

La UNCAC y la corrupción judicial: Requisitos y vías para lograr la reforma

Un sistema judicial independiente e imparcial es la plataforma que permite la ejecución efectiva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Cuando no existe, puede que abogados, jueces y personal jurídico de escrupulosidad maleable ignoren o desestimen inapropiadamente los actos delictivos de corrupción. Los nombramientos, ascensos y procesos disciplinarios sesgados son señal de que el personal del sector justicia tal vez no esté bien preparado para manejar casos complejos, incluidos los que involucran corrupción. Las disposiciones singulares de la UNCAC con respecto a la cooperación internacional en una amplia gama de asuntos de aplicación de la ley dependen esencialmente de la existencia de sistemas judiciales transparentes y efectivos en los respectivos Estados.

Dado que el sistema judicial desempeña un papel central dentro de las medidas anti-corrupción requeridas por la UNCAC, garantizar que este pueda hacer frente a la tarea debe ser un tema primordial para los Estados Parte de la Convención, así como para sus aliados donantes. La UNCAC en sí, en su artículo 11, incluye el requisito de 'tomar medidas encaminadas a **fortalecer la integridad y prevenir la corrupción** en el sistema judicial'. En este Informe se desglosan los requisitos y consideraciones clave para implementar el artículo 11.

El problema: Corrupción en los sistemas judiciales

La corrupción en las cortes se percibe como un gran problema a nivel mundial: el más reciente Barómetro de la Corrupción publicado por Transparency International (TI 2009) indica que casi la mitad de los encuestados en todo el mundo considera que el sistema judicial es corrupto, y los sobornos a pequeña escala –pagados por concepto de algún proceso legal– parece que van en aumento. La corrupción puede tomar muchas formas dentro de la sala del tribunal: soborno, extorsión, tráfico de influencias y nepotismo son las más comunes. Se observan distintos patrones en distintos lugares. En Nigeria, por ejemplo, las encuestas demuestran que la corrupción facilita la destrucción de pruebas y enlentece la celebración de audiencias. En Jordania, la preocupación principal es que los fallos de los jueces tal vez se vean influenciados por afiliaciones a grupos étnicos o lazos de familia. Los motores de la corrupción incluyen la interferencia ejecutiva, presión social, falta de una voz ciudadana, bajos salarios, desconocimiento de leyes pertinentes, y una administración precaria.

Las **consecuencias** de la corrupción judicial son tan diversas como sus formas: el impacto más obvio, ciertamente, es la corrosión del Estado de Derecho. No solo los delincuentes poderosos escapan a las sanciones, también al ciudadano común y corriente, en particular el de pocos recursos, se les niega el acceso efectivo a la justicia. Una encuesta doméstica realizada en 2005 por TI Bangladesh reveló que dos tercios de los entrevistados que habían utilizado las cortes de primera instancia pagaron sobornos por un valor promedio de USD 108 por caso –casi un cuarto del ingreso anual promedio (TI 2007)–. Cuesta imaginar el número de personas que hubiera acudido a las cortes para resolver disputas si no se esperaran estos cargos irregulares. La corrupción también reduce la calidad de la justicia. Puede que se emplee y se promueva a jueces, abogados y personal jurídico con capacitación inadecuada a cambio del pago de coimas o favores. En el ámbito económico, se presume que un sistema judicial corrupto disuade a los inversores e inhibe el comercio. Y en el ámbito político, la interferencia ejecutiva en casos de interés público socava la fe del ciudadano en el gobierno. A modo de ejemplo, hemos sido testigos recientemente de cómo el Presidente Musharraf de Pakistán sufrió una espectacular pérdida de apoyo tras destituir a un juez de la Corte Suprema que se negaba a ceder ante la presión política.

En un contexto de gobernabilidad más amplio, la corrupción en el sistema judicial mina la efectividad de otras instituciones. Por ejemplo, una comisión anticorrupción que dependa de una procuraduría

general para enjuiciar casos sensibles se verá frustrada si dicho ministerio resulta teñido por la corrupción. Los casos de recuperación de activos pueden colapsar si el sistema judicial local “elige” no rastrear, congelar, incautar o confiscar los activos en cuestión. Las iniciativas de ejecución de la ley pueden verse obstaculizadas por fiscales que se niegan a investigar la conducta delictiva debido a la presión política o a intereses personales, o por jueces que descartan pruebas por motivos similares.

Las consecuencias que no son comúnmente consideradas incluyen la degradación medioambiental y una reducción de la seguridad nacional. En Indonesia, por ejemplo, importantes operaciones de aplicación de la ley contra el contrabando de madera ilegal se han traducido en pocas condenas, y aquellos que resultaron encarcelados fueron liberados tras un corto periodo. Los simpatizantes del movimiento anticorrupción argumentan que la corrupción de la policía, magistrados y autoridades penitenciarias socava los esfuerzos de buena fe por frenar a los magnates madereros del país. En términos de seguridad nacional, los bajos niveles de integridad judicial, medidos por los indicadores ‘estado de derecho’ del Banco Mundial, aparecen estrechamente relacionados con el alto nivel del crimen organizado, incluidas las actividades terroristas.¹

En busca de soluciones: el alcance del artículo 11

Reconociendo la importancia de un sistema judicial transparente en la aplicación de sanciones contra la corrupción, la UNCAC requiere que los Estados Parte tomen medidas preventivas para mejorar la integridad y reducir la corrupción en el sistema de cortes, que abarca a los jueces y al personal del tribunal. En su segundo párrafo, el artículo 11 además urge a los Estados Parte a aplicar estándares similares al Ministerio Público, en casos en que dicha institución no forme parte del poder judicial. Sin embargo, al considerar las instituciones destinatarias, conviene tener en cuenta dos cosas. Primero, toda medida tomada para ejecutar el artículo 11 depende de una **amplia gama de actores**: si los servicios de seguridad no funcionan, o si la policía, abogados o autoridades penitenciarias son corruptas, la integridad de las cortes –y la motivación de la gente a abordar el problema– quedará comprometida. Como señaló a U4 un fiscal de los Territorios Palestinos, “Me han lanzado una granada. ¿Por qué deberíamos ser los únicos que hacen algo para paliar la corrupción?”

Segundo, las disputas legales en cualquier país se resuelven mediante una variedad de órganos y procesos, la mayoría de los cuales no se inscriben dentro del marco de los sistemas formales. Esto resulta particularmente importante en los países en desarrollo donde los sistemas paraestatales (tales como los sistemas de justicia tradicionales, asistentes de abogados y los grupos de apoyo a víctimas) se encargan de la gran mayoría de casos. En muchos países en desarrollo, más de 80% de la población procura justicia a través de foros comunitarios informales. Aunque la Convención no aborda estos sistemas de forma explícita, se podría argumentar que bajo la ley de derechos humanos los Estados Parte deben garantizar la no discriminación en la provisión de justicia, independientemente de las vías utilizadas.

Por tanto, las medidas reales tomadas para cumplir con los requisitos de la Convención en el artículo 11 dependen en gran parte de la variedad del abanico de instituciones, sistemas e individuos.

Evaluación de la integridad y la corrupción: ¿Por dónde empezar?

Tal como sugiere la redacción de la Convención, la integridad y la ausencia de corrupción son objetivos distintos, pero relacionados. Si bien los Estados Parte coinciden en el significado de la corrupción –al menos en lo que respecta al tipo de actos que pueden describirse como corruptos– el término ‘integridad’ es menos concreto.² Después de todo, no todo comportamiento sospechoso por parte de un juez constituye un acto corrupto, y la noción de lo que es apropiado variará de lugar en lugar. Resulta útil, por tanto, centrar el concepto de la integridad pública en los aspectos objetivos que más se relacionan con la corrupción. En el contexto del sistema judicial, ello significa que la integridad comprende la **independencia** de la influencia externa (política) y la **rendición de cuentas** a usuarios y al público en general.

A fin de satisfacer los requisitos del artículo 11, los Estados Parte deben analizar tanto el **tipo y alcance de la corrupción** como las condiciones subyacentes que permiten su manifestación –esencialmente, las debilidades institucionales relacionadas a una falta de independencia y rendición de cuentas–.

Como han indicado numerosos comentaristas, la naturaleza clandestina de la corrupción la hace extremadamente difícil de medir. Sin embargo, es posible hacerse una idea del alcance y las formas de corrupción judicial que existen en un país determinado. Con las encuestas se puede evaluar las percepciones y la experiencia personal de abogados, jueces, usuarios de la corte, y el público en general. Aún una pregunta sencilla sobre el soborno puede identificar las etapas del proceso judicial que son más susceptibles al abuso.

En cuanto a un análisis sistémico más amplio, USAID, ABA/CEELI, el Consejo de Europa y el Instituto Vera, entre otros, han elaborado herramientas integrales para el mapeo de las políticas y prácticas del sector de la justicia. La Lista de Control Diagnóstico para Evaluar las Salvaguardias contra la Corrupción Judicial de Transparency International ofrece un enfoque un poco más puntual, fijando los requisitos de sistema para prevenir la corrupción y las responsabilidades de los actores (incluidos los donantes y la sociedad civil). Los indicadores de rendición de cuentas del sistema judicial de Global Integrity abarcan cuestiones similares. Los temas específicos incluyen el proceso de designación de jueces; transparencia en la toma de decisiones; procedimientos disciplinarios; normativas sobre conflictos de intereses; y accesibilidad a las declaraciones de activos de los jueces nacionales.

Estos indicadores reflejan un creciente consenso en torno a lo que se requiere para que haya independencia y rendición de cuentas en el sector de la justicia. Este consenso se ve facilitado por el desarrollo de estándares internacionales,³ por los órganos de las Naciones Unidas, y por los propios actores del sector justicia. **Los Principios Básicos relativos a la Independencia del Sistema Judicial de las Naciones Unidas**, por ejemplo, contemplan la seguridad del puesto, así como procedimientos y designaciones justas para

los magistrados. Los Principios de Bangalore (2002) fueron redactados por un grupo de jueces del Tribunal Supremo a fin de aumentar la integridad dentro de su profesión. Entre otras cosas, los principios le prohíben a los jueces aceptar sobornos o actuar en casos que involucren algún familiar como parte litigante o abogado. Aunque no son de carácter vinculante per se, estos principios han sido aceptados en países con tradiciones jurídicas varias y, por tanto, constituyen una importante referencia para los reformistas.

Enfoques en la ejecución del artículo 11

Abordar las debilidades identificadas en las encuestas sobre corrupción y las evaluaciones de integridad del sistema judicial dista mucho de ser un simple ejercicio. El record de las reformas “del estado de derecho” financiadas por donantes no pinta un panorama muy alentador para los reformistas. Según señala un analista (Hammergren 2000), “[p]or varias razones que oscilan entre la dificultad de definir aspectos cualitativos del desempeño del sistema judicial, así como por su naturaleza altamente política, y por nuestra propia ignorancia sobre cómo proceder, los reformistas internos y externos han tendido a evadir estos aspectos más cualitativos del desempeño judicial. A su paso, corren el riesgo de dejar una estela de organizaciones modernas –en la superficie–, pero inadecuadas”. Las intervenciones que en general se promueven, tales como el aumento salarial y la reestructuración no son un arma infalible para reducir la corrupción. Por otra parte, la implementación de soluciones tipo caja de herramientas puede traer consigo consecuencias no intencionadas. Mejorar la eficiencia de las cortes corruptas, conforme a lo que sucedió en Egipto durante la década de 1990, puede arraigar perversamente el acceso inequitativo a la justicia.

En base a una evaluación de las necesidades y restricciones contextuales, los socios en el sistema judicial podrían diseñar intervenciones que explícita o implícitamente aborden el problema de la corrupción. En términos generales, tales intervenciones se centran en el **cambio legislativo, fortalecimiento institucional, y los cambios estructurales para mejorar la independencia y la rendición de cuentas**. Pueden ser implementadas directamente con los funcionarios públicos o mediante la sociedad civil.

Leyes nuevas o modificadas

A efectos de reducir la corrupción judicial se requiere de un marco jurídico apropiado. Puede que se necesiten nuevas leyes o enmiendas para regular la designación y conducta de miembros del sistema judicial. Asimismo, tal vez se tenga que modificar las leyes que brindan inmunidad a los miembros del sistema judicial. Si bien dicha inmunidad fortalece la independencia del sistema judicial al proteger a sus miembros contra el enjuiciamiento malicioso, debería limitarse en tiempo y alcance (pasando a ser ‘inmunidad funcional’). Además, las normativas sobre conflictos de interés, leyes de divulgación de ingresos y activos, y los códigos éticos, deberían aplicarse al sector, así como también a otros funcionarios públicos.

Fortalecimiento institucional

Aumentar la efectividad de las cortes puede reducir tanto los incentivos como las oportunidades de corrupción judicial. Las medidas que típicamente se inscriben dentro del ámbito del “fortalecimiento institucional” incluyen:

- Introducir tecnologías de información y comunicación, incluidos los sistemas de manejo de casos;
- Publicar y diseminar las decisiones judiciales;
- Aumento salarial;
- Fortalecer la educación jurídica, incluido sobre las medidas anticorrupción
- Capacitar a jueces y personal de la corte;
- Apoyar las asociaciones gremiales (asociaciones de abogados y jueces);
- Desarrollar regímenes de ética y estándares para los empleados del sector de la justicia.
- Concientizar al ciudadano sobre sus derechos y los procedimientos de la corte; y
- Establecer mecanismos de quejas para denunciar la corrupción.

Las evaluaciones de la reforma judicial sugieren que a veces las intervenciones sencillas pueden ejercer un impacto significativo. Por ejemplo, en Nigeria, un sistema de quejas que consistía en busón de reclamos y comités de revisión fue ampliamente percibido como la medida más útil dentro de un complicado programa de reforma judicial (TI 2007). Por otro lado, las dos intervenciones que gozan de mayor popularidad entre los reformistas –a saber, la capacitación (‘desarrollo de capacidades’) y el aumento salarial– son extremadamente difíciles de implementar con éxito. A modo ilustrativo, en Nigeria y Gana, los donantes financiaron la capacitación de mecanógrafos de la corte a fin de agilizar los procesos. Debido a que esto se llevó a cabo sin otras medidas para asegurar puestos y sueldos, muchos de ellos dejaron su trabajo por uno mejor tan pronto como pudieron. Esta experiencia sugiere que la capacitación sólo puede mejorar el desempeño si existen medidas acompañantes, como ofrecer incentivos para que el empleado permanezca en su trabajo y use sus nuevas habilidades (Piron 2006). Una advertencia similar se aplica al aumento salarial. La experiencia con la corrupción en otros sectores públicos demuestra que la corrupción puede continuar medrando aún cuando mejoren los honorarios y condiciones laborales.⁴ En una situación donde exista una alta demanda por servicios corruptos, no es realista esperar que solamente con un sueldo más alto se compense los incentivos para el soborno. El aumento salarial debe vincularse a una amenaza implacable de sanciones por incumplimiento, incluso mediante mecanismos de control institucionales.

Cambios estructurales para mejorar la independencia y la rendición de cuentas

La independencia judicial se ve comprometida cuando el ejecutivo nombra o promueve a sus amigos al estrado, o premia a los jueces que dan el fallo “correcto” con obsequios como tierras, casas, autos, o equipos especiales de oficina. Las medidas que pueden mejorar la independencia incluyen ofrecer autoridad presupuestaria, garantizar el empleo a largo plazo (la mayoría de expertos sugiere de 10 a 12 años), y establecer consejos judiciales que seleccionen, asciendan y disciplinen a los jueces. Aunque allí también resulta difícil encontrar el balance ideal. Que la independencia fomente o no una mayor meta de integridad depende de los intereses y valores del liderazgo político. Por ejemplo, en Indonesia, los observadores alegan que

una ley de independencia judicial simplemente protege a la institución del monitoreo externo, mientras que en la mayoría de las cortes nada cambia. Por otro lado, según ilustran las lecciones de Latinoamérica, hacer responsable del monitoreo judicial a un consejo judicial puede producir el siniestro efecto de aumentar la interferencia de actores externos. Las **Medidas de transparencia**, como publicar información sobre las actividades de la corte (entre ellas, el informe anual, el presupuesto judicial, los fallos) mejoran la rendición de cuentas y fortalecen el sistema judicial frente a los ataques de índole político.

Más allá del artículo 11: Otras anclas de la UNCAC para aumentar la integridad judicial

La UNCAC reconoce que las iniciativas de reforma no se limitan a intervenciones directas dirigidas a instituciones individuales. En cuanto al aumento de la integridad judicial, otras de las medidas relevantes incluidas en la Convención son el artículo 8 (códigos de conducta, declaraciones de activos y medidas para mejorar la ética pública) y el artículo 10 (mejorar la transparencia de la administración pública). El artículo 13, que insta a los Estados Parte a hacer un llamado a la sociedad civil para que haga frente a la corrupción, también puede ser invocado por aliados y donantes domésticos a fin de obtener una mayor participación en la reforma del sector justicia. Entre los actores relevantes dentro de la sociedad civil se encuentran las organizaciones no gubernamentales dedicadas al área de los derechos humanos, institutos de investigación, universidades, organizaciones del sector privado, medios de comunicación y colegios de abogados, inter alia. La gama de actividades a las que suelen contribuir incluye:

- Investigación y diagnóstico;
- Incidencia con respecto a políticas y leyes;
- Monitoreo de casos judiciales individuales (incluidos casos de corrupción), y designaciones judiciales;
- Litigio de interés público;
- Capacitación de autoridades judiciales; y
- Campañas de concienciación.

Asistencia técnica para el sistema judicial: consideraciones finales

Las iniciativas apoyadas por donantes y destinadas a reducir la corrupción en las cortes tradicionalmente han sido acopladas a programas ‘de estado de derecho’, involucrando a un grupo de actores diferente del que suele participar en los esfuerzos anticorrupción. Algunas lecciones básicas pueden resultar útiles para fines de asistencia técnica relacionada a la implementación de la UNCAC:

- Los expertos jurídicos internacionales que actúan en calidad de asesores en las reformas judiciales a menudo no tienen suficiente experiencia en asistencia de desarrollo. Por ello, no están mejor

habilitados para entender cuestiones de apropiación por parte del socio local que el típico asesor en temas de gobernabilidad. Los reformistas deben entender cuáles son los incentivos de los actores involucrados y tener conocimiento básico de cómo opera un sistema determinado. (¿Qué tipo de casos reciben las cortes? ¿Quiénes participan?) Introducir a individuos en calidad de guías en instituciones resistentes al cambio por un corto periodo de tiempo probablemente no produzca un efecto sostenible.

- La justicia es un sector, no una institución específica. Como tal, una reforma efectiva depende de un enfoque que reconozca la interdependencia de distintas agencias de justicia y seguridad, no sólo de los tribunales.
- Y por último, cuando las instituciones son débiles, suelen carecer de capacidad para administrar y monitorear la ejecución de las reformas. Esto es particularmente cierto en el sector justicia, que típicamente mantiene una estructura de gestión estrecha. Por tanto, los donantes deben contemplar el fortalecimiento de la habilidad de las agencias para recopilar y comunicar datos relevantes al proceso de reforma. Los actores externos de la sociedad civil pueden estar bien posicionados para asistir tanto con las funciones de diagnóstico como de monitoreo. ■

Recursos relacionados de U4

Armytage, L (2009) “Monitoring Judicial Integrity: Lessons for Implementing UNCAC Article 11”, *U4 Issue Paper* 2009:12.
U4’s Judicial Corruption Theme Page: <http://www.u4.no/justice>

Referencias (en inglés)

- Hammergren, L (2002) “Diagnosing Judicial Performance: Toward a Tool to Help Guide Judicial Reform Programs”, paper prepared for Transparency International’s 9th International Anti-Corruption Conference, Durban.
<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>
- Piron, L-H (2006) “Time to Learn, Time to Act in Africa” in Carothers T, (ed) *Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge*, Washington DC.: Carnegie Endowment for International Peace, pp 275-300.
- Transparency International (2007) *Informe Global de la Corrupción 2007: Corrupción en el Sistema Judicial*, Cambridge: Cambridge University Press.
<http://www.transparency.org/content/download/27395/412536>

Pies de página

- ¹ Ver U4 Expert Answer, Organised crime and corruption: <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=171>
- ² Global Integrity, una destacada ONG de investigación, describe la integridad del sector público como “un concepto integral que defiende el interés público por sobre el personal, y se refiere a mecanismos que promueven la honestidad, apertura, rendición de cuentas, receptividad y transparencia del gobierno”.
- ³ Ver <http://www.u4.no/themes/justice> para una lista de estándares internacionales pertinentes.
- ⁴ Ver, por ejemplo, el trabajo de Odd-Helge Fjeldstad sobre las autoridades fiscales en Tanzania y Uganda: <http://www.cmi.no/staff/?odd-fjeldstad#publications>