

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

50

Julio - Diciembre 2009

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO


**Embajada Real de
Dinamarca**


REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Litografía Universal S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Mensajes de inauguración

<i>Del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Roberto Cuéllar M.</i>	13
<i>De la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela</i>	17
La profecía que no debemos arrojar al fuego.....	19
<i>Del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez</i>	

Introducción al XXVII Curso

Acceso a la justicia con inclusión: un compromiso permanente	29
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

Ponencias seleccionadas

Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza	53
<i>Mónica Pinto</i>	
Pobreza, derechos humanos y políticas públicas: aspectos conceptuales y propuestas metodológicas.....	73
<i>Eitan Felner</i>	
Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras	105
<i>Nelson Camilo Sánchez</i>	
Notas sobre acceso a la justicia y derechos sociales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	131
<i>Óscar Parra Vera</i>	
Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales.....	159
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	

Acceso a la justicia de las mujeres.....	173
<i>Line Bareiro y Marcela Zub Centeno</i>	
El acceso a la justicia de niños, niñas y jóvenes.....	191
<i>María de Jesús Conde</i>	
Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología.....	209
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Experiencias de acceso a la justicia en América Latina.....	227
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Educación en derechos humanos y acceso a la justicia: retos de las escuelas judiciales en capacitación para una justicia inclusiva.....	283
<i>Alfredo Chirino Sánchez</i>	
Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos.....	311
<i>Francisco Javier Bautista Lara</i>	

Trabajos académicos

La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia	351
<i>Shirley Campos García</i>	
Estado, globalización y derechos indígenas: una mirada a la situación de los pueblos indígenas en México	379
<i>Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 50 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2009. En la presente edición de esta revista académica se recogen algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Acceso a la justicia e inclusión*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre más de 3200 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Por otro lado, el Curso ha tenido la capacidad de readecuarse, en su temática y metodología, a las necesidades y retos que la cambiante realidad latinoamericana presenta para los diversos sectores, convirtiéndose de ese modo en un espacio académico de vanguardia en la capacitación en derechos humanos, a través de una afortunada combinación de permanencia e innovación.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico; lo hace desde que la dirección del IIDH dio inicio a una estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la realización de los derechos humanos vista desde la perspectiva de la extrema pobreza y desigualdad.

Esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVII Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, de la Presidenta del IIDH, Sonia Picado Sotela, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una amplia sección que recoge, en el orden de presentación, algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del XXVII Curso. Se incluye el texto de las ponencias de expertos y expertas tales como Mónica Pinto (Argentina), Hernán Salgado Pesantes (Ecuador) y Line Bareiro (Paraguay), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como de Eitan Felner (Argentino), Nelson Camilo Sánchez (Colombia), Óscar Parra (Colombia), María de Jesús Conde (España), David Lobatón (Perú), Alfredo Chirino (Costa Rica) y Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua). La edición cierra con dos de los trabajos académicos, presentados por Shirley Campos García (Costa Rica) y Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez (México) para obtener el certificado académico correspondiente.

Los estudios del Curso XXVII los enfocamos en concreto a la cuestión del acceso a la justicia desde la realidad del derecho de los pobres y de las comunidades en extrema pobreza, como herramientas para la reclamación y el cambio de políticas públicas. Así, se trató

de explicitar el concepto histórico de los derechos humanos desde la visión de la justicia distributiva. Es decir, plantear con precisión teórica qué parte de la lucha por los derechos humanos está controlado en el empeño por la implantación de criterios de justicia universalmente válidos para reparar el daño material y moral a la dignidad humana de las personas y comunidades en extrema pobreza. ¿Cuáles son las implicaciones de la desigualdad estructural y la idea del derecho/justicia desde los derechos humanos de los pobres? En este sentido, la práctica motivadora y creativa del Curso XXVII, como lo indican los trabajos y conferencias de la Revista 50 del IIDH, fue llevada hacia el examen de las condiciones y requerimientos, y a la modificación de políticas públicas para acceder a la justicia desde la injusta dimensión de la pobreza crítica en la región, que afecta a más de 200 millones de seres humanos. La Revista 50 marca esa “ruta por construir en el sistema interamericano” que el IIDH avizoró desde 2006. La pobreza es causa de violaciones a los derechos humanos e interpela el doble enfoque del discurso contaminado de mucha hipocresía y de la retórica con la que soslaya la falta de responsabilidad en el cumplimiento de derechos fundamentales. Finalmente, esta Revista 50 del IIDH contiene una interpelación a la ciencia del derecho por insuficiente y a la praxis política por sospecha de fomentar el modelo excluyente y agravado al daño que hace al derecho de todos y todas, al perpetuar la desigualdad social y no lograr revertir ni siquiera la extrema pobreza en detrimento de los derechos humanos.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Ponencias seleccionadas

Acceso a la justicia de las mujeres

*Line Bareiro y Marcella Zub Centeno**

Introducción

Los silencios sobre las mujeres en los estudios de casi todas las ciencias y de la filosofía impregnaron el conocimiento humano durante siglos. Los estudios sobre la justicia no han sido excepción. Sin embargo, en los últimos 30 años, en el contexto del renacer del movimiento feminista, se han dado enormes saltos de conocimiento.

En todo proceso histórico se construyen mitos. Uno de ellos es que uno de los más relevantes científicos sociales del mundo decidió hace unos cinco años leer algún libro que le acercase al conocimiento sobre la producción acerca de las mujeres. Para su sorpresa, se encontró con bibliotecas enteras que revisaban la filosofía y todas las ciencias desde una teoría que había comenzado como una perspectiva y que había sido aplicada a preguntas sobre problemas sociales en todos los países del mundo y en todos ellos había tenido capacidad de explicar una parte de los temas relevantes para las sociedades. Se trata de la perspectiva de género, que diferencia entre lo biológico y lo cultural-social para explicar uno de los sistemas de poder más extendidos del mundo y también para hacer planteamientos de cambio.

* Line Barerio, paraguaya, es abogada y politóloga. Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios, donde dirige los proyectos contra toda forma de discriminación e igualdad para las trabajadoras del servicio doméstico. Es Coordinadora General de la Red contra toda forma de discriminación, directora académica del Informe sobre derechos humanos Paraguay, de la Coordinadora por los Derechos Humanos en el Paraguay (CODEHUPY) y presidenta de Sakã, iniciativa por la transparencia electoral. Es integrante de la Articulación Feminista Mercosur, de la Asamblea del Centro de Documentación y Estudios, y de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Marcella Zub Centeno, abogada, paraguaya, ha participado en la elaboración de los últimos tres informes de derechos humanos en Paraguay de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

América Latina y el Caribe no han estado ausentes de esta producción, debiendo rescatarse algunos nombres como los de la costarricense Alda Facio, las peruanas Giulia Tamayo, Rocío Villanueva y Roxana Vázquez, la chilena Lorena Frías, la boliviana Julieta Montaña, la portorriqueña Ana Rivera Lassen, y las argentinas Haydée Birgin y Susana Chiarotti, por citar solamente a algunas investigadoras, que construyeron conocimientos desde la sociedad civil en iniciativas como CLADEM e ILSA y una infinidad de organizaciones no gubernamentales e impactaron en instituciones como ILANUD, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y muy lentamente, en los propios poderes judiciales de la región.

En este trabajo se verá muy someramente algunos ejemplos de abordaje del acceso a la justicia de las mujeres, para revisar posteriormente las observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW al respecto.

El acceso a la justicia según el estudio del IIDH 2000

El estudio sobre acceso a la justicia publicado por el IIDH en el año 2000, coordinado por José Thompson, conjuga la hoy ya clásica definición de Mauro Capeletti, que entiende como acceso a la justicia la posibilidad de toda persona de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos conforme al ordenamiento jurídico y de obtener atención a sus necesidades de determinación externa de situaciones jurídicas, con la posición de que el mejoramiento de la administración de justicia es una forma de realizar el principio de acceso a la justicia¹.

El estudio se realizó en siete países de la región: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Para el tema que hoy nos ocupa, resulta relevante que

Uno de los casos más reiterados en la selección que los investigadores locales han efectuado, es el de las oficinas de la mujer. Esta relativa

¹ Thompson, José, "Introducción", en: IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*. San José, Costa Rica, 2000, pág. 25.

unanimidad merece ser destacada como el caso más extendido en el curso de la investigación, que ha sido también escogido en la mayoría de las ocasiones. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que el alcance de cada una de estas instancias varía considerablemente y que a menudo ha imperado la diversidad de formas de acción como criterio para escoger estos modelos. Parece haber contribuido a su éxito relativo el formar parte de una estrategia compleja, ya que en todos los países involucrados hay legislación de menos de una década de antigüedad en el tema de violencia o en igualdad para la mujer, que ha funcionado como motor o resorte en la instalación o consolidación de oficinas especializadas.

El caso de las oficinas de la mujer ilustra la diversidad de formas de acción que pueden emplear los modelos en materia de ampliación del acceso a la justicia. En general, combinan la asistencia letrada con la promoción de derechos y de vías para el planteamiento de denuncias en áreas específicas; instalan equipos interdisciplinario para un tratamiento integral de las situaciones concernidas; utilizan diversos canales para el trámite de los casos, y crean a menudo condiciones o etapas para el uso de mecanismos de resolución alterna; buscan a su clientela y detectan sus necesidades específicas².

Visto una década después se pueden sacar dos ideas del estudio del IIDH/BID

1. La emergencia de la problemática de la violencia contra las mujeres implicó un abordaje multidisciplinario, pero estuvo concentrado inicialmente en la violencia doméstica a pesar de que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (más conocida como Convención de Belém do Pará), aprobada en el año 1994 y ratificada muy rápidamente por todos los países de la región, tiene un enfoque integral de la violencia hacia las mujeres.
2. El principal motor de las iniciativas eran las organizaciones feministas y de mujeres, pero los Estados comenzaban ya a asumir responsabilidades principalmente desde los mecanismos nacionales para la igualdad de las mujeres y la policía.

2 Thompson, José, "Comparación de resultados", en: IIDH/BID, Acceso a la justicia y equidad... pág. 437.

El informe de la CIDH

En el año 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), presentó un informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. El informe fue dirigido por la entonces comisionada Susana Villarán y constituye una referencia obligada sobre el tema.

Algunas conclusiones del informe son:

- a. La mayoría de los actos de violencia quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social del fenómeno.
- b. Es obligación incumplida por los Estados de la región la de emplear la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia hacia las mujeres y garantizar recursos judiciales idóneos y efectivos.
- c. Las recomendaciones del informe están orientadas al diseño de intervenciones y acciones estatales para garantizar una respuesta judicial idónea, inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, frente a actos de violencia contra las mujeres.
- d. Las recomendaciones van dirigidas a problemas que surgen de la actuación de la justicia, las leyes y normas de los Estados, y las políticas de gobierno.

Recomendaciones generales:

- a. Diseñar políticas integrales y con recursos para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.
- b. Garantizar diligencia para todos los casos de violencia por razón de género.
- c. Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad.
- d. Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios.

- e. Revisión de la normativa y prácticas que pueda tener la CIDH, de la Relatora de la ONU sobre violencia contra la Mujer y del Comité CEDAW.

El informe presentó también recomendaciones específicas en los siguientes campos:

- a. Investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia contra las mujeres.
- b. Protección cautelar y preventiva.
- c. Tratamiento de las víctimas por instancias judiciales de protección.
- d. Instancias de la administración de la justicia.
- e. Necesidades especiales de las mujeres indígenas y afrodescendientes.
- f. Legislación, políticas y programas de gobierno.

Una experiencia de monitoreo de la administración de justicia en casos de violencia hacia las mujeres

Evidentemente la violencia es la puerta de entrada hacia el acceso de las mujeres a la justicia. Del 2000 a esta parte, siete países han pasado ya de las leyes contra la violencia doméstica e intrafamiliar a las leyes integrales contra la violencia. Se ha sacado a la violencia doméstica del ámbito privado para llevarla a lo público.

Uno de los instrumentos ha sido el monitoreo que los propios poderes judiciales han establecido generalmente en alianza con organizaciones no gubernamentales. En el caso paraguayo se ha establecido un mecanismo relativamente sencillo de monitoreo, que se presenta a continuación.

METAS A 3 AÑOS	INDICADORES	FUENTES VERIFIC.	PERIODICIDAD MONITOREO
Existe una instancia en el PJ que da seguimiento al acceso de las mujeres a la justicia en casos de violencia doméstica e intrafamiliar	La CSJ designa una instancia encargada de dar seguimiento al acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar.	Acordada de nombramiento.	Al finalizar el primer año o hasta que se designe.
	La instancia cuenta con una planificación trienal para la aplicación del Plan de Monitoreo.	Documento del Plan.	Al finalizar el segundo año y el tercer año.
	La instancia cuenta con recursos humanos, financieros e infraestructurales adecuados para realizar el seguimiento.	Presupuesto. Entrev. a el/la resp. de la instancia.	Cada año desde la creación de la instancia.
Se cuenta con estadísticas sobre acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, de toda la judicatura nacional, con datos desagregados por sexo sobre violencia doméstica e intrafamiliar.	Se cuenta con formularios adecuados para registrar la entrada y salida (en cada instancia) de casos de violencia contra las mujeres en la administración de justicia.	Hay un formulario de entrada y otro de salida.	Al finalizar el primer año, siempre y cuando se haya designado la instancia.
	% sobre el total, de Juzgados de Paz, entrenados para el correcto llenado de los formularios.	Participantes de las capacitaciones.	Anual.
	% sobre el total de juzgados de paz que llenan y entregan el formulario.	Formularios entregados a los juzgados de paz, llenados, devueltos PJ.	Anual.
	Anualmente la instancia responsable publica datos desagregados por sexo sobre denuncias y sobre los resultados de los procesos sobre violencia doméstica e intrafamiliar.	Informe.	Anual.

METAS A 3 AÑOS	INDICADORES	FUENTES VERIFIC.	PERIODICIDAD MONITOREO
La judicatura aplica la normativa que garantiza a las mujeres una vida libre de violencia.	No. de resoluciones que se citan en el artículo 60 de la CP92 en su fundamentación.	Respuesta en formulario.	Anual.
	No. de administradores de justicia que aplica Belém do Pará y/o CEDAW para fundamentar sus resoluciones.	Respuesta en formulario.	Anual.
	No- de administradores de justicia que utiliza la Ley nacional contra la violencia doméstica e intrafamiliar y la normativa concordante.	Respuesta en formulario.	Anual.
	% de cumplimiento del principio procesal de celeridad en los procesos sobre violencia doméstica.	Respuesta en formulario.	Anual.
Se aplica un programa de capacitación sistemática, con perspectiva de género, a las y los operadores de justicia para atender casos de violencia hacia las mujeres.	La Escuela Judicial incorpora el programa a su curricula.	Programa E.J.	Anual.
	No. de operadores/as de justicia capacitados, desagregados por tipo de operadores, de capacitación y circunscripción judicial.	Base de dato actualizada de operadores de justicia capacitados en el P.J.	Anual.
	Grado de cumplimiento de los convenios de cooperación vigentes para desarrollar programas de capacitación y actualización a operadores/as de justicia, en temas de violencia doméstica e intrafamiliar.	Sistema autoevaluativo.	Anual.

Pero es interesante consignar también que la aplicación de estos instrumentos científicos también ha generado importantes resistencias. Personalmente me cupo ser testigo de la agresión por parte de juezas y jueces de paz en contra de la persona que aplicó el monitoreo por encargo de la Corte Suprema de Justicia, llegando a elevar una nota denunciando haber sido agredidos injustamente. Notablemente, la encargada del monitoreo había dedicado por años sus esfuerzos a la formación de jueces en la comprensión de la perspectiva de género, en los derechos de las mujeres, en las mejores formas de aplicar la ley vigente contra la violencia y en los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Lo denunciado como agresión era una conclusión de que en gran medida, la impunidad se basaba en el desconocimiento de las razones y efectos de la violencia de género.

Recomendaciones del Comité CEDAW sobre acceso a la justicia a los países de América Latina y el Caribe hispano

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer contempla el derecho de las mujeres a la justicia en los artículos 2c, 15-2. Como es sabido, el Comité CEDAW, por el artículo 17 de la Convención, es el encargado de revisar los informes que presentan los Estados parte de la Convención y hacer observaciones y recomendaciones a los mismos. Los Estados parte deben presentar un informe al año de la ratificación del instrumento y posteriormente cada cuatro años.

La presentación de informes ha sido irregular y ha habido países que demoraron dos décadas para presentar su primer informe al Comité, después de haberlo ratificado. A su vez el Comité está saturado de informes que debe estudiar, pues se debe tener en cuenta que la CEDAW es el segundo instrumento del sistema universal más ratificado. Actualmente son Estados Parte 186 países del mundo.

Para este artículo hemos revisado las recomendaciones del Comité CEDAW sobre acceso a la justicia a países de América Latina y el

Caribe desde 1982 hasta 2008. Las recomendaciones han ido de menos a más. Así, las recomendaciones específicas sobre el tema que nos ocupa que adquieren un desarrollo importante son del año 2006 en adelante, aunque como veremos más adelante, el Comité ha realizado observaciones sobre justicia recién desde el año 2000.

En ese sentido, las recomendaciones que pueden considerarse como más claras en este campo son las realizadas a Honduras, Perú y Bolivia, en 2007 y 2008. Así el Comité se dirigió a Honduras de la siguiente manera:

12. Aunque observa con beneplácito la creación de la Fiscalía de la Mujer, el Comité está preocupado porque la capacidad de las mujeres para entablar acciones judiciales por discriminación se vea limitada por factores como la pobreza, la falta de asistencia para defender sus derechos, la ausencia de información sobre sus derechos y las actitudes de los funcionarios judiciales y de los encargados de hacer cumplir la ley que oponen obstáculos a las mujeres que tratan de acceder a la justicia.

13. El Comité recomienda que se lleven a cabo campañas sostenidas de concienciación y divulgación jurídica focalizadas en las mujeres, incluidas las mujeres del medio rural, las mujeres indígenas y las mujeres de ascendencia africana, en materia de igualdad de género, a fin de alentar y empoderar a las mujeres para que se valgan de los procedimientos y amparos disponibles en relación con la violación de sus derechos en virtud de la Convención. El Comité exhorta al Estado Parte a que brinde servicios de asistencia letrada a las mujeres, incluidas las mujeres del medio rural, las mujeres indígenas y las mujeres de ascendencia africana, y a que elimine todos los impedimentos que se puedan plantear a las mujeres cuando acuden a la justicia, incluidos los gastos para interponer acciones e incoar juicios y las demoras prolongadas en las actuaciones judiciales. El Comité exhorta también al Estado Parte a que sensibilice a las mujeres respecto de su derecho a interponer recursos contra los funcionarios públicos que no apliquen las leyes pertinentes para beneficio de la mujer y a que fiscalice los resultados de esos recursos. El Comité alienta al Estado Parte a recabar la asistencia de la comunidad internacional para instituir medidas que faciliten el acceso de las mujeres a la justicia. El Comité pide al Estado Parte que suministre

información sobre el acceso de las mujeres a la justicia, incluida la asistencia letrada que se les brinde, en su próximo informe periódico³.

En este caso podemos ver que el foco de la recomendación es el fortalecimiento de la capacidad de las mujeres para defender sus derechos ante la administración de justicia. Esta capacidad se encuentra limitada por razones sociales como la situación de pobreza, de carencia de defensa o capacidad de contratar la defensa, así como de desconocimiento de los instrumentos y mecanismos que podría utilizar para la defensa de su derecho a la justicia. En ese sentido, hay una serie de recomendaciones para la superación de estas limitaciones debidas a la desigualdad de oportunidades, principalmente de las mujeres que pertenecen a grupos discriminados de la sociedad, como las mujeres rurales, las indígenas y las afrodescendientes.

Pero el Comité no centra solamente en la condición y posición de las mujeres en la sociedad las restricciones al ejercicio de su ciudadanía civil, sino que ve en el propio Estado las limitaciones, ya que considera que el acceso a la justicia de las mujeres está también obstaculizado desde el propio Estado y ello se refleja en “actitudes de los funcionarios judiciales y de los encargados de hacer cumplir la ley que oponen obstáculos a las mujeres que tratan de acceder a la justicia”.

Ahora bien, el Comité ha desarrollado mucho más la obligación del Estado de sensibilizar, capacitar y ofrecer asistencia a las mujeres, que la necesidad de transformar la cultura institucional incluso de la magistratura, que constituye una limitación tan relevante como la que proviene de las condiciones sociales en las que están las mujeres. Resulta aún muy general la recomendación de que elimine todos los impedimentos, aunque tiene dos elementos concretos: la necesidad de gratuidad y la aplicación real del principio de celeridad, al decir “que elimine todos los impedimentos que se puedan plantear a las mujeres cuando acuden a la justicia, incluidos los gastos para interponer acciones e incoar juicios y las demoras prolongadas en las actuaciones judiciales”.

³ CEDAW/C/HON/CO/6, 2007.

Las recomendaciones a Perú sobre acceso a la justicia tienen un contenido similar, aunque no enfatiza tanto en el tipo de mujeres a las que se dificulta el goce de este derecho sino en que hay cierto tipo de hechos contra las mujeres que encuentran mayores resistencias. Lo dice en los siguientes términos:

22. Al Comité le preocupa que las mujeres tengan un acceso restringido a la justicia, en particular debido a la falta de información respecto de sus derechos, la falta de asistencia jurídica, el hecho de que en el poder judicial no se conozca lo suficiente la Convención y los dilatados procesos judiciales que no son comprendidos por las mujeres. Al Comité le preocupa que los actos de violencia física y psicológica sean particularmente difíciles de enjuiciar en el sistema judicial⁴.

Es interesante que además de recomendar al Perú suprimir los impedimentos y promover el conocimiento de las mujeres sobre la legislación que las ampara contra toda forma de violencia, tanto la nacional como la Convención, el Protocolo Facultativo y las Recomendaciones Generales del Comité, recomienda la ejecución de

...programas destinados a los fiscales, jueces y abogados en los que se traten todos los aspectos pertinentes de la Convención y el Protocolo Facultativo.

Un detalle más en las recomendaciones al Perú del año 2007: el Comité considera que en las campañas se debe incluir a “las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las cuestiones que afectan a la mujeres”.

De esta manera, el Comité recomienda al Estado parte la eliminación de los factores que restringen el acceso a la justicia de las mujeres y esa tarea debe ser realizada con organizaciones no gubernamentales.

En las observaciones a Bolivia en el 2008, el Comité agrega a las ya citadas causas de limitación las altas tasas de analfabetismo y “el hecho de que en el poder judicial no se conozca lo suficiente la Convención”⁵.

4 37º período de sesiones, CEDAW/C/PER/CO/6, 2007.

5 CEDAW/C/BOL/CO/4, 2008.

Se recomendó también la promoción del conocimiento de la legislación en los idiomas de las personas y la ejecución de programas de capacitación destinados a “los fiscales, jueces y abogados en los que se traten todos los aspectos pertinentes de la Convención y el Protocolo Facultativo”.

Las intersecciones

Es la intersección con otras discriminaciones lo que en opinión del Comité agrava las dificultades de las mujeres para acceder a la justicia. Concretamente ha señalado de manera reiterada que los “efectos de la pobreza sobre las mujeres brasileñas de ascendencia africana, las mujeres indígenas, las mujeres cabezas de familia y otros grupos de mujeres socialmente excluidos o marginados” les pone en posición desventajosa para acceder a los derechos sociales y también a la justicia y por lo tanto, ha recomendado que cuando se tomen medidas de erradicación de la pobreza se preste atención prioritaria a esos grupos de mujeres⁶.

De igual manera, ha recomendado a Bolivia con respecto a las mujeres en situación de pobreza y las mujeres rurales e indígenas y a Perú insistiendo además en la pertenencia a minorías y su preocupación por los efectos del racismo y las múltiples formas de discriminación hacia las mujeres afroperuanas⁷.

A Venezuela le recomendó también que facilite a las mujeres de todas las regiones, incluidas las mujeres indígenas y las de ascendencia africana, un acceso efectivo a la asistencia letrada, y exhortó a

...asegurarse de que los funcionarios públicos, en especial la policía, el Poder Judicial, el personal de los servicios de salud y los trabajadores sociales, conozcan bien las disposiciones legales aplicables y estén sensibilizados con respecto a todos los tipos de violencia contra la mujer y capacitados para responder adecuadamente a ellos. El Comité insta al Estado Parte a crear un sistema centralizado para recopilar datos sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres

⁶ Brasil Suplemento No. 38 (A/58/38), 2003.

⁷ 37º período de sesiones, CEDAW/C/PER/CO/6, 2007.

y a incorporar dichos datos e información acerca de los efectos de las medidas adoptadas en su próximo informe periódico⁸.

Observaciones y recomendaciones sobre violencia

El principal tema vinculado a la justicia que ha observado y recomendado el Comité se refiere a la violencia hacia las mujeres, tanto a la violencia doméstica e intrafamiliar como a lo referente a la trata de mujeres y niñas. En ese sentido, el Comité ha reiterado la necesidad de que los Estados Parte tomen en cuenta la Recomendación General No. 19 referida a la violencia, ya que la Convención no tiene un artículo específico al respecto.

Ha recomendado un enfoque comprensivo de la violencia a la Argentina, enfatizando que se debe

...asegurar que las mujeres que son víctimas de la violencia y el acoso sexual tengan acceso a medios de protección y recursos eficaces, y que los autores de tales actos sean efectivamente enjuiciados y castigados, y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias⁹.

Sobre el mismo tema y en términos similares ha realizado recomendaciones a Brasil¹⁰ y Bolivia, pero en este caso agregó un punto relevante y novedoso, el del acoso político. Lo que no es casual ya que han sido investigadoras de este país justamente las que han puesto de manifiesto tan grave problema y acuñado el término¹¹. En ese sentido dijo el Comité

31. El Comité recomienda que se adopten políticas dinámicas y efectivas para aumentar la participación de la mujer a todos los niveles de la vida profesional y pública, incluso adoptando medidas especiales de carácter temporal, y que se sancione debidamente el incumplimiento de las disposiciones existentes orientadas a establecer un porcentaje mínimo y máximo de cada sexo y que se establezcan otros medios eficaces y dinámicos de apoyar su cumplimiento. El Comité insta al

⁸ 34º período de sesiones, CEDAW/C/VEN/CO/6, 2006.

⁹ Informe sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/59/38), 2004.

¹⁰ Suplemento No. 38 (A/58/38), 2003.

¹¹ Concretamente Ximena Machicao.

Estado Parte a que apruebe lo antes posible el proyecto de ley contra el acoso político con el fin de combatir y erradicar este tipo de violencia y asegurar que las mujeres que sean víctimas de acoso político tengan acceso a medios de protección y recursos eficaces, que los autores de tales actos sean enjuiciados y castigados de forma apropiada y que las mujeres sean efectivamente protegidas contra las represalias¹².

A Colombia le instó a eliminar el clima de violencia, a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las víctimas a la justicia y los programas de protección. Pero además, manifestó su preocupación por que

...el traspaso de competencias de los jueces de familia a los comisarios de familia, los jueces civiles o los jueces municipales pueda reducir en la práctica el acceso de la mujer a la justicia. Le preocupa el uso de la conciliación en los casos de violencia en el hogar, así como la falta de una supervisión eficaz de los efectos de dichos procedimientos en el acceso de la mujer a la justicia y a las vías de recurso. Le preocupa también que no haya suficientes datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer en el hogar¹³.

De manera consecuente, el Comité ha criticado la persistencia de mecanismos de conciliación entre víctimas y victimarios, y recomendado su eliminación. Pero en algunos casos ha criticado incluso la falta de leyes para combatir la violencia en el hogar y el hostigamiento sexual en el trabajo. Así lo ha observado en el caso de Cuba, país al que le invitó a que “en su próximo informe incluya datos sobre el acceso de la mujer a los tribunales, en general, y con respecto a la violencia, en particular”¹⁴.

A El Salvador y a México recomendó tanto medidas legislativas como de otro tipo para que las víctimas de violencia

...tengan acceso a medios de protección y recursos eficaces y que los autores de esos actos sean efectivamente enjuiciados y castigados y no gocen de impunidad [y que] adopte medidas para modificar las actitudes sociales y culturales que son las causas fundamentales de

¹² CEDAW/C/BOL/CO/4, 2008.

¹³ 37° período de sesiones, 2007.

¹⁴ Suplemento No. 38 (A/55/38), 2000.

la mayoría de las formas de violencia dirigidas contra la mujer, en particular los asesinatos motivados por prejuicios de género¹⁵.

A México le recomendó que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia y a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia, y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. Pero al manifestar su preocupación por la continuación de desapariciones de mujeres le reiteró “las recomendaciones que formuló al Estado Parte en relación con su investigación emprendida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo”¹⁶ e insta al Estado Parte a que refuerce su labor encaminada a aplicarlas plenamente. El Comité pide al Estado Parte que establezca mecanismos de seguimiento concretos para evaluar de manera sistemática los avances realizados en la aplicación de esas recomendaciones y, en particular, los progresos obtenidos en la labor destinada a prevenir esos delitos¹⁷.

Similares recomendaciones ha realizado el Comité a Nicaragua¹⁸, Perú¹⁹, Guatemala²⁰, Venezuela²¹ y al Brasil, al que además recomendó una estrategia amplia de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de trata de personas²².

Recomendaciones sobre derechos laborales

El tercer gran tema vinculado con el acceso a la justicia abordado por el Comité CEDAW es el de los derechos laborales. Así, exhortó a la Argentina para que “asegure la plena observancia de la legislación

¹⁵ 42° período de sesiones, 2008.

¹⁶ CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO.

¹⁷ 36° período de sesiones, 2006.

¹⁸ 37° período de sesiones, 2007.

¹⁹ CEDAW/C/PER/CO/6, 2007.

²⁰ CEDAW/C/GUA/CO/6, 2006.

²¹ CEDAW/C/VEN/CO/6, 2006.

²² Suplemento No. 38 (A/58/38), 2003.

vigente, de forma que las mujeres puedan utilizar los recursos disponibles sin temor a represalias por parte de sus empleadores”²³.

Pero la mayor parte de las recomendaciones en este sentido se han dado a los países centroamericanos y se vinculan a los tratados de libre comercio y al régimen de maquila, así como a las migrantes, las asalariadas temporales y las trabajadoras domésticas, todas ellas con bajo acceso a la justicia.

En ese sentido, ha realizado recomendaciones a El Salvador²⁴, a Guatemala²⁵, a Costa Rica, a México y a Nicaragua. Pero en el caso de Costa Rica sumó la recomendación de promoción de “una adecuada reglamentación de la Ley sobre Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia a fin de que sea acatada sin exclusiones y debidamente implementada por el sector privado”²⁶. En el caso de México, además de instarle a realizar “un seguimiento eficaz de las condiciones de trabajo de las mujeres, [recomendó que] se castigue a quienes violen los derechos de las mujeres en las industrias maquiladoras y se mejore el acceso a la justicia por parte de las mujeres trabajadoras”²⁷. En el caso de Nicaragua, instó a que haga cumplir la legislación laboral vigente y a adoptar medidas eficaces para evitar y sancionar la vulneración de los derechos de las mujeres que trabajan en las industrias maquiladoras; a hacer frente al incumplimiento de las normas de seguridad y salud en esas industrias; y a mejorar el acceso de las trabajadoras a la justicia y la asistencia jurídica²⁸. Al Brasil le instó a velar por la plena aplicación de las garantías constitucionales²⁹.

23 Informe sobre el quincuagésimo noveno período de sesiones Suplemento No. 38 (A/59/38), 2004.

24 42° período de sesiones, 2008.

25 Suplemento No. 38 (A/57/38), 2002, y CEDAW/C/GUA/CO/6, 2006.

26 Suplemento No. 38 (A/58/38), 2003.

27 36° período de sesiones, 2006.

28 CEDAW/C/NIC/CO/6, 2007.

29 Suplemento No. 38 (A/58/38), 2003.

Para finalizar

Los principales estudios y seguimiento de cumplimiento de derechos se dirigen a formas gravísimas de violación del derecho de las mujeres a acceder a la justicia. Pero seguramente si revisamos hoy otras fuentes podríamos estudiar cuestiones ausentes en esta ponencia, como el derecho a la participación política igualitaria, lo referente a derechos de familia y en todos los fueros en los que todavía poca justicia se imparte a las mujeres en nuestro continente.

