

---

# Educación judicial en una cultura de servicio y su financiamiento

**Roberto G. MacLean**

Abogado. Profesor de derecho comparado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex Vocal de la Corte Suprema de Justicia. Especialista Judicial del Banco Mundial

## 1 Introducción.

Uno de los rasgos más notables de los sistemas judiciales en los países en vías de desarrollo alrededor del mundo, es cuan deficientemente se relacionan con las sociedades a las que sirven. De hecho, éste parece ser no sólo síntoma, sino también causa de la falta de desarrollo en tales países. Para empezar, la característica principal de sus sistemas legales es la brecha entre la ley, tal como se encuentra escrita en códigos y libros de texto, y la forma en que la gente se comporta en su realidad cotidiana. Esta observación se aplica por igual a las leyes políticas, financieras, mercantiles, domésticas, sociales o familiares. Muchas veces la brecha es tan significativa que existe el peligro que en algunas sociedades los sistemas legales y judiciales puedan volverse, en cualquier momento, socialmente irrelevantes. Esta percepción sin embargo, raramente surge cuando, viajando alrededor del mundo, conversamos con jueces, oficiales de cortes o gobiernos, administradores judiciales o inclusive abogados y profesores de derecho. No obstante, el cuadro es muy diferente cuando consultamos la opinión de hombres de negocios, empresarios, banqueros, corredores de seguros, transportistas, embarcadores, manufactureros, minoristas, líderes de cámaras de comercio, defensores de los derechos humanos, campesinos u otros miembros ordinarios de la sociedad civil. La percepción de justicia entre los usuarios, en la mayor parte del mundo en vías de desarrollo, respecto a esta brecha, no suele ser halagüeña.

Esta característica es acentuada por la presente transición, que muchos de nuestros países vienen

atravesando, de una economía regulada por el Estado a una orientada por el mercado, o de un sistema elitista y autoritario a una sociedad más abierta y participativa. Libre comercio, empresa privada, derechos de las minorías y responsabilidad gubernamental son palabras que vienen ganando solidez no sólo como meras modas intelectuales, sino que están efectivamente conectadas con la vida cotidiana de carniceros, mecánicos, vendedores ambulantes y obreros. Este es uno de los más grandes cambios que nuestra generación ha presenciado en Latinoamérica, Asia, Africa, Europa central y Europa del este. Sin embargo, en la mayor parte del mundo en vías de desarrollo, y en las sociedades en transición, muchos jueces no están preparados para enfrentar estos retos. Y la respuesta a ellos es crucial para asegurar el desarrollo, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la ejecución de contratos, la protección de los derechos de propiedad y de los derechos humanos, así como del medio ambiente y, últimamente, de la democracia. Es por esto que en años recientes hemos presenciado un impresionante y creciente interés de parte de gobiernos, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales, académicos y otros sectores de la sociedad civil en el tema de la reforma judicial y legal. Este ensayo es el resultado de parte de nuestra experiencia en esta área en el Banco Mundial, de análisis de campo, entrevistas, seminarios y discusiones.

## 2 Realizando cambios.

Al embarcarnos en la tarea de modernizar o cambiar un sistema judicial para hacerlo socialmente efectivo

---

y capaz de responder a las demandas de la comunidad, hay por lo menos nueve aspectos que deben ser analizados y tratados:

- a) El contexto en que el sistema judicial opera.
- b) Los aspectos administrativos de la justicia.
- c) Los costos económicos de la administración de justicia.
- d) El entrenamiento y la educación de los jueces.
- e) Los procedimientos.
- f) Vías alternativas de solución de conflictos.
- g) La estructura física y la tecnología.
- h) La percepción de la administración de justicia por la sociedad.
- i) El impacto de la administración de justicia en la comunidad.

Cada uno de estos componentes es enormemente importante. Pero, si yo estuviese forzado a escoger sólo uno de ellos, mi elección sería sin duda alguna la educación judicial, porque ésta constituye la más importante y más poderosa herramienta de cambio. Esto no quiere decir que toda educación judicial sea buena. Esto sería cierto, quizás, en casos donde el entrenamiento pudiera ser impartido sin costo, sin desperdiciar el tiempo de la gente, sin crear expectativas y sin causar -en caso no satisfagan esas expectativas- escepticismo, frustración e indiferencia. En realidad abundan ejemplos, desafortunadamente, en los que mucho dinero, demasiados recursos, mucho tiempo y mucho esfuerzo han sido desperdiciados obteniendo muy poco o ningún beneficio.

Este desperdicio produce, no sólo una pérdida de credibilidad, sino también una pérdida de influencia política respecto de las personas o instituciones que asignan los recursos del presupuesto nacional, los ministros de economía o finanzas y los comités de inversión, que buscan inversiones que puedan ser exitosas a corto o largo plazo pero que también les permitan mostrar resultados al final de la jornada. Lo mismo ocurre con las instituciones internacionales que son también fiscalizadas frecuentemente por los gobiernos y la opinión pública en cuanto a la manera como asignan sus créditos. Gobiernos extranjeros también pueden cooperar a través de ayuda bilateral, pero con frecuencia son duramente criticados por tirar el dinero por la borda. El sector privado está desanimado de colaborar, hasta el punto que ni siquiera exoneraciones tributarias son suficiente incentivo. ¿Cuál es la respuesta entonces? Explore algunos

de los elementos que en la práctica puedan ayudarnos a encontrar fondos para una educación judicial ayudando a crear un conjunto de electores interesados, grupos de presión capaces de modificar la opinión pública y motivar a quienes toman las decisiones.

### **3 Lo que necesita ser enseñado.**

La pregunta obvia para empezar es, qué tipo de currículum vamos a presentar a fin de interesar a un donante o prestamista. Revisando la educación ofrecida en academias judiciales de países en vías de desarrollo alrededor del mundo y cómo estas instituciones sirven a los jueces, la instrucción que ellas ofrecen parece coincidir principalmente con las siguientes cuatro categorías:

#### **3.1 Entrenamiento informativo.**

Este es el primero y el más común de ellos. Básico como es, desde que está limitado a difundir entre los jueces el conocimiento del texto de los códigos y reglamentos, cumple sin embargo un importante papel en muchos países. No es el rol que uno podría imaginarse para una academia judicial y es más de lo que uno esperaría de una gaceta oficial, o un reporte legal; pero aún así, en diversos países como Rusia, Venezuela, Egipto, Tanzania, Polonia e Indonesia, una frecuente queja de los jueces es la falta de información sobre nuevas leyes, modificaciones a las leyes existentes, o decisiones recientes de las cortes. La información, o más bien la falta de ella, es una de las más comunes y agudas debilidades de muchos sistemas judiciales, y una que ciertamente se merece la mayor atención. Esta situación es fomentada de un lado por la irrestricta avalancha de normas legales que gobiernos y parlamentos imponen sobre la sociedad entera, o sobre grupos, sectores o actividades particulares. Demasiadas de ellas contienen remisiones a otras normas, derogaciones, y modificaciones que son difíciles de conllevar y que, vistos como sistema, crean combinaciones irregulares, ilógicas e inconsistentes.

De otro lado, muchos de estos países tienen problemas de comunicaciones como en Indonesia, donde la población está dispersa sobre seis mil islas, o como en el Perú, donde las altas cordilleras dividen el país en cientos de comunidades de difícil acceso. En China, India o en la Federación Rusa, vastas extensiones presentan casi insuperables obstáculos

incluso en esta era de satélites, correo electrónico y facsímiles. En el umbral del siglo XXI los desafíos geográficos del pasado han sido reemplazados por aquéllos causados por la falta de recursos o la ausencia de tecnología adecuada. En muchos países las gacetas oficiales y los reportes legales rara vez alcanzan a aquellos lectores que más los necesitan. Es así que este tipo de educación judicial cubre un vacío que de alguna manera tiene que ser cubierto. Necesaria como pudiera ser, sin embargo, no nos llevará muy lejos. No podemos esperar que nos ayude a enfrentar los muchos desafíos que los jueces tienen que enfrentar en nuestros días a fin de hacer una diferencia en la sociedad.

### 3.2 Información selectiva. Preparación formativa.

El segundo tipo de educación judicial es una variante de la primera, siendo más selectiva y discriminante. De alguna manera es una continuación, o un complemento de las escuelas de Derecho. En el mundo en vías de desarrollo, y con mayor énfasis en los países que siguen la tradición del derecho civil romano, las escuelas de Derecho proveen una excelente educación en campos tales como el del derecho constitucional, contratos, familia y proceso, pero no tanto en derecho comercial, corporativo, derecho internacional, defensa del consumidor, responsabilidad, competencia, banca, instrumentos negociables, economía o contabilidad. Por supuesto, en la mayoría de estos países existen escuelas privadas de Derecho que enseñan todas estas materias a grupos de élite, pero sus graduados no constituyen el tipo de abogados litigantes, incluso sólo excepcionalmente van a los tribunales, prefiriendo usualmente la práctica privada. Esta circunstancia es paralela a la transición que la mayor parte de estos países está atravesando de una economía planificada a una de mercado, o desde una cultura de autoridad y poder a una de servicio; o de un sistema privado de beneficios para la élite privilegiada a una sociedad abierta en donde el sistema tenga por objeto servir al usuario, al consumidor o al ciudadano. Para servir mejor al juez, y a través de él o ella al usuario, la educación judicial tiene que cubrir el vacío entre las escuelas de Derecho y una sociedad cambiante. Esto implica no sólo instrucción en nuevas materias, sino también una nueva estructura mental, una nueva perspectiva para ver el rol del derecho en la comunidad. Dos recientes premios Nobel en economía,

North y Coase, han recalcado el hecho que la tasa de crecimiento económico, la inversión y el comercio en una comunidad depende en gran parte del conjunto de reglas que gobiernan una sociedad y de cómo esa sociedad resuelve sus conflictos.

Así, las escuelas judiciales deben convertirse en una forma de continuación de las escuelas de Derecho, diseñadas para entrenar jueces en nuevas disciplinas y campos, como el medio ambiente, los derechos humanos, mercados de capitales y otras que lleven a los tribunales hacia más recientes campos de desarrollo. Tan necesaria como es, sin embargo, este tipo de educación judicial difícilmente se justifica a sí misma, como un entrenamiento diseñado especialmente para jueces y diferente del recibido por el resto de abogados. También estamos todavía muy lejos de servir a la sociedad efectivamente, de responder a los desafíos que enfrentamos.

---

(...) las cortes no tienen armas,  
tesoros, ni electores directos, (...) su  
verdadero poder y autoridad reposan  
en el servicio que brindan y en su  
credibilidad y capacidad para  
convencer e influir en la opinión  
pública

---

### 3.3 Entrenamiento de habilidades.

En el tercer tipo de educación judicial encontramos algo diferente. Aquí empezamos a encontrar algunas respuestas relevantes y efectivas. Este entrenamiento no consiste en cumplir la función de una gaceta o un reporte legal, o de complementar lo que las escuelas regulares de Derecho no brindan. Esta categoría de educación judicial está centrada en las habilidades requeridas, particularmente de un juez y en características que ningún otro abogado necesita desarrollar, empezando por delimitar cuál es o debiera ser el verdadero rol de un juez en la comunidad y luego por dar forma a las cualidades demandadas para desempeñar tal rol. Porque la función primaria de un juez es comprendida muy a menudo como ser el legislador o el oráculo de lo que el “verdadero” significado de la ley es en un determinado momento y lugar, un poco como que se encuentra por encima de todo; un experto en crisis, un administrador de

conflictos humanos que tiene que desempeñar su función de acuerdo a la predecible integridad de un general, amplio y usualmente ambiguo dictaminador de la ley. Abogados y catedráticos quieren saber el significado de la ley. Arquitectos, hombres de negocio, panaderos, ciudadanos y amas de casa sólo quieren que sus disputas sean resueltas limpia, eficiente y efectivamente con ciertos predecibles criterios que orienten nuestras vidas.

A fin de satisfacer tales necesidades, un juez debe desarrollar las técnicas para manipular y resolver crisis: cómo leer y escuchar adecuadamente, cómo organizar procedimientos, conducir audiencias y evaluar evidencia, analizar documentos, redactar sentencias, razonar, articular este razonamiento y ejercitar discrecionalidad cuando sea necesario para efectivamente resolver conflictos en sociedades marcadas por la diversidad. Además, los jueces deben aprender cómo hablar a los abogados, a las partes de un caso, al público y aprender el delicado arte de tratar con la prensa. En muchas sociedades es necesario además aprender a tratar con los miembros del gobierno o del parlamento, que muchas veces muestran especial interés en el resultado de un proceso. Estas habilidades no dependen de la información y no son enseñadas en escuelas regulares de Derecho. Es así que nos estamos acercando a satisfacer las demandas de la sociedad, pero no lo suficiente aún como para responder a los dos principales retos de nuestros tiempos: la corrupción y la irrelevancia, la ineficacia y la falta de impacto de la justicia en sociedades en vías de desarrollo, aspectos a los que la educación judicial debe brindar especial atención.

### 3.4 Entrenamiento para servir.

Gran parte de la dificultad que el público en general tiene en relacionar a la ley y a la justicia como algo relevante para sus vidas diarias -y por consiguiente, donde gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales y el sector privado debieran invertir recursos- recae en el proceso por el cual las leyes y los reglamentos son creados y promulgados. Una leve mirada bajo la superficie nos muestra cómo en sociedades en vías de desarrollo y en sociedades en transición existe una brecha entre el derecho y la forma como la sociedad realmente conduce sus asuntos. Esta brecha también acrecienta la falta de credibilidad, observancia y respeto que el

sistema legal recibe. Cuando, digamos, cinco o siete por ciento de la población ignora o desatiende la ley, tenemos un problema de coacción legal. Pero cuando el porcentaje que ignora o desobedece la ley supera, digamos, el treinta o treinta y cinco por ciento, comenzamos a tener un problema de ineficiencia social de la ley. Esta es la situación en muchas de nuestras sociedades. Los jueces, de todos los actores legales, son los únicos que pueden ayudar a zanjar, pacífica y ordenadamente, tal brecha. Pero el juez tiene que entender cómo producir un impacto real en la sociedad, y las academias judiciales deben preparar a los jueces para cumplir este rol. Este entrenamiento determina, en muchos países, la diferencia entre tener un futuro viable o no, entre ley y orden por un lado, y revolución por el otro; y entre paz y prosperidad por un lado, y pobreza y decadencia social del otro. Entre ser un líder social o un burócrata sin imaginación reinando sobre un castillo de arena.

Todo este drama o tragedia comienza de la forma más inofensiva y respetable, cuando las leyes tienen que ser aprobadas y promulgadas. La información y los datos sobre la mayoría de temas susceptibles de ser debatidos, en la mayoría de los países en vías de desarrollo son deficientes o inexistentes. El Estado no está eficientemente organizado para proveer amplio acceso a la poca información disponible o para canalizar adecuadamente la riqueza de puntos de vista que una activa e informada opinión pública puede proveer para resolver problemas fundamentales. En cambio, siguiendo la tradición de tiempos coloniales en algunos países, o en tributo de admiración a grandes legisladores en otros, las constituciones, códigos y leyes extranjeras se tornan asequibles y modelos más o menos seguros de seguir. Porque, después de todo, ¿quién podría equivocarse siguiendo a la Constitución americana, al Código Civil francés, el *Code des Obligations* suizo, los códigos alemanes o italianos? Sorprendentemente, la respuesta es: “casi todos los que no viven en Estados Unidos, Francia, Suiza, Alemania o Italia”.

Las leyes son compromisos alcanzados en sociedades democráticas, entre diferentes y concretos intereses en oposición. De allí, en principio, las leyes reflejan situaciones en un determinado tiempo y lugar. Sin embargo, muchos transplantes funcionan parcialmente, y otros producen sólo imágenes

distorsionadas. Es excepcional -aunque ocurre- que un país pueda insertar modelos extranjeros exitosamente. Japón es uno de muchos ejemplos en los que la opinión pública ha aceptado y cumplido un modelo extranjero. En muchos otros países, las apariencias son iguales, pero el funcionamiento real de las leyes es bastante diferente. El problema no es de coacción sino de eficiencia social, de hacer que la ley realmente funcione, que logre su cumplimiento, respeto y credibilidad. Los educadores generales pueden ayudar, la policía puede ayudar en ciertos casos y hasta cierto grado, pero en este océano de contradicciones e incoherencias la única persona que tiene que enfrentarlas y vivir con ellas y resolverlas, cada día del año, es el juez.

Para reaccionar adecuadamente a este reto, los jueces no pueden ser, como ha sido dicho, burócratas y funcionarios formalistas. Tienen que aprender a descifrar los signos de los valores sociales, éticos, económicos y políticos sostenidos por las sociedades en una era global, mientras aún se mantienen grandes diferencias internas y externas. Los jueces deben convertirse en líderes de la sociedad, en aquéllos de quienes, en última instancia, dependen todas las teorías, los principios, las políticas, las esperanzas y los sueños cuando son puestos a prueba. Una educación judicial que no prepara a los jueces para vivir con esta particular responsabilidad y para satisfacer estas expectativas de la sociedad, no está cumpliendo con su función, no obstante toda la información, toda la filosofía y todas las habilidades suministradas a los jueces. No habrá impacto en la comunidad. El corazón latente, los pulmones que respiran y la mente soñadora estarán ausentes. Eso es lo que debíamos buscar. Ahí es hacia donde debemos dirigirnos.

Servicio también implica que, en una era marcada por las diversidades en credos, culturas, lenguajes, alfabetos, etnicidad, estándares económicos, educación e ideas, y paradójicamente aspirando a comprender la civilización, la ley, la política y el comercio en una perspectiva global, los jueces deben jugar un papel importante en disolver barreras, construir puentes y abrir caminos. Esta es una gran brecha a cubrirse.

Pero los jueces y abogados también tienen sus propias barreras que pueden afectar la educación judicial. Primero, están las obvias diferencias que surgen de las varias concepciones sobre lo que un juez

debe ser de acuerdo a la cultura del *common law*, la tradición del derecho civil, la *shari'a*, y los países socialistas en transición. En la cultura del *common law*, los jueces usualmente llegan a la magistratura luego de una larga y exitosa carrera como abogados. En los países de tradición civilista, los jueces tienden a seguir una carrera que se inicia muchas veces como asistente auxiliar en un tribunal, para luego convertirse en jueces de primeras instancias a pocos años de graduarse de la escuela de leyes. Los *Cadis* islámicos están más cerca a la práctica del derecho civil, aunque con un acceso distinto. En los sistemas socialistas en transición, la práctica es para todos los efectos la misma que aquélla de los sistemas de derecho civil. Segundo, existe otra diferencia, que surge de si los jueces son designados o elegidos. En tercer lugar, los jueces se diferencian en que algunos gozan del cargo de por vida o hasta que alcancen la edad de retiro, y otros son designados o elegidos por un plazo limitado. Y finalmente, hay distinciones entre los jueces que provienen de comunidades en las que tradicionalmente la judicatura se sostiene en una elevada estima social, moral, política, cultural e intelectual, y aquéllos que provienen de países donde ocurre lo contrario.

En todo caso, la mayoría de estas diferencias provienen de una manera intelectual y formal de entender el trabajo del juez como legalístico. Pero la verdadera esencia del trabajo del juez está más cerca al calor del corazón humano, de la misma manera básica en que madres, maestros, empleadores, amigos, mediadores, vecinos y colegas nos ayudan a resolver nuestros diarios conflictos desde la temprana infancia hasta la muerte. La dinámica interpersonal en un conflicto entre dos amantes en Estambul y entre mil accionistas de una corporación en Chicago no es tan diferente en esencia. El conflicto en la vida humana es tan natural como las estaciones. La labor del juez es ayudarnos a resolver estos conflictos con dignidad, equidad y amor. Esto es entendido claramente por jueces tan diferentes como aquéllos del Consejo de Ancianos de las villas maya de Guatemala, los de los barrios zulú en Sudáfrica, los jueces de paz peruanos, los ancianos que aplican el derecho *Adat* en Indonesia, o los entendidos y altamente sofisticados juristas como Justice Douglas en los Estados Unidos o Lord Denning en el Reino Unido. Haciendo más tolerable el sufrimiento humano, haciendo los sueños realidad, como ingenieros de esperanza, los jueces forman una

hermandad global que, aun usando el lenguaje terrenal de los contratos, de la propiedad, los ilícitos, los derechos individuales y la libertad personal, son en realidad los intérpretes del sistema de valores sostenido por la opinión pública de nuestro tiempo. Ellos deben estar prevenidos de que para construir una civilización global es necesario ir mas allá del mero tecnicismo y formalismo de la ley, a la esencia del conflicto humano, a la comunicación, el entendimiento y el diálogo.

#### 4 Cuándo comenzar.

Una vez que sabemos qué enseñar, como segundo paso debemos presentar un programa para el curriculum propuesto.

##### 4.1 Preparación pre-nombramiento.

En algunos países -como Egipto o Perú- las autoridades creen que la mejor manera de garantizar que los jueces satisfagan todas las características intelectuales, profesionales, morales y personales que son requeridas a un juez, es que los candidatos aspirantes sigan un curso después del cual, si pasan los exámenes, estarán en condiciones de postular y competir por un nombramiento. Este sistema puede presentar dos variantes. La primera, donde las universidades ofrecen maestrías o cursos de nivel equivalente para preparar a los futuros jueces. Cuando se da una vacancia, sólo los candidatos con un grado en derecho y con un diploma en estudios judiciales pueden postular a ella. La segunda variación es que la preparación sea emprendida por las escuelas judiciales de la misma forma que las academias militares toman a su cargo la de los cadetes, o las escuelas diplomáticas la de los futuros diplomáticos. Aun cuando la primera variante pudiera parecer la más práctica de las dos y esté conectada con la idea de hacer carrera como juez, y con la estabilidad en el trabajo, de hecho fomenta la idea de un arreglo previo, de complacencia, y una carencia de percepción, en los usuarios del sistema judicial, sobre lo que sucede en el mundo fuera de las cortes.

Obviamente, un diploma en resolución de conflictos y manejo de crisis, o en cómo manejar una audiencia, es una ventaja al postular por el puesto. Pero existe una gran diferencia de ahí a hacerlo un requisito sin el cual se impida a una persona postular a una judicatura. ¡Cuántos excelentes negociadores, árbitros y mediadores naturales serían descartados!

La segunda posibilidad es aun más problemática. Para empezar, está el problema del presupuesto. El número de candidatos aspirantes podría ser numerado por veintenas e incluso cientos. Si alguna escuela debe prepararlos, tal actividad absorberá un abrumador porcentaje del presupuesto que tiene que ser dedicado a un gran número de personas que nunca llegará a la magistratura, mientras que muy poco quedará para la gente que realmente necesita la preparación y que actualmente ocupa el puesto. Otro problema está conectado con la logística de hacer el curso de preparación pre-nombramiento igualmente accesible en todo el país. De otro modo, gente del lugar donde la escuela funciona -presumiblemente la capital, como en los casos ambos de Egipto y Perú- estarán en una posición de privilegio *vis-à-vis* con respecto al resto del país. Esto puede limitar el acceso a candidatos con ingresos reducidos.

##### 4.2 Preparación post-nombramiento.

Mucho más efectivo y económico que una preparación pre-nombramiento es empezar la primera preparación entre el nombramiento y la asunción al cargo. Incluso los más experimentados abogados al ser nombrados jueces saben poco sobre registro de expedientes, pleitos pendientes y otros asuntos internos de la labor de juez. Manuales sobre cómo conducir una audiencia o sobre etiqueta forense son útiles, así como la información sobre la organización del despacho y la labor de un juez. En los Estados Unidos, el Centro Judicial Federal, el Centro Nacional de Cortes Estatales y el Colegio Judicial de Reno, Nevada ofrecen -entre muchos otros- cursos para jueces recientemente designados. Este es un requisito previo a la toma del despacho. En Rusia, además de la academia judicial para jueces de jurisdicción general que ofrece cursos generales, hay un sistema para jueces recientemente designados por el cual cada nuevo juez es asignado a uno de más experiencia para que lo guíe y para que informe y ayude al recién nombrado a través de las dificultades, desorientaciones e incertidumbres de la primera actuación en la judicatura. Incluso jueces de la Corte Suprema pasan por este proceso.

##### 4.3 Preparación continua.

Como el resto de la preparación - que fue mencionada en la primera parte de este escrito -, debe ser desarrollada periódicamente y de manera

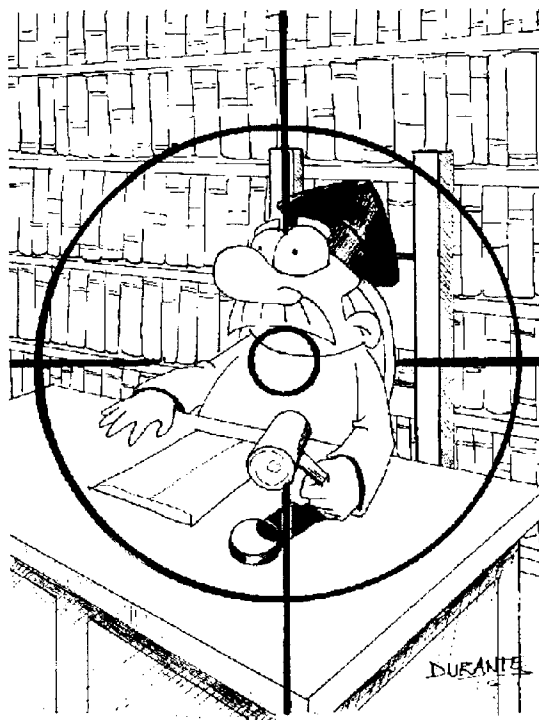
permanente, y no una vez en la vida o cada ciertos años. Las academias judiciales deben estar alerta ante los nuevos retos y demandas sociales a fin de mejorar el servicio, educando a los jueces en los nuevos métodos, prácticas, técnicas, conocimientos y adelantos en las diferentes disciplinas que sean útiles para servir al usuario.

## 5 Cómo hacerlo.

La tercera etapa consiste en diseñar una metodología efectiva que funcione bien educando adultos. Si somos suficientemente humildes para admitir nuestro excesivo formalismo, nuestra falta de apertura y transparencia, nuestra rigidez al razonar, nuestra timidez al ejercer la discrecionalidad judicial, nuestra falta de compromiso y fe en los valores atesorados en el fondo de los corazones y las conciencias de nuestras comunidades, nuestra ambivalencia ante los principios éticos, nuestra falta de coraje para soñar con libertad, justicia, tolerancia, respeto y compasión, entonces estaremos listos para desarrollar un método útil para satisfacer las necesidades percibidas por la sociedad. Lecturas y conferencias son dadas a los jueces alrededor del mundo por cientos cada mes. Las audiencias están cansadas de expertos y entendidos juristas que les hablan de forma magisterial, distante e incluso condescendiente. En muchos lugares, donde la ayuda externa e internacional ha fluido generosa últimamente, los jueces se están volviendo hasta indiferentes y escépticos. Si un problema tan complejo pudiera resumirse en un par de palabras, lo que me atrevería a decir es que desde nuestra experiencia, la respuesta podría expresarse en “participación” y “liderazgo”.

A los jueces debe serles permitido participar compartiendo sus experiencias, articulando sus pensamientos sobre problemas comunes, ventilando sus frustraciones y angustias, discutiendo posibilidades, sugiriendo soluciones, soñando y esperanzándose en voz alta. Cuando esto se hace, el análisis de casos y la discusión de problemas resultan en respuestas asombrosas y creativas. Todo esto es tan o más efectivo que audiovisuales, artefactos, computadoras y semejantes. La tecnología es enormemente importante, pero sólo cuando es manejada por un ser humano pensante, creativo y sensible.

La razón por la que en el Banco Mundial somos tan optimistas sobre el futuro, es porque hemos escuchado y discutido con tales jueces en Venezuela, Guatemala, Perú, Argentina, México, Brasil, Ecuador, Polonia, Rusia, Egipto e Indonesia. En todos estos países la administración de justicia está enfrentando gigantescos retos y, en algunos, incluso interferencia gubernamental. Pero el punto de partida para cualquier cambio es encontrar a algunos jueces que deseen asumir el reto y trabajar duro, silenciosamente, sin aplausos o con muy pocos y ciertamente no por lucro. Por tanto, el entrenamiento debe promover iniciativa, creatividad y activismo en lugar de pasividad y conformismo. Pues bien, ¿cómo pagamos todo esto?



## 6 Cómo financiar la educación judicial.

Finalmente, llegamos a la pregunta, ¿dónde está el dinero? Se suele decir que el dinero no lo es todo. He visitado escuelas judiciales costosamente equipadas y, en algunos casos, incluso con cara elegancia que me recordaron esa sabia frase, porque por todo su esplendor y lujo eran casi inútiles. Pero, por otro lado, en las masificadas sociedades modernas la cosa más simple requiere una organización básica y una

infraestructura que desafortunadamente cuestan dinero. En todo caso, debemos estar agradecidos de que no exista inversión en un sistema judicial que produzca tanto por tan poco, como la educación y el entrenamiento. El financiamiento ha sido destinado sólo excepcionalmente, si alguna vez, a educación judicial exclusivamente. Generalmente ésta forma parte de un mayor proyecto judicial, del cual la preparación es un componente. Para esos proyectos, las fuentes de financiamiento tradicionales han sido:

### 6.1 Presupuestos nacionales.

El porcentaje de los presupuestos nacionales asignados al sistema judicial es tradicionalmente pequeño. Incluso en países ricos como Estados Unidos, Alemania o Japón, el porcentaje promedio es alrededor del uno por ciento e incluso menos. En países como el Perú, donde el presupuesto se establece por ley, fluctúa entre el uno y el dos por ciento. En Costa Rica, posiblemente el más alto del mundo, es del seis por ciento. Sin embargo, la mayor parte de ese presupuesto va a cubrir salarios y sólo un monto comparativamente pequeño va a la inversión en bienes de capital. Cuando la educación judicial recibe alguna atención de las autoridades, los recursos asignados son muy reducidos y, aún así, la mayoría de los gastos corresponden a viajes, alojamientos y cenas para los jueces que toman los cursos. En algunos países las escuelas judiciales tienen facilidades de infraestructura y *staff* permanente, que tienen que ser pagados. En Rusia, las cortes de jurisdicción general tienen una escuela judicial de este tipo incluso con un presupuesto reducido. Y el sistema de Corte *Arbitrazh* paga a dos instituciones privadas para que se encarguen de la preparación de sus jueces y asistentes, con un cierto grado de satisfacción de las autoridades.

Investigaciones entre jueces y público del mundo desarrollado y de economías en transición, hallaron al financiamiento de los presupuestos nacionales endémicamente insuficiente. Los gobiernos y las autoridades no encuentran políticamente rentable asignar lo que pueda ser necesario para financiar esta actividad. Ciertamente, los votantes se identifican con otras áreas. Ningún miembro del parlamento está motivado a comprometer otros recursos a fin de gastar más dinero en algo que la comunidad valora muy pobremente. Los sistemas judiciales, menos aún la educación judicial, no tienen quien haga relaciones

públicas por ellos. La figura sería distinta si pudiéramos identificar en la sociedad grupos específicamente interesados que puedan tener un interés concreto, inmediato e influyente que los envuelva en la acción política. En la mayoría de estos países, los partidos políticos no han prestado mucha atención al problema porque no lo encuentran relevante para ganar votos.

### 6.2 Ayuda bilateral extranjera.

La contribución de gobiernos extranjeros en esta área ha sido muy importante en muchos países. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) realizó la labor pionera en este campo a nivel mundial, y luego fue seguida por otros gobiernos como Alemania, Canadá y los Países Bajos que también han ofrecido asistencia. En Latinoamérica, el gobierno de España ha dado ayuda en algunos casos, como en el Perú. Esta ha sido dirigida particularmente a sostener las actividades de la Academia de la Magistratura. La mayoría de esta ayuda, en todo caso, ha ido hacia los campos de educación en derechos humanos y en derecho penal. En muchos casos, algunos sectores han expresado su sospecha de programas políticos detrás de esta ayuda, y los donantes, de otro lado, se han retirado de algunos países considerando todos sus esfuerzos inútiles por la falta de compromiso político.

### 6.3 Instituciones multilaterales internacionales.

#### 6.3.1 La Organización de Naciones Unidas.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), fue probablemente la primera organización internacional en realizar algún trabajo en este campo. Entre otros, tuvo un programa piloto en Costa Rica. En Guatemala, la ONU empezó otro proyecto llamado MINUGUA que también tiene un componente sosteniendo la escuela judicial.

#### 6.3.2 El Banco Mundial.

En las palabras del Consultor General del Banco, señor I.F.I. Shihata, “el Banco Mundial brinda asistencia a programas de reforma judicial en sus países deudores como parte de su preocupación por la creación de un ambiente económico estable en el cual las inversiones para propósitos productivos puedan



expandirse y prosperar. En este contexto, la reforma judicial es vista como un elemento crítico de la implementación de cualquier reforma comprensible en un país determinado y un factor esencial para fortalecer el cumplimiento de la ley y el rol del estado como su garante. En tal sentido, la reforma judicial es parte integral del desarrollo institucional. Debiera, por esta razón, ir de la mano con reformas legales, reglamentarias y administrativas. Cada uno de estos tipos de reforma depende de las otras para su éxito o fracaso. Entonces, el énfasis en la reforma judicial no debe desviar la atención sobre la importancia de llevar a cabo reformas simultáneamente en el campo legal y administrativo”.

“La asistencia del Banco a los esfuerzos de reforma judicial es brindada mediante un número de instrumentos financieros. Estos incluyen préstamos de ajuste, préstamos de inversión, subvenciones de desarrollo institucional y estudios de diagnóstico en preparación para las actividades de préstamo del Banco”.

“Bajo los préstamos de ajuste, que soportan reformas políticas mediante el financiamiento de importaciones generales, el Banco ha acordado con ciertos países acciones que afectan la judicatura. Esto incluye la preparación de estudios por el propio país sobre el estado actual de su judicatura, acompañados por pasos para mejorar la administración judicial o el rol de la judicatura en la apropiada aplicación de nuevas leyes y reglamentos. Los préstamos de ajuste también se han enfocado en acción específica que incluye juzgados, incluyendo también, en algunas circunstancias, el establecimiento de nuevos juzgados para ayudar a reducir los cuellos de botella en las disputas sobre inversiones y actividades comerciales, particularmente disputas entre bancos comerciales y sus deudores. Debe notarse, como siempre, que los préstamos de ajuste están destinados a ser préstamos de desembolso rápido y son, por ello, típicamente convenientes para reformas que puedan ser implementadas en el corto plazo. Una serie de préstamos de ajuste al mismo país puede sin embargo establecer reformas implementables en varios años si la esfera de estas reformas y su secuencia pueden ser identificadas desde el inicio”.

“Para las típicas medidas de reforma judicial que son implementadas en un período de tiempo

relativamente largo, digamos de dos a cinco años, los principales vehículos del Banco para la asistencia son operaciones de inversión, especialmente préstamos constructores de instituciones y de asistencia técnica. Esto incide en mejorar la efectividad de la judicatura, especialmente en fortalecer las transacciones del sector privado y en promover la transparencia y la fiscalización de las acciones gubernamentales. La relevancia de estos factores para los objetivos del Banco de facilitar y promover inversiones privadas es autoevidente”.

“Adicionalmente, las actividades del Banco en reforma judicial han implicado la preparación de estudios a fondo de la judicatura del país con el propósito de considerar las necesidades la reforma para la mejor administración de justicia. Estos estudios han sido realizados ya sea por el equipo del Banco en su normal trabajo de investigación, conocido como ‘trabajo económico y sectorial’, como en Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago, o proveyendo subsidios a los gobiernos, como en el caso de Argentina, de fondos administrados por el Banco, como el Fondo de Desarrollo Institucional establecido en 1992 o programas de préstamo bilateral que el Banco ejecuta”. En este momento el Banco Mundial está preparando o ya otorgó préstamos para reformas judiciales a un gran número de países, incluyendo Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina, Perú, República Dominicana, Guatemala, Bangladesh, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Guinea, Sierra Leona, Congo, Costa de Marfil, Rusia, Ucrania, Kazajistán y Armenia.

“Bajo todas las formas mencionadas, sostener la reforma judicial es un área relativamente nueva de participación para el Banco Mundial. Es también una que posee un grupo especial de retos debido a su compleja naturaleza y dependencia de un margen de factores socioculturales, económicos, políticos y legales. El Banco está comprometido en un proceso de aprendizaje en esta área”.

### 6.3.3 La Unión Europea.

Esta organización ha realizado algunas importantes contribuciones en reforma legal y modernización judicial y, por lo menos en Albania, ha tenido bajo circunstancias muy difíciles, un impulso en preparar jueces. Ha ofrecido también alguna ayuda en países latinoamericanos.

#### 6.3.4 El Banco Interamericano de Desarrollo.

Este banco de desarrollo regional para las Américas ha emprendido en años recientes una importante actividad para financiar la reforma estatal, legal y judicial en diversos países, algunos de los cuales involucran educación judicial.

#### 6.3.5 El Sector Privado.

Un número de entidades privadas -mayormente fundaciones- ha estado donando fondos para el sector judicial y para capacitación por más de veinte años. Las fundaciones Ebert y Neumann, por ejemplo, han hecho muy importantes contribuciones en este campo. Sin embargo, la función que el sector privado puede desarrollar en una cultura de servicio es mucho mayor. Las cortes, y las academias judiciales en particular, deben comenzar a construir puentes hacia las diferentes áreas de la sociedad civil, y establecer lazos para hacer a las cortes más eficientes y efectivas. Años atrás, en un país latinoamericano, compañías mercantiles y cargueros empezaron un programa para preparar a los jueces en derecho marítimo. La ignorancia de los jueces en esta rama del Derecho estaba causando demoras administrativas, un número de problemas, costos excesivos e interminables dolores de cabeza. Si se diseña un cuidadoso y bien pensado programa por los sectores de la población con un interés común, y teniendo cuidado que ambas partes de la relación estén representadas, pueden proveerse fondos que la mayoría de las veces no son grandes sumas de dinero, usualmente deducibles de impuestos y que van a producir beneficios tangibles para aquellos involucrados. Cámaras de comercio, bancos, aseguradoras, gremios e industrias pueden ser invitadas a participar si las academias y las cortes son capaces

de convencerlos de los beneficios de esto y si tienen alguna credibilidad.

Esto es posible donde las cortes no se mantienen alejadas, sino que están involucradas en la vida y las necesidades de su comunidad, donde ciudadanos ordinarios tienen acceso a la información y participan en el funcionamiento del sistema y, en consecuencia, ven el problema de la justicia como propio. Porque la administración de justicia, y de allí la educación judicial, no es un problema sólo de jueces y gobiernos, ni siquiera de abogados y juristas, sino de toda la sociedad. Algunos años atrás, en una conversación con el juez Abe Fortas de la Corte Suprema los Estados Unidos, él hizo la reflexión de que las cortes no tienen armas, tesoros, ni electores directos, pero que su verdadero poder y autoridad reposan en el servicio que brindan y en su credibilidad y capacidad para convencer e influir en la opinión pública.

## 7 Conclusión.

Como con casi todo, en los programas de reforma judicial no existe una fórmula universal mágica que resuelva los retos y demandas que cada diferente país presenta para la educación judicial y su financiamiento. Este informe ha tratado de ofrecer al lector parte de nuestra experiencia alrededor del mundo, de la que la principal lección - entre muchas otras que hemos aprendido- es que para tener éxito en el financiamiento de esta actividad debemos satisfacer a las partes y a los actores involucrados, que estamos respondiendo a una necesidad, ofreciendo un servicio que traerá un beneficio, y que lo que ofrecemos contribuirá en dimensiones mensurables y tangibles al bienestar y a la paz de la comunidad. *AF*