



REVOLUCIÓN EN EL PROCESO PENAL LATINOAMERICANO:

DIFUSIÓN DE IDEAS LEGALES DESDE LA PERIFERIA

AUTOR:
MÁXIMO LANGER

**CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA
DE LAS AMÉRICAS**

REVOLUCIÓN EN EL PROCESO PENAL LATINOAMERICANO: DIFUSIÓN DE IDEAS LEGALES DESDE LA PERIFERIA

Máximo Langer*

* Profesor de Derecho, Universidad de California, Los Ángeles (UCLA); Doctor en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard; Abogado, Universidad de Buenos Aires. Este trabajo fue originalmente publicado en inglés en la Revista Estadounidense de Derecho Comparado (*American Journal of Comparative Law*), Vol. 55, p. 617, 2007; y ha sido traducido al español (junto con sus citas en inglés) por su autor. Este trabajo ganó el Premio Margaret Popkin 2007 por “mejor trabajo sobre el derecho” otorgado por la Sección Derecho y Sociedad de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés). Agradezco a las siguientes personas por sus comentarios sobre versiones anteriores de este trabajo: Richard Abel, Jack Beard, Craig Bradley, Alison Brysk, Devon Carbado, Mariano-Florentino Cuéllar, Joseph W. Doherty, Jorge Esquirol, Marcelo Ferrante, Stephen Gardbaum, Barbara Geddes, Hernán Gulloco, Linn Hammergren, Joel Handler, Bernard Harcourt, Roberto Gargarella, Guillermo Jorge, Kenneth Karst, Gerald López, Tracey Meares, Erin Murphy, Kal Raustiala, Mathias Reimann, David Sklansky, Carol Steiker, Richard Steinberg, Joseph Thome, y Peter Tiersma. También agradezco a los participantes en el seminario de profesores de la Facultad de Derecho de Loyola, Los Ángeles; el seminario de profesores de la Facultad de Derecho Boalt Hall de la Universidad de California, Berkeley; el Grupo de Profesores Jóvenes de la Facultad de Derecho de la UCLA; la Tercera Mesa Anual sobre Justicia Criminal que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale; el Seminario sobre Derecho Latinoamericano que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Washington, St. Louis, auspiciada por el Instituto Harris de Estudios Legales Globales; el Congreso 2007 de la LASA; y el seminario de profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato DiTella. También quiero agradecer a Willmai Rivera por su asistencia en esta investigación, y a Alice Ko, Daniel Koontz, y Todd Martin por su trabajo de edición de este trabajo. Como siempre, el Grupo

En los últimos 15 años, 14 países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales. Estas reformas son, posiblemente, la transformación más profunda que los procesos penales de América Latina han experimentado en sus casi dos siglos de existencia. Este trabajo muestra cómo una red de abogados latinoamericanos, que escribieron e implementaron los nuevos códigos, jugaron un papel crucial en esta ola de reformas. Esta red de entrepreneurs legales latinoamericanos –que este trabajo caracteriza como una red de expertos activistas del sur– propuso los nuevos códigos procesales como una solución para problemas tales como la falta de debido proceso, transparencia e ineficiencia, y caracterizó las reformas como una conversión de procesos inquisitivos a acusatorios. La clave del éxito de estos entrepreneurs legales fue su habilidad para convencer tanto a los

de Investigaciones Empíricas de la Facultad de Derecho de la UCLA y la Biblioteca de Derecho Hugh & Hazel Darling me brindaron excelente apoyo para esta investigación. Este proyecto de investigación es parte de la Mesa sobre Derecho Internacional y Comparado 2006-08 de la Facultad de Derecho de la UCLA sobre “Difusión de Normas en América Latina”. Agradezco al Decano Michael H. Schill de la Facultad de Derecho de la UCLA por seleccionar mi propuesta para la Mesa y por su apoyo a este proyecto. Escribí una parte sustancial de este trabajo como Profesor Becario del Instituto sobre América Latina de la UCLA con el apoyo de la Fundación Familia Faucett. Quiero expresar mi agradecimiento al Instituto y a la Fundación por este apoyo. Aunque no puedo mencionar sus nombres porque les prometí anonimidad, mi agradecimiento más especial es para mis entrevistados por su tiempo y disposición para compartir conmigo sus conocimientos y experiencias sobre las reformas procesales penales en América Latina.

actores internacionales como domésticos de que la adopción de los nuevos códigos procesales penales contribuiría a lograr los objetivos de estos distintos actores. A medida que más países de América Latina adoptaron nuevos códigos procesales penales, la referencia de los entrepreneurs legales a una tendencia regional en la materia también contribuyó a la diseminación de las reformas, porque generó una suerte de presión de grupo sobre actores en países que todavía no habían introducido las reformas, contribuyendo a un efecto cascada.

Una historia detallada de esta ola de reformas procesales penales latinoamericanas no ha sido realizada y este trabajo llena este vacío. Además, este trabajo contribuye a la literatura sobre transplantes legales y sobre la difusión de leyes, normas y políticas públicas a través del mundo en general, y América Latina en particular. Un rasgo original de esta ola de reformas procesales penales es que su modelo de difusión de ideas difiere de los modelos presentados en la literatura existente. Esta literatura ha analizado cómo las leyes, normas y políticas públicas normalmente se difunden sea desde el centro a la periferia –esto es, de países desarrollados a países en desarrollo, del norte al sur, o de occidente a oriente–; o como resultado exclusivo de las dinámicas domésticas de los países adoptantes de las reglas, normas o políticas públicas. En contraste, en el caso de lo que este trabajo llama difusión desde la periferia, las leyes, normas, y políticas públicas se difunden desde países periféricos a países centrales o a otros países periféricos. La ola de reformas procesales penales es un caso de difusión desde la periferia

porque los abogados latinoamericanos de la red de expertos activistas del sur fueron los autores intelectuales y promotores cruciales de las reformas. En este sentido, esta ola de reformas no es meramente un contraejemplo de los modelos existentes sino que forma la base de un nuevo modelo teórico que este trabajo introduce.

INTRODUCCIÓN

Las reformas procesales penales se han diseminado rápidamente en América Latina. En los últimos 15 años, 14 países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales. Estos códigos son, posiblemente, la transformación más profunda que los procesos penales latinoamericanos han experimentado en sus casi dos siglos de existencia. Si bien estas reformas no han sido exactamente iguales en todas estas jurisdicciones, los reformadores han descrito a estas reformas en términos similares, como una movida de un sistema inquisitivo a uno acusatorio o adversarial.

Como tales, las reformas tienen muchas características en común, incluyendo la introducción de juicios orales y públicos; la introducción y/o el fortalecimiento del ministerio fiscal; y la decisión de poner al fiscal en lugar del juez a cargo de la investigación preliminar. Otros cambios incluyen dar más derechos a los imputados frente a la policía y durante la investigación preliminar; introducir el principio de discreción fiscal; permitir mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos; y expandir el rol y la protección de la víctima en el proceso penal.

Basado en sesenta y dos entrevistas en profundidad con participantes en estas reformas –ver el apéndice metodológico para una detallada descripción de las preguntas realizadas y la metodología utilizada–, así como en la literatura existente y una serie de

documentos sobre las reformas, este trabajo mostrará cómo una red de abogados latinoamericanos, que trabajaron en la elaboración e implementación de los nuevos códigos, jugó un rol crucial en esta ola de reformas. Esta red de entrepreneurs legales latinoamericanos propuso los nuevos códigos procesales penales para resolver problemas tales como la falta de debido proceso, la insuficiente transparencia y la ineficiencia del sistema penal, y caracterizó las reformas como una conversión de procesos penales inquisitivos en acusatorios.

La clave para el éxito de estos entrepreneurs legales fue su habilidad para convencer a actores, tanto internacionales como domésticos, de que la adopción de los nuevos códigos procesales penales contribuiría a la obtención de los objetivos de los diferentes actores. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), así como otras agencias y bancos internacionales, estaban buscando formas de fortalecer los sistemas legales latinoamericanos para incentivar el desarrollo económico y la democracia en la región. El grupo de entrepreneurs legales latinoamericanos los convenció de que la adopción de los nuevos códigos contribuiría a estos objetivos.

La red de entrepreneurs legales latinoamericanos también convenció a los actores institucionales y políticos domésticos latinoamericanos de todo el espectro político de que las reformas traerían más debido proceso, eficiencia y transparencia al sistema penal. A medida que más países de América Latina adoptaron nuevos códigos procesales penales, la referencia de los

entrepreneurs legales a una tendencia regional también contribuyó a la diseminación de las reformas, ya que generó una especie de presión de grupo sobre los actores de países que todavía no habían introducido reformas, contribuyendo a un efecto cascada.

Con su descripción y análisis de esta ola de reformas procesales penales, este trabajo apunta a contribuir a dos literaturas académicas distintas. La primera es la literatura sobre proceso penal comparado y el derecho en América Latina. Una historia detallada de esta ola de reformas procesales penales latinoamericanas no ha sido contada, y este trabajo apunta a llenar ese vacío.¹

¹ Han existido trabajos sobre las reformas procesales penales en América Latina, pero se han concentrado en describir el contenido de los cambios legislativos e institucionales, en justificar la necesidad de las reformas, o en evaluar el éxito o fracaso de las reformas. Ver, p.ej., LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA (Julio B. J. Maier et al., 2000); JOSÉ MARÍA RICO, JUSTICIA PENAL Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA (1997); Cristián Riego, *Informe comparativo: Proyecto "Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina"* (2005), disponible en http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/inf_c_omp.pdf. También han existido estudios sobre algunos pocos países individuales que este trabajo citará más adelante. Sin embargo, ningún estudio ha intentado explicar porqué y cómo esta ola de reformas tuvo lugar a lo largo de toda América Latina y quiénes han sido los principales actores internacionales, transnacionales, y domésticos detrás de ellas. Las únicas dos excepciones parciales que conozco son ALBERTO M. BINDER & JORGE OBANDO, DE LAS "REPÚBLICAS AÉREAS" AL ESTADO DE DERECHO (2004); y Mauricio Duce & Rogelio Pérez Perdomo, *Citizen Security and Reform of the Criminal Justice System in Latin America*, en CRIME AND VIOLENCE IN LATIN AMERICA: CITIZEN SECURITY, DEMOCRACY, AND THE STATES 69 (Hugo Fröling & Joseph Tulchin

Este trabajo también contribuye a la literatura sobre trasplantes legales y sobre la difusión de leyes, normas y políticas públicas a través del mundo en general, y América Latina en particular. Esta literatura ha analizado qué tipo de actores pueden ser agentes de cambio a través de múltiples países y cómo las ideas tienden a difundirse de los países centrales a los periféricos. Esta particular ola de reformas procesales penales en América Latina es significativa porque presenta dos rasgos que no encuadran en las categorías teóricas existentes.

En primer lugar, la red latinoamericana que impulsó las reformas no encuadra en ninguno de los tres tipos principales de redes –redes de apoyo (advocacy)/movimientos sociales, redes gubernamentales transnacionales, y comunidades epistémicas– descritas en la literatura existente. Los abogados latinoamericanos trabajaron para estas reformas al mismo tiempo como expertos y activistas sin servir a un movimiento social más amplio. Este trabajo se referirá a este tipo de red como una *red de expertos activistas*, o, más específicamente, dado que los líderes han sido actores latinoamericanos, como una *red de expertos activistas del sur*.

El segundo rasgo original de esta ola de reformas es que la difusión de ideas en este caso difiere de los modelos presentes en la literatura existente. Esta literatura ha analizado cómo las leyes,

eds., 2003). Pero estos dos trabajos son incompletos en su cobertura. El primero de estos trabajos no analiza estos temas de un modo sistemático, y el segundo es muy breve. Además, estos dos trabajos omiten el rol de algunos de los actores claves en estas reformas tales como la red transnacional de abogados latinoamericanos.

normas y políticas públicas normalmente se difunden del centro a la periferia –es decir, de países desarrollados a países en desarrollo, de occidente a oriente, o del norte al sur–; o como resultado exclusivo de las dinámicas domésticas de los países adoptantes. En cambio, en el caso que este trabajo denomina *difusión desde la periferia*, las leyes, normas y políticas públicas se diseminan desde países periféricos a países centrales o a otros países periféricos. En este sentido, la ola de reformas procesales penales latinoamericanas no es meramente un contraejemplo a los modelos existentes, sino que constituye la base para un nuevo modelo teórico que este trabajo introduce.

Este trabajo está organizado en tres partes. La Sección I articula el concepto de *difusión desde la periferia* y explica los subtipos de este fenómeno, así como porqué y cómo ocurre. La Sección II ubica las reformas procesales penales dentro de la historia del proceso penal latinoamericano, describe los orígenes intelectuales y el contenido de las reformas, y explica los principales factores detrás de la ola de reformas. La Sección III también explica el concepto de *red de expertos activistas* y describe cómo difiere de las tres principales categorías teóricas existentes sobre redes. La Sección III explica cómo las reformas pueden ser caracterizadas como un caso de *difusión desde la periferia* y refuta un número de posibles cuestionamientos a esta caracterización.

Antes de empezar, es necesario realizar una pequeña nota terminológica. Los términos “inquisitivo” y “acusatorio” han sido usados con

muchos fines y en múltiples sentidos.² Para evitar engorrosas clarificaciones a lo largo de este trabajo, adoptaré el uso de los reformadores procesales penales latinoamericanos. Así, “acusatorio” se referirá a procesos penales que son orales y públicos; distinguen entre las funciones de investigación y juzgamiento; y proveen al ministerio fiscal, a la víctima y al imputado de un número de mecanismos para resolver el caso sin tener que ir a juicio. Este modelo también incluye amplios derechos para el imputado, participación popular en el juzgamiento del caso, y permite que la víctima tenga un rol más importante en el proceso penal. “Inquisitivo” se referirá a procesos penales que presentan los rasgos opuestos.

² Sobre las diferentes maneras en las cuales los términos “acusatorio” (o “adversarial”) e “inquisitivo” pueden ser usados, ver Máximo Langer, *La Dicotomía Acusatorio-Inquisitivo y la Importación de Mecanismos Procesales de la Tradición Jurídica Anglo-Sajona*, en PROCEDIMIENTO ABREVIADO 97 (Julio Maier & Alberto Bovino eds., 2001); y en LAS GARANTÍAS PENALES Y PROCESALES PENALES. ENFOQUE HISTÓRICO-COMPARADO 239 (Edmundo S. Hendler ed., 2001). Sobre el mejor modo de definir los términos “adversarial” e “inquisitivo” para capturar las diferencias actuales entre los procesos penales anglosajones y continental europeos y latinoamericanos, ver Máximo Langer, *The Rise of Managerial Judging in International Criminal Law*, 53 AM. J. COMP. L. 835, 838-47 (2005).

I. DIFUSIÓN DESDE LA PERIFERIA

La mayoría de las descripciones y teorías sobre trasplantes legales y la difusión de leyes, normas, y políticas públicas a través de países enfatizan dos modos diferentes mediante los cuales la difusión puede ocurrir.³

El primer grupo de descripciones y teorías enfatiza no la direccionalidad geográfica, sino temas, procesos, e incentivos comunes que Estados y actores domésticos enfrentan y que pueden llevarlos a adoptar leyes, normas y políticas públicas similares. Estas teorías proponen distintos mecanismos mediante los cuales este tipo de difusión puede ocurrir. La teoría evolutiva, el funcionalismo, y la teoría liberal de las relaciones internacionales enfatizan la idea que los Estados pueden adoptar leyes, normas, y políticas públicas similares en respuesta a problemas, procesos políticos y sociales, o estímulos externos similares.⁴ Análisis de elección racional (rational choice) de la política doméstica argumentan que las leyes, normas, y políticas públicas pueden difundirse entre Estados si éstas benefician los intereses de grupos

³ Para otras clasificaciones de trasplantes legales, ver, p.ej., Jonathan M. Miller, *A Typology of Legal Transplants: Using Sociology, Legal History and Argentine Examples to Explain the Transplant Process*, 51 AM. J. COMP. L. 839 (2003).

⁴ Ver, p.ej., ANNE-MARIE SLAUGHTER, A NEW WORLD ORDER (2004); B. S. Markesinis, *Learning from Europe and Learning in Europe*, en THE GRADUAL CONVERGENCE: FOREIGN IDEAS, FOREIGN INFLUENCES, AND ENGLISH LAW ON THE EVE OF THE 21ST CENTURY 1, 30 (B. S. Markesinis ed., 1994); Ugo Mattei, *Efficiency in Legal Transplants: An Essay in Comparative Law and Economics*, 14 INT'L REV. L. & ECON. 3 (1994).

poderosos dentro de cada país.⁵ La noción de coincidencia en análisis de trasplantes legales –es decir, la noción de que un número de elementos contingentes pueden o no alinearse fortuitamente para producir un trasplante legal– subraya la posibilidad de que la difusión puede transcurrir mediante un proceso relativamente casual.⁶

Un segundo grupo de descripciones y teorías enfatizan la direccionalidad geográfica y señalan que las leyes, normas, y políticas públicas se difunden desde los países centrales a otros países centrales o periféricos.⁷ Una vez más, distintas teorías enfatizan diferentes causas y mecanismos mediante los cuales estos procesos de difusión pueden ocurrir. Análisis neo-realistas de las relaciones internacionales y análisis de elección racional en el derecho internacional señalan que los Estados centrales pueden imponer leyes, normas, y políticas públicas sobre otros Estados mediante la fuerza, las amenazas u otros incentivos para avanzar sus propios intereses materiales.⁸ Análisis

⁵ Ver, p.ej., Jodi Finkel, *Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990s*, 47 LATIN AM. POL. & SOC'Y 87 (2005); Jodi Finkel, *Judicial Reform in Argentina: How Electoral Incentives Shape Institutional Change*, 39 LATIN AM. RES. REV. 56 (2004); Ran Hirschl, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, 11 IND. J. GLOBAL LEGAL STUD. 71 (2004).

⁶ Ver, p.ej., Alan Watson, *Aspects of Reception of Law*, 44 AM. J. COMP. L. 335, 339-41 (1996).

⁷ Ver, p.ej., Duncan Kennedy, *Three Globalizations of Law & Legal Thought: 1850-2000*, en THE NEW LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A CRITICAL APPRAISAL 19 (David M. Trubek & Alvaro Santos eds., 2006).

⁸ Ver, p.ej., STEPHEN KRASNER, SOVEREIGNTY: ORGANIZED HYPOCRISY (1999); Richard Steinberg, *The Transformation of European Trading States*, en THE STATE AFTER STATISM: NEW STATE ACTIVITIES IN THE AGE OF

neo-marxistas sugieren que la difusión puede ocurrir mediante las presiones del capital internacional sobre países centrales y periféricos y a través de la expansión del capitalismo mundial.⁹

De acuerdo a la sociología institucional, la teoría constructivista de las relaciones internacionales, análisis post-coloniales, y análisis de transplantes legales basados en la noción de prestigio, la difusión ocurre cuando los países periféricos emulan las leyes, normas, y políticas públicas de los países centrales.¹⁰ Análisis neo-bourdieuianos

LIBERALIZATION (Jonah D. Levy ed., 2006); Andrew T. Guzman, *A Compliance-Based Theory of International Law*, 90 CAL. L. REV. 1823 (2002). En el caso de las reformas legales en América Latina, un número de críticos han argumentado que Estados Unidos ha impuesto sus propias instituciones sobre los países de América Latina mediante dichos mecanismos. Ver, p.ej., JAMES A. GARDNER, *LEGAL IMPERIALISM: AMERICAN LAWYERS AND FOREIGN AID IN LATIN AMERICA* (1980).

⁹ Ver, p.ej., IMMANUEL WALLERSTEIN, *THE MODERN WORLD-SYSTEM I: CAPITALIST AGRICULTURE AND THE ORIGINS OF THE EUROPEAN WORLD-ECONOMY IN THE SIXTEENTH CENTURY* (1974); IMMANUEL WALLERSTEIN, *THE MODERN WORLD-SYSTEM II: MERCANTILISM AND THE CONSOLIDATION OF THE EUROPEAN WORLD-ECONOMY, 1600-1750* (1980); Ugo Mattei, *A Theory of Imperial Law: A Study on U.S. Hegemony and the Latin Resistance*, 10 IND. J. GLOBAL LEGAL STUD. 383 (2003).

¹⁰ Ver, p.ej., W. RICHARD SCOTT ET AL., *INSTITUTIONAL ENVIRONMENTS AND ORGANIZATIONS: STRUCTURAL COMPLEXITY AND INDIVIDUALISM* (1994); Martha Finnemore, *Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism*, 50 INT'L ORG. 325, 331-34 (1996); Alison Brysk et al., *After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations*, 8 EUR. J. INT'L REL. 267 (2002); Gianmaria Ajani, *By Chance and Prestige: Legal Transplants in Russia and Eastern Europe*, 43 AM. J. COMP. L. 93 (1995). En el caso de América Latina, un número de académicos han señalado cómo la identificación

enfatan que las ideas se difunden de los países centrales a otros países centrales o periféricos cuando estas ideas sirven los intereses de las élites en cada tipo de país.¹¹ Finalmente, los análisis de redes enfatizan que las ideas se pueden diseminar de los países centrales a los periféricos porque los países centrales tienen más recursos para tomar el primer paso en una cierta dirección, lo cual puede tener efectos de dependencia del camino tomado (path dependence) y efectos de redes sobre otros países.¹²

Sean cuales sean las razones y mecanismos para la difusión, este grupo de análisis basados en la direccionalidad geográfica enfatizan que el proceso de difusión puede ser representado del siguiente modo:

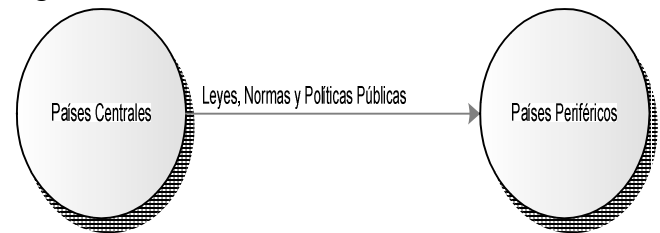


Figura 1. Difusión de Leyes, Normas y Políticas Públicas desde los Países Centrales a los Periféricos.

con un cierto grupo de Estados o actores extranjeros ha jugado un rol en la difusión de ideas legales en la región. Ver, p.ej., Jorge L. Esquirol, *The Fictions of Latin American Law (Part I)*, 1993 UTAH L. REV. 425 (1993).

¹¹ Ver, p.ej., YVES DEZALAY & BRYANT G. GARTH, *THE INTERNATIONALIZATION OF PALACE WARS* (2002); Loïc Wacquant, *Penal Truth Comes to Europe: Think Tanks and the 'Washington Consensus' on Crime and Punishment*, en CRIME, TRUTH AND JUSTICE: OFFICIAL INQUIRY, DISCOURSE, KNOWLEDGE 161 (George Gilligan & John Pratt eds., 2004).

¹² Ver, p.ej., Kal Raustiala, *The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, 43 VA. J. INT'L L. 1 (2002).

En este modelo, los países centrales pueden influenciarse mutuamente respecto de la adopción de leyes, normas y políticas públicas, así como competir entre ellos para influenciar a los países periféricos. Sin embargo, los países periféricos y sus actores están limitados a ser receptores de las leyes, normas y políticas públicas que son producidas y diseminadas desde los países centrales.¹³ En consecuencia, para este modelo, lo que ocurre en países periféricos es relevante sólo para entender qué forma particular las leyes, normas y políticas públicas difundidas toma en estos países periféricos, no para entender el proceso de difusión global o regional.¹⁴

La Figura 2 ofrece un ejemplo más detallado de cómo este tipo de difusión –que este trabajo llama *difusión desde el centro*– puede tener lugar.¹⁵

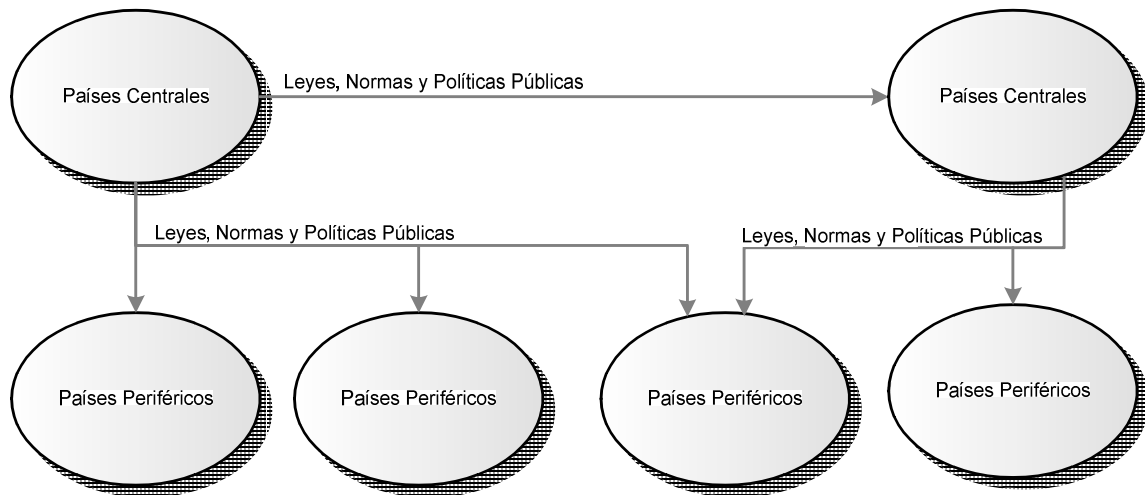


Figura 2. *Difusión de Leyes, Normas y Políticas Públicas desde los Países Centrales.*

¹³ Sobre la distinción entre campos de producción y recepción, ver Pierre Bourdieu, *The Social Conditions of the International Circulation of Ideas*, en BOURDIEU: A CRITICAL READER 221 (Richard Shusterman ed., 1999). Para una teoría sobre la recepción de ideas legales, ver Máximo Langer, *From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure*, 45 HARV. INT'L L.J. 1 (2004) [de aquí en adelante, Langer, *Legal Translations*].

¹⁴ Ver, p.ej., DIEGO LÓPEZ-MEDINA, *TEORÍA IMPURA DEL DERECHO* (2004); Amr Shalakany, *Between Identity and Redistribution: Sanhuri, Genealogy and the Will to Islamise*, 8 ISLAMIC L. & SOC'Y 203 (2001).

¹⁵ Para ejemplos de descripciones que proveen una forma de difusión que se parece a la presentada en la Figura 2, ver, p.ej., PETER ANDREAS & ETHAN NADELMANN, *POLICING THE GLOBE* (2006); DEZELAY & GARTH, *supra* nota 11; Steinberg, *supra* nota 8.

En contraste con los dos modelos recién descritos, este trabajo identifica un tercer modelo que yo llamo “difusión desde la periferia”. En este modelo, actores en países periféricos o semi-periféricos articulan y tienen un rol crucial en la difusión de leyes, normas, y políticas públicas a otros países centrales o periféricos.¹⁶ En consecuencia, en contraste con los otros dos modelos, la historia y la realidad social de los países periféricos pasa a ser relevante para explicar no sólo la recepción doméstica sino también la difusión regional y global de leyes, normas, y políticas públicas.

La *difusión desde la periferia* puede ocurrir o ser facilitada por muchos factores que varían dependiendo del caso estudiado. Algunos de estos posibles factores incluyen problemas, procesos políticos y sociales comunes, y shocks externos comunes. Otros factores que también pueden contribuir incluyen imposición, presiones e incentivos externos; emulación; los beneficios que las reformas pueden traer a las élites internacionales, transnacionales y domésticas; campañas de redes transnacionales; etc. Dado que muchos de estos factores también juegan un rol en los otros dos modelos de difusión, las contribuciones de las teorías y descripciones citadas al comienzo de esta sección proveen herramientas teóricas para el estudio de la *difusión desde la periferia*.

Sin embargo, la conceptualización y el estudio de la *difusión desde la periferia* como un tipo de difusión distintivo son importantes por, al menos, tres razones. Primero, la *difusión desde la periferia* debe ser tomada en cuenta como una hipótesis o grupo de hipótesis que pueden ser testeadas al estudiar procesos de difusión. Segundo, el estudio de la *difusión desde la periferia* puede proveer claves sobre cómo las leyes, normas, y políticas públicas se difunden en ciertas regiones del mundo, especialmente en aquellas que no incluyen países centrales, tales como África, América Latina, y el Medio Oriente. Tercero, la posibilidad de que la difusión pueda ser iniciada desde países periféricos o semi-periféricos significa que estudiar este tipo de países mejora nuestro entendimiento de nuestro mundo globalizado.

La direccionalidad geográfica de este proceso de difusión puede ocurrir de diferentes maneras. Denomino a las dos direcciones geográficas más importantes para los propósitos de este trabajo *difusión horizontal o semi-horizontal desde la periferia* y *difusión triangular desde la periferia*.

¹⁶ Es importante distinguir entre países periféricos y semi-periféricos para poder conceptualizar las desigualdades y diferencias que existen entre países en desarrollo, del sur, y del este. Estas diferencias pueden ser importantes para explicar los procesos de *difusión desde la periferia*.

En el caso de la *difusión horizontal o semi-horizontal desde la periferia*, las leyes, normas y políticas públicas se difunden desde actores en países periféricos o semi-periféricos a otros países periféricos o semi-periféricos sin participación sustancial de actores de países centrales.¹⁷ En este caso, el proceso de difusión puede ser representado como se indica en la Figura 3.

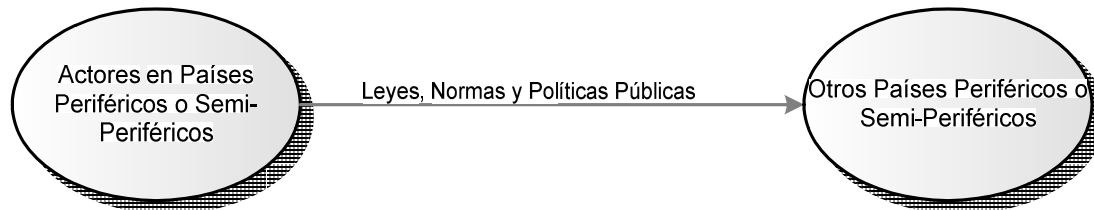


Figura 3. *Difusión Horizontal o Semi-horizontal desde la Periferia*

En el caso de la *difusión triangular desde la periferia*, actores en países periféricos son los autores intelectuales y juegan un rol crucial en la difusión de leyes, normas y políticas públicas a otros países periféricos, pero actores de países centrales también juegan un rol crucial en el proceso de difusión.¹⁸ Típicamente, en este caso, actores de países periféricos establecen alianzas con actores de países centrales, convenciéndolos de las virtudes de una reforma. Los actores de los países centrales traen entonces su promoción, presión, y recursos a otros países periféricos o semi-periféricos

¹⁷ Si bien la literatura sobre difusión y trasplantes legales no ha conceptualizado hasta ahora el modelo de *difusión desde la periferia*, casos de *difusión horizontal o semihorizontal desde la periferia* no son desconocidos. Ver, p.ej., Bernardino Bravo Lira, *Difusión del Código Civil de Bello en los Países de Derecho Castellano y Portugués*, en ANDRÉS BELLO Y EL DERECHO LATINOAMERICANO 343 (Rafael Di Prisco & José Ramos eds., 1987) (describiendo la influencia del Código Bello en los códigos civiles de varios países de América Latina); Raúl L. Madrid, *Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization*, 47 LATIN AM. POL. & SOC'Y, junio 2005, p. 23 (explicando cómo el modelo chileno de privatización de las jubilaciones se difundió a ciertos países de América Latina sin participación sustancial de actores de países centrales).

¹⁸ Para ejemplos de *difusión triangular desde la periferia*, ver ALISON BRYSK, FROM TRIBAL VILLAGE TO GLOBAL VILLAGE: INDIAN RIGHTS AND INTERNATIONAL RELATIONS IN LATIN AMERICA (2000) (describiendo cómo el movimiento de derechos indígenas en América Latina ha usado el derecho internacional y alianzas con actores internacionales para cambiar agendas, discursos y reglas a través de la región); Madrid, *supra* nota 17 (explicando que Chile fue el primero en ensayar la privatización de las jubilaciones, pero que el Banco Mundial tuvo un rol importante en la difusión de la idea a otros países de América Latina y Europa Central y Oriental); Ron Pagnucco, *The Transnational Strategies of the Service for Peace and Justice in Latin America*, en TRANSNATIONAL SOCIAL MOVEMENTS AND GLOBAL POLITICS 123 (Jackie Smith et al. eds., 1997) (describiendo cómo la Fundación Servicio Paz y Justicia o SERPAJ se alió con actores internacionales para avanzar sus cruzadas de derechos humanos en América Latina). Keck and Sikkink han articulado el concepto de la *forma boomerang de influencia* en la cual ONGs domésticas evitan a su Estado y directamente buscan aliados internacionales para intentar presionar a su Estado. Ver MARGARET E. KECK & KATHRYN SIKKINK, ACTIVISTS BEYOND BORDERS: ADVOCACY NETWORKS IN INTERNATIONAL POLITICS 12-13 (1998). La diferencia entre la *forma boomerang de influencia* y la *difusión triangular desde la periferia* es que mientras la primera describe las estrategias que actores locales pueden usar para avanzar sus agendas locales, la segunda describe procesos de difusión entre dos o más países.

para avanzar las reformas. En este caso, el proceso de difusión puede ser representado del siguiente modo:

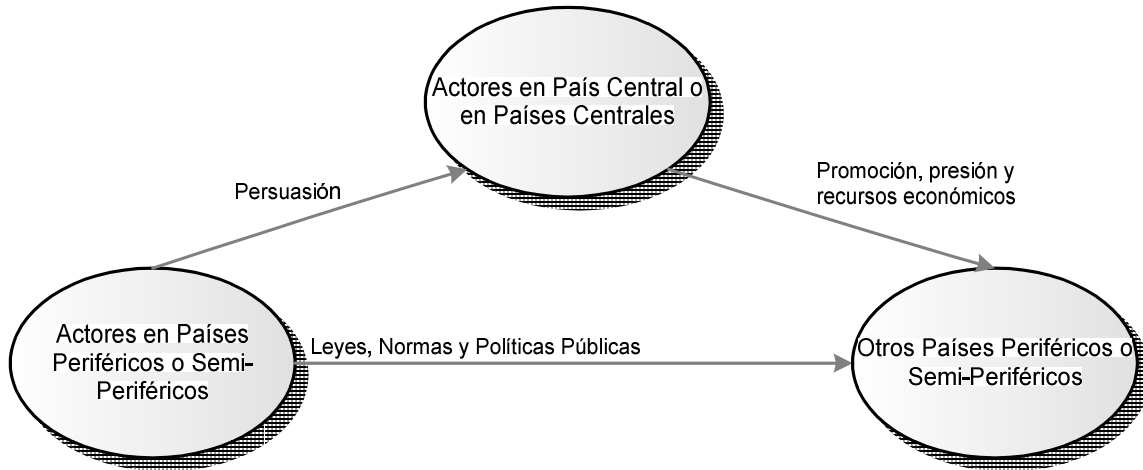


Figura 4. Difusión Triangular desde la Periferia

Este trabajo mostrará que la ola de reformas procesales penales en América Latina combina casos de *difusión horizontal o semi-horizontal desde la periferia* con casos de *difusión triangular desde la periferia*.

II. LA OLA DE CÓDIGOS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA

A. Los Códigos Inquisitivos Latinoamericanos

La principal legislación procesal penal para Hispano América durante el período colonial fueron *Las Siete Partidas* que consistían en siete libros que regulaban múltiples áreas del derecho.¹⁹ Completadas en 1265 durante el reinado de Alfonso I, su Libro III regulaba las cuestiones procesales.²⁰ Cuando la mayoría de los Estados de América Latina se convirtieron en entidades independientes entre las décadas de 1810 y 1830, la discusión sobre qué tipo de constituciones y leyes debían adoptar fue central para sus procesos de construcción como Estados y naciones.²¹ En el caso del proceso penal, la discusión se centró en parte sobre si los Estados latinoamericanos debían sumarse a la ola de reformas procesales penales europeas del siglo XIX, o bien debían adaptar los modelos españoles que habían prevalecido durante el período colonial a sus nuevas realidades políticas.

A comienzos del siglo XIX, Europa continental comenzó una serie de profundas reformas procesales penales.

¹⁹ Ver, p.ej., JULIO B. J. MAIER, I DERECHO PROCESAL PENAL 329, 333 (2d ed. 1996) [de aquí en adelante, MAIER, DERECHO].

²⁰ Para una edición reciente en inglés, ver 3 LAS SIETE PARTIDAS (Samuel Parsons Scott & Robert I. Burns eds., Samuel Parsons Scott trad., 2000).

²¹ Ver, p.ej., KENNETH KARST & KEITH ROSENN, LAW AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA (1975); MATTHEW C. MIROW, A HISTORY OF PRIVATE LAW AND INSTITUTIONS IN SPANISH AMERICA (2004); Roberto Gargarella, *Towards a Typology of Latin American Constitutionalism, 1810-60*, LATIN AM. RES. REV., junio 2004, p. 141.

En 1808, Napoleón adoptó su *Code d'instruction criminelle* que alejó a Francia del modelo inquisitivo representado por la *Ordonnance criminelle* de 1670 y tradujo un número de ideas del modelo procesal penal inglés a aquella jurisdicción continental europea.²² Siguiendo la tradición inquisitiva continental europea, el *Code d'instruction criminelle* estableció una investigación preliminar secreta y escrita en la cual el imputado tenía derechos muy limitados. Sin embargo, inspirado por el modelo inglés, el *Code d'instruction criminelle* también incorporó un juicio oral y público ante un jurado.²³

El *Code d'instruction criminelle* fue descrito como un modelo mixto porque incluyó una investigación preliminar inquisitiva y un juicio acusatorio.²⁴ Las ideas del *Code d'instruction criminelle* se diseminaron por toda Europa –incluyendo España– durante el siglo XIX,²⁵ y miembros de las élites latinoamericanas las conocían.²⁶ Las élites latinoamericanas

²² Ver, p.ej., ADHEMAR ESMEIN, HISTOIRE DE LA PROCÉDURE CRIMINELLE EN FRANCE (1882); JEAN-PIERRE ROYER, HISTOIRE DE LA JUSTICE EN FRANCE, DE LA MONARCHIE ABSOLUE À LA RÉPUBLIQUE (3d ed. 2001). Sobre la noción de conceptualizar este tipo de proceso como un proceso de traducción, ver Langer, *Legal Translations*, *supra* nota 13.

²³ Ver, p.ej., ESMEIN, *supra* nota 22; ROYER, *supra* nota 22.

²⁴ Ver, p.ej., RENÉ GARRAUD, TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET DE PROCÉDURE PÉNALE 10-22 (1907).

²⁵ Ver, p.ej., ESMEIN, *supra* nota 22; ROYER, *supra* nota 22.

²⁶ Ver, p.ej., Jorge Montt, *Mensaje del Código de Procedimiento Penal, Santiago, 31 de Diciembre de 1894*, en CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE 4 (Editorial Jurídica de Chile, 1957) (describiendo las tendencias

también conocían el proyecto de código para el estado de Louisiana de Edward Livingston, que también combinaba elementos de los derechos continental europeo y anglosajón e incluía un jurado.²⁷ Además, algunas élites latinoamericanas también prestaron atención a fuentes anglosajonas.²⁸

A pesar de que algunos actores latinoamericanos abogaron por la adopción de uno de estos modelos mixtos, la mayoría de los países de América Latina los rechazaron. Las élites latinoamericanas rechazaron estos códigos más liberales principalmente porque no les gustaban y desconfiaban profundamente de los juicios orales y públicos y por jurados, ya que pensaban que sus poblaciones no estaban preparadas para ellos.²⁹ En su lugar, los

europas en esta área). El Código de 1906 tuvo vigencia en Chile hasta los 2000s.

²⁷ Sobre la adopción por Guatemala del Código Livingston entre 1836 y 1838, ver Daniele Pompejano, *Jurisdicciones y Poder Político: Guatemala entre Liberales y Conservadores*, en DINÁMICAS DE ANTIGUO RÉGIMEN Y ORDEN CONSTITUCIONAL: REPRESENTACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN EN IBEROAMÉRICA 397 (Marco Bellingeri ed., 2000); David Vela, *Vida, Pasión y Muerte de los Códigos de Livingston*, V REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE GUATEMALA 160 (1943).

²⁸ Por ejemplo, la Constitución Argentina de 1853/60 menciona tres veces el establecimiento del juicio por jurados (arts. 24, 67.11 & 102). En 1871, el Congreso de la República Argentina creó una comisión de dos juristas, Florentino Gómez y Victorino de la Plaza, para redactar un proyecto de ley estableciendo y regulando el juicio por jurado, y otro sobre el proceso penal para el sistema federal. Los dos juristas presentaron sus proyectos (inspirados por el derecho estadounidense) al Congreso el 24 de abril de 1873, pero ninguno de los dos proyectos fue aprobado. Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 403-05.

²⁹ Ver, p.ej., Andrés D'Alessio, *The Function of the Prosecution in the Transition to Democracy*

procesos penales que las jóvenes repúblicas independientes adoptaron generalmente siguieron el modelo inquisitivo (creado por la Iglesia Católica y las monarquías absolutas) que había prevalecido en Europa continental e Hispano y Luso América entre los siglos XIII y XIX.³⁰ Los nuevos códigos no siguieron los códigos inquisitivos originales en tanto no autorizaron el uso de la tortura para obtener confesiones³¹ y limitaron el uso del sistema de prueba legal.³² Sin embargo, los principales rasgos de un típico código procesal penal latinoamericano siguieron el modelo inquisitivo del modo descrito a continuación.

En primer lugar, el proceso penal fue dividido en dos fases principales, la fase de investigación preliminar (usualmente llamada *sumario* o *instrucción*), y la fase de juzgamiento y determinación de la pena (usualmente

in Latin America, en TRANSITION TO DEMOCRACY IN LATIN AMERICA: THE ROLE OF THE JUDICIARY 187 (Irwin P. Stotzky ed., 1993); Montt, *supra* nota 26, p. 4-5; Vela, *supra* nota 27.

³⁰ Sobre el desarrollo del modelo procesal penal inquisitivo en Europa continental, ver MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 288-328.

³¹ Sobre la desaparición de la tortura legal en Europa continental, ver JOHN LANGBEIN, TORTURE AND THE LAW OF PROOF (1977); Mirjan Damaška, *The Death of Legal Torture*, 87 YALE L.J. 860 (1978).

³² Por remanentes del sistema de prueba legal en los códigos latinoamericanos, ver, p.ej., Código de Procedimientos en lo Materia Penal argentino de 1888 [de aquí en adelante, C.P.M.P. Arg. 1888] arts. 306 & 316; Código de Procedimiento Penal chileno de 1906 [de aquí en adelante, C.P.P. Chile 1906], arts. 459, 484, & 485-88. El C.P.M.P. Arg. 1888 se aplicó en el sistema federal argentino y la ciudad de Buenos Aires hasta 1992.

llamada *plenario* o *juicio*).³³ Ambas fases eran escritas.³⁴ De hecho, la columna vertebral de este proceso era el expediente que la policía y el juez de instrucción compilaban. Este expediente documentaba toda la actividad procesal desde el comienzo del proceso, incluyendo la prueba (declaraciones testimoniales, pericias, registros, secuestros, etc.) que el juez evaluaba en la fase de juzgamiento.³⁵

En segundo lugar, bajo estos códigos inquisitivos, un juez estaba a cargo de la investigación preliminar.³⁶ De este modo, el juez tenía, al mismo tiempo, un rol de investigación y juzgamiento durante esa etapa.³⁷ La investigación preliminar era de naturaleza muy inquisitiva: era secreta

³³ Ver, p.ej., Montt, *supra* nota 26, p. 8 (describiendo cómo el Libro II del C.P.P. Chile 1906 distinguía entre estas dos fases).

³⁴ Los códigos inquisitivos usualmente establecieron que la prueba debía ser producida en una audiencia pública durante la fase de juzgamiento. Ver, p.ej., C.P.P. Chile 1906, art. 454. Sin embargo, los tribunales usualmente no tuvieron salas de juicios para realizar dichas audiencias y tomaban la prueba del mismo modo en las fases de investigación preliminar y juzgamiento. Baso esta observación en mi propia experiencia profesional en el sistema de justicia penal de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. He escuchado descripciones similares de practicantes del derecho de otros países latinoamericanos tales como Colombia y Guatemala.

³⁵ Sobre el expediente en el C.P.P. Chile 1906, ver arts. 76-77 & 117; en el C.P.M.P. Arg. 1888, ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 411.

³⁶ Sobre este tema en el C.P.M.P. Arg. 1888, ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 409.

³⁷ Esto significaba que el juez podía investigar *motu proprio* la supuesta existencia de un delito por el cual el imputado era penalmente responsable. Al mismo tiempo, el juez podía expedir órdenes de registro y secuestro y dictar la prisión preventiva del imputado. Ver, p.ej., C.P.P. Chile 1906, arts. 156-83 & 255.

para el imputado y su abogado, al menos hasta cierto momento predeterminado;³⁸ y los derechos del imputado eran muy limitados durante esta fase. Por ejemplo, el imputado no tenía derecho a estar presente durante la recolección de elementos de prueba³⁹ o a conocer la imputación en su contra antes de ser interrogado por el juez de instrucción.⁴⁰ Además, con limitadas excepciones, la prisión preventiva del imputado era obligatoria.⁴¹

Tampoco había discrecionalidad fiscal, lo cual significaba que, en teoría, cada vez que la policía o el juez sabían sobre un posible delito, debían iniciar el proceso penal sin poder considerar la gravedad del delito o las características del imputado.⁴²

Finalmente, el mismo juez estaba a cargo de las fases de investigación preliminar y juzgamiento.⁴³ La fase de

³⁸ Ver, p.ej., C.P.P. Chile 1906, arts. 78-80; C.P.M.P. Arg. 1888, art. 180. Este último artículo fue posteriormente modificado, estableciendo que después de un período secreto inicial, el imputado tenía acceso al expediente. Sin embargo, los jueces podían renovar o extender, sin límite, este período de secreto inicial. Ver MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 411.

³⁹ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 33 (describiendo este fenómeno en Honduras antes de la reforma procesal penal).

⁴⁰ Ver, p.ej., C.P.M.P. Arg. 1888, art. 255.

⁴¹ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 410-11.

⁴² Ver, p.ej., C.P.P. Chile 1906, arts. 23-24, 28, & 36.

⁴³ Respecto del C.P.P. Chile 1906, ver Montt, *supra* nota 26, p. 5-7 (este Código no ha podido separar los roles del juez de investigación y juzgamiento). En el caso del C.P.M.P. Arg. 1888, esta conjunción de roles ocurría en los tribunales federales para todo tipo de casos penales. Sin embargo, en los tribunales de la ciudad de Buenos Aires —que estaban regulados por el mismo código— había dos jueces diferentes a

juzgamiento era de naturaleza más acusatoria. Por ejemplo, en un número de jurisdicciones, había un fiscal que debía formular la acusación contra el imputado. Este último y su defensor también tenían pleno acceso al expediente y podían requerir la recolección de prueba en esta fase.⁴⁴ Sin embargo, esta fase de juzgamiento también era muy inquisitiva, ya que era predominantemente escrita, de hecho secreta para la ciudadanía,⁴⁵ y no incluía un jurado. Además, el juez de sentencia podía decidir el caso basado en los elementos de prueba recogidos en el expediente que habían sido recolectados de un modo no acusatorio durante la fase de investigación preliminar.⁴⁶

Durante los siglos XIX y comienzos del XX, la mayoría de los países de la región adoptaron un modelo procesal penal similar al recién descrito.⁴⁷ Por ejemplo, Argentina adoptó un nuevo código procesal penal

basado en este modelo en 1888; Chile en 1906; Guatemala en 1877 y 1898; Paraguay en 1890; y Perú en 1862.⁴⁸

B. La Actual Ola de Códigos Acusatorios

Durante el siglo XX, muchos países de América Latina modificaron sus códigos originales e incluso aprobaron nuevos códigos. Sin embargo, casi ninguno de ellos cambió la estructura procesal penal inquisitiva básica descrita en la sección previa. Pero esta situación cambió durante los últimos quince años, en los cuales catorce países latinoamericanos y un número de jurisdicciones estatales y provinciales latinoamericanas reemplazaron los códigos inquisitivos por códigos más acusatorios.

La Tabla 1 resume la secuencia de adopción de estos códigos por los países latinoamericanos.

cargo de las fases de investigación preliminar y juzgamiento. Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 409.

⁴⁴ Ver, p.ej., C.P.P. Chile 1906, arts. 424-97.

⁴⁵ El artículo 479 del C.P.M.P. Arg. 1888 especificaba que, en la fase de juzgamiento, la prueba debía producirse en una audiencia pública. Pero dado que la totalidad del proceso era de hecho escrito, la ciudadanía no tenía acceso a la producción de prueba. Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 411.

⁴⁶ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 409; C.P.P. Chile 1906, art. 449.

⁴⁷ Las jurisdicciones que no siguieron este modelo incluyeron a Cuba, que quedó bajo control español hasta el final del siglo XIX y adoptó las ideas acusatorias de la legislación española de 1882; República Dominicana, que adoptó las ideas del *Code d'instruction criminelle* francés de 1808; y Brazil, que fue influenciado por Portugal. Ver Eberhard Struensee & Julio Maier, *Introducción*, en LAS REFORMAS PROCESALES PENALES EN AMÉRICA LATINA 22 (Julio B. J. Maier et al. eds., 2000).

⁴⁸ Ver, p.ej., Mauricio Duce, *Criminal Procedure Reform and the Ministerio Público: Towards the Construction of a New Criminal Justice in Latin America*, p. 12, 16 (1993) (tesis de Master en Ciencia Jurídica, Stanford Law School).

TABLA 1. ADOPCIÓN DE CÓDIGOS PROCESALES PENALES ACUSATORIOS EN AMÉRICA LATINA (1991-2006)

País	¿Introducción de un nuevo código acusatorio en los últimos quince años?	Año de adopción del nuevo código acusatorio
Argentina	Sí en el sistema federal y también en algunas provincias	Sistema federal (1991); provincia de Córdoba (1992); provincia de Buenos Aires (1997); y otras provincias
Bolivia	Sí	1999
Brasil	No	
Chile	Sí	2000
Colombia	Sí	2004
Costa Rica	Sí	1996
Cuba	No	
República Dominicana	Sí	2002
Ecuador	Sí	2000
El Salvador	Sí	1997
Guatemala	Sí	1992
Honduras	Sí	1999
México	No en el sistema federal, pero sí en algunas estados	Oaxaca (2006); Chihuahua (2006)
Nicaragua	Sí	2001
Panamá	No	
Paraguay	Sí	1998
Perú	Sí	2004
Uruguay	No	
Venezuela	Sí	1998

Fuentes: Códigos Procesales Penales e Informes del Centro de Estudios de Justicia de las Américas sobre Países Individuales

¿Qué explica esta ola de reforma de códigos que comparten rasgos acusatorios? Este desarrollo es un fenómeno complejo que necesariamente incluye múltiples causas. Sin embargo, un grupo de factores que ha contribuido a esta ola de reformas es un número de problemas que se volvieron importantes en las décadas de 1980 y 1990, abriendo ventanas para nuevas políticas públicas.⁴⁹

En primer lugar, las transiciones a la democracia en muchos países latinoamericanos durante las décadas de 1980 y 1990, y el creciente reconocimiento de los derechos humanos comenzando en la década de 1970, contribuyó a la percepción entre actores domésticos que los estándares de debido proceso eran demasiado bajos.⁵⁰ Para demostrar la permisividad de los estándares de derechos humanos

⁴⁹ Sobre el concepto de ventana abierta para políticas públicas, ver JOHN W. KINGDON, AGENDAS, ALTERNATIVES, AND PUBLIC POLICIES 203 (2d ed. 1997) (“Una ventana abierta para políticas públicas es una oportunidad para personas para empujar sus pequeñas soluciones o llamar la atención sobre sus problemas especiales”).

⁵⁰ Ver, p.ej., Struensee & Maier, *supra* nota 47, p. 17 (la aprobación de nuevos códigos en América Latina intentó desarrollar leyes criminales respetuosas del estado de derecho). Sobre las transiciones a la democracia en América Latina, ver, p.ej., TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE (Guillermo O’Donnell et al. eds., 1986); FAULT LINES OF DEMOCRACY IN POST-TRANSITION LATIN AMERICA (Felipe Agüero & Jeffrey Stark eds., 1998). Sobre la creciente importancia de los derechos humanos en América Latina desde los 1970s, ver, p.ej., CECILIA MEDINA QUIROGA, THE BATTLE OF HUMAN RIGHTS: GROSS, SYSTEMATIC VIOLATIONS AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM (1988); Stephen C. Ropp & Kathryn Sikkink, *International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala*, en THE POWER OF HUMAN RIGHTS 172 (Thomas Risse et al, 1999).

existentes y para fortalecer sus argumentos en favor de la reforma procesal penal, los miembros de la red presentaron definiciones de debido proceso, mostraron el alto porcentaje de personas en prisión preventiva, y argumentaron que la duración de la prisión preventiva en la región era irrazonablemente larga.⁵¹

Un segundo tema de creciente preocupación en América Latina, especialmente en los 90's, fueron las crecientes tasas delictivas, sean reales o percibidas. Los datos disponibles indican que las tasas delictivas en América Latina eran superiores a los de casi toda otra región en el mundo, y que se incrementaron desde los 80's hasta mediados de los 90's.⁵² La

⁵¹ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 405-12 & 469-733 (dando contenido a derechos constitucionales y derechos humanos relacionados con el proceso penal); ELÍAS CARRANZA ET AL., EL PRESO SIN CONDENA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTUDIO COMPARATIVO, ESTADÍSTICO Y LEGAL DE TREINTA PAÍSES, Y PROPUESTAS PARA REDUCIR EL FENÓMENO (1983); Elías Carranza Lucero, *Estado Actual de la Prisión Preventiva en América Latina y Comparación con los Países de Europa*, 26 JUECES PARA LA DEMOCRACIA 81 (1996). Ver también Entrevista Nro. 19 (la red definió en gran medida no sólo la solución, sino también el problema).

⁵² Ver, p.ej., John Bailey & Lucía Demmert, *Public Security and Police Reform in the Americas*, en PUBLIC SECURITY AND POLICE REFORM IN THE AMERICAS 8-9 (John Bailey & Lucía Dammert eds., 2006); Lisa Bhansali & Christina Biebesheimer, *Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America*, en PROMOTING THE RULE OF LAW ABROAD 305 (Thomas Carothers ed., 2006); Laura Chinchilla, *Experiences with Citizen Participation in Crime Prevention in Central America*, en CRIME AND VIOLENCE IN LATIN AMERICA: CITIZEN SECURITY, DEMOCRACY, AND THE STATE 205, 208-09 (Hugo Frühling et al. eds., 2003); Andrew Morrison et al., *The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy*

preocupación pública sobre el delito ha subido sustancialmente o se ha mantenido estable en un número de países latinoamericanos incluso después de mediados de los 90's.⁵³ Esta preocupación por el delito colocó a la eficiencia del sistema de justicia penal en la agenda de muchos gobiernos latinoamericanos y abrió ventanas para políticas públicas para reformadores proponiendo la adopción de códigos acusatorios.⁵⁴

Esta ola de democratización que tuvo lugar a través de la región durante los 80's y 90's y el creciente interés de instituciones internacionales en la relación entre desarrollo económico y estado de derecho dieron preeminencia a otros dos temas relacionados: la

Implications of Social and Domestic Violence, en *id.* 93; Catalina Smulovitz, *Citizen Insecurity and Fear: Public and Private Responses*, en *id.* 125. Las tasas criminales reales parecen haber declinado en la segunda mitad de los 90's, pero no en todos los países.

⁵³ Edgardo Alberto Amaya, *Security Policies in El Salvador, 1992-2002*, en BAILEY & DEMMERT, *supra* nota 52, p. 132, 137 (a pesar de que las tasas de victimización muestran una disminución del delito en El Salvador desde 1994, ha habido una persistente percepción de inseguridad que continúa hasta hoy); Smulovitz, *supra* nota 52, p. 125 (en Argentina, la preocupación de la sociedad por el delito ha aumentado sustancialmente desde abril de 1997, convirtiéndola en una de las tres mayores preocupaciones del país).

⁵⁴ Ver, p.ej., ALBERTO BINDER, *Perspectivas de la Reforma Procesal Penal en América Latina*, en JUSTICIA PENAL Y ESTADO DE DERECHO 201, 209 (1993) (el proceso penal inquisitivo es totalmente ineficiente para combatir la criminalidad moderna) [de aquí en adelante, Binder, *Perspectivas*]; Alberto Binder, *Proceso penal y desarrollo institucional. La justicia penal a las puertas del siglo XXI*, en *id.* 171 (el sistema inquisitivo genera una administración de justicia penal lenta y burocrática que obstaculiza la investigación del delito).

corrupción y la falta de rendición de cuentas de la administración de justicia.⁵⁵ Estos problemas se combinaron para crear un ambiente propicio para las reformas procesales.⁵⁶

Sin embargo, aun si estos problemas proveen un buen punto de partida para explicar esta ola de reformas procesales penales, es importante notar que estos problemas no pueden explicar por sí solos la decisión de reemplazar códigos inquisitivos con códigos acusatorios, ni tampoco la presentación de los códigos acusatorios como una posible solución a estos problemas. Hay muchas otras formas de resolver estos problemas, y no es claro si la adopción de códigos procesales penales acusatorios fue la mejor solución o la más eficiente.

Para poder explicar porqué catorce países latinoamericanos pensaron que el reemplazo de códigos inquisitivos con códigos más acusatorios ayudaría a resolver estos problemas, será necesario explicar quién propuso y diseñó estas reformas procesales, porqué lo hicieron, y porqué los actores internacionales y

⁵⁵ Ver, p.ej., FUNDACION MYRNA MACK, CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (1993); SUSAN ROSE-ACKERMAN, CORRUPTION AND GOVERNMENT (1999); FIGHTING CORRUPTION IN DEVELOPING COUNTRIES: STRATEGIES AND ANALYSIS (Bertram I. Spector ed., 2005).

⁵⁶ Ver, p.ej., Binder, *Perspectivas*, *supra* nota 54, p. 222-23 (la falta de legitimidad de los jueces y la administración de justicia requiere la publicidad y oralidad de los juicios penales); Luis Enrique Oberto G., *Sobre la Reforma Procesal Penal de Venezuela en el Marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, en EDGARDO BUSCAGLIA ET AL., LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SUS REPERCUSIONES EN VENEZUELA 65 (1998); 11 REVISTA SISTEMAS JUDICIALES: JUSTICIA Y CORRUPCIÓN (2006).

domésticos los apoyaron. Dividiré mi análisis en tres períodos históricos: 1939 a 1980, 1980 a comienzos de los 90's, e inicios de los 90's hasta el 2006.

C. Primer Período: 1939-1980

1. Los Orígenes Intelectuales Remotos de la Red y los Límites de los Anteriores Intentos de Reforma: La Escuela Procesal Penal Cordobesa y los "Códigos Modernos"

Como ya fuera mencionado, casi ninguna de las jurisdicciones latinoamericanas se alejó del modelo procesal penal inquisitivo básico hasta la ola de reformas que es objeto de este trabajo. Un grupo de remarcables excepciones tuvieron su origen en el Código de Procedimiento Penal de 1939 de la provincia de Córdoba, Argentina.⁵⁷

Argentina tiene un sistema federal, en el cual cada una de sus provincias tiene su propio código procesal penal. En 1937, el entonces gobernador de Córdoba, Amadeo Sabattini del partido radical, designó una comisión para redactar un nuevo código procesal penal para la provincia. La comisión estuvo compuesta por dos profesores liberales –en el sentido del liberalismo político– de la Universidad

⁵⁷ Otras pocas jurisdicciones también adoptaron códigos más acusatorios durante el siglo XX. Éstas incluyeron a Perú con su código de 1940, Brasil con su código de 1941, y Panamá con su código de 1986. Pero ninguno de estos códigos influenciaron la ola de reformas procesales penales bajo estudio en este trabajo y es por ello que nos concentraremos en el código de Córdoba de 1939.

Nacional de Córdoba: Alfredo Vélez Mariconde y Sebastián Soler.⁵⁸

Las principales fuentes para su proyecto fueron los códigos procesales penales italianos de 1913 y 1930.⁵⁹ Como sofisticados juristas, Vélez Mariconde y Soler no se limitaron a copiar esas fuentes, sino que tradujeron a la realidad cordobesa sólo aquellas ideas que consideraron más persuasivas.⁶⁰ El nuevo código contenía muchos elementos acusatorios, tales como un juicio oral y público;⁶¹ el dar más derechos al imputado durante la investigación preliminar;⁶² y el poner al fiscal a cargo de la investigación preliminar respecto de delitos menores.⁶³

⁵⁸ Ver *Decreto de Designación de la Comisión Redactora*, Córdoba, 19 enero de 1937, en PROVINCIA DE CÓRDOBA, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL LEY 3831, p. 17 (Edición Oficial 1941). El Gobernador Sabattini había designado un tercer jurista, Ernesto S. Peña, para ser miembro de la comisión, pero éste no pudo participar debido a otros compromisos. Ver *Nota de la Comisión*, Córdoba, noviembre 27 de 1937, en *id.*, p. 19 [de aquí en adelante, *Nota*].

⁵⁹ Ver PROVINCIA DE CÓRDOBA. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL, *Exposición de Motivos*, en *id.*, p. 25-98 [de aquí en adelante, *Motivos*]. El Código Procesal Penal italiano de 1930 fue elogiado por su técnica legislativa, pero estaba basado en su contenido en la ideología del fascismo; mientras que el Código de 1913 fue percibido como más liberal. El Código de Córdoba adoptó la técnica legislativa del Código italiano de 1930, basándose para su contenido sustantivo en las ideas del Código de 1913. Ver p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 416.

⁶⁰ Para tener una idea de la sofisticación legal de Vélez Mariconde y Soler, basta con leer la introducción al Código de Córdoba, que tiene más de setenta páginas. Ver *Motivos*, *supra* nota 59, p. 25-98.

⁶¹ Ver PROVINCIA DE CÓRDOBA. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL (1939), art. 382 y ss.

⁶² Ver *id.*, arts. 68, 99-109, 173.3-174, 211-14, 247-49, & 325-26.

⁶³ Ver *id.*, p. art. 64, 197, & 311-24 (el fiscal está a cargo de la investigación preliminar para

Sin embargo, el Código de Córdoba contenía todavía muchos elementos inquisitivos. No incluía jueces legos,⁶⁴ mantenía el principio de legalidad procesal,⁶⁵ y conservaba al juez de instrucción para delitos graves.⁶⁶ Además, la investigación preliminar era escrita y secreta hasta la declaración del imputado ante el juez.⁶⁷

Vélez Mariconde y Soler presentaron el Código de Córdoba como un proyecto modernizador, argumentando que los viejos códigos inquisitivos habían sido caducos desde su creación ya que no habían seguido las aspiraciones democráticas y liberales de la Constitución argentina y las tendencias continentales europeas del siglo XIX hacia códigos más acusatorios.⁶⁸ Como resultado de este articulado objetivo modernizador, el Código de Córdoba de 1939 y los códigos que lo siguieron son conocidos como los “códigos modernos”.⁶⁹

delitos con pena de hasta dos años de prisión). Esta reforma apuntó a incrementar la eficiencia del sistema de justicia penal en el manejo de delitos menores. Ver *Motivos*, *supra* nota 59, p. 60-61.

⁶⁴ Vélez Mariconde y Soler no incluyeron ninguna clase de participación popular en el tribunal porque aparentemente desconfiaban del jurado. Ver *Motivos*, *supra* nota 59, p. 41, 70, & 85.

⁶⁵ Ver *Motivos*, *supra* nota 59, p. 37; PROVINCIA DE CÓRDOBA, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL (1939), art. 5.

⁶⁶ Ver *id.*, arts. 25 & 203-96.

⁶⁷ Ver *id.*, arts. 138 & 213.

⁶⁸ Ver *Nota*, *supra* nota 58, p. 19 (el nuevo código procesal penal responde a los postulados liberales de la constitución); *Motivos*, *supra* nota 59, p. 25 (los códigos inquisitivos argentinos siguieron el código procesal penal español que la propia España ya había abandonado).

⁶⁹ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 422.

Durante los 40's y 70's, el Código de Córdoba se convirtió en un modelo para otras provincias argentinas, algunas de las cuales incluso contrataron a Vélez Mariconde para redactar sus códigos.⁷⁰ Las provincias de Santiago del Estero (1941), San Luis (1947), Jujuy (1950), La Rioja (1950), Mendoza (1950), Catamarca (1959), Salta (1961), San Juan (1961), La Pampa (1964), Entre Ríos (1969), Corrientes (1971) y Chaco (1971) adoptaron “códigos modernos”.⁷¹

Vélez Mariconde era profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, y posiblemente el doctrinario argentino de derecho procesal penal más prestigioso de su generación. Dado que la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba era la principal facultad de derecho fuera de Buenos Aires, atrajo estudiantes de muchas provincias argentinas, lo que contribuyó a esparcir el conocimiento sobre el código cordobés a lo largo de Argentina.⁷²

Luego de que las V Jornadas del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal identificaron al Código de Córdoba de 1939 como el modelo a ser seguido para un código procesal penal modelo para la región, Costa Rica adoptó un nuevo código procesal penal en 1973 basado en el Código de

Córdoba.⁷³ Vélez Mariconde y Clariá Olmedo, otro miembro de la escuela procesal penal cordobesa, participaron en su redacción.⁷⁴

A pesar del apoyo del Instituto, el Código de Córdoba de 1939 no se diseminó más allá, sea en Argentina o en América Latina, por varias razones. En primer lugar, durante los 40's y 70's, Argentina y buena parte de América Latina eran políticamente inestables, con débiles administraciones civiles siendo constantemente reemplazadas por gobiernos militares autoritarios. Como resultado, algunos intentos de reforma fueron dejados de lado.⁷⁵ Los regímenes militares no estaban preocupados por los derechos humanos, el debido proceso, o la transparencia gubernamental. Además, la seguridad no era una de las mayores preocupaciones de la agenda social; y los gobiernos militares, que en general lidiaron con delitos como la violencia política evitando la aplicación del derecho, tenían poca motivación para reformar los códigos procesales penales.⁷⁶

⁷³ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 424. Para una explicación del trasfondo histórico de esta reforma, ver LINN A. HAMMERGREN, THE POLITICS OF JUSTICE AND JUSTICE REFORM IN LATIN AMERICA 219-23 (1998).

⁷⁴ Entrevistas Nros. 35 & 62.

⁷⁵ Por ejemplo, la administración civil de Arturo Frondizi, que le había pedido a Vélez Mariconde que redactara un proyecto de código procesal penal federal para Argentina, sólo estuvo en el poder por tres años (1959-62) antes de ser removida por un golpe militar. Entre 1928 y 1983, golpes militares removieron a todos los gobiernos electos democráticamente en Argentina antes del final de sus términos constitucionales —con la única excepción del primer gobierno de Juan Domingo Perón en 1946-52—.

⁷⁶ Ver, p.ej., CONADEP, NUNCA MÁS (1984); THE COMMISSION ON THE TRUTH FOR EL SALVADOR, FROM MADNESS TO HOPE: THE 12-

⁷⁰ Vélez Mariconde redactó los códigos procesales penales de las provincias de Corrientes y Mendoza. Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 421.

⁷¹ Ver, p.ej., Ricardo Levene (h.), *Prólogo*, en C. VÁZQUEZ IRUBUBIETA & R. A. CASTRO, I PROCEDIMIENTO PENAL MIXTO 11 (1968); MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 421.

⁷² Entrevista Nro.54.

Finalmente, dejando de lado la falta de interés gubernamental y social en reformar los códigos, tampoco había todavía una red de reformadores procesales penales bien establecida fuera de los círculos académicos, ni apoyo de las agencias de desarrollo internacional o de los bancos internacionales para promover reformas.

D. Segundo Período: 1980-Comienzos de los 90's

1. Los Orígenes Intelectuales Recientes de la Red: El Proyecto de Código Procesal Penal de 1986

Cuando los militares argentinos dejaron el poder en diciembre de 1983, un nuevo presidente civil democráticamente electo, Raúl Alfonsín, asumió su cargo. El gobierno de Alfonsín introdujo una serie de importantes reformas legales, tales como la legalización del divorcio, e inició un estudio sobre qué reformas institucionales el país necesitaba como parte de su transición a la democracia.⁷⁷ Los funcionarios solicitaron consejo sobre qué hacer respecto de la administración de justicia penal a Julio B.J. Maier, un profesor de derecho de la Universidad de Buenos Aires que

YEAR WAR IN EL SALVADOR (1993), disponible en http://www.usip.org/library/tc/doc/reports/el_salvador/tc_es_03151993_toc.html; OFICINA DE DERECHOS HUMANOS DEL ARZOBISPADO DE GUATEMALA, GUATEMALA: NUNCA MÁS (1998); UNITED NATIONS, INFORME DE LA COMISIÓN DE ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999).

⁷⁷ Ver, p.ej., CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, REFORMA CONSTITUCIONAL: DICTAMEN PRELIMINAR DEL CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1986).

también había sido juez en la ciudad de Buenos Aires y que suscribía a los principios del liberalismo político.⁷⁸

Maier había estudiado con Vélez Mariconde en la Universidad de Córdoba y había realizado estudios de posgrado en Alemania.⁷⁹ En su opinión, uno de los principales problemas de la administración de justicia en el sistema federal argentino era la naturaleza inquisitiva de su código procesal penal.⁸⁰ Maier pensaba que el código no sólo carecía de suficientes derechos para el imputado, sino que también era ineficiente, poco confiable, y no transparente.⁸¹ Sus críticas del modelo inquisitivo se basaron en parte en el análisis de Vélez Mariconde, pero fueron mucho más allá, como este trabajo analizará luego en detalle. Además, mientras que Vélez Mariconde había considerado los problemas de debido proceso del modelo inquisitivo sólo como violaciones de la Constitución Argentina, Maier encuadró estos problemas como violaciones tanto de la Constitución Argentina, como de las declaraciones y tratados internacionales y regionales de derechos humanos.⁸²

Como Vélez Mariconde, Maier propuso redactar un código procesal penal más acusatorio como solución a

⁷⁸ Mirna Goransky, *El derecho penal que he vivido. Entrevista al Profesor Julio B.J. Maier*, en ESTUDIOS SOBRE JUSTICIA PENAL. HOMENAJE AL PROFESOR JULIO B. J. MAIER 977, 992 (David Baigun et al., 2005); Entrevistas Nros. 26 & 54.

⁷⁹ Ver Fundación Konex, <http://www.fundacionkonex.org/premios/curriculom.asp?ID=2808> (visitado el 7 de junio de 2007).

⁸⁰ Ver, p.ej., Julio B.J. Maier, *Exposición de Motivos*, en PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN 651-55 (1986) [de aquí en adelante, *Exposición*].

⁸¹ *Id.*, p. 654-55.

⁸² *Id.*, p. 653.

estos problemas.⁸³ Este proyecto –conocido como el Proyecto Maier del 86– menciona al Código de Córdoba de 1939 como su fuente principal.⁸⁴ Sin embargo, su otra fuente principal fue la Ordenanza Procesal Penal alemana (*Strafprozessordnung* o StPO) que contenía muchas de sus ideas principales.⁸⁵ Maier no se limitó a copiar las ideas presentadas en sus fuentes, sino que examinó cuidadosa y críticamente estas ideas y las tradujo a sus propios principios políticos y legales y a la realidad argentina.⁸⁶

Maier criticó cinco aspectos del código inquisitivo y propuso soluciones para cada uno de ellos. En primer lugar, Maier criticó la fase de juzgamiento del Código de 1888 –en la cual un juez profesional individual decidía el caso basado en los elementos de prueba reunidos en el expediente– como arbitraria, poco confiable, ineficiente, y no transparente.⁸⁷ Como Vélez Mariconde, Maier pensó que la solución a estos problemas era establecer juicios orales y públicos. Pero a diferencia de Vélez Mariconde, Maier abogó por la participación popular en el tribunal de juicio como un medio para mejorar la rendición de cuentas de la administración de justicia penal a la

ciudadanía.⁸⁸ Sin embargo, en lugar de adoptar el modelo anglosajón de juicio por jurados, el Proyecto Maier siguió el sistema alemán del tribunal de escabinos compuesto por jueces legos y profesionales.⁸⁹

La segunda crítica que Maier le realizó al Código inquisitivo argentino de 1888 fue que proveía insuficientes derechos al imputado durante la investigación preliminar. Según Maier, la investigación preliminar secreta en la cual el imputado no conocía los hechos que se le imputaban violaba derechos garantizados por la Constitución Argentina y los tratados internacionales de derechos humanos, tales como el

⁸⁸ ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA PENAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO 15 (1988) [de aquí en adelante, ANTEPROYECTO]. Maier también mantuvo que, dado que la Constitución Argentina menciona el juicio por jurados en tres ocasiones, la Constitución requería esta participación popular. Ver, p.ej., *Exposición, supra* nota 80, p. 653; ANTEPROYECTO, p. 15-16.

⁸⁹ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 428-29. Dado que Maier quería que la mayoría del tribunal tuviera entrenamiento legal pero no estuviera compuesta por jueces profesionales, ingeniosamente diseñó un tribunal compuesto por cinco miembros: dos jueces profesionales, dos escabinos sin formación legal, y un abogado. Ver ANTEPROYECTO, *supra* nota 88, arts. 30, 71 & 81. Además, para preservar la imparcialidad de los jueces del juicio, el Proyecto del 86 se apartó del Código de Córdoba de 1939 y la StPO y prohibió que los jueces que habían tomado decisiones durante la investigación preliminar pudieran servir como jueces de juicio en el mismo caso. Ver PROYECTO DE CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA NACIÓN (1986), art. 22 [de aquí en adelante, PROYECTO]. Además, parcialmente inspirado por ideas anglosajonas, el Proyecto del 86 le dio al tribunal de juicio un rol menos activo en el interrogatorio de los testigos, y le permitió al tribunal decidir sobre las cuestiones de culpabilidad y determinación de la pena en dos audiencias diferentes. *Id.*, arts. 314 & 287.

⁸³ *Id.*, p. 654-55.

⁸⁴ *Id.*, p. 668. De hecho, Maier presentó el Proyecto del 86 como una continuación del proceso de reforma que los códigos modernos habían iniciado. *Id.*, p. 652. Maier también usó como fuentes otros códigos modernos argentinos; dos proyectos de código que no habían sido convertidos en ley; los códigos español, francés e italiano; e ideas del derecho anglosajón. *Id.*, p. 668-69.

⁸⁵ Entrevista Nro. 26.

⁸⁶ Sobre la idea de traducción legal, ver Langer, *Legal Translations, supra* nota 13.

⁸⁷ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 410-11, 586-87, & 645-46.

derecho de defensa y el derecho contra la autoincriminación del imputado.⁹⁰ Tomando como fuentes el Código de Córdoba de 1939 y la StPO, el Proyecto del 86 expandió los derechos del imputado durante la investigación preliminar estableciendo: 1) el derecho a conocer la imputación y los elementos de prueba en su contra antes de declarar; 2) el derecho a negarse a declarar sin que ello pueda ser utilizado en su perjuicio; 3) el derecho a consultar con su abogado antes de declarar; 4) el derecho a un defensor de oficio; y 5) el derecho a requerir la práctica de medios de prueba.

⁹¹ El Proyecto Maier fue un paso más allá que el Código de Córdoba de 1939 y la StPO, prohibiendo que la policía le tomara declaración al sospechoso.⁹²

La tercera crítica de Maier al código inquisitivo era también una crítica a los códigos modernos, dado que Maier cuestionó la prisión preventiva automática del imputado para todos los delitos que no admitían una pena de

ejecución condicional.⁹³ En el Proyecto del 86, Maier se basó en parte en la StPO y propuso que sólo se pudiera dictar la prisión preventiva en contra del imputado para prevenir el peligro de fuga o de entorpecimiento de la investigación.⁹⁴ Pero motivado por la interpretación que Maier le dio al principio de inocencia, el Proyecto del 86 protegió los derechos del imputado en esta área en mayor medida que la StPO.⁹⁵

La cuarta crítica de Maier respecto del juez de instrucción se aplicaba tanto al Código de 1888 como al Código de Córdoba de 1939.⁹⁶ Según Maier, estos códigos les pedían a los jueces de instrucción realizar la tarea psicológicamente imposible de investigar con celo el caso y permanecer distante e imparcial al decidir cuestiones interlocutorias respecto de ese mismo caso.⁹⁷ Según Maier, este rol dual era

⁹⁰ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 579.

⁹¹ Ver PROYECTO, *supra* nota 89, art. 41. Basado en la StPO § 136a, el Proyecto del 86 también estableció que cualquier información obtenida en violación de cualquiera de estas disposiciones no podía ser utilizada para fundar decisiones en contra del imputado, aun cuando éste hubiera dado su consentimiento expreso para infringir alguna regla o para utilizar su declaración. *Id.*, art. 52.

⁹² *Id.*, art. 48. El trasfondo para esta prohibición fue el extenso uso de la tortura por parte de la policía y el gobierno militar durante los gobiernos militares en Argentina. Maier no citó ninguna fuente respecto de esta prohibición. Pero la conveniencia de esta prohibición ya había sido discutida dentro de la Escuela Procesal Penal cordobesa (ver MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 668), y la idea de Maier fue probablemente asegurar que la policía no tuviera un incentivo para torturar a los detenidos.

⁹³ Ver JULIO B. J. MAIER, II LA ORDENANZA PROCESAL PENAL ALEMANA 77-80 (1982). Sobre la regulación de este tema en el Código de Córdoba de 1939, ver ALFREDO VÉLEZ MARICONDE, EL PROYECTO DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1939), art. 345

⁹⁴ Ver PROYECTO, *supra* nota 89, art. 202.2.

⁹⁵ *Id.*, art. 202 (mencionando la StPO § 112 como su fuente). A diferencia de la StPO § 112a, que establece como fundamento para el dictado de la prisión preventiva el peligro que el imputado cometa ciertos delitos, Maier concluyó que el principio de inocencia sólo permite la prisión preventiva del imputado cuando hay riesgo de fuga o de entorpecimiento de la investigación. Ver JULIO B. J. MAIER, SOBRE LA LIBERTAD DEL IMPUTADO (1981). Es por ello que rechazó la peligrosidad como justificación de la prisión preventiva y no incluyó la regulación de la StPO § 112a en el Proyecto del 86.

⁹⁶ Recuerde el lector que en el Código de Córdoba de 1939, el fiscal estaba a cargo de la investigación preliminar sólo respecto de delitos menores.

⁹⁷ Ver *Exposición*, *supra* nota 80, p. 660-61.

problemático porque violaba el debido proceso y afectaba la calidad de muchas investigaciones.⁹⁸ El juez que tomaba seriamente su rol de protector de los derechos constitucionales de los imputados tendría problemas para servir como un celoso investigador —y viceversa—.⁹⁹ Para solucionar estos problemas, el Proyecto del 86 puso al fiscal a cargo de la investigación preliminar¹⁰⁰ y limitó el rol del juez a tomar decisiones interlocutorias durante esa fase.¹⁰¹ Siguiendo el modelo del proceso penal alemán y el de otras jurisdicciones continentales europeas¹⁰² —en lugar del modelo estadounidense— el Proyecto del 86 concibió al fiscal como un oficial imparcial que tenía que buscar igualmente elementos de prueba de cargo y de descargo,¹⁰³ y permitir a la defensa la examinación de las actuaciones salvo que su publicidad entorpeciera el descubrimiento de la verdad.¹⁰⁴ El fiscal también estaba obligado a llevar a cabo los medios de prueba propuestos por la defensa que fueran pertinentes y útiles.¹⁰⁵

⁹⁸ *Id.*, p. 659-61.

⁹⁹ *Id.*, p. 660 (el buen inquisidor mata al buen juez y el buen juez destierra al inquisidor).

¹⁰⁰ *Id.*, p. 661, art. 68.

¹⁰¹ *Id.*, p. 661.

¹⁰² Ver *id.*, p. 661, y las fuentes citadas en el PROYECTO para los arts. 68 & 232.

¹⁰³ Ver PROYECTO, *supra* nota 89, arts. 69, 232 & 250.

¹⁰⁴ *Id.*, art. 255.

¹⁰⁵ *Id.*, art. 256. Dado que el Proyecto del 86 dio un rol más prominente a los fiscales, Maier también escribió un anteproyecto de ley orgánica del ministerio público. Maier pensó que el sistema sería más eficiente no sólo por distinguir más claramente entre los roles de persecución y juzgamiento, sino también por crear una poderosa institución del ministerio fiscal que tendría flexibilidad para asignar casos entre los fiscales, permitiría que ciertos fiscales se especializaran en la investigación de ciertos delitos, y funcionaría como un escudo contra las

Finalmente, Maier criticó el Código de 1888 y el Código de Córdoba de 1939 por carecer de la flexibilidad necesaria para tener un sistema de justicia penal eficiente. El principio de legalidad procesal no permitía a los funcionarios a cargo de la investigación concentrarse en los casos más importantes y desestimar los menos importantes. Además, Maier pensó que requerir la realización de un juicio para juzgar todos los delitos menores era un desperdicio innecesario de recursos.¹⁰⁶ Como resultado, el Proyecto del 86 incluyó una serie de mecanismos designados para aliviar al sistema de justicia penal de los casos menores y permitir que los casos fueran resueltos con mayor rapidez. Nuevamente inspirado por la StPO alemana —en lugar de por el principio de discreción fiscal casi ilimitada estadounidense— el Proyecto del 86 adoptó el principio de oportunidad,¹⁰⁷ e incluyó la suspensión del proceso a prueba,¹⁰⁸ y el

interferencias políticas. Ver ANTEPROYECTO, *supra* nota 88.

¹⁰⁶ Ver *Exposición*, *supra* nota 80, p. 669.

¹⁰⁷ De acuerdo a este principio, en ciertos supuestos explícitamente especificados por la ley, el fiscal podía desestimar casos con el consentimiento del tribunal incluso si el delito había sido cometido. Ver PROYECTO, *supra* nota 89, art. 230.

¹⁰⁸ Luego de que el imputado declarara durante la investigación preliminar, el tribunal podía ordenar la suspensión del proceso sujeto a que el imputado cumpliera una serie de condiciones. *Id.*, art. 231. Aunque el Proyecto del 86 no citó ninguna fuente para este mecanismo, este último estuvo probablemente inspirado por el sistema anglosajón, dado que el mecanismo es mencionado con el término de lengua inglesa “probation”. Ver *Exposición*, *supra* nota 80, p. 669.

procedimiento monitorio para casos menores.¹⁰⁹

Al igual que Vélez Mariconde con el Código de Córdoba de 1939, Maier presentó el Proyecto del 86 como un proyecto de modernización, adoptando el argumento de Vélez Mariconde que el código procesal penal federal estaba basado en un modelo caduco que había sido abandonado hacía mucho tiempo en Europa.¹¹⁰ Sin embargo, Maier también pensó el Proyecto del 86 como una herramienta para la democratización y la transformación política de la administración de justicia penal.¹¹¹

El gobierno de Alfonsín presentó el Proyecto del 86 en el Congreso de la República Argentina en 1987. El Proyecto generó un debate académico y público en Argentina que cambió el foco de la discusión de la comparación entre los códigos inquisitivos y los modernos a la comparación de los códigos modernos con el Proyecto del 86.¹¹² El debate fue

¹⁰⁹ Si luego de formulada la acusación, el fiscal y el imputado estaban de acuerdo respecto del uso de este mecanismo, el tribunal podía dictar sentencia sin necesidad de realizar un juicio. Las fuentes de este mecanismo fueron la StPO, el Código italiano de 1930, y los códigos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Ver PROYECTO, *supra* nota 89, arts. 371-73.

¹¹⁰ Ver, p.ej., *Exposición*, *supra* nota 80, p. 651 (el Código de 1888 sumió al país en esta materia en un atraso cultural que ya alcanza un siglo), 654 (el Código de 1888 funciona de un modo contrario a la práctica universal).

¹¹¹ *Id.*, p. 652 (este Proyecto tiene como fundamento y meta rescatar el sistema republicano en el ámbito de la administración de justicia penal); Entrevista Nro. 26 (para Maier y su grupo, el proyecto de reformar la administración de justicia penal tuvo una fuerte dimensión política).

¹¹² Ver, p.ej., HACIA UNA NUEVA JUSTICIA PENAL (Consejo para la Consolidación de la

más allá de la oposición entre peronistas y radicales. De hecho, un número de peronistas progresistas apoyaron las ideas del Proyecto del 86.¹¹³

Pero el Congreso no aprobó como ley el Proyecto del 86. En 1987, el gobierno de Alfonsín había comenzado a perder poder político y nunca pudo recuperarlo.¹¹⁴ Luego de que el gobierno de Menem asumiera en 1989, un nuevo código procesal penal federal fue aprobado en 1991.¹¹⁵ El Código de 1991 (de aquí en adelante, C.P.P. Arg.) estuvo basado en los códigos modernos, pero también incorporó un número de ideas del Proyecto del 86.¹¹⁶

Además, entre 1991 y 1992, la provincia de Córdoba aprobó un nuevo

Democracia ed., 1989). Uno de los críticos principales al Proyecto del 86 fue Ricardo Levene, un ex protegido judicial de Juan Domingo Perón. Levene criticó el Proyecto del 86, y propuso en su lugar la adopción de un código moderno. Ver Entrevistas Nros. 26 & 54.

¹¹³ Goransky, *supra* nota 78, p. 992-93 (describiendo el apoyo de Carlos Arslanián y Joaquín Da Rocha al Proyecto del 86).

¹¹⁴ Ver, p.ej., MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 432.

¹¹⁵ Levene redactó la versión inicial de este código. Levene también había seguido el modelo de los códigos modernos cuando redactó el Código Procesal Penal de la provincia de La Pampa de 1960. Sin embargo, había realizado una lectura conservadora de los códigos modernos que incrementaba los poderes de la policía y removía al fiscal de la investigación de los delitos menores. Entrevista Nro. 26.

¹¹⁶ Por ejemplo, el Código de 1991 dio al juez de instrucción la facultad de delegar la investigación preliminar en el fiscal, y prohibió a la policía el interrogatorio del sospechoso. Ver C.P.P. Arg., arts. 196 & 184. Reformas posteriores al Código de 1991 también incorporaron ideas del Proyecto del 86 tales como la suspensión del proceso a prueba y el procedimiento abreviado. Ver C.P.P. Arg., arts. 293 & 431.

código procesal penal basado en el Proyecto del 86.¹¹⁷ El principal apoyo al nuevo código provino de José Cafferata Nores, el Ministro de Justicia de Córdoba, quien era miembro de la escuela de derecho procesal penal cordobesa y que había sido miembro de una comisión que trabajó en el Proyecto del 86.¹¹⁸

2. El Proyecto del 86 Se Vuelve Regional: El Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica y la Redacción del Código de Guatemala

El Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal fue creado en 1957 con el fin de reunir procesalistas de América Latina, España, y Portugal.¹¹⁹ El primer presidente del Instituto, Niceto Alcalá Zamora y Castillo –procesalista penal español que estuvo exilado en Argentina y México durante el régimen de Franco–¹²⁰ sugirió que la creación de un código procesal penal modelo para los países de Iberoamérica debía ser uno de los principales proyectos del

Instituto.¹²¹ El Instituto sostenía que redactar códigos modelo contribuiría a la integración económica y política de América Latina que era necesaria en una era en la cual el mundo se estaba moviendo hacia la regionalización.¹²²

Alcalá Zamora quería que el Código de Córdoba de 1939 fuera la principal fuente del Código Procesal Penal Modelo porque era “el mejor de América y uno de los mejores del mundo”.¹²³ No fue entonces sorprendente que el Instituto designara a Vélez Mariconde y Clariá Olmedo para que comenzaran a trabajar en el proyecto.¹²⁴ En 1978, en las VI Jornadas del Instituto Iberoamericano en Venezuela, Clariá Olmedo presentó las Bases para un Código Modelo (Vélez Mariconde había fallecido) que incluían casi un código completo.¹²⁵

En las mismas jornadas, el Instituto designó una comisión de juristas para continuar el trabajo sobre el proyecto y a Maier como miembro de ella. Maier tomó las Bases de Clariá Olmedo como una de las fuentes para su trabajo en el Código Modelo. Pero otras

¹¹⁷ Ver Provincia de Córdoba, Argentina, Ley 8123 (aprobada el 5 de diciembre de 1991; publicada en el Boletín Oficial el 16 de enero de 1992).

¹¹⁸ Goransky, *supra* nota 78, p. 992; Entrevista Nro. 26.

¹¹⁹ Ver Historia del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, http://www.iidp.org/index.cgi?wid_seccion=3&wid_item=8 (visitado el 7 de junio de 2007). Los miembros del Instituto están listados en http://www.iidp.org/index.cgi?wAccion=persona&wParam=miembros&wid_seccion=4&wid_grupo_news=0.

¹²⁰ Ver *Palabras del doctor Fix-Zamudio en la ceremonia luctuosa*, en REFORMA PROCESAL. ESTUDIOS EN MEMORIA DE NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO 9 (1987).

¹²¹ Ver *Breve Historia del Código Modelo*, en CÓDIGO PROCESAL PENAL MODELO PARA IBEROAMÉRICA 7 (1989) [de aquí en adelante, *Breve Historia*].

¹²² Ver *La Integración Americana, Hacia la Integración Institucional. Tratados, Organismos, Tribunales, Códigos Modelos*, en INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO PROCESAL, EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL MODELO PARA IBEROAMÉRICA (1988).

¹²³ Alcalá Zamora pensaba que el Código de Córdoba de 1939 era particularmente bueno porque había integrado sabiamente el espíritu de la Ley en Enjuiciamiento Penal española con la técnica de la StPO y el Código Procesal Penal italiano. Ver MAIER, DERECHO, *supra* nota 19, p. 417.

¹²⁴ Ver *Breve Historia*, *supra* nota 121, p. 7-8.

¹²⁵ Ver *Breve Historia*, *supra* nota 121, p. 8.

fuentes, tales como el Código de Córdoba de 1939 y la StPO, fueron más influyentes sobre su trabajo. Maier presentó los primeros cien artículos para un Código Modelo en las siguientes jornadas en Guatemala, pero luego dejó de trabajar en el proyecto durante varios años.¹²⁶ Luego de finalizar el Proyecto del 86, Maier continuó su trabajo sobre el Código Modelo con la profesora brasilera Ada Pellegrini Grinover.¹²⁷ En 1988, en las XI Jornadas del Instituto en Brasil, Maier presentó el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, que el Instituto aprobó como tal.¹²⁸

El Código Procesal Penal Modelo tiene la misma estructura y presenta las mismas ideas que el Proyecto del 86, casi palabra por palabra. La única diferencia significativa es la inclusión de versiones alternativas de unas pocas regulaciones, designadas para permitir a los diferentes países elegir las soluciones apropiadas a sus necesidades. Las cuestiones reguladas de este modo incluyen el alcance de la participación de la víctima como querellante en el proceso penal,¹²⁹ la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales actúen como querellantes en casos que afectan

intereses colectivos,¹³⁰ y la posibilidad de incluir un jurado popular o un tribunal escabinado.¹³¹

Las ideas contenidas en el Proyecto del 86 también se difundieron regionalmente a través del trabajo de Maier en Guatemala. Al final de los 80's, Maier fue contratado por el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para escribir un informe y realizar recomendaciones respecto del sistema penal y los derechos humanos en Guatemala.¹³² Luego de dos meses en Guatemala, Maier concluyó que el código inquisitivo de ese país creaba problemas significativos en la administración de justicia penal, y, una vez más, recomendó la adopción de un código más acusatorio.¹³³

En Guatemala, gobiernos militares habían formalmente abandonado el poder en 1986. Se habían realizado elecciones abiertas, y el gobierno civil del demócrata cristiano Vinicio Cerezo estaba entonces en el poder. Edmundo Vásquez Martínez, un prestigioso jurista especializado en derecho comercial y derecho constitucional, estuvo de acuerdo con el

¹²⁶ Entrevista Nro. 54; Goransky, *supra* nota 78, p. 991.

¹²⁷ Goransky, *supra* nota 78, p. 991; *Breve Historia*, *supra* nota 121, p. 8-9.

¹²⁸ *Breve Historia*, *supra* nota 121, p. 8-9; Julio B. J. Maier, Historia Breve del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica 3 (en el archivo del autor).

¹²⁹ Ver CÓDIGO PROCESAL PENAL MODELO PARA IBEROAMÉRICA, nota al art. 78 (incluyendo la posibilidad de que la víctima pueda tener más poderes procesales que en el Proyecto del 86, y que cualquier ciudadano pueda actuar como querellante en ciertos casos).

¹³⁰ *Id.*, nota al art. 78.

¹³¹ *Id.*, Apéndice II.

¹³² Ver Goransky, *supra* nota 78, p. 993.

¹³³ Entrevista Nro. 26 (Maier criticó el sistema de justicia penal guatemalteco por tener los mismos problemas que el sistema de justicia penal argentino); Alberto M. Binder & Julio B. J. Maier, *Conclusión del Proyecto Base. Entrega Oficial al Organismo Judicial*, en NUEVA LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL: JUICIO ORAL 155 (1992-1993). Para un explicación de los principales rasgos inquisitivos del Código de Guatemala de 1973, ver Luis Rodolfo Ramírez & Miguel Ángel Urbina, *Guatemala*, en LAS REFORMAS PROCESAL PENALES EN AMÉRICA LATINA 456-465 (Julio B. J. Maier et al. eds., 2000).

análisis de Maier.¹³⁴ Sostenedor del liberalismo político al igual que Maier,¹³⁵ Vásquez Martínez había sido designado como juez y presidente de la Corte Suprema de Guatemala para fortalecer la independencia del Poder Judicial.¹³⁶ Vásquez Martínez invitó a Maier a Guatemala para ayudar a desarrollar modos de reformar el sistema de justicia guatemalteco.¹³⁷ Al final de los 80's, Maier trajo a Alberto Binder, un abogado argentino que lo había asistido durante la redacción del Código Modelo y el Proyecto del 86, para que lo ayudara a trabajar en un nuevo Código Procesal Penal para Guatemala.¹³⁸

La transición a la democracia en Argentina y Guatemala abrió espacios políticos e institucionales para liberales políticos como Maier y Vásquez Martínez que siempre habían creído en el estado de derecho.¹³⁹ Históricamente,

¹³⁴ Ver Entrevistas Nros. 26, 38, 44, & 50. A pesar de que Vásquez Martínez no era un procesalista penal, él había redactado un código procesal penal para Guatemala en 1986 junto con Hugo González Cervantes. Este proyecto estuvo basado en las Bases de Clariá Olmedo. Pero el proyecto no se convirtió en ley. Ver Binder & Maier, *supra* nota 133, p. 11-12.

¹³⁵ Ver Entrevistas Nros. 26, 39, & 44.

¹³⁶ Entrevistas Nros. 39 & 50 (describiendo la apertura de espacio político para la independencia judicial en aquel tiempo, y las demandas de Vásquez Martínez por independencia judicial). Sobre las medidas que Guatemala tomó para aumentar la independencia judicial y sobre sus resultados, ver Rachel Sieder, *Renegotiating 'Law and Order': Judicial Reform and Citizen Responses in Post-War Guatemala*, en 10 DEMOCRATIZATION 137, p. 145-47 (2003).

¹³⁷ Entrevista Nro. 44; Goransky, *supra* nota 78, p. 993.

¹³⁸ Goransky, *supra* nota 78, p. 992-93.

¹³⁹ Entrevista Nro. 26 (uno de los motores intelectuales de las reformas procesales penales provino de liberales políticos que querían

en la mayoría de los países latinoamericanos, tanto la derecha –que apoyó los gobiernos militares y la doctrina de la seguridad nacional estadounidense durante la Guerra Fría– como la izquierda –que adoptó la violencia política como medio para obtener el poder– habían subestimado y desestimado los ideales de la democracia y el estado de derecho.¹⁴⁰

Para la derecha, el estado de derecho había sido una molesta e innecesaria limitación a su poder para mantener relaciones económicas desiguales y aplastar a la oposición política.¹⁴¹ Para la izquierda, profundamente influenciada por el marxismo, el derecho era simplemente superestructura, no un ideal que valiera la pena perseguir.¹⁴²

Con la transición a la democracia, parte de la izquierda redescubrió la importancia de los ideales de las elecciones libres y el estado de derecho. Años antes del final de la

construir instituciones y hacer acuerdos con gobiernos socialdemócratas).

¹⁴⁰ La doctrina de la seguridad nacional estadounidense durante la Guerra Fría estableció la contención y la eliminación de la influencia comunista como una prioridad para América Latina. Para elementos adicionales sobre esta doctrina, ver, p.ej., Stephen J. Randall, *Ideology, National Security, and the Corporate State: the Historiography of U.S.-Latin American Relations*, LATIN AM. RES. REV, Vol. 27 Nro. 1, p. 205 (1992).

¹⁴¹ Ver, p.ej., THOMAS CAROTHERS, IN THE NAME OF DEMOCRACY: U.S. POLICY TOWARD LATIN AMERICA IN THE REAGAN YEARS 14 (1991) (describiendo cómo durante la mayor parte del siglo XX, El Salvador fue dominado por una oligarquía económica reaccionaria aliada con militares brutales y represivos).

¹⁴² Ver, p.ej., Entrevista Nro. 23 (explicando este fenómeno en Chile); HUGH COLLINS, MARXISM AND LAW (1996).

Guerra Fría, esta parte de la izquierda latinoamericana respondió a los horrores de la violencia política y el terrorismo de estado que habían tenido lugar en los 70's y los tempranos 80's mediante la renuncia a la violencia política como medio para obtener el poder y suscribiendo en su lugar a las elecciones libres, la deliberación pública, y el estado de derecho.¹⁴³ Para alguien transitando este tipo de trayectoria política como Binder, trabajar en los códigos procesales penales acusatorios fue un modo de poner en práctica estos ideales.¹⁴⁴

Binder se había educado con los Jesuitas y había estudiado en la Universidad de Buenos Aires. Era miembro de la izquierda católica y había suscrito a la teología de la liberación, tanto intelectual como políticamente.¹⁴⁵

¹⁴³ Por ejemplos de intelectuales trabajando dentro de esta trayectoria política, ver, p.ej., CAMINOS DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA (Fernando Claudin & Ludolfo Paramio eds., 1984); y ENSAYOS SOBRE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN ARGENTINA (José Nun & Juan Carlos Portantiero eds., 1987).

¹⁴⁴ Entrevista Nro. 26 (sin el debate dentro de la izquierda latinoamericana durante los tempranos 80's sobre la necesidad de incorporar la cuestión democrática a todo proyecto de transformación social, Binder y otros miembros de la red de expertos activistas no se hubieran interesado en las reformas procesales penales).

¹⁴⁵ Entrevista Nro. 26. La teología de la liberación latinoamericana es una escuela de pensamiento y teología comprometida en la lucha por los derechos de los pobres y los oprimidos. Uno de sus textos fundacionales fue escrito por el padre peruano GUSTAVO GUTIÉRREZ, A THEOLOGY OF LIBERATION (1971). Para descripciones de este escuela teológica, ver, p.ej., Harvie M. Conn, *Theologies of Liberation: An Overview*, en TENSIONS IN CONTEMPORARY THEOLOGY 637 (Stanley N. Gundry & Alan F. Johnson eds., 1979); PAUL E. SIGMUND, LIBERATION THEOLOGY AT THE CROSSROADS (1990).

Para él, trabajar en un código procesal penal acusatorio era un modo de mejorar las condiciones de las clases bajas. Un código acusatorio daría a los imputados, típicamente miembros de las clases bajas, más derechos contra el maltrato y el castigo arbitrarios por parte de la policía, los fiscales, y jueces.¹⁴⁶ Además, Binder pensaba que los nuevos códigos harían al sistema de justicia penal más efectivo en la persecución y el castigo de delitos cometidos por poderosos.¹⁴⁷

Fue así como las ideas de Maier, Binder, y el Código Modelo fueron atractivas para algunos guatemaltecos de izquierda.¹⁴⁸ Por otra parte, la transición a la democracia y el fin de la Guerra Fría convencieron a algunos miembros de la derecha latinoamericana que los gobiernos militares con sus violaciones a los derechos humanos ya no eran una opción política atractiva. El fortalecimiento de las instituciones y la mejora de la actuación económica se convirtieron en los objetivos de algunos miembros de este espacio político.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ver Entrevista Nro. 31 (citando a Binder diciendo en un congreso en Chile que el sistema penal era una "tritadora de carne pobre"). Dentro del ambiente intelectual de Binder en Buenos Aires, la criminología crítica fue una escuela de pensamiento que enfatizó el rol del sistema de justicia penal en el manejo de las clases bajas. Para un volumen representativo de la criminología crítica, ver EL PENSAMIENTO CRIMINOLÓGICO: UN ANÁLISIS CRÍTICO (Roberto Bergalli et al. eds., 1983).

¹⁴⁷ Ver Binder, *Perspectivas*, *supra* nota 54, p. 209.

¹⁴⁸ Ver Entrevistas Nros. 28 & 39 (describiendo cómo personas de la izquierda guatemalteca hallaron las ideas de Binder atractivas).

¹⁴⁹ La evolución de la ideología del intelectual y periodista argentino Mariano Grondona es representativa de este fenómeno. Grondona apoyó regímenes militares pero durante los 80's descubrió el liberalismo político y su potencial para el desarrollo económico. Ver los libros de

Dado que el Código Modelo prometía al mismo tiempo debido proceso, eficiencia, y transparencia, algunos políticos y funcionarios de derecha también hallaron las ideas del Código atractivas.¹⁵⁰

El 23 de marzo de 1989, Maier y Binder presentaron a Vásquez Martínez su proyecto de código procesal penal, basado fuertemente en el Código Modelo y el Proyecto del 86.¹⁵¹ Con el apoyo de la USAID, este proyecto fue luego revisado por una comisión técnica guatemalteca dirigida por Alberto Herrarte, un profesor de derecho penal que suscribía al liberalismo político, y César Barrientos, un abogado de izquierda que había estado exilado durante gobiernos militares.¹⁵² En el Congreso guatemalteco, Arturo Soto Aguirre, un legislador trabajando en el espacio político de derecha recién descrito, fue el principal impulsor del nuevo código.¹⁵³ En 1992, el Congreso

Mariano Grondona *LOS PENSADORES DE LA LIBERTAD* (1986); *VALUES AND DEVELOPMENT* (1988); *TOWARD A THEORY OF DEVELOPMENT* (1990); *EL POSLIBERALISMO* (1993); & *LA CORRUPCIÓN* (1993).

¹⁵⁰ Entrevista Nro. 26 (las reformas procesales penales se convirtieron en un proyecto atractivo para la derecha modernizadora).

¹⁵¹ Ver Binder & Maier, *supra* nota 133, p. 153 & 12.

¹⁵² Ver Entrevistas Nros. 39, 45, & 48; U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *GUATEMALA: ACTION PLAN, FY 1994-FY 1995*. Para una descripción por el propio César Barrientos del proceso de reforma del procedimiento penal en Guatemala y América Latina, ver CÉSAR CRISÓSTOMO BARRIENTOS PELLECCER, *PODER JUDICIAL Y ESTADO DE DERECHO 197-249* (2001).

¹⁵³ Ver Entrevistas Nro. 39 (un número de legisladores en el Congreso guatemalteco con conexiones con el sector bancario tenían clara la idea que Guatemala necesitaba el estado de derecho para progresar. Arturo Soto Aguirre, presidente de la comisión de legislación y

guatemalteco aprobó el nuevo Código Procesal Penal guatemalteco, que comenzó a aplicarse en julio de 1994.¹⁵⁴

3. El Retorno de la USAID a la Reforma Legal en América Latina

Las últimas tres subsecciones han explicado el rol jugado por la combinación de una serie de problemas en la administración de justicia penal y un contexto de procesos de democratización política para abrir ventanas para la reforma de políticas públicas, así como porqué Julio Maier, Alberto Binder, y otros abogados latinoamericanos propusieron reemplazar los códigos inquisitivos con códigos acusatorios como solución a estos problemas. En la década de 1980, un número de actores de los Estados Unidos también comenzaron a trabajar en el área de la justicia penal en América Latina y jugaron un rol crucial en la diseminación de estas reformas.

En 1961, el presidente de los Estados Unidos John F. Kennedy lanzó la Alianza para el Progreso y estableció la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).¹⁵⁵ Dentro del contexto de la Guerra Fría, el objetivo geopolítico de la Alianza para el Progreso y la USAID fue alentar el desarrollo económico para reducir el

asuntos constitucionales del Congreso, fue el más importante entre ellos), Nros. 48, & 50. Soto Aguirre era legislador por el Frente Republicano Guatemalteco, un partido político de derecha. Entrevista Nro. 28.

¹⁵⁴ Ver Ramírez & Urbina, *supra* nota 133, p. 467.

¹⁵⁵ Ver USAID History, http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html (visitado el 7 de junio de 2007).

riesgo de que grupos comunistas y de izquierda tomaran el poder en países en desarrollo.¹⁵⁶ Entre la segunda mitad de los 60's y la primera mitad de los 70's, la USAID tuvo dos programas concentrados en reformas legales en América Latina.¹⁵⁷

Para mediados de los 70's, la USAID había cerrado los dos programas. En primer lugar, un número de académicos y oficiales de la Fundación Ford acusaron a las reformas a la educación legal de ser etnocéntricas e imperialistas porque imponían modelos estadounidenses sobre la región. En segundo lugar, las fuerzas de seguridad y los funcionarios entrenados mediante estos programas muchas veces trabajaron para regímenes militares autoritarios, y algunos de ellos incluso persiguieron a los propios aliados locales de la USAID y la Fundación Ford. Finalmente, era poco claro si las reformas habían logrado algún resultado.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Ver, p.ej., CAROTHERS, *supra* note 141, p. 1–2, 197; Howard J. Wiarda, *Did the Alliance Lose its War, or Were its Assumptions All Wrong from the Beginning and Are Those Assumptions Still with Us*, en THE ALLIANCE FOR PROGRESS: A RETROSPECTIVE (L. Ronald Scheman ed., 1988).

¹⁵⁷ El primer programa, llevado a cabo con fondos de la USAID y la Fundación Ford, apoyó principalmente cambios en la educación legal en América Latina así como proyectos de investigación sobre los sistemas legales latinoamericanos. Un grupo de facultades de derecho de élite y profesores de derecho progresistas de los Estados Unidos lideraron las reformas. Ver John Henry Merryman, *Law and Development Memoirs I: The Chilean Law Program*, 48 AM. J. COMP. L. 481 (2000). El segundo programa sobre “Seguridad Pública” se concentró en entrenar funcionarios de las fuerzas de seguridad. Entrevista Nro. 5.

¹⁵⁸ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 24 (explicando que la USAID no quería trabajar con la policía luego de esa experiencia); Hugo Frühling, *From*

Durante la década siguiente, la USAID no realizó ningún trabajo sustancial en el área del derecho.¹⁵⁹ En los 80's, el grupo guerrillero *Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí* (FNLM) comenzó a superar militarmente al gobierno local en El Salvador. La administración Reagan y organizaciones de derechos humanos en los Estados Unidos mostraron preocupación por la situación, aunque por diferentes razones. La administración Reagan quería proveer ayuda militar al gobierno salvadoreño para ayudarlo a combatir al grupo guerrillero y contrarrestar la expansión del comunismo en la región.¹⁶⁰ Mientras que ciertos casos de alta exposición pública como el homicidio de cuatro monjas estadounidenses por parte de miembros del ejército salvadoreño en diciembre de 1980 recibieron una atención significativa por parte de los medios de comunicación en los Estados Unidos, y llevaron a prestar atención a la situación de derechos humanos en El Salvador y América Latina.¹⁶¹

Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America, en MANY ROADS TO JUSTICE: THE LAW-RELATED WORK OF FORD FOUNDATION GRANTEES AROUND THE WORLD (Mary McClimont & Stephen Golub eds., 2000); GARDNER, *supra* nota 8; David M. Trubek & Marc Galanter, *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*, 4 WIS. L. REV. 1062 (1974).

¹⁵⁹ Ver CAROTHERS, *supra* nota 141, p. 199.

¹⁶⁰ *Id.* p. 16, 20-21.

¹⁶¹ *Id.* p. 21-22. Otros casos de alta visibilidad en El Salvador incluyeron el homicidio del Obispo Romero en 1980; y los homicidios en el Sheraton, en los cuales el director del programa de reforma agraria de El Salvador y dos oficiales de la Federación Estadounidense del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) fueron asesinados. *Id.* p. 210.

Cuando la administración Reagan requirió fondos para proveer ayuda militar al gobierno salvadoreño, miembros del Congreso estadounidense expresaron su preocupación por los derechos humanos.¹⁶² La administración Reagan llegó a la conclusión que era necesaria una perspectiva más amplia que abordara las preocupaciones de los diferentes sectores.¹⁶³ Reagan designó a la Comisión Nacional Bipartidaria sobre América Central para que formulase una política para toda la región. La Comisión recomendó una combinación de mayor ayuda militar, de asistencia económica, y apoyo para la democratización.¹⁶⁴

Los homicidios de alta visibilidad por parte del ejército salvadoreño también llamaron la atención de funcionarios del Departamento de Estado estadounidense, que pensaron que la mejor manera de investigar y perseguir los homicidios era ayudar a El Salvador a mejorar su sistema judicial.¹⁶⁵ En 1983, el Departamento de Estado creó un grupo de trabajo intergubernamental sobre la administración de justicia en América Latina y el Caribe. El Subsecretario de Estado Asistente sobre Asuntos Interamericanos James Michel, abogado y diplomático de carrera, fue puesto a cargo de la nueva agencia.¹⁶⁶ El grupo decidió trabajar no sólo en El Salvador sino también en el resto de América Latina. Desde el comienzo, el grupo fue concebido como un programa de

desarrollo democrático de largo plazo para toda la región.¹⁶⁷

Tomando seriamente las críticas articuladas respecto de los programas de reforma legal de Estados Unidos de los 60's y 70's, Michel le exigió a su personal que leyera esas críticas. Michel desarrolló una serie de principios para el programa que incluyeron permitir a los países mejorar sus sistemas judiciales en sus propios términos en lugar de imponer modelos estadounidenses, y apoyar a las instituciones locales existentes en lugar de crear nuevas instituciones.¹⁶⁸

Dado que la preocupación principal de la administración Reagan y otros grupos estadounidenses estaba concentrada en El Salvador, un proyecto de reforma judicial para ese país fue lanzado en 1984. La USAID fue la agencia implementadora del programa, trabajando codo a codo con un número de funcionarios del Departamento de Estado. El Proyecto para la Reforma Judicial en El Salvador incluyó una serie de medidas a corto plazo, tales como la creación de una unidad de investigación especial y un equipo forense, designados para mejorar la investigación de los casos de alta visibilidad pública. Proyectos de largo plazo incluyeron la creación de una comisión de reforma legal y un programa de capacitación judicial.¹⁶⁹

¹⁶² *Id.* p. 20-27.

¹⁶³ *Id.* p. 27-30.

¹⁶⁴ *Id.* p. 28-29. Henry Kissinger, que había sido un actor crucial en el apoyo de Estados Unidos a golpes y gobiernos militares en América Latina durante la administración Nixon, lideró la comisión.

¹⁶⁵ Entrevista Nro. 5.

¹⁶⁶ Ver CAROTHERS, *supra* nota 141, p. 211.

¹⁶⁷ *Id.* p. 211.

¹⁶⁸ Ver *id.* p. 211; Entrevista Nro. 2. Los otros dos principios consistían en concentrarse en objetivos prácticos y concretos que tuvieran una clara conexión con los objetivos generales de desarrollo, y proveer asistencia judicial sólo a gobiernos civiles democráticamente electos.

¹⁶⁹ Ver CAROTHERS, *supra* nota 156, p. 211-12.

Luego de que Michel y otros funcionarios cabildaran ante el Congreso estadounidense, este último proveyó fondos adicionales para asistencia judicial.¹⁷⁰ En 1985, la USAID creó una oficina sobre administración de justicia en su oficina para América Latina y el Caribe y comenzó a prestar asistencia a otros países en la región, incluyendo Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, y Perú. Esta asistencia incluyó cursos de capacitación para jueces, fiscales, otros actores legales y oficiales de la policía; asistencia técnica para el manejo administrativo de casos, bases de datos legales y bibliotecas jurídicas; y la provisión de materiales y herramientas para el Poder Judicial. Parte de esta capacitación y asistencia técnica fue provista por una pequeña oficina de las Naciones Unidas, el Instituto para la Prevención y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), apoyada por la USAID.¹⁷¹

Así, los programas de reforma judicial patrocinados por los Estados Unidos se expandieron a lo largo de América Latina durante la segunda mitad de los 80's.¹⁷² Los programas se originaron en El Salvador debido a la política doméstica estadounidense, y a las necesidades geopolíticas y la agenda de la administración Reagan. Sin

¹⁷⁰ Entrevista Nro. 2.

¹⁷¹ Ver CAROTHERS, *supra* nota 141, p. 212-15.

¹⁷² Para evaluaciones iniciales de estos programas sobre la administración de justicia de la USAID, ver José E. Alvarez, *Promoting the "Rule of Law" in Latin America: Problems and Perspectives*, 25 GEO. WASH. J. INT'L L. & ECON. 281 (1991); Harry Blair and Gary Hansen, *Weighing in on the Scales of Justice*, en USAID PROGRAMS AND OPERATIONS ASSESSMENT REPORT NO. 7 (1994).

embargo, su expansión a otros países parece haber sido el resultado de un proceso diferente liderado por Michel y otros funcionarios de mediano y bajo nivel en el Departamento de Estado y la USAID.¹⁷³

En la segunda mitad de los 80's, funcionarios de la USAID encontraron a Julio Maier y Alberto Binder.¹⁷⁴ Los dos abogados latinoamericanos criticaron los programas de la USAID por proveer recursos adicionales a los sistemas penales latinoamericanos sin cambiar un gran defecto estructural: el uso por parte de estos sistemas de modelos procesales penales inquisitivos.¹⁷⁵ Antes de gastar más recursos, los funcionarios de la USAID necesitaban trabajar en el reemplazo de los sistemas inquisitivos por acusatorios.¹⁷⁶

¹⁷³ Como Carothers explica en su estudio sobre las políticas de Reagan sobre la democratización latinoamericana, la expansión de los programas de administración de justicia –junto con la mayoría de los otros programas de democratización– de El Salvador a otros países latinoamericanos no fue el resultado de directivas políticas de alto rango. Sino que la expansión fue resultado de los esfuerzos de “un grupo informal de funcionarios de mediano y bajo rango que estaban interesados en la idea”. Ver *id.* p. 216. Ver también Entrevista Nro. 3 (dando una descripción similar por parte de una persona que estuvo directamente involucrada en estos esfuerzos iniciales).

¹⁷⁴ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 3 (a fines de los 80's o comienzos de los 90's, funcionarios de la USAID supieron de Binder); & Nro. 5 (gente del grupo de Michel supo de los argentinos y alguien del programa de administración de justicia fue a Argentina por primera vez en 1986 o 1987, y Maier vino entonces a Estados Unidos bajo un programa de visitante internacional).

¹⁷⁵ Ver, p.ej., Binder, *Perspectives*, *supra* nota 54, p. 211-15 (gastar más recursos en el modelo actual sólo mejoraría un modelo de administración de justicia penal fundamentalmente defectuoso).

¹⁷⁶ Ver, p.ej., Entrevistas Nros. 3 & 26.

Miembros de la USAID hallaron atractivo el diagnóstico de Maier y Binder por una serie de razones. Primero, la USAID estaba buscando desesperadamente ideas, dado que no estaba segura que su trabajo en América Latina estaba produciendo resultados significativos.¹⁷⁷ Segundo, un número de funcionarios de la USAID consideraron que el diagnóstico de Maier y Binder era en sí muy convincente.¹⁷⁸ Tercero, Maier y Binder eran juristas latinoamericanos haciendo su propio diagnóstico y propuestas para los sistemas penales latinoamericanos. Nadie podía entonces acusar a la USAID de imponer modelos estadounidenses.¹⁷⁹ Cuarto, aunque Maier y Binder no estaban proponiendo la adopción de un modelo procesal penal estadounidense (recuerde el lector que el Proyecto del 86 y el Código Modelo estuvieron inspirados principalmente por el Código de Córdoba de 1939 y la StPO alemana), ideas tales como una clara distinción entre las funciones de persecución y juzgamiento, juicios

¹⁷⁷ Para un análisis de los esfuerzos de reforma legal de la USAID en El Salvador durante los 80's, ver MARGARET POPKIN, *PEACE WITHOUT JUSTICE* (2000).

¹⁷⁸ Entrevista Nro. 3 (describiendo cómo la presentación de Binder en un congreso tuvo un profundo impacto en una funcionaria de la USAID que fue entrevistada para este proyecto, y explicando cómo de ahí en más el programa de la USAID a través de América Central pasó a concentrarse mucho más en los códigos procesales penales).

¹⁷⁹ Ver Entrevista Nro. 2 (preguntando qué podía ser problemático con un modelo que fue creado desde una perspectiva latinoamericana); Nro. 3 (Binder les dio a los funcionarios de la USAID un permiso interno para realizar reformas orales adversariales porque les explicó porqué esto tenía que hacerse y porqué Estados Unidos no estaba imponiendo su propio sistema en América Central); & Nro. 31 (el grupo de la USAID quería ser respetuoso de la cultura legal local).

orales y públicos, y discrecionalidad y flexibilidad para el ministerio fiscal resonaron bien con concepciones del proceso penal de Estados Unidos.¹⁸⁰

Esto no significa que los dos grupos trabajaron bien juntos inmediatamente. Primero, para Binder, trabajar con los estadounidenses era delicado, dadas sus propias sensibilidades de izquierda, que habían sido alimentadas en una región desconfiada de la ayuda y temerosa del imperialismo estadounidense.¹⁸¹ Además, Binder no quería ser simplemente un consultor técnico para las reformas, dado que para él las reformas procesales penales eran parte de un proyecto político más amplio de democratización de la región. Él quería tener un rol importante en la definición del contenido actual de las reformas.¹⁸²

A su vez, los funcionarios de la USAID no estaban seguros si podían confiar en Maier y Binder. A algunos funcionarios de la USAID no les gustaba el deseo de Binder de ser un protagonista activo en el proceso de reforma. Además, algunos funcionarios estadounidenses pensaban que Maier y Binder estaban demasiado estrechamente concentrados en la reforma de códigos y carecían de una perspectiva más amplia.¹⁸³

¹⁸⁰ Entrevista Nro. 3 (las propuestas de Binder sonaron más estadounidenses porque eran "acusatorias orales").

¹⁸¹ Entrevistas Nros. 26 & 31.

¹⁸² Entrevista Nro. 26 (describiendo estas tensiones iniciales entre el grupo de Binder y la USAID).

¹⁸³ Entrevistas Nro. 5 (describiendo funcionarios de la USAID y el Departamento de Estado articulando esta crítica a Binder y su grupo) & Nro. 26.

Pero luego de superar esta desconfianza inicial, los grupos establecieron una fuerte alianza, con el objetivo de reemplazar los códigos procesales penales inquisitivos con códigos más acusatorios. Michel apoyó este proceso cuando pasó a ser Administrador Asistente para América Latina y el Caribe en 1990 y luego Administrador Interino de la USAID.¹⁸⁴ Además, un buen número de funcionarios de la USAID trabajando en los programas sobre estado de derecho en países específicos (incluyendo a Carl Cira y Gail Lecce) también apoyaron este proyecto.¹⁸⁵ En la primera mitad de los 90's, el reemplazo de códigos procesales penales inquisitivos se convirtió en parte de la mayoría, si no de todos, los portafolios de las misiones locales (i.e., en países) de la USAID en América Latina.¹⁸⁶

E. Tercer Período: Comienzos de los 90's-2006

1. La Consolidación de la Red de Expertos Activistas del Sur, la Adición de otras Instituciones Internacionales, y los Dos Modelos Estadounidenses de Participación en Reformas Legales en el Extranjero

Alberto Binder y Julio Maier no fueron los únicos actores latinoamericanos promoviendo códigos acusatorios en América Latina. Durante los 80's y 90's, una importante red sobre el proceso penal surgió en la región. El trabajo de esta red ha sido un factor significativo en la diseminación de los códigos acusatorios. Los miembros de

esta red han sido actores latinoamericanos trabajando con el sistema de justicia penal, incluyendo abogados, fiscales, jueces, profesores, estudiantes, legisladores, consultores, asesores, funcionarios del Poder Ejecutivo, y oficiales de agencias internacionales.

La relación entre los miembros de la red consiste en su común involucramiento en la promoción de códigos acusatorios como una solución a los problemas de debido proceso, ineficiencia y falta de transparencia de los sistemas de justicia penal inquisitivos latinoamericanos.¹⁸⁷ Los miembros de la red son *entrepreneurs* legales que invierten parte de sus recursos económicos, políticos, y/o simbólicos en sus esfuerzos por promover códigos acusatorios y se reconocen entre sí como reformadores de códigos.

Esta red no encuadra en ninguna de las tres categorías principales sobre redes.¹⁸⁸ Esta no es una red gubernamental transnacional dado que la mayoría de sus miembros no han sido

¹⁸⁷ Definir qué tipo de relación tienen los miembros de la red es importante porque esto es lo que define a la red como tal. Ver, p.ej., JOHN SCOTT, *SOCIAL NETWORK ANALYSIS 3* (los métodos apropiados para los datos relacionales son aquéllos del análisis de redes, en los cuales las relaciones son tratadas como expresando conexiones que toman lugar entre agentes); Slaughter, *supra* nota 4, p. 14 (una red es un patrón de relaciones regulares y con un propósito).

¹⁸⁸ Esta red sí encuadra en el concepto de Hecló de *red temática (issue network)*. Ver Hugh Hecló, *Issue Networks and the Executive Establishment*, en *THE NEW AMERICAN POLITICAL SYSTEM 87* (Anthony King ed., 1979). Sin embargo, este concepto es sobre inclusivo y una categoría más precisa es necesaria para caracterizar redes como la red latinoamericana sobre proceso penal.

¹⁸⁴ Entrevista Nro. 24.

¹⁸⁵ Entrevistas Nros. 3, 5, 26, & 31.

¹⁸⁶ Entrevista Nro. 31.

funcionarios públicos.¹⁸⁹ No es una comunidad epistémica porque los abogados no califican como científicos bajo la clásica definición de Peter Haas.¹⁹⁰ Dado que los miembros de la red tienen creencias de principio compartidas sobre la necesidad de democratizar la administración de justicia penal en América Latina y han trabajado para reemplazar los códigos inquisitivos debido a estas creencias, esta red presenta elementos de una red de apoyo (advocacy) y de un movimiento social transnacional.¹⁹¹ Pero dado que todos sus miembros son expertos, esta red tampoco encuadra plenamente en estas dos últimas categorías.

Dado que esta red es un híbrido entre una red de expertos y una red de

apoyo o movimiento social, este trabajo se referirá a ella como una *red de expertos activistas*. En esta clase de red, los expertos usan la legitimidad y el acceso que su pericia les da para avanzar sus propias creencias principistas sin servir a un movimiento social más amplio. Dado que los líderes de esta red son latinoamericanos, este trabajo conceptualizará a este grupo como una *red de expertos activistas del sur*.

Durante los 90's, miembros de la red trabajaron para la expansión de la red mediante la organización de congresos, la creación de centros de apoyo (advocacy) e investigación, la generación de oportunidades laborales, y la diseminación de las actividades de la red mediante publicaciones y conferencias. Al mismo tiempo, otras instituciones internacionales se sumaron al trabajo que la USAID había comenzado en los 80's y apoyaron las reformas procesales penales y el trabajo de la *red de expertos activistas del sur* a lo largo de América Latina. Estas instituciones han incluido al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), la Fundación Konrad Adenauer, la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).¹⁹² El apoyo adicional de las

¹⁸⁹ Sobre redes gubernamentales transnacionales, ver Slaughter, *supra* nota 4.

¹⁹⁰ Según Peter Haas, uno de los rasgos definitorios de las comunidades epistémicas es que sus miembros comparten creencias causales que son derivadas de sus análisis de prácticas, contribuyendo a un grupo central de problemas dentro de su dominio. Ver *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, 46 INT'L ORG. 1, 3 (1992). La red de abogados latinoamericanos no encuadra en el concepto de comunidad epistémica porque no presenta este rasgo definitorio. La pericia de los abogados y doctrinarios legales latinoamericanos es su conocimiento del derecho positivo y su capacidad para realizar aserciones normativas, no causales. Maier reconoció esto diciendo "yo no soy un empírico". Entrevista Nro. 31.

¹⁹¹ Sobre redes de apoyo (advocacy), ver Keck & Sikkink, *supra* nota 18, p. 1 (las redes transnacionales de apoyo se caracterizan en gran medida por la centralidad de las ideas o valores principistas que motivan su formación). Sobre movimientos sociales, ver, p.ej., CHARLES TILLY, *SOCIAL MOVEMENTS, 1768-2004* (2004) (los movimientos sociales son una serie de actuaciones, exhibiciones, y campañas de lucha mediante las cuales gente ordinaria realiza reclamos colectivos a otras personas).

¹⁹² Entrevistas Nros. 8, 9, 15, 26, 41, & 47. Para descripciones del trabajo sobre reforma judicial del BID y otras agencias y bancos internacionales, ver, p.ej., JUSTICE DELAYED 117-54 (Edmundo Jarquín & Fernando Carrillo eds., 1998); RULE OF LAW IN LATIN AMERICA: THE INTERNATIONAL PROMOTION OF JUDICIAL REFORM (Pilar Domingo & Rachel Seider eds., 2001). El Banco Mundial no ha hecho trabajo sustancial directo en el área de justicia penal

agencias de cooperación internacional y los bancos también contribuyó a la ola de reformas y proveyó fondos para viajes y actividades de la red, permitiendo a un número de miembros de la red poder vivir de su trabajo de apoyo a las reformas.

Podemos distinguir entre distintos tipos de miembros de la red. En el centro de la red están aquéllos que otros miembros de la red consideran los reformadores más importantes.¹⁹³ Durante la mayor parte de los 90's, al menos cuatro individuos estuvieron en el centro o cerca del centro de la red, cada uno de ellos por diferentes razones: Julio Maier (por las actividades descritas en las subsecciones previas), Alberto Binder, el juez de la Corte Suprema de Costa Rica Luis Paulino Mora Mora, y Jorge Obando.

Binder se convirtió en el miembro más importante de la red en los 90's en parte debido a que participó en la redacción de los nuevos códigos en la mayoría de las jurisdicciones de la región.¹⁹⁴ Binder también viajó incansablemente por toda América

porque ha considerado a la justicia penal como un tema político. Ver Entrevista Nro. 20.

¹⁹³ Hecló, *supra* nota 188, p. 107.

¹⁹⁴ Binder participó o asesoró en la redacción de códigos procesales penales en, al menos, los siguientes países: Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, y Venezuela. Para entrevistas describiendo el trabajo de Binder en jurisdicciones específicas, ver, p.ej., Entrevista Nro. 6 (El Salvador), Nro. 26 (Venezuela), Nro. 31 (Bolivia), Nro. 33 (Honduras), Nro. 35 (Costa Rica), Nro. 39 (Guatemala), Nro. 50 (República Dominicana); & LUIS SALAS, *PARAGUAY'S REFORM OF CRIMINAL PROCEDURE: A MAJOR USAID ACHIEVEMENT* (2002), disponible en <http://www.usaid.org/py/democracia/archivos/ Penal%20Reform%20Assesment%20by%20Salas.doc> (Paraguay).

Latina cabildeando por reformas acusatorias,¹⁹⁵ fue el principal interlocutor latinoamericano para un número de funcionarios de la USAID,¹⁹⁶ fundó una red de centros de investigación y consultoría sobre justicia penal con relaciones con la sociedad civil,¹⁹⁷ y capacitó gente a lo largo de toda América Latina sobre derecho penal y derecho procesal penal. Binder también creó una serie de publicaciones especializadas,¹⁹⁸ y fue el estrategia transnacional más importante de la red, dando consejo a los reformadores locales acerca de la redacción de códigos y de cómo trabajar con las legislaturas locales.¹⁹⁹

El juez Mora Mora, ex Ministro de Justicia y actual Presidente de la Corte Suprema de Costa, estuvo también en el centro de la red durante los 90's.²⁰⁰ Fue consultor en varias reformas

¹⁹⁵ Entrevista Nro. 33 (Binder ha promovido muy efectivamente la idea de reforma en muchos lugares).

¹⁹⁶ Entrevista Nro. 5 (la relación entre Binder y Carl Cira fue parte de la replicación de los códigos).

¹⁹⁷ Para una lista de las instituciones de la red, ver Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, <http://www.inecip.org/index.php?option=content&task=view&id=55> (visitado el 5 de junio de 2007).

¹⁹⁸ Éstas incluyen las revistas PENA Y ESTADO y SISTEMAS JUDICIALES (co-editada con CEJA). Ver Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, http://www.inecip.org/index.php?option=com_content&task=section&id=9&Itemid=33 (visitado el 7 de junio de 2007).

¹⁹⁹ Entrevistas Nros. 6, 26, & 47.

²⁰⁰ Su curriculum vitae está disponible en <http://www.poder-judicial.go.cr/transparencia/rendiciondecuentas/luispaulino/II%20vitae.htm> (visitado el 5 de junio de 2007).

procesales penales,²⁰¹ participó en proyectos de investigación, y dio conferencias a lo largo de América Latina.²⁰² En los 80's, Mora Mora se interesó mucho en el trabajo que Julio Maier y su grupo estaban haciendo en Argentina, lo que llevó a la creación de una alianza entre argentinos y costarricenses respecto de la reforma procesal penal.²⁰³ Como Juez de la Corte Suprema de Costa Rica, su apoyo incondicional a las reformas procesales acusatorias ha sido muy valioso para proveer credibilidad a éstas.²⁰⁴

Jorge Obando, otra persona cerca del centro de la red durante los 90's, es un abogado costarricense que tiene once años de experiencia con la USAID. En 1990, fue a El Salvador para dirigir la oficina de Checchi, empresa que ha trabajado para la USAID en reformas judiciales. Desde esa posición, Obando trajo muchos abogados latinoamericanos a trabajar a El Salvador y creó un centro de capacitación en ese país.²⁰⁵ Esto agrandó y consolidó la red sobre proceso penal. Sin embargo, la principal contribución de Obando fue su comprensión de la cooperación internacional. Esto permitió a los

reformadores adaptarse a la forma de trabajar de la USAID y de las empresas trabajando para ésta tales como Checchi, DPK, y la Universidad Internacional de Florida, y aprovechar mejor los recursos de las agencias internacionales.²⁰⁶

Hay tres importantes rasgos adicionales que caracterizan a esta *red de expertos activistas del sur*. Primero, mientras que este trabajo ha mencionado a algunos de los miembros más importantes de la red sobre proceso penal, es importante resaltar que la red ha tenido muchos más miembros –al menos algunos cientos– y trabaja de modo descentralizado. La Figura 5 representa los principales miembros de la red y los patrones de influencia entre ellos.

²⁰¹ Mora Mora participó en la redacción del Código Procesal Penal de Costa Rica de 1998, asesoró a las comisiones de reforma judicial de El Salvador, Panamá, y Paraguay, y fue consultor del programa de DPK sobre administración de justicia en Venezuela.

²⁰² Ver *curriculum*, *supra* nota 200.

²⁰³ Ver Entrevistas Nro. 26 (Mora Mora ha sido uno de los líderes del proceso de reforma y uno de los primeros en interesarse en el trabajo del grupo argentino cuando fue Ministro de Justicia de Costa Rica); & Nro. 62.

²⁰⁴ Entrevista Nro. 6. Por razones similares, Daniel González Álvarez, ex juez de la Corte Suprema de Costa Rica, también estuvo en el centro de la red.

²⁰⁵ Ver Popkin, *supra* nota 177, p. 78.

²⁰⁶ Ver Entrevista Nro. 26.

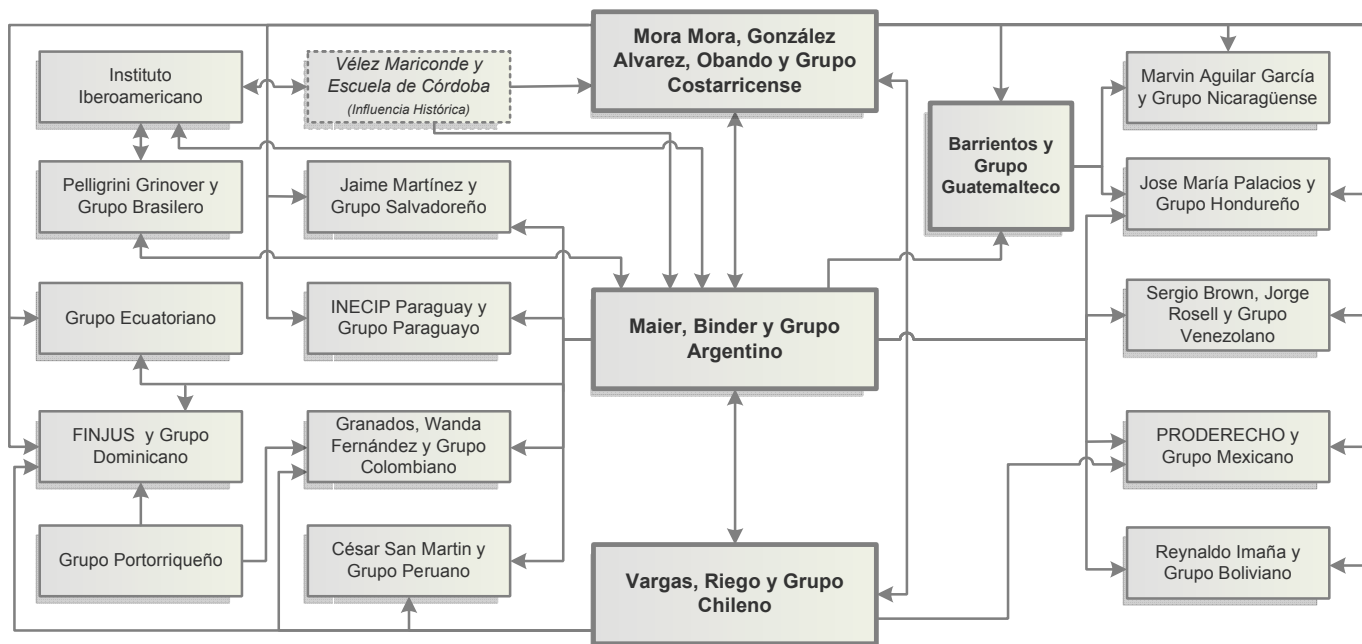


Figura 5. Patrones de Influencia entre los Principales Miembros y Grupos de la Red.

Segundo, la red es dinámica, no sólo en términos de su tamaño y fortaleza, sino también porque las posiciones de sus miembros han cambiado con el tiempo. Por ejemplo, Maier –que comenzó a perder interés en el proyecto de reforma en la segunda mitad de los 90’s–²⁰⁷ y Obando –que dejó su posición en Checchi– ya no están en el centro de la red. Mientras tanto, Cristián Riego y Juan Enrique Vargas, dos abogados chilenos, se han movido al centro. Luego de entrar en contacto con Maier y Binder durante los comienzos de los 90’s y encontrar convincentes sus argumentos, Riego y Vargas se concentraron principalmente en desarrollar un código acusatorio para

²⁰⁷ Maier siempre tuvo una inclinación más académica que reformista, y gradualmente perdió interés en participar como reformador en América Latina.

Chile.²⁰⁸ A fines de los 90’s, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) fue establecido en Santiago, Chile, en respuesta a una idea de un número de funcionarios estadounidenses de crear una organización para apoyar y estudiar las reformas judiciales.²⁰⁹ El CEJA opera bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha recibido fondos de una multiplicidad de fuentes (incluyendo la USAID), y ha liderado evaluaciones de las reformas procesales penales en toda la región. El CEJA organiza conferencias y programas de

²⁰⁸ Entrevistas Nros. 23 & 25.

²⁰⁹ Ver Entrevistas Nro. 5 (refiriéndose a una funcionaria del Departamento de Estado y una ex funcionaria de la USAID como las madrinas de CEJA); Nros. 23; 24 (explicando cómo hubo una oportunidad de crear CEJA porque una persona trabajando en la Casa Blanca quería presentar una iniciativa sobre el estado de derecho en la primera Cumbre de las Américas); & Nro. 62.

capacitación, tiene publicaciones, y trabaja en otras áreas además de procesal penal.²¹⁰ Como líderes de la organización más visible y con más recursos trabajando en el área, Riego y Vargas se han convertido en dos de los más importantes reformadores de la región.²¹¹

El tercer punto que vale la pena mencionar es que la red no es homogénea. Si bien todos sus miembros coinciden en que los procesos penales inquisitivos son arbitrarios, ineficientes y no transparentes, y que una código acusatorio es una de las soluciones a estos problemas, los miembros de la red suelen no estar de acuerdo respecto de qué aspectos del sistema acusatorio es necesario adoptar. Por ejemplo, mientras que el Código Modelo y un número sustancial de los nuevos códigos han estado principalmente inspirados por una lectura continental europea del término “acusatorio”, un número de reformadores –incluyendo a Barrientos, Jaime Granados de Colombia, y Riego– han empujado más recientemente una lectura sustancialmente inspirada por modelos anglosajones.²¹²

²¹⁰ Entrevista Nro. 23.

²¹¹ Vargas es Director Ejecutivo y Riego Director Académico de CEJA. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, <http://www.cejamerica.org/> (visitado el 5 de junio de 2007).

²¹² Ver Entrevistas Nro. 23 (explicando que Jaime Granados fue influenciado por ideas anglosajonas porque estudió en Puerto Rico); *id.* (explicando cómo Cristián Riego y otros redactores chilenos incorporaron audiencias públicas adversariales durante la etapa de investigación preliminar e interrogatorio directo y contrainterrogatorio en la etapa del juicio, inspirados por modelos anglosajones); & Nro. 39 (describiendo el elogio de César Barrientos al sistema anglosajón y su defensa de un proceso penal con juicio por jurados y sin una etapa de investigación preliminar formalizada).

Además, mientras que el Código Modelo es todavía influyente, otros códigos de la tradición continental europea y latinoamericana (tales como el código italiano y un número de códigos regionales) también han pasado a ser influyentes. De hecho, dentro de la región, miembros de la red hablan de varios modelos, incluyendo el modelo chileno y el modelo costarricense, y discuten cuáles son las mejores prácticas.²¹³

Para dar una idea más acabada de la red sobre proceso penal, también es útil mencionar sus principales oponentes y críticos. Podemos distinguir entre cuatro clases. Primero, varios actores locales en países individuales, principalmente de la profesión y la academia legal, han defendido los códigos inquisitivos o apoyado códigos menos acusatorios, motivados principalmente por una defensa cultural o corporativa del status quo.²¹⁴ Segundo, a medida que el delito se ha convertido en un tema más político en

²¹³ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 61 (describiendo la influencia del modelo chileno sobre la reforma peruana). El CEJA ha jugado un rol importante en alentar una discusión sobre las mejores prácticas con su evaluación sobre las reformas procesales penales en la región. Ver, p.ej., Riego, *supra* nota 1.

²¹⁴ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 23 (describiendo la resistencia del ministerio del interior y de un grupo de doctrinarios y jueces a la reforma en Chile); Nro. 33 (describiendo este tipo de oposición en Honduras); Nros. 34 & 36 (el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado redactó el código anterior, y su cuerpo de profesores se opuso a la reforma colombiana); Nros. 38, 44 & 48 (describiendo la oposición de Hernán Hurtado Aguilar, autor del Código de Procedimiento Penal de Guatemala de 1973, a la introducción de un código más acusatorio en Guatemala); & Nro. 60 (describiendo este fenómeno en la reforma ecuatoriana).

los países latinoamericanos, algunos políticos locales y la policía han atacado algunos de los códigos –especialmente luego de que han entrado en vigencia– acusándolos de ser demasiado garantistas.²¹⁵ Tercero, a nivel internacional, un número de funcionarios de la USAID y otras instituciones internacionales han criticado a la red por poner demasiado énfasis en la aprobación de códigos acusatorios, por tener demasiada fe en el poder del derecho en cambiar la conducta humana, y por la aprobación de ciertas provisiones específicas de los códigos.²¹⁶ Finalmente, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) ha sido muy crítico de la red y la USAID.²¹⁷ El DOJ no se ha opuesto a reemplazar códigos inquisitivos con códigos acusatorios.²¹⁸ Sin embargo, el DOJ se ha interesado menos por apoyar la aprobación de códigos totalmente nuevos, ha alentado reformas acusatorias inspiradas por el modelo estadounidense, y ha afirmado que las reformas han sido demasiado garantistas, obstaculizando

²¹⁵ Para descripciones de este fenómeno en países específicos, ver Entrevistas Nro. 45 (Bolivia); Nro. 23 (Chile); Nro. 46 (Guatemala); Nro. 61 (Perú); ANGELINA SNODGRASS GODOY, POPULAR INJUSTICE 59-60 (2006) (Venezuela); Popkin, *supra* nota 177, p. 191 & 219-41 (El Salvador).

²¹⁶ Entrevistas Nros. 5 & 19. Linn Hambergren, ex funcionaria de la USAID y actual funcionaria del Banco Mundial, ha sido la representante más importante de esta posición.

²¹⁷ Ver Entrevistas Nro. 4 (describiendo la disatisfacción del DOJ con las reformas por varios años); Nro. 5 (el DOJ se ha quejado fuertemente contra la USAID); & Nro. 12 (criticando el trabajo de la USAID en Paraguay).

²¹⁸ Entrevista Nro. 21 (la OPDAT ha trabajado en América Latina reformando sistemas inquisitivos).

los esfuerzos del DOJ por combatir el delito transnacional.²¹⁹

El DOJ comenzó a participar en el proceso de reforma procesal penal en 1993 cuando la Oficina de Desarrollo, Asistencia y Capacitación de la Persecución Penal en el Exterior (OPDAT, por sus siglas en inglés) comenzó a capacitar fiscales y otros actores legales a lo largo de América Latina.²²⁰ Durante los 90's, el DOJ empujó por tener un rol más activo en el proceso de reforma, argumentando que, como abogados con experiencia práctica, tenían más conocimiento sobre cuestiones de justicia penal que la USAID y las empresas trabajando para

²¹⁹ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 1 (describiendo la crítica del DOJ al código procesal penal paraguayo que ha sido que ha puesto demasiados obstáculos a la persecución penal); Nro. 12 (criticando el trabajo de Binder por ser sobre protector del imputado); Nro. 14 (criticando la regulación de la vigilancia electrónica del código procesal penal boliviano); & Nro. 42 (describiendo la afirmación de la OPDAT que ellos saben lo que hacen porque tienen más experiencia, y la creación de un manual para los fiscales bolivianos basado en el modelo estadounidense).

²²⁰ Entrevista Nro. 21. Dado que el DOJ no recibe dinero para asuntos exteriores, la OPDAT ha recibido sus fondos de la USAID o el Departamento de Estado. Entrevista Nro. 12. Pero a medida que las tensiones entre el DOJ y la USAID surgieron y continuaron en el tiempo, la OPDAT ha recibido más fondos del Departamento de Estado (principalmente de la Oficina de Asuntos sobre Narcóticos Internacionales y la Aplicación del Derecho (INL, por sus siglas en inglés)) que de la USAID. Entrevista Nro. 21. El Programa Internacional de Asistencia a la Capacitación de la Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) ha sido otra subsección dentro del DOJ que ha hecho un extenso trabajo en América Latina desde 1986. Entrevistas Nros. 11 & 21. Sin embargo, su trabajo ha estado concentrado en la capacitación y el apoyo a la policía, en lugar de en reformas de códigos.

ésta.²²¹ El DOJ también ha argumentado que una mayor participación suya en el proceso de reforma le permitiría establecer conexiones con fiscales y otros actores legales latinoamericanos, lo cual sería útil para combatir el delito que llega a los Estados Unidos.²²²

Algunos entrevistados han descrito esta discusión entre el DOJ y la USAID como una típica guerra burocrática de Washington D.C. entre dos agencias luchando por recursos económicos.²²³ Pero aun cuando esto puede ser cierto, la lucha entre el DOJ y la USAID refleja una división más profunda, capturando dos concepciones diferentes de porqué los Estados Unidos ha estado envuelto en reformas legales en América Latina y cómo debe perseguir sus objetivos.

Mientras que la USAID tiene una perspectiva desarrollista sobre la reforma legal, cuyo objetivo es construir instituciones que fortalezcan las democracias y economías latinoamericanas en el largo plazo, el objetivo del DOJ es eliminar o reducir las actividades delictivas que se originan en países latinoamericanos y subsecuentemente alcanzan los Estados Unidos.²²⁴ Esto significa que mientras la

²²¹ Entrevistas Nros. 12; 14 (explicando que el DOJ usa gente con experiencia práctica, no empresas, para la redacción y la capacitación en materia procesal penal); Nros. 21, 27 & 42 (explicando que el DOJ cree que ellos tienen que proveer asistencia técnica relacionada con la justicia penal dado que ellos tienen la pericia para hacerlo).

²²² Entrevistas Nros. 21 & 27.

²²³ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 20 (describiendo la tensión burocrática entre distintas agencias estadounidenses participantes en reformas legales en el extranjero).

²²⁴ Ver Entrevistas Nro. 20 (describiendo la principal tensión sustantiva entre las agencias

USAID oscila entre el interés geopolítico estadounidense de tener una América Latina más estable y el objetivo de ayudar motivado puramente por sentimientos altruistas, el DOJ oscila entre una posición realista que combate el delito latinoamericano para proteger exclusivamente los intereses estadounidenses y una posición liberal que afirma que combatir esta clase de delitos sirve los mejores intereses de no sólo los Estados Unidos sino también los países latinoamericanos.²²⁵

Estas diferencias se traducen en los Estados Unidos alentando distintos tipos de reformas dependiendo de qué agencia tiene más influencia sobre un proyecto en particular. Los funcionarios de la USAID tienden a ser más

estadounidenses trabajando sobre la reforma legal en el extranjero como una tensión entre gente que estaba interesada en perseguir delitos y gente que tenía un compromiso más amplio hacia reformas legales a largo plazo); Nro. 21 (el DOJ determina sus prioridades entre países considerando los hechos delictivos en los Estados Unidos que se originan en el extranjero); Nro. 24 (presentando el contraste entre el DOJ y la USAID como la alternativa entre, por un lado, la persecución del delito y exportar el sistema estadounidense, y, por el otro lado, el desarrollo de los sistemas de justicia locales y dejar elegir al país extranjero); Nro. 30 (el objetivo del DOJ no es el desarrollo); & Nro. 31 (mientras que el DOJ ha estado buscando resultados inmediatos, la USAID ha estado buscando resultados de mediano y largo plazo).

²²⁵ Uso aquí los términos realista y liberal en el sentido de la teoría de las relaciones internacionales. Ver Entrevistas Nro. 12 (el objetivo de los programas de la OPDAT es construir la capacidad del país extranjero para lidiar con su propio delito); Nro. 21 (el objetivo del trabajo del DOJ es ayudar al país a desarrollar su capacidad para lidiar con sus propios problemas de delito doméstico, y ayudar al país a ser un mejor socio con sus vecinos y los Estados Unidos); & Nro. 33 (el DOJ tendió a mezclar los objetivos de política exterior estadounidense con el sistema penal).

concientes y respetuosos de las diferencias culturales, mientras que los funcionarios del DOJ tienden a tener menos comprensión por reformas y prácticas legales que no les son familiares, pueden tender a ser avasalladores, y quieren que las mismas herramientas que usan para combatir el delito en los Estados Unidos estén disponibles en América Latina.²²⁶

Dado que la USAID ha trabajado en esta área hace más tiempo que el DOJ, y dado que el DOJ está realmente interesado sólo en aquellos países latinoamericanos que tienen actividad delictiva que afecta a los Estados Unidos, la perspectiva de la USAID ha sido la más influyente sobre las reformas acusatorias. Pero, en años recientes, la

²²⁶ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 3 (los asesores legales del DOJ tienden a ser muy jóvenes y carecen de experiencia internacional); Nro. 12 (la vigilancia electrónica, las intervenciones telefónicas y los agentes encubiertos son cosas que estamos intentando que ellos adopten, porque son herramientas actuales); Nro. 24 (fue muy difícil imbuir a los funcionarios del DOJ con la visión que la razón por la que estaban yendo al extranjero no era para exportar el modelo estadounidense, sino para dejar al país decidir el tipo de justicia que ellos querían tener. Los funcionarios del DOJ estaban exportando explícitamente el código procesal penal estadounidense); Nro. 29 (el estilo del DOJ no es sugerir sino requerir); & Nro. 33 (la gente del DOJ tenía un nivel de arrogancia y mano pesada que no era efectiva). En respuesta a esta crítica que han estado imponiendo modelos estadounidenses, los funcionarios del DOJ responden que este puede haber sido el caso en el pasado pero que ellos ahora están trabajando con estándares internacionales. Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 12 (la USAID tenía razón que el DOJ empujaba por el modelo estadounidense sobre todo el mundo y que era muy insensible culturalmente, pero esto ha cambiado y ahora el DOJ comienza trabajando con estándares internacionales) & Nro. 27 (el DOJ no impone modelos estadounidenses sino que trabaja con estándares internacionales).

participación del DOJ ha pasado a ser más importante. Por ejemplo, en Honduras, el DOJ criticó y se opuso, sin éxito, al código procesal penal que la USAID apoyó.²²⁷ En Colombia, el DOJ ayudó en la redacción del código.²²⁸ En Paraguay, el DOJ ha intentado introducir reformas al código acusatorio que entró en vigencia con el apoyo de la USAID.²²⁹

2. La Cascada de Códigos, los Incentivos de los Actores Domésticos y la Adaptabilidad y el Carácter Técnico de las Reformas

Hasta ahora, este trabajo ha explicado quiénes han sido los principales actores transnacionales e internacionales que han alentado las reformas procesales penales. Pero, ¿cómo fueron persuadidos los miembros de las comunidades legales domésticas y las legislaturas de cada uno de estos catorce países diferentes de la necesidad de adoptar un código procesal penal acusatorio, y qué incentivos tuvieron los actores domésticos para apoyar estas reformas? Aunque una respuesta completa a esta pregunta requeriría un estudio detallado de cada reforma, hay un número de rasgos comunes que merecen mencionarse.

Primero, en todos los catorce países, la USAID, otros actores internacionales, y/o miembros de la red organizaron congresos, seminarios, y programas de capacitación, y sacaron publicaciones para explicar a los líderes y miembros de las comunidades legales domésticas acerca de la necesidad de

²²⁷ Ver *infra* nota 249.

²²⁸ Ver *infra* nota 249.

²²⁹ Entrevista Nro. 12.

reemplazar los códigos inquisitivos con códigos más acusatorios.²³⁰ Además de argumentar a favor de los códigos acusatorios, miembros de la red enfatizaron que el proceso de reforma era una tendencia regional, con paralelos en Alemania, Italia y Portugal.²³¹ Esta referencia a una tendencia regional fue especialmente efectiva, ya que generó una especie de presión de grupo sobre algunos actores en países que todavía no habían introducido reformas, y así contribuyó a un efecto cascada de códigos.²³²

²³⁰ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 42 (describiendo este proceso en Bolivia).

²³¹ Italia y Portugal adoptaron códigos procesales penales más acusatorios respectivamente en 1988 y 1987. Aunque los redactores del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica no usaron estos códigos como fuentes, reformadores y redactores de códigos posteriores han tomado estos códigos italiano y portugués en consideración. Ver, p.ej., Entrevista Nro. 62 (describiendo la influencia de los códigos italiano y portugués sobre la reforma costarricense).

²³² Hay evidencia que apoya este efecto cascada de códigos entre países latinoamericanos. Primero, un número de mis entrevistados mencionaron la autoestima y la presión de grupo como explicaciones de la ola de reformas. Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 5 (explicando que un proceso de presión de grupo influyó las reformas en Perú; los peruanos dijeron que necesitaban sumarse a la tendencia en esta área); Nro. 6 (Costa Rica y la provincia argentina de Córdoba adoptaron nuevos códigos procesales penales en los 90's más por una necesidad de "tener lo último" que por estar convencidos de la necesidad de cambio); Nro. 13 (describiendo la presión de grupo y el deseo de no quedar atrás de otros países como motivación de la reforma procesal penal); Nro. 33 (explicando cómo los hondureños no querían ser el único país de América Central sin reformas, especialmente dado que todos sus hermanos y hermanas estaban modernizando sus sistemas de justicia penal); Nro. 49 (muchos países latinoamericanos habían introducido códigos acusatorios y Colombia no podía quedarse atrás); & Nro. 60 (la tendencia regional era "la nueva moda" y favoreció el

Segundo, en todos estos lugares, miembros de la red y actores internacionales encontraron al menos una persona local con influencia política para abogar por y proveer apoyo político a estas reformas.²³³ Entonces, la USAID y/o miembros de la red ayudaron mediante el cabildeo a las legislaturas y otros actores domésticos claves.²³⁴ En algunos casos estos individuos ya eran miembros de la red –como Mora Mora en Costa Rica y Vásquez Martínez en Guatemala–. Sin embargo, en la mayoría

proceso de reforma en Ecuador). Segundo, reformas posteriores mencionaron la tendencia regional como justificación para las reformas. Ver, p.ej., COMISIÓN REDACTORA DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL DE BOLIVIA, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, disponible en <http://www.ncppenalbo-gtz.org/exposicion.htm> (este proyecto se inscribe dentro de la tendencia latinoamericana hacia la modernización de la administración de justicia penal iniciada por el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica). Tercero, la mayoría de las reformas posteriores prestaron más atención a los códigos acusatorios latinoamericanos que a los códigos anglosajones y continentales europeos. Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 33 (lo que pasó en América Latina es que la gente se copió todo los unos de los otros, dado que es muy difícil escribir un código procesal penal de la nada); & Nro. 35. Cuarto, no hay una interrupción temporal entre las reformas latinoamericanas; interrupción que sería inconsistente con este efecto cascada de códigos. Sobre el concepto de cascadas, ver Martha Finnemore & Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 52 INTERNATIONAL ORGANIZATION 887, 902-04 (1998); Cass R. Sunstein, *Social Norms and Social Roles*, 96 COLUM. L. REV. 903 (1996) (las cascadas de normas ocurren cuando hay rápidos cambios de normas).

²³³ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 3 (la USAID nunca trabajó sola; siempre hubo actores locales que apoyaron las reformas).

²³⁴ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 3 (explicando el trabajo de cabildeo de la USAID en el congreso hondureño); & Nro. 26 (explicando cómo miembros de la red trabajaron con las legislaturas a lo largo de América Latina).

de los casos, estos aliados domésticos no eran miembros de la red sino que encontraron los argumentos de los miembros de la red convincentes y políticamente atractivos –y, al menos en algunos casos, estuvieron motivados por el deseo de avanzar sus carreras–.²³⁵ Por ejemplo, en Bolivia, el principal patrocinador de la reforma fue René Blattmann, el Ministro de Justicia; en Chile, Soledad Alvear, Ministra de Justicia y luego Ministra de Relaciones Exteriores; en Colombia, Luis Camilo Osorio, el Fiscal General; en El Salvador, René Hernández Valiente, Ministro de Justicia y luego juez de la Corte Suprema; en Paraguay, Luis Escobar Paella, el Fiscal General del Estado; y en Venezuela, Luis Enrique Oberto, un influyente legislador.²³⁶ En algunos países, tales como Chile y República Dominicana, ONGs tales como Fundación Paz Ciudadana y FINJUS también dieron sustancial apoyo político al proceso de reforma.²³⁷

Otro factor que explica la diseminación de las reformas acusatorias fue la adaptabilidad de los nuevos códigos para ser presentados como respuesta a múltiples demandas, incluso

²³⁵ Ver Entrevistas Nro. 19 (Edmundo Vásquez estaba tratando menos de resolver problemas que de ser considerado como un reformador y un gran jurista); *id.* (René Hernández Valiente estaba intentando convertirse en el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en El Salvador y usó al código, y a Binder y Obando, para esto); & Nro. 23 (para la señora Alvear, la reforma procesal penal fue una gran catapulta política, posicionándola para convertirse en la jefa de campaña de Lagos en Chile).

²³⁶ Ver, respectivamente, Entrevistas Nros. 31; 23; 36 & 49; Popkin, *supra* note 177, p. 219; Salas, *supra* note 194, p. 6; Entrevistas Nros. 22 & 26.

²³⁷ Ver, respectivamente, Entrevistas Nros. 23 & 50.

contradictorias. Los patrocinadores políticos de las reformas han tenido diferentes orientaciones políticas. Por ejemplo, mientras que Soledad Alvear en Chile trabajó en los gobiernos de centro-izquierda de Eduardo Frei y Ricardo Lagos; en Bolivia René Blattmann trabajó en el gobierno de centro-derecha de Gonzalo Sánchez Losada. Además, los patrocinadores políticos también tuvieron prioridades diferentes sobre qué problemas las reformas acusatorias debían abordar. Mora Mora quería reducir el porcentaje de personas en prisión preventiva,²³⁸ Osorio quería aumentar la eficiencia del sistema de justicia penal,²³⁹ y Oberto quería reducir la corrupción en el Poder Judicial.²⁴⁰

Los miembros de la red tuvieron la habilidad de presentar la introducción de códigos acusatorios como una forma de lidiar con todas estas demandas, convirtiendo a las reformas en atractivas para actores con diferentes posiciones políticas. La naturaleza adaptable de estas reformas también las hizo atractivas para actores internacionales que justificaron su participación en las reformas como una manera de alentar el desarrollo económico, político e institucional en la región.

Un último factor que explica porqué las legislaturas a lo largo de América Latina aprobaron códigos

²³⁸ Entrevista Nro. 35 (la duración de la prisión preventiva fue una de las principales razones de la reforma costarricense).

²³⁹ Ver, p.ej., Entrevista Nro. 36 (la administración de Uribe apoyó la reforma acusatoria porque pensó que encajaba bien con su discurso de fortalecer la persecución del delito).

²⁴⁰ Entrevista Nro. 26 (la corrupción fue una de las principales razones para la reforma venezolana); Oberto, *supra* nota 56.

acusatorios es que ellas consideraron a las reformas principalmente como reformas técnicas.²⁴¹ Aun si la *red de expertos activistas del sur* concibió a las reformas como un proyecto político para democratizar la administración de justicia en América Latina, los reformadores generalmente se presentaron a sí mismos como expertos legales con una solución técnica a una serie de problemas sociales. La redacción de códigos es realmente una tarea compleja que generalmente requiere conocimiento legal especializado.

La representación de las reformas como meros cambios técnicos, combinada con un fuerte apoyo político, facilitó que las reformas atravesaran las tres etapas del proceso de reforma legislativo. Primero, una comisión técnica trabaja en la redacción del proyecto de código. Dependiendo del país, esta comisión ha tenido una composición más o menos pluralista en términos de las instituciones participantes –p.ej., representantes del ministerio de justicia, la corte suprema, el ministerio fiscal, etc. – y los tipos de posiciones sustantivas representadas en la redacción del código.²⁴²

²⁴¹ Entrevista Nro. 26.

²⁴² Ver Entrevistas Nro. 3 (describiendo la comisión técnica en Honduras); Nro. 23 (describiendo la comisión técnica que fue llamada foro en Chile); Nro. 36 (describiendo la comisión interinstitucional en Colombia); & Nro. 49 (describiendo cómo fueron creadas las comisiones en Colombia y República Dominicana). En algunos países, hubo dos comisiones, una más política y otra más técnica, para trabajar sobre los diferentes aspectos del proceso de reforma. Ver, p.ej., Entrevista Nro. 35 (explicando que hubo dos comisiones diferentes en Costa Rica).

Una vez que la comisión técnica termina su trabajo, lo presenta a comisiones especializadas dentro de la legislatura, tales como las comisiones de legislación, justicia penal, o administración de justicia.²⁴³ Miembros de la red y sus aliados políticos tienen entonces que convencer a las comisiones especializadas que los códigos son necesarios, y responder a las preocupaciones que las comisiones tengan.²⁴⁴ Una vez que las comisiones especializadas aprueban el proyecto, éste es enviado a la legislatura en pleno.²⁴⁵ Pero dado el carácter técnico de las reformas, su adaptabilidad para responder a múltiples demandas, y el apoyo político que recibieron, la mayoría de las legislaturas aprobaron las reformas procesales penales sin demasiados debates acalorados o divisiones profundas.²⁴⁶

²⁴³ Entrevista Nro. 33 (describiendo este proceso en Honduras).

²⁴⁴ Ver Entrevistas Nro. 3 (explicando que la USAID proveyó fondos para una serie de encuentros con las comisiones legislativas relevantes para trabajar con el proyecto de código hondureño artículo por artículo); Nro. 23 (describiendo el largo proceso de discusión del proyecto de código con varias comisiones legislativas en Chile); & Nros. 39 & 44 (describiendo los múltiples cambios que los legisladores guatemaltecos requirieron al proyecto de código de Maier y Binder).

²⁴⁵ Entrevista Nro. 26.

²⁴⁶ Ver Entrevistas Nro. 5 (diciendo que una vez que la comisión del congreso venezolano estuvo satisfecha con el código, el tema iba a ser empujado a través del congreso sin debate); Nro. 26; Nro. 33 (explicando que los dos principales partidos hondureños votaron por la reforma); Nro. 35 (la asamblea legislativa costarricense aprobó el código casi unánimemente, con gran apoyo político de las diferentes fuerzas políticas costarricenses); Nro. 45 (hubo consenso entre los partidos políticos en el congreso colombiano para aprobar la reforma porque el fiscal general la apoyaba); & Nro. 50 (explicando que la principal oposición al nuevo código en

III. ANÁLISIS

A. *La Ola de Reformas Procesales Penales como Difusión desde la Periferia*

Este trabajo ha explicado los principales factores que explican la diseminación de códigos procesales penales acusatorios a través de América Latina. Esta ola de reformas procesales penales acusatorias es un caso de *difusión desde la periferia* porque los abogados latinoamericanos de esta *red de expertos activistas del sur* fueron los autores intelectuales y promotores cruciales de las reformas. Ellos propusieron el reemplazo de códigos inquisitivos por acusatorios como una solución a un número de problemas, participaron en la redacción de los códigos y en su implementación, y abogaron por las reformas a lo largo de la región y ante la USAID y otros actores internacionales.

Podemos representar la ola de reformas procesales penales en América Latina como se indica en la Figura 6.

Guatemala no vino del congreso sino de círculos académicos).

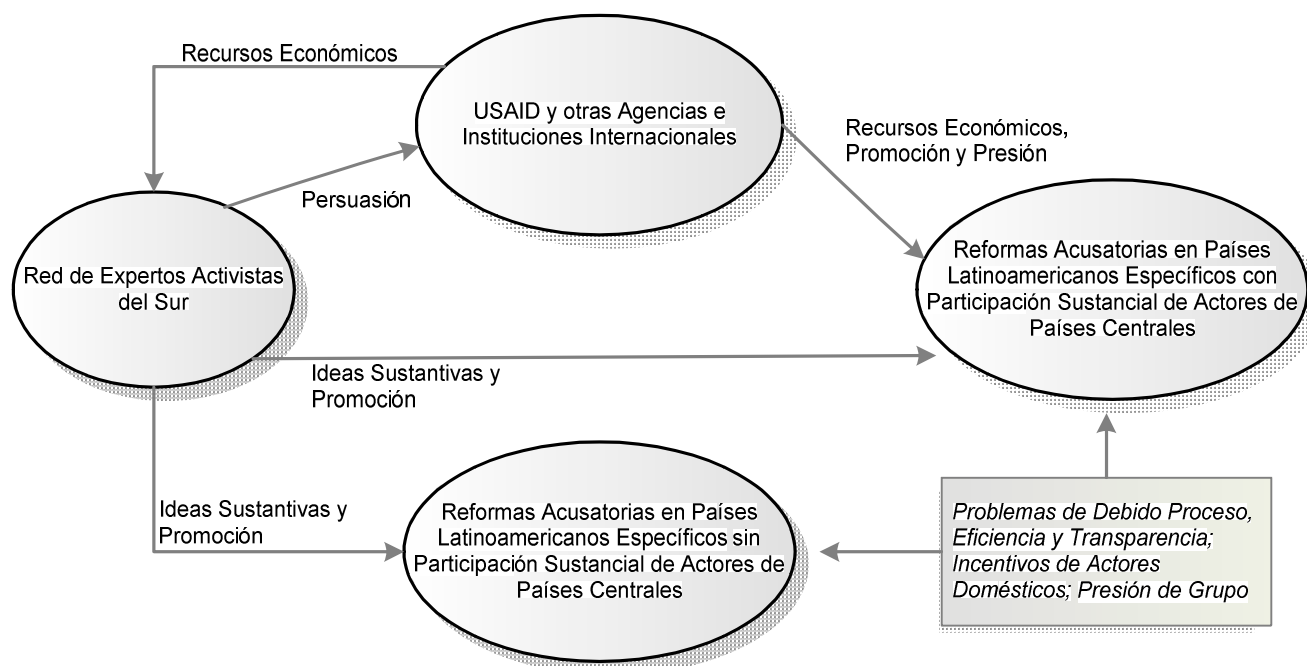


Figura 6. Ola de Reformas Procesales Penales Latinoamericanas (1991-2006).

Algunas de estas reformas –tales como las reformas en Argentina, Chile, y Costa Rica– ocurrieron sin participación sustancial de actores de países centrales.²⁴⁷ Estos son casos de *difusión horizontal o semihorizontal desde la periferia*. En otras reformas –tales como las reformas en Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, y Venezuela– la *red de expertos activistas del sur* jugó un rol crucial, pero las reformas ocurrieron

con participación sustancial de actores de países centrales, tales como los Estados Unidos, Alemania y España, que contribuyeron con recursos económicos, promoción y presión.²⁴⁸ Estos son casos

²⁴⁷ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 3 (la USAID no participó en la reforma procesal penal costarricense y ni siquiera tenía una misión en ese país en ese momento); Nro. 35 (la reforma costarricense fue manejada internamente y sostenida económicamente con recursos internos; más tarde, los bancos, especialmente el BID, apoyaron la reforma con préstamos); Nro. 5 (los Estados Unidos no estuvo envuelto en las reformas en Argentina) y Nro. 23 (explicando en detalle cómo el proceso chileno fue manejado internamente tanto en términos de su contenido como de su apoyo económico).

²⁴⁸ Ver, p.ej., Entrevistas Nro. 4 (describiendo el apoyo de la USAID a la comisión legislativa que trabajó con el código hondureño); Nro. 5 (mencionando que los Estados Unidos ha estado muy envuelto en las reformas en Bolivia, Ecuador, El Salvador, y Nicaragua); Nro. 24 (diciendo que la USAID tuvo mucho que ver con el código procesal penal salvadoreño); Nro. 32 (explicando que Barrientos trabajó como consultor de la USAID y fue un importante promotor de las reformas en Honduras y Nicaragua); Nro. 42 (describiendo como crucial el rol de la USAID en la reforma boliviana); & Nro. 50 (describiendo el rol de la USAID en las reformas en República Dominicana). La reforma guatemalteca comenzó como un caso de *difusión horizontal o semihorizontal desde la periferia*. Entrevista Nro. 2 (la reforma guatemalteca fue hecha internamente sin consultar con nadie de los Estados Unidos). Pero más tarde en el proceso, la USAID apoyó el trabajo de Barrientos que revisó el proyecto de código antes

de *difusión triangular desde la periferia*.²⁴⁹

Esta descripción es consistente con los datos existentes respecto de qué países han adoptado o no nuevos códigos acusatorios. En primer lugar, basado en la hipótesis de este trabajo, uno predeciría que los países que no han reconocido la real o percibida ineficiencia y falta de debido proceso y transparencia que afectan sus sistemas de justicia penal no adoptaron reformas. El hecho que Cuba es uno de los países que no ha adoptado un nuevo código

de su aprobación legislativa. Ver *supra* nota 152, y el texto que la acompaña.

²⁴⁹ Unos pocos casos –tales como Colombia, Honduras, y Paraguay– presentan elementos de *difusión desde el centro* en la medida en que actores de países centrales participaron en la redacción de los códigos. Pero incluso estas reformas presentan más elementos de *difusión triangular desde la periferia* dado que el rol de los actores de países periféricos fue sustancialmente más importante en la redacción de los códigos que el rol de los actores de países centrales. Sobre Colombia, ver Entrevistas Nro. 36 (dos funcionarios de la OPDAT introdujeron una serie de modificaciones a la regulación de las investigaciones previas al juicio y expresaron su aprobación a la regulación del descubrimiento (*discovery*) que Jaime Granados y su grupo habían redactado); Nros. 34 & 36 (Jaime Granados y su grupo tuvieron el rol de liderazgo en la redacción del código procesal penal colombiano). Sobre Honduras, ver Entrevista Nro. 33 (aunque un fiscal estadual estadounidense y un juez español discutieron el proyecto de código hondureño con la correspondiente comisión legislativa, el proyecto de código hondureño original fue hecho por tres hondureños con la participación de Binder). Sobre Paraguay, ver Entrevistas Nros. 26 & 47 (el jurista alemán Schöne influyó las regulaciones del código paraguay respecto de los poderes procesales de la víctima); Salas, *supra* nota 194 (explicando que mientras la USAID tuvo un rol importante en la reforma paraguaya, los paraguayos fueron los principales líderes de este esfuerzo de reforma, aunque con sustancial influencia argentina).

confirma esta predicción.²⁵⁰ El limitado éxito que tuvieron los códigos modernos en diseminarse a través de Argentina y América Latina entre los 40's y los 70's también es consistente con esta predicción porque los gobiernos militares no estaban preocupados por el debido proceso o la transparencia, y el delito no era una preocupación social mayor en ese tiempo.²⁵¹ Esto también ayuda a explicar porqué México no adoptó códigos acusatorios hasta hace poco, dado que México comenzó su transición a la democracia más tarde que el resto de América Latina.²⁵²

Segundo, debería ser menos probable que los países que no tuvieron una presencia significativa de la red, o que no hallaron convincentes los argumentos de la red, hayan adoptado reformas. Una vez más, esto es consistente con el hecho que Panamá, Uruguay, y (hasta hace poco) México no han participado en la ola de códigos acusatorios.²⁵³ También es consistente con el hecho que tres de los cinco países que no han adoptado códigos acusatorios –Brasil, Cuba y Panamá– ya tenían algunos de los rasgos procesales recomendados por la red, teniendo así

²⁵⁰ Entrevista Nro. 62.

²⁵¹ *Id.*

²⁵² Entrevista Nro. 26.

²⁵³ *Id.* (en Panamá, miembros de la profesión legal lideraron los intentos iniciales de reforma, y no estuvieron dispuestos a pelear seriamente para que las reformas fueran aprobadas); *id.* & Entrevista Nro. 47 (en Uruguay, no ha habido suficiente gente comprometida con las reformas); & *id.* (en México había un conocimiento limitado sobre el proceso de reforma regional). Sin embargo, desde el 2000, la aprobación de códigos acusatorios ha pasado a ser parte de la agenda de México. El gobierno de Fox presentó un proyecto de código acusatorio en el Congreso mexicano en 2003, y la USAID y miembros de la red están trabajando ahora sobre reformas acusatorias a lo largo del país. Entrevistas Nros. 33, 51, & 52.

menos razones para ser persuadidos por otros aspectos de los argumentos de la red.²⁵⁴ Finalmente, dado que el efecto cascada de códigos está basado en la presión de grupo regional, tiene sentido que cuatro de los cinco países que no han adoptado códigos acusatorios – Brasil, Cuba, Uruguay, y (hasta hace poco) México– sean los países que

²⁵⁴ Brasil ya había incorporado algunas reformas acusatorias en su código procesal penal de 1941. Ver Ada Pellegrini Grinover, *Influência do Código de Processo Penal Modelo para Ibero-América na Legislação Latino-Americana: Convergências e Dissonâncias com os Sistemas Italiano e Brasileiro*, en 13 JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DERECHO PROCESAL 541 (1993). Esto ha hecho más dificultoso abogar por el pasaje de un código acusatorio totalmente nuevo como una solución a los problemas de ineficiencia y falta de debido proceso y transparencia. Los brasileños también consideran a su Congreso como el más engorroso de la región para de la aprobación de legislación. Estas razones –combinadas con la limitada atención que Brasil presta a las tendencias latinoamericanas– explican porqué Ada Pellegrini Grinover y su grupo han empujado por reformas parciales al Código de 1941, en lugar de cabildear por un código completamente nuevo. Ver Entrevista Nro. 53. Recuerde el lector que Cuba permaneció bajo control español hasta 1898 y así incorporó las ideas de la Ley de Enjuiciamiento Penal española de 1882, incluyendo el establecimiento de juicios orales y públicos. Esto ha hecho sentir a Cuba más adelantada que el resto de la región en esta materia y ha hecho más dificultoso abogar por el pasaje de un código acusatorio enteramente nuevo. Ver Entrevista Nro. 47. De modo similar, Panamá es uno de los pocos países de la región que ya tenía juicios orales y públicos y la investigación preliminar a cargo del fiscal. Pero dado que el fiscal también cumple un rol de juzgamiento durante la investigación preliminar, los reformadores están actualmente empujando por la introducción de un nuevo código que les quite a los fiscales estas funciones de juzgamiento. Ver Entrevistas Nros. 47 & 57.

tradicionalmente han prestado menos atención a las tendencias regionales.²⁵⁵

B. Tres Potenciales Desafíos a la Hipótesis de este Trabajo y Porqué Fallan

Ahora que el cuadro está completo, consideremos tres potenciales desafíos a la caracterización por este trabajo de la ola de reformas procesales penales como un caso de *difusión desde la periferia*. Esta subsección se referirá a estos desafíos como el *desafío funcionalista*, el *desafío de la emulación norte-sur*, y el *desafío de la imposición externa*.

El Desafío Funcionalista. De acuerdo con una perspectiva estrictamente funcionalista, el rol de la red de abogados latinoamericanos debería ser irrelevante y/o superfluo porque el real conductor de las reformas procesales penales debería ser la presencia de problemas tales como las tasas delictivas en aumento y el insuficiente respeto por los derechos humanos, o incluso simplemente el escenario sociopolítico de mayor democratización en la región, la liberalización económica, y el fin de la Guerra Fría. En otras palabras, para un funcionalista, las reformas habrían tenido lugar incluso sin la participación de la red porque las reformas eran o bien

²⁵⁵ Ver, p.ej., Nro. 19 (Brasil no mira a la región ni a nadie para sus planes de reforma judicial); Nro. 26 (refiriéndose a este fenómeno en Uruguay); Nro. 47 (Cuba y México no tienen un diálogo o tienen un diálogo muy limitado con América Latina); Nro. 51 (México mira al Norte, no al Sur); & Nro. 55 (el argumento que hay un tendencia procesal penal latinoamericana y que Uruguay se está quedando al margen no tiene resonancia política en Uruguay).

la única o, al menos, la mejor respuesta a estos problemas y a la situación sociopolítica.²⁵⁶ Sin embargo, esta crítica no se sostiene, dado que, como ya fuera mencionado anteriormente, hay muchas formas posibles de lidiar con estos problemas y procesos sociopolíticos, y no es claro que la adopción de los códigos acusatorios fuera necesariamente la mejor respuesta.²⁵⁷

Por ejemplo, en términos de lidiar con tasas delictivas en aumento, otras soluciones podrían haber incluido aumentar el número de policías, reducir la desigualdad de recursos en la población, o mantener el crecimiento demográfico bajo control. Al menos algunas de estas medidas podrían potencialmente haber resultado en una mayor reducción del delito.²⁵⁸ Incluso si nos limitamos a reformas procesales, es altamente dudoso que algunos de los postulados principales de las reformas acusatorias tales como la expansión de los derechos de los imputados y una regulación garantista de la prisión preventiva sean el modo más efectivo para lidiar con la cuestión de tasas delictivas en aumento.

²⁵⁶ Agradezco a Andrew Guzman por enfatizarme este punto.

²⁵⁷ Una evaluación de los efectos de las reformas están más allá del objeto de este trabajo, pero los informes hasta el momento han sido mixtos. Ver, p.ej., Riego, *supra* nota 1.

²⁵⁸ Ver, p.ej., John J. Donohue III & Steven D. Levitt, *The Impact of Legalized Abortion on Crime*, 116 Q. J. ECON. 379 (2002); Kenneth C. Land et al., *Structural Covariates of Homicide Rates: Are There Any Invariances Across Time and Social Space?*, 95 AM. J. SOC. 922 (1990); Steven Levitt, *Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not*, 18 J. ECON. PERSP. 163 (2004); Scott J. South & Steven F. Messner, *Crime and Demography: Multiple Linkages, Reciprocal Relations*, 26 ANN. REV. SOC. 83 (2000).

De modo similar, para intentar mejorar el cumplimiento de estándares de derechos humanos, hay muchos caminos distintos que adoptar códigos acusatorios. Muchos países podrían haber simplemente mantenido sus sistemas inquisitivos con reformas parciales a las prácticas sobre prisión preventiva y fortaleciendo los derechos de los imputados. No había necesidad de una renovación completa de los códigos procesales penales para permitir características acusatorias tales como audiencias orales, plea bargaining, o una investigación preliminar conducida por el fiscal.²⁵⁹

Finalmente, como demuestra la historia, la adopción de códigos acusatorios no es en modo alguno una respuesta necesaria a tendencias como la democratización o la liberación económica. Por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, y Venezuela tuvieron largos períodos de experimentación democrática combinado algunas veces con medidas de liberalización económica durante los siglos XIX y XX sin por eso abandonar sus códigos inquisitivos.²⁶⁰

Esto no quiere decir que los problemas reales o percibidos con la administración de justicia y los derechos

²⁵⁹ De hecho, los organismos del sistema interamericano de derechos humanos no han interpretado que los instrumentos de derechos humanos regionales requieran juicios orales y públicos o la eliminación del juez de instrucción. Así, había lugar para experimentar con reformas parciales al sistema inquisitivo preexistente. Uruguay es un ejemplo de dicha experimentación. Ver Entrevista Nro. 55.

²⁶⁰ Para una introducción acerca de la liberalización económica en América Latina entre 1880 y 1930, ver THOMAS E. SKIDMORE & PETER H. SMITH, *MODERN LATIN AMERICA* 42-62 (5ta ed. 2001).

humanos o los procesos de democratización no contribuyeron a la ola de reformas de los códigos latinoamericanos. Como fue explicado a lo largo de este trabajo, estos problemas ayudaron a abrir ventanas para políticas públicas que posibilitaron el éxito de la *red de expertos activistas del sur*. El punto es que este método por el cual la región latinoamericana ha lidiado con estos temas –adoptando códigos acusatorios– no es la única respuesta o necesariamente la mejor respuesta a estos problemas y procesos.

El Desafío de la Emulación Norte-Sur. Un segundo desafío a la caracterización por este trabajo de la ola de reformas como un ejemplo de *difusión desde la periferia* es que la idea de reemplazar códigos inquisitivos con códigos acusatorios no provino de actores latinoamericanos, sino que fue el resultado de un proceso de emulación norte-sur, en el cual los actores latinoamericanos se identificaron con los Estados Unidos o Europa y simplemente copiaron sus regulaciones procesales penales.

Sin embargo, este desafío no se sostiene. En primer lugar, si la identificación con los Estados Unidos hubiera jugado un rol tan importante en estas reformas, el proceso penal estadounidense hubiese sido el principal modelo para estas reformas, lo cual, tal como ha sido detallado a lo largo de este trabajo, no fue el caso. Además, los actores latinoamericanos admiraron ciertos aspectos del modelo estadounidense por razones sustantivas, no porque simplemente quisieran emular las prácticas estadounidenses. Por ejemplo, Binder actualmente admira la idea estadounidense de tener audiencias

orales y públicas en la fase de investigación preliminar, en lugar de seguir el sistema del expediente que el Código Modelo todavía permite, pero lo hace por el potencial democratizador de tener tales audiencias, no porque quiera que las audiencias latinoamericanas sean simplemente como las estadounidenses.²⁶¹

Hay más evidencia que la identificación con Europa continental y sus sistemas legales ha influido las reformas. Como este trabajo ha explicado, la StPO fue una influencia importante sobre el Código Modelo, y códigos posteriores han tomado ideas de los códigos alemán, español, italiano, y portugués.²⁶² Además, Vélez Mariconde y Maier presentaron sus códigos acusatorios como proyectos modernizadores que intentaban poner a América Latina al día con las tendencias continentales europeas.²⁶³

Sin embargo, el desafío de la emulación norte-sur no se sostiene aun en el caso de Europa continental por varias razones. En primer lugar, como este trabajo ha detallado respecto del Código Modelo, los redactores latinoamericanos examinaron los diferentes códigos europeos de modo crítico, y optaron por adaptar sólo aquellas ideas que creyeron eran mejores para lidiar con las necesidades de la realidad social y política latinoamericana. Además, los reformadores seleccionaron ampliamente entre los códigos de diferentes jurisdicciones europeas, una práctica que es inconsistente con un proceso de

²⁶¹ Entrevista Nro. 26.

²⁶² Ver Entrevista Nro. 33.

²⁶³ Ver, p.ej., notas 68, 69 y 110, y el texto que las acompaña.

emulación que incluye una mera copia de un código específico. Por ejemplo, mientras en Alemania el fiscal está a cargo de la investigación preliminar, en España y Francia un juez está todavía a cargo de la investigación preliminar de delitos graves. Pero la red promovió investigaciones preliminares conducidas por el fiscal porque las consideró una mejor manera de perseguir el delito y proteger los derechos del imputado.

Además, algunos de los reformadores también han tenido relaciones ambivalentes con los códigos continentales, con reformadores influyentes como Binder y Barrientos (ambos participando en la redacción de numerosos códigos) rechazando activamente el Código Modelo y la StPO alemana por considerar que estos códigos eran todavía demasiado inquisitivos.²⁶⁴ También han habido una serie de reformas procesales penales latinoamericanas, tales como el profundo énfasis en métodos alternativos de resolución de conflictos y la participación de la víctima en el proceso penal, que no encuentran paralelos en Estados Unidos o Europa –un hecho inconsistente con un modelo de emulación norte-sur. Por ejemplo, el Código Procesal Penal de Costa Rica establece que los tribunales deben resolver el conflicto surgido a consecuencia del hecho; que la víctima debe ser puesta en conocimiento de la solicitud de aplicación de un criterio de oportunidad por parte del fiscal para que manifieste si desea presentarse como querellante; la posibilidad de convertir la acción pública en privada para ciertos delitos; la suspensión del proceso a prueba cuya solicitud debe contener un plan de reparación del daño causado por

²⁶⁴ Ver Entrevistas Nros. 26 & 39.

el delito, y para cuya aplicación el tribunal debe oír a la víctima de domicilio conocido; la reparación integral del daño como causa de extinción de la acción penal de ciertos delitos; la posibilidad de conciliación entre víctima e imputado que también puede extinguir la acción penal para ciertos delitos; el derecho de la víctima a constituirse como querellante; el derecho de la víctima a intervenir en el procedimiento, a ser informada de las resoluciones que finalicen el procedimiento, y a apelar la desestimación y el sobreseimiento definitivo aun cuando no se haya constituido como parte querellante; que el juicio se pueda realizar basado sólo en la querrela y sin acusación del ministerio público; la necesidad que el querellante manifieste su conformidad para la aplicación del procedimiento abreviado; etc.²⁶⁵ No hay códigos anglosajones o europeos que concedan tantos derechos a la víctima y pongan tanto énfasis en la reparación y la solución del conflicto surgido del hecho delictivo.

Finalmente, la emulación norteamericana tampoco ha sido un factor sustancial en la apertura de ventanas para políticas públicas respecto de la adopción de los códigos. Como vimos con el ejemplo de los códigos modernos, la red latinoamericana contemporánea sobre proceso penal no fue la primera en proponer reemplazar códigos inquisitivos con códigos más acusatorios y en argumentar que Europa continental había abandonado los códigos inquisitivos hacía largo tiempo. Si la clase política y la profesión legal

²⁶⁵ Ver, respectivamente, Código Procesal Penal de la República de Costa Rica, arts. 7; 300 (con las excepciones del art. 22. b)); 20; 25; 30.j); 30.k) y 36; 75 y ss.; 71; 321; & 373.

latinoamericanas hubieran sido convencidas por estos argumentos, uno esperaría que el movimiento de reforma del Código de Córdoba de 1939 y los códigos modernos hubieran ido más lejos. Pero no fue así. En otras palabras, los países continentales europeos han estado experimentando con códigos acusatorios al menos desde 1808. Pero los países latinoamericanos no adoptaron códigos acusatorios hasta la década de 1990. Este intervalo temporal habla en contra de una fuente identificación con Europa continental –o con Estados Unidos que presentó un sistema acusatorio incluso antes que Europa continental– siendo una importante fuerza impulsora de las reformas.²⁶⁶

El Desafío de la Imposición Externa. Un tercer desafío potencial a la caracterización de la ola de reformas procesales penales como un ejemplo de *difusión desde la periferia* es el argumento que este trabajo ha subestimado el rol de los actores de países centrales. Este desafío puede tomar dos formas diferentes.

Primero, uno podría argumentar que la ola actual de reformas es en realidad un ejemplo de *difusión desde el centro* dado que la USAID y otros actores internacionales contribuyeron a la formación y expansión de la red a lo largo de América Latina. Sin embargo,

²⁶⁶ Este lapso temporal podría ser explicado si las élites latinoamericanas no hubieran sabido sobre estas tendencias. Pero este trabajo ha indicado que las élites latinoamericanas en el siglo XIX sabían sobre estas tendencias acusatorias en Europa y decidieron no seguirlas por razones sustantivas. Uno también podría explicar el lapso temporal si las élites legales latinoamericanas se identificaran más fuertemente con Europa continental en la década de 1990 que en el siglo XIX. Pero no hay evidencia que este sea el caso.

dado que la red ya había estado activamente diseminando sus ideas a través de medios tales como la Escuela de Derecho Procesal Penal Cordobesa, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, el Proyecto del 86, y el Código Modelo mucho antes que la USAID y otros actores internacionales estuvieran interesados en la reforma procesal penal latinoamericana, este desafío puede ser rápidamente desestimado. Aunque es cierto que el apoyo de la USAID y otros actores internacionales fue crucial para la expansión de la red, estas agencias sólo se involucraron porque fueron persuadidos por los argumentos de los miembros de la red. En este sentido, el involucramiento de los actores internacionales no es desafío alguno a la idea de *difusión desde la periferia*. Por el contrario, es un perfecto ejemplo del subtipo *difusión triangular desde la periferia*.

La segunda forma que este desafío de la imposición externa podría tomar es que entrevistar a individuos que han participado en las reformas puede no ser la mejor manera de obtener una descripción imparcial de las reformas, porque hay un significativo riesgo de parcialidad en el auto reporte (*self-reporting bias*). Esta es una seria cuestión que he tenido en mente a lo largo del proceso de entrevistas. Sin embargo, el apéndice metodológico muestra que he sido cuidadoso en minimizar el posible efecto de la parcialidad en el auto reporte mediante entrevistas a grupos de personas diferentes y en competencia entre sí, incluyendo a aquéllos que no simpatizaban con los intereses estadounidenses en la región, así como también a aquéllos que tenían un incentivo para sobre enfatizar el rol que

los actores estadounidenses tuvieron en las reformas. Ni uno solo de mis entrevistados cuestionó el esquema básico del proceso de reforma descrito en este trabajo. La segunda razón por la que este desafío no se sostiene es que también me he basado en otra documentación y literatura secundaria en la formación y el testeo de mi hipótesis, y ninguna de estas fuentes de información apoyan la idea que los Estados Unidos u otros países centrales lideraron las reformas latinoamericanas. Por ejemplo, si actores estadounidenses hubieran estado detrás de la diagnosis y la redacción de la mayoría de estas reformas, uno esperaría un uso más extenso de modelos procesales estadounidenses en la redacción de los códigos. Pero, como ya ha sido detallado, éste no ha sido el caso.

IV. CONCLUSIÓN

Con su análisis de la ola de reformas procesales penales en América Latina, este trabajo ha realizado tres contribuciones. Primero, ha analizado la evolución del proceso penal latinoamericano desde el siglo XIX hasta la actualidad, descrito los orígenes intelectuales y las ideas detrás del proceso de reforma en curso, y explicado porqué y cómo estas reformas se han diseminado a lo largo de América Latina. Dado que explicar porqué catorce países latinoamericanos adoptaron códigos procesales penales similares en un período de quince años es de por sí una importante y compleja cuestión para explorar, este trabajo ha dejado para el futuro la cuestión de cómo estas reformas han de hecho funcionado.

Segundo, este trabajo ha mostrado que una red de abogados latinoamericanos detrás de esta ola de reformas no encuadra en ninguna de las tres principales categorías existentes sobre redes. Este trabajo ha caracterizado a este grupo de abogados latinoamericanos como una *red de expertos activistas del sur*.

Tercero, este trabajo ha articulado el concepto de *difusión desde la periferia* y ha mostrado cómo esta ola de reformas procesales penales encuadra en este concepto. Algunas reformas procesales penales latinoamericanas son casos de *difusión horizontal o semihorizontal desde la periferia* mientras que otras reformas son casos de *difusión triangular desde la periferia*.

De este modo, este trabajo ha contribuido a la teorización sobre la difusión de leyes, normas y políticas públicas a través de América Latina en particular y el mundo en general. El concepto de *difusión desde la periferia* y la caracterización de la ola de reformas procesales penales como un ejemplo de ésta abre importantes preguntas: ¿Cuán frecuente es la *difusión desde la periferia* en comparación con la *difusión desde el centro*? ¿Bajo qué condiciones la *difusión desde la periferia* tiene lugar? ¿Son las desigualdades económicas, políticas, y culturales entre diferentes países periféricos o semiperiféricos relevantes para este tipo de difusión? ¿Cuándo y por qué son los actores de países centrales receptivos a ideas que vienen desde la periferia? ¿Cuál es el rol de la *difusión desde la periferia* en procesos regionales de difusión en América Latina y otros lugares?

Mientras que el ejemplo de los códigos procesales penales latinoamericanos sugiere respuestas a todas estas preguntas, no es posible proveer respuestas convincentes basadas en un solo caso de estudio. Pero este caso de estudio sugiere avenidas para investigaciones futuras así como hipótesis a ser testeadas luego de identificar más ejemplos de este tipo de difusión.

APÉNDICE METODOLÓGICO

Conduje sesenta y dos entrevistas en profundidad para este proyecto. Veintisiete entrevistas fueron conducidas en persona en Washington D.C., USA, entre mayo y junio de 2006. Una entrevista fue conducida en persona en Buenos Aires, Argentina, en enero de 2007. El resto de las entrevistas fueron realizadas por teléfono entre abril de 2006 y junio de 2007 con personas en diferentes ciudades en Afganistán, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Las entrevistas duraron entre media hora y cuatro horas y media. En algunos casos, entrevisté a la misma persona más de una vez. Cuento cada uno de estos casos como una sola entrevista e indico todas las fechas en las cuales cada una de estas entrevistas prolongadas tuvieron lugar.

Les prometí anonimidad a mis entrevistados. Para proteger sus identidades, sólo indico su posición o afiliación institucional al tiempo de la entrevista y uso el género masculino aun para las mujeres entrevistadas. En los

casos en los cuales mencionar la posición del entrevistado revelaría su identidad, uso un término más genérico para referirme a su posición (p.ej., abogado ecuatoriano). La Tabla 2 enumera las entrevistas, e indica las fechas de las entrevistas y las posiciones de los entrevistados:

TABLA 2. FECHAS DE LAS ENTREVISTAS Y POSICIONES DE LOS ENTREVISTADOS

Entrevista Nro.	Posición o Afiliación Institucional al Tiempo de la Entrevista	Fecha (s) de la Entrevista
1	USAID	26/4/06
2	Consultor independiente estadounidense	22/5/06
3	Ex funcionario de USAID	22/5/06
4	USAID	22/5/06
5	Departamento de Estado estadounidense	23/5/06
6	National Center for State Courts	23/5/06; 31/5/06
7	Carnegie Endowment for International Peace	24/5/06
8	BID	24/5/06
9	BID	24/5/06
10	Checchi & Co. Consulting	25/5/06
11	DOJ	26/5/06
12	DOJ	26/5/06
13	Banco Mundial	30/5/06
14	DOJ	30/5/06
15	BID	30/5/06
16	Departamento de Estado estadounidense	31/5/06
17	National Center	31/5/06

	for State Courts	
18	DOJ	31/5/06
19	Banco Mundial	4/6/06
20	Open Society	5/6/06
21	DOJ	5/6/06; 7/6/06
22	Profesor de derecho venezolano	5/6/06
23	CEJA	6/6/06
24	National Center for State Courts	6/6/06
25	CEJA	7/6/06
26	Abogado argentino	7/6/06; 8/6/06; 13/11/06; 4/6/07
27	DOJ	7/6/06
28	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala	7/6/06
29	Departamento de Estado estadounidense	20/6/06
30	DPK Consulting	22/6/06
31	Universidad Internacional de Florida	23/6/06; 6/7/06
32	USAID	26/6/06
33	Consultor independiente estadounidense	3/7/06
34	Abogado colombiano	5/7/06
35	Consultor independiente costarricense	6/7/06
36	CEJA	7/7/06
37	USAID	10/7/06
38	Profesor de derecho guatemalteco	10/7/06
39	USAID	11/7/06;

		26/5/07
40	BID	11/7/06
41	GTZ	17/7/06
42	Consultor independiente boliviano	20/7/06
43	Consultor independiente estadounidense	24/7/06
44	Juez guatemalteco	31/7/06
45	Checchi & Co. Consulting	2/8/06
46	Abogado guatemalteco	8/8/06
47	UNDP	15/8/06; 26/2/07; 17/5/07
48	Juez guatemalteco	27/10/06
49	Consultor independiente colombiano	30/10/06
50	Consultor independiente guatemalteco	30/10/06
51	Consultor independiente estadounidense	6/11/06
52	PRODERECHO (México)	10/11/06
53	Profesor de derecho brasilero	14/11/06
54	Juez argentino	3/1/07; 4/1/07
55	Ex juez uruguayo	23/2/07
56	Consultor independiente uruguayo	23/2/07
57	Consultor independiente panameño	13/3/07
58	Académico peruano	17/5/07

59	PROJUSTICIA (Ecuador)	21/5/07
60	PROJUSTICIA (Ecuador)	21/5/07
61	Justicia Viva (Perú)	22/5/07
62	Juez costarricense	03/6/07

Dado que no hay directorio de reformadores procesales penales, usé la técnica de muestreo “bola de nieve” para identificar a mis entrevistados. Para reducir el riesgo del problema de selección (*selection bias*), elegí como semillas dos individuos que no cooperan entre sí y provienen de redes diferentes – uno de la red latinoamericana sobre proceso penal, la otra de la comunidad de la cooperación internacional con base en los Estados Unidos y localizada en Washington D.C. A medida que la bola de nieve creció, continué seleccionando y entrevistando sujetos hasta que alcancé una cuota mínima de entrevistados con conocimiento sobre las principales instituciones internacionales involucradas en el proceso de reforma y sobre la situación procesal penal en los diecinueve diferentes países latinoamericanos que son objeto de este estudio.

Para reducir el riesgo de parcialidad en el auto reporte (*self-reporting bias*), entrevisté a personas de grupos e instituciones en competencia. Cuando encontré información inconsistente, me basé en la información que fue 1) proveída por entrevistados con conocimiento directo sobre el tema; 2) apoyada por la mayoría de los entrevistados; o 3) proveída por entrevistados que no tenían un interés en la representación del tema. También chequeé la información que mis

entrevistados me proveyeron en documentos y literatura secundaria relevante.

Mis entrevistados provinieron de tres grupos diferentes. El primer grupo incluyó sujetos con conocimiento directo sobre el trabajo de una o más instituciones internacionales involucradas en las reformas procesales penales en América Latina. Estas instituciones incluyen la USAID, la GTZ, la Fundación Konrad Adenauer, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el National Center for State Courts, el CEJA, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Mis preguntas a este grupo de sujetos incluyeron preguntas sobre los antecedentes del entrevistado; sobre qué instituciones internacionales tenían conocimiento directo; cómo adquirieron tal conocimiento; si la institución en cuestión estuvo involucrada en reformas procesales penales; en qué países la institución se involucró; cuándo, porqué, y cómo se involucró; cómo ha trabajado la institución en esta área; cuál es la estructura organizacional de la institución; qué secciones de la institución trabajan en esta área; y qué otras instituciones internacionales han trabajado sobre las reformas procesales penales en América Latina. Llamo a este primer grupo “gente con conocimiento sobre instituciones internacionales”.

El segundo grupo incluye individuos con conocimiento directo sobre la situación procesal penal en uno o más países latinoamericanos. Mis preguntas a este grupo incluyeron

preguntas sobre los antecedentes del entrevistado; sobre cuáles procesos penales latinoamericanos tienen conocimiento directo; cómo adquirieron ese conocimiento; sobre si proyectos de código acusatorio fueron presentados en los países en cuestión; por qué y por quién fue iniciada la reforma; quiénes han sido sus principales promotores y opositores; cómo tuvo lugar el proceso de redacción del código y quién participó en el proceso; qué instituciones internacionales han estado involucradas en el proceso de reforma; y cómo trabajaron las legislaturas. Llamo a este segundo grupo “gente con conocimiento sobre países”.

Finalmente, el tercer grupo contiene sujetos con conocimiento sobre temas institucionales y sobre países. La Tabla 3 resume la información sobre los sesenta y dos entrevistados:

Tabla 3. TRES TIPOS DE ENTREVISTADOS

Tipo de Entrevistado	Número
Gente con Conocimiento sobre Instituciones Internacionales	8
Gente con Conocimiento sobre Países	20
Gente con Conocimiento sobre Instituciones Internacionales y Países	34
Total	62

La Tabla 4 resume cuántos de mis entrevistados tenían conocimiento directo sobre cada uno de los diecinueve países de mi muestra. Dado que un número de entrevistados tenían conocimiento directo sobre más de un

país en la región, el número total es más alto que sesenta y dos.

Tabla 4. NÚMERO DE ENTREVISTADOS QUE HABLARON SOBRE CADA PAÍS BASADOS EN CONOCIMIENTO DIRECTO

País	Número de Entrevistados
Argentina	4
Bolivia	14
Brasil	5
Chile	11
Colombia	20
Costa Rica	9
Cuba	3
República Dominicana	7
Ecuador	11
El Salvador	11
Guatemala	19
Honduras	6
México	10
Nicaragua	6
Panamá	7
Paraguay	5
Perú	7
Uruguay	7
Venezuela	8