

ENTREVISTA A MARK UNGAR¹
 LA INDEPENDENCIA JUDICIAL Y LA SEGURIDAD JUECES Y JUEZAS:
 PERSPECTIVA REGIONAL Y MÉTODOS PARA SU PROMOCIÓN
 Interview with Mark Ungar
 Judicial Independence and the Security of the Judge:
 A Regional Perspective and Methods for its Promotion

XIMENA STEFANÍA CAÑAR MOLINA²

MARÍA JOSEFA MALDONADO PÁEZ³

Universidad San Francisco de Quito, Quito, Ecuador

Resumen

En esta entrevista, el profesor Mark Ungar, especializado en derechos humanos, democracia y seguridad, analiza y explica la importancia de la independencia judicial y un sistema de protección hacia los jueces y juezas. Debido a los constantes escenarios de violencia e intromisión, ya sea interna o externa, en la administración de justicia, es imperante que estos conceptos retomen importancia y se impulsen métodos para asegurar las decisiones judiciales imparciales. Se analiza el tema desde una perspectiva regional, internacional pero también existe un enfoque en la situación nacional.

Palabras clave

Independencia judicial, Seguridad, Democracia, Jueces.

Abstract

In this interview, Professor Mark Ungar, specialized in human rights, democracy and security, analyzes and explains the importance of judicial independence and a system of protection for judges. Due to the constant scenarios of violence and interference, whether internal or external, in the administration of justice, it is imperative that these concepts regain importance and methods are promoted to ensure impartial judicial decisions. The topic is analyzed from a regional and international perspective, but there is also a focus on the specific national situation.

Keywords

Judicial Independence, Security, Democracy, Judges.

¹ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia. Es profesor en instituciones como Brooklyn College y Graduate Center en Estados Unidos. Cursó sus estudios en la Universidad Wesleyana, y adquirió su título de magistrado de Asuntos Internacionales en la Universidad de Columbia. Fue académico en la Universidad Estatal de Michigan y Woodrow Wilson Center, y, actualmente ejerce como profesor en el Programa de Doctorado en Justicia Penal de CUN, también como profesor adjunto en la Universidad Nacional de Argentina. Es asesor de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y gobiernos de ciertos países como Argentina, Bolivia, Honduras y México. Ha publicado múltiples libros y varias fundaciones han apoyado su labor. Sus publicaciones se enfocan en líneas de investigación como la seguridad y reforma judicial, criminología comparada e internacional y la vulneración de derechos humanos en América Latina.

² Estudiante de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Asistente editorial de Revista Iuris Dictio. Correo electrónico: xcanar@estud.usfq.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6259-6542>.

³ Estudiante de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Asistente editorial de Revista Iuris Dictio. Correo electrónico: jmaldonadop@estud.usfq.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3506-221X>.



María Josefa Maldonado Páez (M.J.M.P.). Desde su experiencia, ¿qué métodos nacionales o internacionales considera que suelen ser idóneos para garantizar la independencia judicial y la seguridad de los jueces y las juezas?

Mark Ungar (M.U.). Antes de todo quiero agradecerles por enfocarse en la independencia judicial porque es la base de la democracia en América Latina. En la historia de la región, en los años ochenta, cuando se daba la transición a la democracia, los derechos humanos y la independencia judicial eran centrales en la formación y la estabilidad de dicha democracia. Ahora con las amenazas contra la democracia, la erosión de esta y de sus principios, se reitera que la independencia judicial es fundamental.

Sobre su pregunta, creo que es importante que por parte de organismos internacionales e instituciones se dé protección a la independencia judicial desde tres puntos. Primero, algo que tiene en común toda América Latina es el Consejo de la Judicatura, órgano que garantiza que exista independencia y transparencia. Este organiza concursos públicos para la selección de los jueces pues tradicionalmente la elección había estado marcada por la elección de jueces nombrados por cuestiones políticas que han sido amenazados o controlados por sus jefes políticos. Los magistrados del Consejo deben ser personas independientes con capacidad y experiencia, y relevantes para su función como juezas y jueces. Es crucial que exista un modelo y un fortalecimiento del Consejo de la Judicatura en América Latina pues, aunque la mayoría de los países los tienen, se han destrozado en los últimos veinte años.

Segundo, la Fiscalía debe fortalecerse. Con esto digo que no solamente que debe ser independiente en el sentido de que pueda trabajar con los jueces y proveer pruebas en casos como los de corrupción, etc. Sino también que debe haber fiscales especializados, por ejemplo: fiscales de corrupción o fiscales de crimen organizado. De tal forma que los jueces tengan apoyo, pruebas, testigos e información para que puedan hacer su trabajo. Para la independencia judicial es crucial que existan más circuitos diferenciados para que los jueces tengan la oportunidad de especializarse en asuntos específicos como el crimen organizado, extorsión, corrupción, delitos ambientales. Eso fortalece la independencia judicial porque los jueces y juezas van a tener más herramientas, conocimiento y empoderamiento frente a los asuntos de la ley. Sin la resolución de casos emblemáticos con profesionales especializados, sin casos importantes, sin casos que enfrenen las raíces de la criminalidad, quienes juzgan no van a poder ser independientes ni van a tener un impacto en la democracia.

Como último punto considero que debe existir mayor participación internacional, porque hay muchas amenazas contra los jueces. Por ejemplo, cuando había ataques contra la Fiscalía General y los jueces en Guatemala, hubo intervención y reconocimiento por parte de la Embajada Americana para mostrar que esas personas tenían la protección y la atención de los Estados Unidos.

M.J.M.P. ¿Cambian estos supuestos si se trata de contextos de violencia interna como los vividos por países de América Latina en las últimas décadas?

M.U. Sí, la relevancia de estas medidas aumenta en un contexto de violencia interna porque la violencia no es un asunto solamente de la fuerza armada, sino también de la ley. Los ataques contra la democracia, la estabilidad y la seguridad humana vienen de la mano con ataques contra la ley y la independencia judicial. En la ley deben preverse las raíces de la violencia, el poder, la corrupción del crimen organizado, la falta de acceso a la justicia y la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia. En muchos de los estudios de la población en

América Latina sobre la confianza de los ciudadanos, generalmente quienes tienen más confianza en agencias de rendición de cuentas son organismos como la Defensoría del Pueblo, la prensa y los jueces y juezas. Por tanto, se debe incrementar el enfoque en este elemento dando más apoyo y más fondos, no solo a jueces y juezas, sino también a otras agencias de la protección de los derechos, y la protección de la transparencia y del acceso a la información, así como a canales de información. Así la gente puede denunciar las injusticias. Si la gente no tiene la prioridad del sistema judicial o no tiene la confianza para denunciar, no existirá protección para los jueces tampoco, pues se fractura la confianza de los ciudadanos, generando que juezas y jueces sean más vulnerables a los ataques de la violencia sin el apoyo, dirección, ni vínculos con la ciudadanía.

También es importante que existan instrumentos internacionales y legales contra el crimen organizado. Por ejemplo, hay una serie de leyes que se llama *Kingpin Act* en los Estados Unidos, en los que se identifican a las familias, empresas y grupos involucrados en crimen organizado para darles las sanciones debidas, por ejemplo, en América Central. Otro ejemplo, en Estados Unidos también existe una ley contra el crimen organizado, se llama RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*). Están usándolo, por ejemplo, en casos como el de Donald Trump, en Georgia, siendo que se puede usar la ley no solamente contra algunos individuos o personas que violan la ley, sino también contra un esquema de crimen organizado. Entonces, es importante que los jueces tengan los instrumentos legales para enfrentar la violencia, sus raíces y las personas relacionadas a esta.

Asimismo, en Brasil, existen dos investigaciones de jueces contra el crimen ambiental cometido por gobernadores, oficiales y negociantes. De manera que, en cooperación con los Fiscales y la policía, pudieron enfrentar las raíces de la violencia en muchas áreas de la Amazonía del Brasil. Es decir, con leyes e instrumentos legales se puede enfrentar la violencia a través del poder judicial y la ley.

Ximena Stefanía Cañar Molina (X.S.C.M.). ¿Cómo se podría evaluar el nivel de protección que reciben los jueces por parte del Estado en Latinoamérica?

M.U. Se podría evaluar con las siguientes formas de seguridad: la protección física y la profesional.

En primer lugar, tenemos la seguridad profesional. Es importante ver y evaluar las normas de protección de los jueces. Es esencial que existan más medidas de protección prominentes, algunas con evaluaciones periódicas de las mismas, en lugar de medidas como jueces temporales. Una de las bases fundamentales de la seguridad de los jueces es su seguridad profesional, para que estos puedan seguir ejerciendo su cargo profesional a pesar de las consecuencias que puedan traer sus fallos, sus decisiones y su trabajo.

En segundo lugar, tenemos que evaluar la claridad en la protección, esto para que no se den amenazas o riesgos en la toma de decisiones de los jueces. De la misma manera, algo importante a revisar serían las oportunidades que se le brindan a los jueces para especializarse en temas como el lavado de dinero, extorsión, crimen organizado, etc.

Por otra parte, se tiene que evaluar la seguridad física del juez. Muchos de mis trabajos han sido en Honduras, donde se daban ataques por parte del crimen organizado o pandillas contra los jueces en los edificios de las cortes. Por tanto, es importante que exista protección de la policía, para que los jueces tengan confianza. Es totalmente cierto que muchas veces la policía es la que colabora con las pandillas. Por tales motivos es importante que se dé protección física y profesional a los jueces al mismo tiempo.

X.S.C.M. ¿Cuál sería el ideal de nivel de protección hacia los jueces y las juezas para mantener su seguridad en un Estado en vías de desarrollo, considerando el aspecto económico del mismo?

M.U. Mejores sueldos, más fondos, no solamente para ellos como individuos, sino también para sus instituciones. Pero también es importante que exista una oficina de asuntos internos, donde los jueces y juezas, pero no solo ellos, sino también los fiscales y, en general, los profesionales que trabajan en las cortes puedan presentar las denuncias, quejas y problemas que tienen con total transparencia, de tal manera que obtengan una respuesta efectiva.

Muchos de los problemas respecto al tema provienen de su integridad financiera. A falta de esta, se fomenta la corrupción, la presión externa e interna sobre los jueces, etc. Por tanto, es relevante que se cree un lugar al cual el profesional pueda recurrir para resolver sus problemas económicos, en otras palabras, sus asuntos internos. En algunos países como México o países de América Central hay programas para ofrecer ayuda financiera, por ejemplo: acceso a créditos y viviendas, es decir, se brinda apoyo directo para los jueces.

X.S.C.M. A lo largo de la historia se han ejercido métodos como “jueces sin nombre” en Colombia; la creación de un tribunal especializado para la lucha contra la corrupción en Eslovaquia; una policía judicial en España; y normas que establecen como delito el violentar a un juez en países como Estados Unidos. ¿Son eficaces? ¿Cuál es su opinión al respecto?

M.U. Es una pregunta muy importante porque muestra muchos de los ejemplos de apoyo para la independencia judicial. Es importante entender cómo funcionan y cómo se pueden fortalecer. Estimo que estos métodos son eficaces porque, generalmente, tienen valores y metas comunes. Puedo adherir algunos:

En primer lugar, tenemos la implementación de la fuerza policial a la función judicial. Si los tribunales cuentan con el apoyo de la policía y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, por ejemplo, la fuerza militar, estos estarán seguros de que sus derechos se resguardarán. Es decir, estos organismos deben ser un apoyo para los jueces, para que sus fallos y decisiones puedan cumplirse.

Tal medida ha sido clave en muchos campos emblemáticos para la democracia, por ejemplo, el caso de *Brown vs. El Consejo de Educación (Brown vs. Board of Education)*, la segregación escolar de Estados Unidos. Otro es el fallo de la Corte Constitucional de Colombia en 2018 respecto a los derechos de la cuenca amazónica. A consecuencia de esta decisión se creó un proyecto de gobierno para brindar protección a la Amazonía. Es fundamental que existan procesos, normas y medidas como las que se han mencionado, donde los jueces tienen la certeza de que sus sentencias serán salvaguardadas y llevadas a cabo.

Otro aspecto de sumo valor es la claridad para los jueces y juezas en la ley porque la mayoría de las veces hay mucha confusión y abuso de esta en la interpretación de esta, lo cual genera problemas. Como ejemplo tenemos que en Argentina se da el acarreamiento de tierras, uno de los delitos más comunes, también presente en áreas rurales de la Amazonía y América Central. Es uno de los delitos más destructivos porque priva a la comunidad y a los individuos de gozar recursos para subsistir. Es complicado para los jueces involucrarse porque el acarreamiento de tierras implica muchas actividades financieras y políticas respecto a la propiedad, obteniendo como resultado oscuridad en las leyes, puesto que se chocan entre ellas en temas tales como el derecho a la propiedad, las finanzas, la agricultura, la seguridad alimentaria, etc. Como conclusión, se entiende que es importante cimentar formas, procesos e instituciones que den mayor claridad a los jueces para que cumplan su función como es debido. En muchos países existen

cursos, discusiones, análisis de la ley que suelen traer clarificación a esta para colaborar con jueces y juezas en su actuar.

Por último, considero que es clave traer a colación el federalismo. En países pequeños como Ecuador quizá no, pero en países grandes como Perú, Colombia y Brasil, sería bueno que implementaran una observación por parte de organismos federales a los jueces y jurisdicciones provinciales y municipales, puesto que en estas zonas hay mayor presión hacia los jueces. Por tal razón, recomiendo la creación de mecanismos, procesos e instituciones que a nivel nacional se encarguen de la vigilancia de la práctica judicial provincial.

M.J.M.P. En el artículo “Networks of Criminality: The State and Crime Policy in Contemporary Democracy” (Ungar, 2016, pp. 297-329) menciona que la estrecha relación entre el Estado y la criminalidad complica la posibilidad que la democracia pueda hacer frente a los problemas derivados, siendo una de ellas las presiones internas sobre los jueces. Viendo la situación actual del Ecuador y enfocándonos en la inseguridad de los jueces, desde su perspectiva, ¿cómo se podría combatir esta problemática de forma interna con colaboración internacional de forma efectiva?

M.U. Para empezar, es importante reconocer que un problema central es que estamos hablando no solo de un Estado a un lado y el crimen al otro lado, sino una mezcla entre ellos. Es importante para responder la pregunta, identificar los puntos de colaboración y de convergencia entre el Estado y el crimen organizado que facilita la corrupción, la violencia, la inseguridad y el crimen organizado. Hay muchos puntos de contacto y de convergencia.

Uno, por ejemplo, es el fraude. Cuando estuve trabajando en la región de Ucayali, en Perú, una zona de terrenos donde había mucha corrupción, violencia, violación de derechos laborales y abuso de la ley ambiental, los funcionarios abiertamente vendían permisos para los negocios. Así se vinculaba el fraude y la corrupción, sobre todo en zonas rurales en la región. Otro caso es el de la extorsión, un delito que fomenta otros delitos porque es una fuente importante de ingresos para oficiales corruptos y para el crimen organizado.

Otro es el lavado del dinero. Hay un crecimiento importante de canales y formas veloces de lavado de dinero a través de teléfonos celulares, bancos informales, etc. Cuando estuve trabajando en Guatemala, la Fiscalía me informó que para evitar el lavado de dinero tiene que cruzar el país cada semana para buscar dinero robado, aunque ese dinero solo necesita segundos para cruzar el país. Hay una laguna entre la facilidad de cometer delitos organizados y la capacidad del Estado.

Y finalmente otro punto de convergencia son las cárceles. Son campos de entrenamiento, son los *headquarters*, cuarteles centrales del crimen organizado. Por ejemplo, en Guatemala el 70% de las llamadas de extorsión venían solo de una cárcel y cuando el Gobernador trató de detenerlo y parar esta práctica fue despedido por el presidente, que era muy corrupto. Vemos lo mismo en Venezuela, México, Brasil y ahora en Ecuador. Entonces es importante que exista más foco en estos puntos de convergencia en que el Estado y el crimen organizado trabajan juntos.

También es importante tener una perspectiva de la geografía para entender donde el crimen organizado, la vulnerabilidad del Estado, los abusos de derechos humanos, los ataques contra los jueces son más fuertes. En zonas rurales, en zonas donde la gente tiene menos poder, por ejemplo, en áreas indígenas y también en varias zonas de menos ingresos en centros urbanos de varios países. Entonces, es importante que sea una perspectiva, un estudio geográfico para entender esta convergencia y para enfrentar la vulnerabilidad de la democracia.

X.S.C.M. Gabriel Negretto y usted han mencionado en el artículo “Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela” (Negretto y Ungar,

1997, pp. 81-114) *que, como parte de la estructura de separación de poderes, la independencia judicial es la principal garantía de un Estado de Derecho. En diversos casos existe inconformidad por parte de la ciudadanía. ¿Qué rol podría tener la ciudadanía para unirse a la lucha y mantener esa independencia judicial que todo Estado de Derecho necesita?*

M.U. Es una pregunta fundamental. Sin el apoyo de la ciudadanía, la justicia no puede funcionar. La clave de este apoyo es el compromiso de los ciudadanos. Para mantener o fomentar la confianza de los ciudadanos es esencial que se visualicen en sus vidas los beneficios del actuar de los jueces respecto con sus conflictos. Por ello, para fortalecer al poder judicial y a la justicia precisamente se debe dar más acceso a la justicia. Es decir, se debe incrementar la defensa pública, al igual que fomentar la diversidad lingüística en las decisiones judiciales para brindar justicia de calidad con inclusión a grupos sociales como las comunidades indígenas. Asimismo, un buen punto a mejorar sería el contratar jueces con más tiempo para la resolución de las controversias, tomando en cuenta su grado de complicidad. En Brasil, por ejemplo, ya que tienen un programa para ampliar el tiempo de servicio de juzgados ambientales y para jueces de materia civil entre grupos indígenas y ganaderos.

En segundo lugar, está la resolución local de conflictos. Se evidencian muchos problemas en Estados Unidos y América, en general, en relación con el manejo de controversias de manera local y comunitaria, sobre todo, en áreas rurales, donde no hay suficientes instituciones judiciales. Uno de los más grandes avances de América Latina en su época de democracia ha sido el funcionamiento de programas donde interviene el ciudadano, como la policía y la justicia comunitaria. Se puede ver en varios países avances concretos de la policía comunitaria en el mejoramiento de la seguridad de la población porque la gente puede participar directamente en la formación de su propia seguridad, al trabajar con oficiales locales, además de desarrollar e implementar otras estrategias, sea en casos de falta de orientación y asesoría judicial, como en la lucha frente a situaciones como la contaminación, el alcoholismo, las pandillas juveniles, problemas en las instituciones educativas, etc. En resumen, cuando se trate de motivos que alimenten las fuentes de inseguridad, se debe demostrar que la justicia puede responder. Es necesario poner la justicia en manos de la comunidad. Esto, debido a que la justicia constantemente enfrenta obstáculos como la inseguridad, la violencia y la falta de legalidad, cada día, de manera que la solución o respuesta debe involucrar a la justicia y a sus instrumentos.

Adicional a ello, es primordial que se instauren más alternativas de justicia. Como sabemos, en Ecuador, al igual que en otros países, métodos como la privación de libertad no son la solución. La solución es la justicia y la justicia tiene muchas formas. Una de ellas podría ser la toma de medidas que no se direccionen a la plena encarcelación de la persona que delinque, así encontramos estrategias como la restricción de tierras, las negociaciones entre las personas perjudicadas y las infractoras.

Finalmente, otra manera, sería el uso de circuitos locales y circuitos móviles de justicia donde se mantenga colaboración entre jueces rurales, personal de la justicia de diferentes áreas y de diferentes lugares de la respectiva nación para elaborar planes y fomentar la justicia a nivel comunitario.

M.J.M.P. Según su opinión, ¿cuáles serían las posibles medidas a tomar para resolver el panorama de inseguridad en el que se encuentran los jueces y las juezas de forma regional?

M.U. Yo creo que una de las fundaciones de la estabilidad de la democracia en América Latina es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Si estudiamos la transición a la democracia

en los ochenta y los noventa se puede ver que el acceso a las Cortes Interamericanas y el acceso a dicha justicia interamericana era un instrumento muy poderoso para los ciudadanos en la lucha para la democracia. Es importante que se refortalezca a estas instituciones, estos consejos interamericanos; yo creo que uno de los roles que se puede tener es la acción preventiva contra ataques en contra de la democracia, sanciones directas contra oficiales ejecutivos, presidentes, pero, sobre todo, durante los primeros ataques contra los jueces y fiscales; por ejemplo, en El Salvador y Nicaragua, para demostrar que no hay tolerancia, que van a haber consecuencias contra sus ataques contra la independencia judicial. Si un presidente, un líder, puede hacer un ataque, despedir jueces, matar a fiscales puede convertirse en la primera etapa de la destrucción de la democracia. Hay que prevenirlo antes que sea un colapso total o una demostración de la violencia en estos países. Y debe ser a través de la estructura regional, no solamente de la Corte Interamericana, sino también del Banco Interamericano de Desarrollo y a través de la Comisión Andina de Fomento. Hay muchos instrumentos financieros, de justicia y de políticas intergubernamentales también. Otro instrumento es contra los militares y los policías. Hay que cortar fondos de apoyo a estas instituciones si son utilizados contra los ciudadanos y contra la justicia. Es importante que sea una respuesta inmediata y fuerte, para evitar ataques contra la justicia.

X.S.C.M., ¿Tiene algún comentario adicional o recomendaciones referentes al tema para Ecuador o América Latina en general?

M.U. Me gustaría hablar sobre la situación de Ecuador, en especial, sobre la violencia que se está enfrentando actualmente, así como los problemas políticos y la necesidad de vigorizar la democracia. Es esencial el fortalecimiento de esta última, pues es una ventaja que para sus instituciones y para la participación ciudadana. Es de suma importancia que la base sea una sociedad civil fuerte que pueda contar con la intervención de todos los sectores sociales del país. Encuentro este aspecto como la clave del éxito de su democracia y su justicia.

Referencias bibliográficas

- Negretto, G. y Ungar, M. (1997). Independencia del poder judicial y Estado de Derecho en América Latina: los casos de Argentina y Venezuela. *Política y Gobierno*, 4 (1), 81-114.
- Ungar, M. (2016). Networks of criminality: The State and Crime Policy in Contemporary Democracy. *Desafíos*, 28 (2), 297-329.