O’Donnell, 2001), por lo que los derechos de elegir y ser elegido raramente podrán ser puestos en práctica si los individuos carecen de capacidades que conciernen al desarrollo humano o no pueden ejercer los derechos básicos universales (O’Donnell, 2001). Es decir, no sólo la limitación de la libertad de expresión, asociación o movimiento restringen o impiden la existencia de un régimen democrático, sino también la falta de acceso a la justicia, a la salud, a la educación, así como la pobreza y la desigualdad social. En consecuencia, la vigencia de una democracia presupone, en cierta medida, la efectiva protección de otros derechos civiles fundamentales. Por lo tanto, es necesario superar la definición de poliarquía que permita atender a otros elementos del sistema político, tales como el sistema de justicia. Éste es de vital importancia porque a través de él los derechos violados o ignorados se hacen efectivos.

Desde otras aproximaciones se ha puesto en evidencia que los requisitos mínimos que definen una democracia política o “poliarquía” son necesarios para distinguir entre regímenes democráticos y no democráticos, pero no para distinguir variaciones “entre democracias políticas” (Altman y Pérez Liñán, 2001). Basta con observar las realidades de muchos países subdesarrollados y compararlas con la situación en la que viven las democracias occidentales más avanzadas. Basándose en estas constataciones, algunos académicos han propuesto incorporar las dimensiones que definen un Estado de derecho al concepto de democracia (O’Donnell, 1999). Junto con los procesos electorales (con todas sus características: elecciones competitivas, inclusivas, igualitarias, transparentes, libres e institucionalizadas) y el reconocimiento de los denominados derechos políticos (libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de creencias, derecho a acceder a fuentes alternativas de información), habría que contemplar otros atributos, como la independencia

judicial, la efectividad de mecanismos horizontales de rendición de cuentas, el acceso a la justicia y la eficacia del sistema de justicia⁵.

La universalización del discurso de los derechos humanos y de la construcción de estados de derecho

Este hecho ha llevado a una mayor conciencia de la importancia de los derechos humanos por parte de los ciudadanos, incluso de aquellos ciudadanos “en potencia”, como es el caso de aquellas democracias incompletas (Dezalay y Garth, 2002). Se ha creado, por tanto, una nueva cultura cívico-jurídica de reclamación de derechos, (Toharia, 2002; Smulovitz, 2002). En el caso latinoamericano, el redescubrimiento de los derechos humanos y de la vía jurídica para lograr la justicia surgió con el tema de las violaciones a los derechos humanos bajo las dictaduras militares. El desenlace que tuvo esta cuestión ha sido objeto de mucho debate, así como también las consecuencias que la resolución del tema pudiera tener sobre las perspectivas de fortalecer un Estado de derecho democrático creíble (Garretón, 1994; Méndez, 1997).

***Accountability* horizontal⁶**

La existencia de canales que articulen el ejercicio de control entre los poderes que conforman el sistema político es uno de los elementos clave del buen funcionamiento y calidad de la democracia. Ahora bien, la atención en materia de “*accountability* horizontal” se ha centrado en la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo, dejando a un lado el poder judicial. Sin embargo, la rendición de cuentas debe ser percibida como un

5. Sin embargo, aún no hay un consenso teórico acerca de los componentes propios de un Estado de derecho que deben ser medidos. Este desacuerdo se refleja en muchos de los análisis empíricos, donde la comparación entre sistemas es difícil porque se utilizan dimensiones diferentes.
6. Véanse O'Donnell (1999), Peruzzotti y Smulovitz (2000), Méndez (2000), entre otros.

ejercicio a tres bandas y con carácter bidireccional entre los tres poderes. En este sentido, rendición de cuentas comprende capacidad/habilidad y deber de información, justificación y castigo. *A* es responsable ante *B* cuando *A* está obligado a informar a *B* sobre sus acciones y decisiones (pasadas o futuras), justificarlas y sufrir castigo en caso de comportamiento erróneo (Schedler, 1999: 17). Esta concepción de “*accountability* horizontal” no asume que las instancias que la ejercen tengan iguales cotas de poder, sino que son independientes.

Judicialización de la política

En parte, la judicialización de la política corresponde a un problema de déficit democrático y crisis de legitimidad del Estado (O’Donnell, 1999; Smulovitz, 2002; Toharia, 2002) ante el incremento, tanto en Europa como en América Latina, de los escándalos de corrupción en los altos niveles del poder político. El grado en el cual las cortes toman parte en política o en la elaboración de las leyes, o la extensión en la cual las disputas políticas o sociales se resuelven mediante recursos legales son algunas de las cuestiones que ocupan esta corriente (Domingo, 2004: 106). El aumento del interés académico en la relación entre cortes, leyes y política (Cappelletti, 1989; Smulovitz, 2002; Vallinder, 1994) no significa necesariamente que este sea un fenómeno completamente novedoso, sino que es una característica tanto de democracias establecidas como de democracias recientes. Sin embargo, los avances tecnológicos, los procesos de urbanización y el aumento de la complejidad de las funciones estatales han supuesto un crecimiento del sistema legal que explican en parte el aumento de la función judicial en varios niveles (Cappelletti, 1989; Toharia, 2002), creándose una multiplicidad de mecanismos de control judicial dentro de la Administración Pública y en la esfera política. Además, ante el crecimiento de las tasas de delincuencia y criminalidad, ha cobrado fuerza la preocupación por hacer frente a la impunidad y a la debilidad del Estado en su tarea de reducir la percepción de inseguridad de sus ciudadanos. Si bien la magnitud del problema no es comparable entre países, sí

constituye un tema de preocupación pública bastante generalizado y politizado (Bailey y Chabat, 2002).

La relación entre justicia y economía

A partir del trabajo de North (1990), el estudio del sistema de justicia ha cobrado una importancia fundamental para la comprensión y evaluación comparativa de la economía de los estados. Según este enfoque, el factor institucional es clave para entender los costos de transacción entre los agentes económicos: instituciones ineficientes generan costes de transacción elevados que retraen el comercio y la especialización de la economía. Por contrapartida, instituciones eficientes reducen los costes de transacción, y se incrementan así los intercambios y la especialización. En este sentido, el papel que cumple el poder judicial es crucial: es el órgano encargado de ejercer una función neutral e imparcial en la solución de los conflictos de intereses, garantizando que los contratos y acuerdos privados se cumplan eficazmente y que, en caso contrario, se sancione al infractor.

De acuerdo con este enfoque, existiría una relación entre sistemas de justicia ineficaces y corruptos; y subdesarrollo y estancamiento económico. Más específicamente, un grado alto de independencia y transparencia del poder judicial, estable a través del tiempo, estaría vinculado con una economía sana y moderna, altamente especializada. Por el contrario, altos grados de corrupción y gasto público gestionado de forma ineficiente estarían vinculados con economías estancadas y de baja especialización. Aunque el contraste empírico de la teoría de North aún no ha sido llevada a cabo satisfactoriamente (Messick, 1999), su solidez teórica y argumental justifica los desvelos de la ciencia política, y aporta objetivos de análisis empíricos que recaen sobre el poder judicial y las instituciones de justicia en general⁷.

7. Véase Castelar Pinhero (2001)

Dentro de este contexto, el Movimiento Derecho y Desarrollo Económico, surgido a mediados de los sesenta en el marco de las políticas de cooperación de Estados Unidos para el desarrollo de África, Asia y América Latina, aporta reflexiones sobre los vínculos entre el Estado de derecho y desarrollo económico. Este movimiento pretendió analizar exclusivamente la forma en que podían vincularse los sistemas legales con el proceso de desarrollo económico. Sus objetivos eran primordialmente prácticos: se pretendía concebir fórmulas de acción –las reformas legales– para llevar a cabo una transformación de las condiciones socioeconómicas vigentes en cada país. Esto significó la promoción de un modelo jurídico –el estadounidense, principalmente– y un conjunto de métodos de enseñanza del Derecho. Este intento por transplantar modelos no tuvo en cuenta, la mayoría de las veces, las condiciones específicas de los países receptores, y muchos actores de los países receptores mostraron resistencia en la ejecución de los proyectos de reforma (Burgos, 2002: 4).

Sin embargo, los vínculos entre el funcionamiento de las instituciones judiciales y el desarrollo económico han adquirido una nueva pujanza con los intentos, por parte de organismos internacionales, de impulsar reformas que garanticen niveles aceptables de seguridad jurídica para el adecuado funcionamiento de economías cada vez más globalizadas. La preocupación por el impacto negativo que pueda tener un Estado de derecho débil en el crecimiento económico y el funcionamiento del mercado ha llevado a que instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se hayan interesado por el funcionamiento de los organismos de justicia, especialmente en países en vías de desarrollo (Domingo y Sieder, 2001). Este nuevo auge internacional ha sido bautizado como “movimiento para la promoción del Estado de derecho”⁸.

8. El movimiento para la promoción del Estado de derecho se refiere a la oleada de promoción internacional del Estado de derecho que comienza a mediados de los ochenta en América Latina y que en la actualidad se ha extendido a Europa del Este, la antigua Unión Soviética, Asia y el África Subsahariana (Carothers, 2003).

Por último, basándose en las ideas precedentes, la ciencia política hace análisis del poder judicial con la finalidad de aportar instrumentos teóricos y metodológicos para diagnosticar el rendimiento de las instituciones judiciales. Tanto la construcción de indicadores precisos, posibles y con suficiente capacidad para ofrecer un mapa de situación en materia de justicia como la utilización de fuentes de datos fiables y viables⁹ se ha convertido en un reto dentro de la ciencia política como disciplina académica.

El reto de construir un modelo de análisis del sistema de justicia

No hay consenso respecto a las cualidades de un sistema de justicia ideal, en el sentido de sistema con mayor capacidad para alcanzar soluciones justas. Algunos de los atributos de este sistema de justicia ideal son la independencia, el acceso, la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, la interrelación entre estos atributos varía en función del contexto político-social en el que el sistema de justicia actúa, por lo que no hay una definición unánime acerca de cuál es el sistema de justicia más adecuado¹⁰.

El análisis de los tipos de poderes judiciales ha estado impregnado por consideraciones normativas. A diferencia de otros objetos de estudio –tales como el poder ejecutivo y legislativo, el sistema electoral y los partidos políticos–, en el análisis del poder judicial ha persistido la tentación de entretener la reflexión sobre el *deber ser* con la reflexión sobre el

9. Véanse Hammergren (2001), Hemlke (1998) y Ramos, Linares y Ruiz (2003).

10. El acuerdo es menor respecto a la descripción de las instituciones que conforman la Administración de Justicia, y menos aún en la definición de los pasos a seguir para mejorar el estado actual de la Administración de Justicia. Ambos aspectos, descripción de la situación de la justicia y reflexión sobre reformas de justicia más deseables, dominan la región latinoamericana en la actualidad, después de varias oleadas de reforma de la justicia.

ser. Ello es comprensible porque la unidad de análisis es la institución encargada de una tarea tan normativa como es la impartición de justicia. De esta afirmación se derivan muchas de las razones por las que al estudiar sistemas de justicia es más complejo abstraerse de los valores y generar un conocimiento propiamente científico. Además, otra razón tiene carácter metodológico que si bien su solución no es fácil, sí más realista. El subrayar estas dos razones –los valores y la identificación de indicadores– son fundamentales porque superan a la “clásica” falta de recursos y la falta de voluntad política para implementar las reformas.

Sin embargo, existe un problema anterior a todos los retos a los que se enfrentan los poderes judiciales: la identificación de los “verdaderos” problemas del sistema de justicia. Las evaluaciones realizadas, como consecuencia de la implementación de diferentes reformas judiciales, sugieren la “incapacidad” de establecer cuáles eran los principales problemas de los sistemas de justicia, así como sus causas. Desde la perspectiva de políticas públicas, la implementación de cualquier política, en este caso la judicial, ha de estar precedida por una fase de diagnóstico de los problemas. El grado de precisión con que sea efectuado este diagnóstico será decisivo para la correcta definición de las políticas que se han de implementar. De ahí que señalemos que en el caso de la justicia, el segundo gran limitante, además de la ya citada cuestión de valores, sea la elaboración de diagnósticos acertados de la realidad.

Los principales motivos que explican la dificultad para elaborar “buenos” diagnósticos sobre el sistema de justicia pueden ser los siguientes:

- El poder judicial es una estructura compleja en sí misma compuesta por instituciones y actores muy diversos, de tal manera que es difícil perfilar diagnósticos omnicomprensivos acerca del sistema de justicia.

- Hay un debate sobre cuáles son las dimensiones centrales en un sistema de justicia que deben ser evaluadas. La interrelación entre ellas, así como la cuestión normativa, han dificultado la enumeración de los aspectos que hay que analizar. Por ejemplo, mientras que unos proponen incluir la legitimidad social del poder judicial como uno de los aspectos centrales (Toharia, 2003), otros argumentan que eso no es más

que una consecuencia de aspectos más centrales como el acceso, la independencia y la eficiencia (Pásara, 2004).

– Existe un problema de causalidad en la elaboración de diagnósticos. Los mismos aspectos que son situados como variables explicativas del funcionamiento de un sistema de justicia son utilizados, al mismo tiempo, como indicadores de la existencia o ausencia de un determinado atributo. Por ejemplo, para algunos la existencia de una carrera judicial con exámenes objetivos de méritos de los concursantes es un factor central para alcanzar niveles razonables de independencia, mientras que para otros es uno de los datos empíricos que se utilizan para medir el nivel de independencia de un determinado sistema.

– No siempre es fácil obtener información real sobre la actuación de la justicia y los recursos de los que dispone. No es fácil porque es complejo acceder a fuentes que son gestionadas con “semisecretismo”, a pesar de la deseable transparencia. Además de esta cuestión de fiabilidad, no es fácil el tema de la obtención de datos porque aunque las técnicas de obtención de datos son numerosas (entrevista, cuestionario, grupo de discusión, seguimiento documental), todavía hoy es difícil crear indicadores válidos de las dimensiones de medición.

A medida que los científicos sociales se han interesado por los sistemas de justicia, los estudios “exclusivamente” jurídicos se han visto enriquecidos por la búsqueda de nuevas formas de obtención de datos. De este modo, el tratamiento de la información es más sofisticado, aunque los mayores avances se han producido en aspectos relacionados con la recolección de información. Estas mejoras redundan directamente en el modo de diagnosticar los sistemas de justicia:

1) Diagnósticos basados en el análisis de datos cuantitativos: la ratio de jueces por habitantes, la ratio de sentencias por juez, los promedios de tiempo en cada caso, los datos macrosociológicos de los jueces y de los usuarios¹¹;

11. Por ejemplo, el Barómetro de la Opinión Pública del Consejo General del poder judicial de España.

2) Diagnósticos basados en el análisis de los resultados del propio poder judicial, con especial atención a la calidad de las sentencias;

3) Diagnósticos basados en las percepciones de los diferentes públicos del sistema de justicia (tabla 1).

Tabla 1. Públicos de los sistemas de justicia: estatus y grado de conocimiento técnico

Posición respecto al sistema de justicia	Grado de conocimiento técnico	
	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
<i>Interna</i>	Operadores	Usuarios
<i>Externa</i>	Profesionales relacionados	Público en general (usuarios) potenciales

Fuente: Toharia, 2003

Las opiniones de los jueces son relevantes por un doble motivo. Por una parte, sus opiniones son fundamentales porque son actores centrales en el proceso de impartición de justicia. Por otra parte, los jueces son informantes clave por el nivel y profundidad de la información que manejan. De hecho, como recoge Toharia (2003), los operadores de los sistemas de justicia tienden a pensar que son los únicos cualificados para evaluar sus propias actuaciones y que evaluaciones adicionales o alternativas desinforman y dañan eventualmente¹².

Este trabajo toma en cuenta las opiniones de los jueces, no tanto por ser los únicos informantes capacitados, sino por la convicción de que su percepción de la realidad y opiniones han de ser tenidas en cuenta como aspecto central de los diagnósticos para que la fase de implementación sea un éxito; conocer sus preferencias y resistencias no es sólo un modo de lograr

12. Pásara (2004), en sentido opuesto, señala que existe el peligro de que los datos se refieran más a la imagen de la justicia que a la justicia misma.

un diagnóstico que debe complementarse con otra evidencia empírica¹³, sino un instrumento para dibujar algunos de los puntos críticos de los que son actores clave en la construcción de un sistema de justicia ideal¹⁴.

Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos a partir de la percepción de los jueces

Este bloque de evidencias empíricas se estructura en dos apartados. En el primero, teniendo en cuenta los resultados del proyecto de investigación “Política de Justicia y Calidad de la Democracia en Centroamérica” de la Universidad de Salamanca, se describen los problemas del sistema de justicia de cada uno de los países centroamericanos, analizando sus principales dimensiones: independencia judicial, acceso a la justicia, y eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia. Todo ello, desde una visión interna (es decir, las percepciones de los jueces) al propio poder judicial. De esta manera, se logra dibujar un panorama de la situación de los sistemas de justicia centroamericanos, cuya utilización en la fase de diagnóstico de los sistemas de justicia sería de vital importancia. En la segunda parte, se relacionan estos datos con los relativos a la calidad de las democracias en la región, a partir de los datos del “Proyecto de Élités Latinoamericanas”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Latinobarómetro.

13. Percepciones de la ciudadanía y de la élite parlamentaria centroamericana respecto al sistema de justicia.
14. Toharia (2003) señala que el estudio de la cultura política de los jueces y sus actitudes son aspectos claves en las democracias emergentes que buscan el fortalecimiento del Estado de derecho, más allá de los cambios institucionales o de procedimiento que se refieren a cuestiones de tipo técnico.

Problemas de los sistemas de justicia centroamericanos desde la percepción de sus jueces

La valoración general de los sistemas de justicia

Se considera sumamente relevante la prioridad de problemas establecidos por los propios jueces centroamericanos, al ser uno de los actores fundamentales de los sistemas de justicia. En este sentido, identificar de forma nítida cuáles son las áreas prioritarias de intervención, podría servir para avanzar, de forma significativa, en torno a los avances futuros de las reformas judiciales.

En primer lugar, se les preguntó acerca de lo que consideraban el principal problema del poder judicial en su país (cuadro 1). Para el conjunto de la región centroamericana los principales problemas son la falta de acceso, la falta de recursos (tanto económicos como humanos), la falta de confianza en la justicia, la lentitud de los procesos y la falta de independencia judicial. Si hacemos un análisis detallado por países, los resultados son los siguientes: en Honduras, la falta de independencia y la falta de recursos económicos y humanos suponen los tres problemas fundamentales a los que se debe enfrentar la justicia, mientras que en El Salvador lo son la falta de acceso y la falta de confianza en el poder judicial. En Nicaragua, la falta de independencia judicial, la falta de recursos humanos y la injerencia de los partidos políticos son los principales asuntos. En Costa Rica, la identificación de problemas se concentra en dos: la falta de recursos económicos y la lentitud de los procesos. De forma contraria a lo que sucede en Guatemala, donde la dispersión en la respuesta apunta probablemente hacia un mayor número de problemas, la falta de confianza y la falta de acceso a la justicia son las más frecuentes entre las respuestas de los jueces. Finalmente, en Panamá, la lentitud en los procesos y el deficiente funcionamiento del Ministerio Público son considerados los problemas más graves del sistema de justicia en el país.

Cuadro 1. ¿Cuál considera que es el principal problema que presenta el poder judicial en su país? (primer lugar y segundo lugar)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Falta de interdependencia frente a otros poderes	19,6	16,4	21,8	-	14,3	-
Injerencia de los partidos	17,6	-	23,6	-	-	-
Excesivo verticalismo interno	11,8	-	-	-	-	7,7
Deficiente formación de los jueces	-	14,8	10,9	-	-	-
Deficiente funcionamiento del Ministerio Público	-	-	-	-	-	7,7
Falta de confianza en la justicia	15,7	16,4	-	-	15,9	-
Falta de acceso a la justicia	-	9,8	-	-	11,1	-
Falta de recursos humanos	-	-	9,1	10,8	-	23,1
Falta de recursos económicos	11,8	-	-	33,8	11,1	23,1
Lentitud	-	9,8	9,1	33,8	-	7,7

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, se profundiza en el grado de valoración de la transparencia del poder judicial en sus respectivos países. La transparencia de las instituciones judiciales, el conocimiento del rendimiento del poder judicial y los avances en torno a la creación de fuentes de información que permitan conocer lo que hacen los jueces y otros operadores del sistema, se han convertido en aspectos centrales de los actuales debates en torno a las reformas judiciales. En este sentido, los jueces valoran de forma muy elevada el grado de transparencia en su respectivo poder judicial. Esta afirmación sirve para todos los países, que oscilan entre el 6,64 de Guatemala y el 7,49 de Costa Rica, en una escala que va de 1 a 10. En todos los países, con la excepción de Nicaragua y de Panamá, los jueces de las cortes supremas valoran de forma más positiva el grado de transparencia que los jueces de los tribunales inferiores.

En tercer lugar, se aborda la percepción de los jueces en torno a las principales quejas de los ciudadanos (cuadro 2). Cabe destacar que, en

general, es el trato descortés y la lentitud en los procesos lo que los jueces piensan que más incomoda a los ciudadanos. Sin embargo, en Honduras, además del trato descortés y la lentitud de los procesos, hay que sumarle la existencia de infraestructuras inadecuadas. Estas dos últimas son también las principales quejas que los jueces salvadoreños creen que hacen los ciudadanos de su país en relación con la justicia. También en Nicaragua son los principales cuestionamientos de los jueces, aunque la complejidad de los procesos o la mala calidad de la información sobre las causas se consideran, simultáneamente, quejas importantes. En cambio, para los jueces costarricenses, las quejas más numerosas son las relacionadas con la lentitud de los procesos, la complejidad de los procesos y el trato descortés dispensado. En Guatemala los jueces señalan la lentitud de los procesos, las deficientes infraestructuras y la complejidad de los procesos. Estas mismas quejas se repiten entre los jueces panameños, aunque con mayor intensidad, a las que añaden la deficiente ubicación de los juzgados y la complejidad de los procesos.

Cuadro 2. ¿Con qué frecuencia tiene conocimiento de las siguientes quejas procedentes de los ciudadanos? (mucho + bastante)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Trato descortés	49,0	31,7	34,6	52,6	26,9	56,4
Lentitud de los procesos	62,7	55,0	72,7	84,6	42,9	97,4
Infraestructuras inadecuadas	51,0	58,3	61,8	30,8	25,4	76,9
Costes elevados	31,4	28,3	38,2	24,4	28,6	28,2
Negligencia informativa	39,2	39,2	43,6	27,0	27,5	59,0
Ubicación geográfica inadecuada	31,4	31,4	30,9	11,7	30,1	56,4
Complejidad de las actuaciones judiciales	29,4	29,4	45,5	42,3	35,0	53,8
Mala calidad de las sentencias	34,3	33,3	36,3	29,5	32,8	46,2

Fuente: Elaboración propia

Y, en cuarto lugar, se pidió a los jueces centroamericanos que valorasen el sistema legal de su país (cuadro 3). El principal problema que identifican la mayor parte de ellos es que las leyes no son lo suficientemente duraderas, fundamentalmente en El Salvador, Nicaragua, Guatemala; o que existe una producción legislativa excesiva, sobre todo entre los miembros de los tribunales inferiores. La mayoría, por el contrario, no está de acuerdo con la idea de que las leyes no sean suficientemente claras, aunque sí perciben en la mayoría de los países que no se publican adecuadamente. Además, hay que destacar que un porcentaje significativo de jueces en todos los países centroamericanos, excepto Costa Rica y Panamá, entienden que los reglamentos dictados por el ejecutivo tienden a desnaturalizar el espíritu de las leyes.

Cuadro 3. Valoración del sistema legal (muy de acuerdo + de acuerdo)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Las leyes no son claras	33,4	31,7	54,6	29,5	46,1	23,1
Las leyes no duran	35,3	51,7	45,4	18,0	65,1	25,6
Las leyes no se publican bien	45,1	60,0	54,5	12,8	68,2	12,8
Producción legislativa excesiva	85,5	98,3	83,6	85,9	88,9	56,5
Decretos legislativos desnaturalizan las leyes	68,6	66,6	67,2	47,4	77,7	48,7
Leyes discriminatorias	51,0	32,2	40,0	25,6	63,4	20,5

Fuente: Elaboración propia

Los problemas de independencia judicial

Uno de los objetivos de la presente investigación fue que los operadores de justicia indicasen los principales obstáculos para que los jueces pudieran actuar de forma independiente, pero que al mismo tiempo valorasen el funcionamiento de los mecanismos encargados de blindar-

les frente a injerencias internas y externas e identificaran a los actores que, dentro y fuera del sistema político, condicionan sus decisiones.

Los miembros de la judicatura dan una valoración numérica positiva del nivel de independencia judicial. La valoración es especialmente elevada en los casos de Panamá, Costa Rica y El Salvador que superan el 7, en una escala de 1 a 10, aunque el resto de países se mueven en valores próximos. Sin embargo, si profundizamos en las percepciones de los miembros de la judicatura al analizar otros aspectos como el grado de injerencia indebida de diferentes actores o la valoración de los criterios de los sistemas de selección, los datos contrastan en cierta medida con esta primera valoración.

Los jueces y magistrados entrevistados revelan la existencia de una gran diversidad de actores que alteran la conducta judicial a la hora de decidir un caso (cuadro 4). En todos los países se destaca la influencia de los medios de comunicación. En Honduras y Nicaragua son las cúpulas de los partidos políticos los que más inciden en la actividad judicial, mientras que en Guatemala la injerencia política es ejercida por miembros del legislativo y del ejecutivo. En Honduras, El Salvador y Guatemala destaca también la influencia ejercida por los grupos de presión.

Cuadro 4. Grado de injerencia en la toma de decisiones de los jueces (mucho-bastante)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Cúpulas de los partidos	58,9	26,2	60,0	6,4	27,0	23,1
Cúpula del organismo judicial	29,4	24,6	43,7	21,8	37,5	28,2
Medios de comunicación	62,8	83,6	70,9	37,2	60,3	48,7
Grupos de presión	37,2	52,5	29,1	9,0	34,9	23,1
Fiscalía/Ministerio público	29,4	27,6	4,8	5,1	6,4	31,6
Poder ejecutivo	41,2	26,2	40,0	11,5	41,2	23,1
Congreso	45,1	27,9	27,3	11,5	42,8	18,4

Fuente: Elaboración propia

Dentro de los principales obstáculos para la independencia judicial, la inestabilidad en el cargo es el obstáculo más común en todos los países, a excepción de Panamá (cuadro 5). El sistema de nombramiento es considerado como inadecuado para garantizar la independencia por un porcentaje importante de los entrevistados en Nicaragua y Honduras. En Costa Rica destaca la dependencia financiera del organismo judicial y la dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 5. Obstáculos a la independencia judicial (los tres más citados)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
1º	Inestabilidad en el cargo	Presión de los mdc	Inestabilidad en el cargo	Dependencia financiera	Inestabilidad en el cargo	Presión de los mdc
2º	Sistema de nombramientos	Deficiente formación de los jueces	Sistema de nombramientos	Inestabilidad en el cargo	Presión de los mdc	Excesivo poder del ejecutivo
3º	Influencia de los partidos	Ascensos ligados a cuestiones políticas	Influencia de los partidos	Dependencia de la Corte Suprema	Amenazas a la integridad física	Ascensos ligados a cuestiones políticas

Fuente: Elaboración propia

En lo referente a la valoración del funcionamiento de los mecanismos de protección de la independencia judicial (cuadro 6), en el caso del sistema de selección se aprecia la presencia de aspectos meritocráticos (la experiencia previa como abogados litigantes, haber ejercido cargos previamente dentro del sistema de justicia, o acreditar un excelente expediente académico) como factores relevantes para ser elegido juez o magistrado. Sin embargo, los datos muestran la existencia de ciertos particularismos como la amistad con miembros de la Corte Suprema de Justicia, la amistad con legisladores o funcionarios del Gobierno, o la pertenencia a un partido político, como son los casos de Nicaragua y Honduras.

Cuadro 6. Factores que se tienen en cuenta para nombrar jueces (muy importante-importante)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Experiencia como abogado	23,5	18,3	29,1	3,8	20,6	51,3
Prestigio familiar	25,5	13,3	12,7	5,1	6,5	36,8
Vínculos con miembros de la Corte Suprema u otros jueces	37,3	38,3	58,1	10,4	30,2	17,9
Amistad con Gobierno o legisladores	43,1	25,0	32,7	7,7	25,4	12,8
Amistad con miembros FAS	4,0	--	3,6	--	--	--
Pertenecer a partido político	39,2	10,0	34,5	5,1	9,5	12,8
Haber ocupado previamente cargos en el organismo judicial	27,5	20,0	20,0	37,2	15,9	66,7
Excelente expediente académico	25,5	3,2	18,2	59,0	33,3	64,1

Fuente: Elaboración propia

La independencia judicial es un aspecto fundamental para evitar que los funcionarios públicos actúen al margen de la ley y que aspectos como la corrupción o las violaciones de los derechos humanos queden impunes. Ante la pregunta del grado de impunidad que perciben en las diferentes instituciones del Estado (cuadro 7), un importante sector de cada uno de los países indicó la existencia de un alto grado de impunidad de los delitos cometidos por los miembros del Ejecutivo (así como cuando se preguntó de forma separada por el presidente de la República) y del Legislativo. En Guatemala un 81% de los miembros de la judicatura caracterizaron la impunidad de los miembros de las fuerzas armadas como alta o muy alta. En Honduras, este hecho fue señalado por el 43,1%; en Nicaragua, el 36,4%; mientras que El Salvador, tan sólo el 13,1% consideró la impunidad de las fuerzas armadas como significativa.

Cuadro 7. Grado de impunidad en caso de delitos cometidos por funcionarios públicos (muy alto + alto)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Fuerzas armadas	43,1	13,1	36,4	--	81,0	--
Policía nacional	43,1	27,9	29,1	9,0	65,1	17,9
Miembros del Ejecutivo	52,4	54,1	58,3	33,3	80,9	43,6
Miembros del Legislativo	53,0	60,6	67,3	29,5	82,5	59,0
Fiscalía o Ministerio Público	25,5	16,4	16,4	3,8	49,2	10,3
Presidencia	47,1	54,5	54,5	28,2	68,3	32,4
Organismo judicial	29,4	21,8	21,8	7,7	28,6	7,7

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto considerado como importante por la investigación fue conocer el ambiente en el que los miembros de la judicatura ejercen su trabajo. Para ello, se les pidió que indicasen si habían sufrido amenazas o intentos de soborno para intentar condicionar su conducta (cuadro 8). En todos los países, casi el 50% de los entrevistados mencionó el hecho de haber recibido amenazas en el ejercicio de su cargo¹⁵. Los intentos de soborno son también destacados por un importante sector de los entrevistados en cada país. Costa Rica contrasta en este aspecto con el resto de países, ya que solamente el 19,2% de los entrevistados lo mencionó, frente a valores del 40% en El Salvador, Honduras y Guatemala, y el 54,4% de los miembros de la judicatura de Nicaragua.

15. En el caso de Guatemala el porcentaje asciende al 60%.

Cuadro 8. ¿Alguna vez ha sufrido amenazas en relación con algún caso concreto? ¿Han intentado sobornarle alguna vez para que tome una decisión concreta durante el ejercicio de su cargo?

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Amenazas (Sí)	46,0	47,5	45,5	34,6	61,9	53,8
Sobornos (Sí)	41,2	37,7	54,5	19,2	42,9	43,6

Fuente: Elaboración propia

Problemas relacionados con el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos

Los principales problemas de acceso a la justicia que jueces y magistrados centroamericanos perciben, en general, son los siguientes (cuadro 9): elevados honorarios de los abogados particulares, la falta de defensores públicos (especialmente en Nicaragua y Panamá), el elevado coste de los desplazamientos, la falta de más juzgados y tribunales en algunas provincias (regiones o departamentos), y el desconocimiento de los derechos básicos por parte de los ciudadanos y no saber cómo reclamarlos ante las autoridades judiciales (esto último no es cierto para el caso de Costa Rica).

Cuadro 9. Obstáculos que imposibilitan el efectivo acceso a la justicia (muy de acuerdo + de acuerdo)

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Elevado coste de los procesos	31,3	4,8	37,0	21,8	18,8	15,4
Elevados honorarios abogados	72,5	40,0	81,1	70,5	61,9	43,6
MAR es igual de costoso que los tribunales	39,1	10,2	30,7	32,0	85,2	39,5
Falta de defensores públicos	78,4	81,7	100	25,7	84,1	89,7
Elevados costes de desplazamiento	76,4	68,3	92,6	35,9	80,9	56,4
Discriminación de la mujer	21,5	25,0	28,3	17,9	38,1	15,4
Discriminación de indígenas	25,3	1,7	38,9	37,2	65,0	30,7
Falta de juzgados en ciertos territorios	94,1	61,7	90,7	56,4	84,1	89,7
Desconocimiento de derechos	94,1	90,0	79,6	37,7	96,8	82,0
Miedo a represalias	72,5	73,3	35,2	20,5	73,0	43,6
Falta de intérpretes	76,5	3,4	68,5	47,5	87,3	69,2
Falta de respeto de derecho consuetudinario	78,4	3,4	48,1	62,8	50,8	53,8

Fuente: Elaboración propia

Salvo en Nicaragua, los ciudadanos que recurren a la justicia para solucionar sus conflictos prefieren un defensor público (o abogado de oficio) que contratar los servicios de un abogado particular. Esta visión del uso más común de la defensa pública es más explícita dentro de la categoría de jueces de tribunales inferiores que de magistrados. Aunque éstos perciben la calidad de los defensores públicos (o abogados de oficio) mayor a la de abogados particulares, más de un 20% de jueces y magistrados salvadoreños, guatemaltecos y panameños opinan que la calidad es igual y un 49% de nicaragüenses, de menor calidad.

Hay conformidad en las percepciones de jueces y magistrados en que hay territorios dentro de sus países en los que la presencia de instituciones judiciales o policiales es débil o inexistente, especialmente en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

Por último, a excepción de los jueces y magistrados salvadoreños, el resto está de acuerdo en que es necesario reconocer la aplicación del Derecho Consuetudinario Indígena. Además, su uso no generaría situaciones de conflicto con el respeto a los derechos humanos universales (cuadro 10).

Cuadro 10. Grado de conformidad (muy de acuerdo + de acuerdo) de los jueces con las siguientes afirmaciones

	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Son necesarios tribunales para aplicar el Derecho Indígena	62,8	--	70,6	59,0	84,6	64,2
La aplicación del Derecho Indígena generaría conflictos	49	1,7	48,0	29,9	60,3	56,44

Fuente: Elaboración propia

Problemas de eficacia y eficiencia en la Administración de Justicia

Los jueces de tribunales inferiores y magistrados centroamericanos perciben que el sistema de justicia de sus países es eficiente, especialmente en Costa Rica. Las instituciones que valoran, en general, con mayor grado de ineficiencia son el Ministerio Público, el Sistema Penitenciario y la Defensa Penal Pública salvadoreña, nicaragüense y guatemalteca. El resto –Juzgados de Paz (o Contravencionales), Juzgados de Primera Instancia (o de Garantías), Tribunales de Sentencia Penal (o Tribunales de Juicio), Procurador de los Derechos Humanos (u Ombudsman), Juzgados Civiles, Policía Nacional (en Costa Rica, se preguntó por el Organismo de Investigación Judicial) y el Consejo de la Carrera Judicial– obtienen una puntuación media-alta. Por un lado, el

grado de ineficiencia del Ministerio Público se corresponde con la visión poco eficaz que tienen de éste en la producción de pruebas (salvo Panamá). Y, por otro lado, en la baja calidad de sus acusaciones, salvo en los casos de Costa Rica (media-baja) y Panamá (media-alta).

En general, el presupuesto asignado a las instituciones que conforman el poder judicial es insuficiente. Las instituciones más perjudicadas son los Juzgados de Paz (o Contravencionales) y de Primera Instancia (o de Garantías). Por contrapartida, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Carrera Judicial son los que disponen de mayor presupuesto, a excepción de la valoración contraria de los jueces y magistrados panameños. Aquél tendría que invertirse en el nombramiento de más jueces (especialmente en materia penal), en la dotación de mayores recursos económicos-materiales a los distintos juzgados y tribunales y en la impartición de más cursos de actualización.

Hay unanimidad en las percepciones de los jueces y magistrados de los distintos países, en cuanto a la eficacia e ineficacia del sistema de justicia en la dilucidación de los hechos y la determinación de los responsables (cuadro 11). Por una parte, valoran que el sistema de justicia es eficaz en delitos contra la vida y la integridad de las personas, contra la propiedad y las mujeres. Por otra parte, el sistema de justicia es poco eficaz en delitos de “cuello blanco”: tributarios y fraudes contra la Administración Pública y negocios jurídicos privados.

Cuadro 11. Grado de eficacia de los tribunales de justicia en la dilucidación de los hechos y la determinación de los responsables (muy bajo + bajo)

<i>Tipos de delito</i>	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Panamá</i>
Contra la vida	29,4	44,3	5,5	11,6	42,8	30,8
Fraudes o estafas	52,9	64	50,9	60,2	68,2	38,5
Contra la propiedad	23,6	37,7	27,3	43,6	41,3	25,7
Fraude a la Admón Pública	72,5	77,1	61,8	70,5	82,6	56,7
Tributarios	74,5	85,2	69,1	64,1	68,3	48,7
Contra el orden institucional	58,8	67,2	45,5	32,5	58,7	42,1
Contra el régimen electoral	60,8	78,7	59,4	30,8	63,5	30,8
Contra las mujeres	31,4	31,2	27	24,4	51,6	23

Fuente: Elaboración propia

Sistemas de justicia y valoración de la democracia

En el análisis de las percepciones de la élite parlamentaria centroamericana sobre la democracia llaman la atención dos aspectos. Por un lado, existe una notable variación en el grado de estabilidad percibida. Los diputados costarricenses, hondureños y panameños son los más positivos respecto al grado de estabilidad de su democracia. Sus sensaciones contrastan con los casos de El Salvador, Guatemala y especialmente Nicaragua, donde sólo un 20% de los diputados entrevistados consideraban que la democracia era muy o bastante estable. Por otro lado, casi hay unanimidad en todos los países respecto a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En resumen, la clase política centroamericana tiene, a juzgar por sus percepciones declaradas, un perfil democrático que se combina con una insatisfacción marcada respecto al grado de estabilidad de sus democracias.

Tabla 2: Percepciones de las élites parlamentarias centroamericanas sobre la democracia

	Muy estable+ bastante estable (%)	“Democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno” (%)
El Salvador	57,2	97,0
Costa Rica	92,1	98,0
Honduras	88,8	98,2
Panamá	79,7	90,6
Nicaragua	20,1	94,3
Guatemala	42,1	89,5

Fuente: PELA

Teniendo en cuenta que los niveles de satisfacción con la democracia varían considerablemente a lo largo del tiempo tanto en el conjunto de la región como en los países de forma individual, se puede hablar de que entre 1996 y 2001 los niveles de satisfacción de los ciudadanos centroamericanos es relativamente bajo. Con la excepción de Costa Rica, el resto de países centroamericanos cuentan con sólo un tercio de los ciudadanos que hacen un balance positivo de la experiencia democrática¹⁶.

16. Este dato es similar al del conjunto de la región latinoamericana. Costa Rica y Uruguay, por una parte, y Perú y Paraguay, por otra, son excepciones a esta tendencia porque se sitúan por encima y por debajo del nivel medio de satisfacción de la democracia en el ámbito latinoamericano, respectivamente.

Tabla 3: Niveles de satisfacción de los ciudadanos centroamericanos con la democracia

<i>Promedio, 1996-2001</i>	<i>Muy satisfechos + bastante satisfechos (%)</i>
El Salvador	31
Costa Rica	57
Honduras	36
Panamá	34
Nicaragua	29
Guatemala	33
América Latina	32

Fuente: Payne (et al.) (2003) con datos del Latinobarómetro (1996-2001)

Ahora bien, ¿cuáles son las raíces de este diagnóstico? Como señalan Payne (et al.) (2003), la insatisfacción con la democracia no parece ser un simple reflejo de los tiempos económicos o de insatisfacción con los resultados concretos de los gobiernos. Más bien, dada la falta de confianza en las instituciones democráticas (tabla 4), la insatisfacción democrática parece estar relacionada con el desacuerdo básico sobre el modo de operar de los actores y organizaciones en el sistema político. En el caso que nos ocupa, el poder judicial recibe bajos niveles de apoyo para el período 1996-2001 en ciudadanos, a la vez que es depositaria de baja confianza por parte de la clase política de la subregión. Costa Rica es el país centroamericano con mayores niveles de confianza tanto de sus élites como de sus ciudadanos. Si bien cabe destacar que hay una brecha marcada entre la confianza de unos y otros en este país, lo que no ocurre en el resto de países donde élites y ciudadanos presentan niveles parecidos de confianza en la justicia. En términos generales, la confianza de los ciudadanos en la justicia es ligeramente superior a la confianza en el conjunto de instituciones democráticas, sólo en el caso costarricense hay marcadas diferencias entre ambos aspectos (a favor de la justicia).

Cuadro 12. Índice combinado de valoración de la justicia y de la democracia

	<i>Corrupción</i>	<i>Estabilidad democracia</i>	<i>Satisfacción con democracia</i>	<i>Independencia</i>	<i>Impunidad</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Total</i>
	1	2	3	4	5	6	
Costa Rica	3	3	3	3	3	3	18
El Salvador	2	2	2	2	2	2	12
Guatemala	1	1	2	1	1	1	7
Honduras	1	3	2	1	2	2	11
Nicaragua	1	1	1	1	2	1	7
Panamá	2	2	2	2	3	2	13

1. Fuente: Transparencia Internacional 2002: + 4 = 3; 3-4 = 2; - 3 = 1.

2. Fuente: Proyecto Élite parlamentarias en América Latina. Pregunta ¿Cómo es la democracia en su país? Respuestas muy estable y estable: + 80% = 3; 50% -80% = 2; -50% = 1.

3. Fuente: Latinobarómetro 2003. Grado de satisfacción con la democracia en su país: muy satisfecho y satisfecho: +50% = 3; 30% -50% = 2; - 30% = 1.

4. Fuente: Política de justicia y calidad de la democracia en Centroamérica. Valoración de la independencia de 1 a 10. + 8 = 3; 7-8 = 2; 6-7 = 1.

5. Fuente: Política de justicia y calidad de la democracia en Centroamérica. Valoración de la impunidad: 1= alta o muy alta; 2= medio; 3= baja o muy baja; 4= ninguna

6. Fuente: Política de justicia y calidad de la democracia en Centroamérica. Valoración de la eficiencia de 1 a 10. + 7 = 3; 6-7 = 2; 5-6 = 1.

Tabla 4: Nivel de confianza de las élites parlamentarias y ciudadanos centroamericanos en el poder judicial e instituciones democráticas en general

<i>élites parlamentarias (%)</i>		<i>ciudadanos (% promedio, 1996-2001)</i>	
<i>mucha + bastante en el poder judicial</i>		<i>poder judicial</i>	<i>promedio de confianza en las instituciones democráticas*</i>
El Salvador	30,7	35	32
Costa Rica	80,4	44	31
Honduras	37,5	35	31
Panamá	31,2	31	30
Nicaragua	23,3	30	28
Guatemala	21,8	27	25
América Latina	n.d	32,4	29,1

Fuente: PELA y Payne (et al.) (2003) con datos del Latinobarómetro. n.d = dato no disponible. * Incluye valoración del Congreso, partidos políticos, poder judicial, poder ejecutivo y Administración pública.

Por último, respecto a la relación de los ciudadanos con el sistema de la Administración de Justicia, los datos del Latinobarómetro muestran que esta relación es buena, a nivel de la región latinoamericana (tabla 5). El balance de quienes han entrado en contacto (un 20% del total de entrevistados en la región) es positivo porque sólo un 33% de los ciudadanos señalan que no se actuó ni justa ni rápidamente.

Tabla 5: Experiencia de los ciudadanos latinoamericanos con el sistema de la Administración de Justicia (%)

<i>Necesidad del sistema</i>	Ha requerido acudir al sistema de justicia	20,0
	No ha tenido problemas que requieran una demanda	80,0
<i>Evaluación del proceso</i>	No actuaron ni justa ni rápidamente	33,0
	Actuaron rápidamente	9,7
	Actuaron justamente	24,7
	Actuaron justa y rápidamente	32,5

Fuente: PNUD (2004) con datos del Latinobarómetro.

A pesar de que las preguntas formuladas a las élites parlamentarias y ciudadanos centroamericanos no son comparables en su totalidad, sí existen algunos paralelismos significativos. Costa Rica, Panamá y Honduras son los países con una ciudadanía y una clase política más satisfecha con la democracia existente. En cambio, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala son críticos con la situación actual. En este contexto, el poder judicial no es una institución que suscite altos niveles de confianza (a excepción de Costa Rica), aunque este diagnóstico no es excepcional. Existe un escepticismo hacia el conjunto de las instituciones que componen el sistema político que dibuja un panorama de fuerte desafección hacia la situación actual.

Referencias bibliográficas

- BAILEY, John y CHABAT, Jorge (eds). *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, 2002.
- BURGOS, Germán. "Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales". Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002. Disponible en internet: http://www.iigov.org/revista/?p=12_08
- BUSCAGLIA, Edgardo. "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina". En: Edmundo Jarquín y Fernando Carrillo (eds.) *La economía política de la reforma judicial*. Washington: BID, 1997.
- "Investigating the Links Between Access to Justice and Governance Factors: An Objective Indicators' Approach". Paper presented at the World Bank Conference on Justice, S. Petersburgo, Rusia, 2001.
- BUSCAGLIA, E. y DAKOLIAS, M. *Judicial reform in Latin American Courts: The Experience of Argentina and Ecuador*. Washington D.C.: The World Bank, 1996.
- "Comparative International Study of Court Performance Indicators". Banco Mundial. Legal and Judicial Reform Series (1999). Disponible en internet: <http://www4.worldbank.org/legal/publications/CourtIndicators-72.pdf>
- CAMERON, Charles. "How Can You Tell It When You See It? And, Who Cares?". Capítulo 6. En: Burbank S. y Friedman, B. (Ed.) *Judicial Independence at the Crossroads. An interdisciplinary Approach*. Sage Publicaciones, 2002. P. 134-147.
- CAPPELLETTI, Mauro. *La responsabilidad de los jueces*. JUS. La Plata, Argentina: Fundación para la Investigación de las Ciencias Jurídicas. 1988.
- *The Judicial Process in comparative perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- CAROTHERS, Thomas. "Promoting the Rule of Law Abroad: The problem of Knowledge". *Carnegie Endowment: Rule of Law Series*, 34 (enero 2003).

- CASTELAR Pinheiro, Armando. "Economics and Justice: Concepts and Empirical Evidence", Instituto Futuro Brasil (2001).
- COPPEDGE, Michael. "Democracy and Dimensions. Comments on Munck and Verkuilen". *Comparative Political Studies*. Vol. 35. No 1 (febrero 2002). P. 35-39.
- CORREA SUTIL. "Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?" *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires (1999). P. 293-308.
- DAKOLIAS, M. *Court Performance around the World: a comparative perspective*. Washington D.C.: World Bank, 1999.
- DEZALAY, Yves y BRYANT Garth (eds.). *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2002.
- DOMINGO, Pilar. "Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratization and Economic Liberalization: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America". *División de Estudios Políticos*. No 25 (1995) México.
- *Rule of Law, Democratisation and Economic Liberalisation: The Justice System in Latin America*. Centro de Investigación de Docencia Económica. México, DF. 1995.
- DOMINGO, Pilar y SIEDER, Rachel (eds). *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, London: ILAS, 2001.
- FRUHLING, Hugo. "Judicial Reform and Democratization in Latin America". En: Agüero F. y Stark J. (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, North-South Center Press. Miami: University of Miami, 1998. P. 237-262.
- *Judicial Reform and Democratisation in Latin America*. Miami: North-South Centre, 1995. multicopied.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. "Human Rights in the Processes of Democratization". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 26. No 1 (1994).
- HAMMERGREN, Linn. *Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress*. USAID Global Center for Democracy and Governance, 1998b.

- “Are We There Yet? Developing Empirically Based Strategies for Judicial Reform”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Vol. 23 (Junio 2002). P. 43-80.
- HELMKE, Gretchen. “Methods for measuring judicial independence: preliminary findings for the case of Argentina 1976-1995”. *Chicago Centre on Democracy Working Paper* (1998).
- “Ruling against the rulers: insecure tenure and judicial independence in Argentina 1975-1995”. University of Chicago. *Working Paper* (1999).
- JACOB, Herbert; BLANKKENBURG, Erhard; KRITZER, Herbert; PROVINCE, Doris Marie y SANDERS, Joseph. *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- MESSICK, Richard. *Judicial Reform and Economic Development: a Survey of Sighes*, 1999.
- MÉNDEZ, Juan E. “Accountability for Past Abuses”. *Human Rights Quarterly*. Vol.19 (1997).
- “Legislatures, judiciaries and innovations in horizontal accountability”. Paper presentado en la conferencia “Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America”. Kellogg Institute, University of Notre Dame. 8 y 9 mayo, 2000a.
En: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Mendez.pdf> (Consulta: 15/02/03).
- “El Acceso a la Justicia, un enfoque desde los derechos humanos”. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Acceso a la Justicia y equidad: Estudio en siete países de América Latina*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000b. P. 15-23.
- NORTH, Douglass. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O’DONNELL, Guillermo. “Human Development, Human Rights, Democracy”. Trabajo preparado para la discusión en el seminario “Calidad de la Democracia”, auspiciado por el PNUD, División Regional para América Latina y el Caribe, y por el Programa Estado de la Nación, Costa Rica. Noviembre 2001. En Página web:
<http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/taller.html>

- "Democracy, Law, and Comparative Politics". *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36. No. 1 (primavera 2001). P. 7-36.
- "Democratic Theory and Comparative Politics". Paper presented at seminars held at the University of North Carolina, Cornell University, Berlin's Wissenschaftszentrum, the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, August 1999, and the Helen Kellogg Institute of the University of Notre Dame. Notre Dame, October 1999.
- PASTOR, Santos. *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Ed. Civitas, Madrid, 1993
- PAYNE et. al. *La política importa. Instituciones en América Latina*, BID-IDEA Internacional, 2001.
- PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, Catalina. "Societal Accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, 11, 4. (2000).
- PRILLAMAN, William. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 2000.
- RAMOS Rollón, M.; LINARES, S. y RUIZ RODRÍGUEZ, L. *Guía para diagnosticar en materia de justicia. Oficina de Planificación y Evaluación*. Agencia Española de Cooperación Internacional, 2003.
- SCHEDLER, Andreas. "Conceptualising Accountability". En: *The Self-Restraining State*, 1999.
- SMULOVITZ, Catalina. "Judicialización y Accountability Social en Argentina", Trabajo Presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association, Washington, DC Septiembre, 2001.
- "¿Cómo consigue el imperio de la ley imperar? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados." *Política y Gobierno*. Vol IX. No. 2 (2002).
- TOHARIA, José Juan. "La independencia judicial y la buena Justicia". *Justicia y Sociedad. Hacia un mejor Servicio Público de Justicia*. PNUD. No. 3. (Octubre de 1999). P. 9-32.
- "Las encuestas de opinión y las decisiones políticas: el caso de la evaluación y reforma de la justicia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 99 (julio-septiembre 2002). P. 223-235.

– *Opinión Pública y Justicia. Imagen de la Justicia en la sociedad española*. Madrid: Consejo General del poder judicial , 2002.

UNGAR, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.