

Hacia una Recomendación General sobre Acceso a la Justicia

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres –
CLADEM

Susana Chiarotti y M. Gabriela Filoni
Rosario, 29 de diciembre de 2010

1. Introducción:

El acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos y está consagrado en numerosos instrumentos internacionales, tanto en sistema universal como de los sistemas regionales.

Entre los instrumentos internacionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8) consagra el derecho de toda persona a “un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 3 y art. 14) garantiza que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y tienen derecho a un remedio efectivo en caso de violación de derechos, así como a ser oída por tribunales competentes, independientes e imparciales.

La CEDAW en su Artículo 2 (c) establece que los Estados Partes se comprometen a garantizar la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación a través de los tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial obliga a brindar protección y recursos efectivos ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial (art. 6).

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (art. 13 y 14) exige que los Estados velen para que la víctima de un acto de tortura acceda a la reparación y al derecho a una justa y adecuada compensación, incluidos los medios para su rehabilitación completa. La Convención

sobre los Derechos del Niño y la Niña (art. 39 y 40) también aborda el tema del sistema de justicia.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cuenta con un artículo específico sobre acceso a la justicia (Art. 13) en el que se consigna que “- Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares. - A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.”

Entre los instrumentos **regionales**, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8, 9 y 10) aborda el tema del acceso a la justicia bajo el principio que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

Por su parte, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales aborda este tema en varios artículos, pero especialmente el 6 y 7. El principio rector es que “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.”

La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), luego de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos-as a la ley, en su Artículo 7 plantea, entre otros principios, que “Todo individuo tiene derecho a que sea visto su caso, lo cual implica derecho de apelación a órganos nacionales competentes contra actos que violen

sus derechos fundamentales reconocidos y garantizados por los convenios, leyes, ordenanzas y costumbres vigentes” y “el derecho a ser juzgado dentro de un plazo de tiempo razonable por un tribunal imparcial.”

La breve enumeración anterior nos permite constatar que la igualdad ante la ley; el derecho de contar con remedios eficaces; y el universal acceso a tribunales justos e imparciales, fue garantizada en numerosos instrumentos internacionales y regionales. Asimismo, también hay abundante jurisprudencia sobre el tema, elaborada por las cortes regionales y por los comités monitores de tratados.

Estos instrumentos internacionales han sido ratificados por la mayoría de los Estados que hacen parte de las Naciones Unidas. A pesar de ello, los obstáculos para el acceso a la justicia por parte de las mujeres persisten y se muestran difíciles de erradicar. En algunos países se ha constatado que algunos sectores del poder judicial no se sienten obligados a cumplir los mandatos de los tratados internacionales, que son raramente invocados en las sentencias o resoluciones judiciales. Es importante que se establezca claramente que los tratados internacionales ratificados por los Estados Parte son obligatorios para todos y cada uno de los estamentos o poderes estatales.

Numerosos mecanismos de derechos humanos, tanto en el sistema universal como en los regionales, han tratado la problemática del acceso a la justicia. Sin embargo, sus diferentes enfoques y abordajes no siempre incluyen una mirada género sensitiva, que permita discernir con claridad cuáles son problemas para toda la población en general, y cuáles afectan única o principalmente a las mujeres.

Es de suma importancia que el Comité de la CEDAW, especializado en todas las formas de discriminación contra la mujer, aborde este tema de manera integral, observando las distintas facetas que puede adquirir la discriminación de género en el recorrido que hacen las mujeres que buscan justicia o que acuden, por distintas causas, ante los estrados judiciales.

De allí la importancia de la elaboración de una Recomendación General sobre Acceso a la justicia, que permita contar con una guía clara para enfrentar estos problemas, tanto

para el Estado en sus diferentes sectores, incluyendo el Poder Judicial, como para la sociedad civil.

2. Tratamiento del tema del Acceso a la Justicia en Recomendaciones Generales, Comunicaciones y Observaciones Finales del Comité CEDAW:

Esta problemática ha sido una preocupación constante del Comité CEDAW, que no ha cejado en su esfuerzo de recordar a los Estados partes la necesidad de tomar medidas para asegurar que las mujeres de todo el mundo tengan acceso a remedios justos y eficaces cuando ven afectados sus derechos. El Comité ha abordado el tema del acceso a la justicia tanto en Recomendaciones Generales, como en Dictámenes de comunicaciones individuales y en las Observaciones Finales dirigidas a los Estados parte luego de presentar sus informes periódicos.

Recomendaciones Generales:

El Comité CEDAW ha hecho referencia al tema de acceso a la justicia en varias de ellas, la mayoría relacionadas con el tema de la violencia de género:

En la **Recomendación General Nro. 19¹ sobre La Violencia contra la mujer** el Comité dice:

“Los Estados Partes velen porque las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que aplique la Convención”².

“Se provean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.”³

¹ Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. Recomendación General Nro. 19 (11° período de sesiones, 1992) La violencia contra la mujer.

² Idem, 24.b)

³ Idem, 24.i)

“Los Estados partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequible a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.”⁴

“Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia entre ellas:

- i) Medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia...
- ii) Medidas preventivas, entre ellas programa de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y condición del hombre y de la mujer”.

En la **Recomendación General Nro. 24**⁵ sobre **La Mujer y la Salud**, el Comité expresa:

“La obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer exige que los Estados Partes, sus agentes y sus funcionarios adopten medidas para impedir la violación de esos derechos por parte de los particulares y organizaciones e imponga sanciones a quienes cometan esas violaciones. Puesto que la violencia por motivos de género es una cuestión de importancia crítica para la mujer, los Estados partes deben garantizar:

- c) Los procedimientos justos y seguros para atender las denuncias e imponer las sanciones correspondientes a los profesionales de la salud culpables de haber cometido abusos sexuales contra las pacientes....”

En la **Recomendación General Nro. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias** el Comité expresa: “El acceso de las trabajadoras migratorias a la justicia puede ser limitado. En algunos países se restringe el recurso de las trabajadoras migratorias a la justicia para reclamar contra las normas laborales discriminatorias, la discriminación en el empleo o la violencia sexual o por motivo de género. Las trabajadoras migratorias no siempre reúnen los requisitos para beneficiarse de servicios gubernamentales gratuitos de asistencia jurídica; a ello se suman muchas veces otros obstáculos, como la falta de atención y la hostilidad de algunos funcionarios y, en ocasiones, la connivencia de éstos con el autor

⁴ Idem, 24.o)

⁵ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recomendación General Nro. 24 (20 período de sesiones, 1999. Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- La mujer y la salud. 15. a, b,c).

del delito. Ha habido casos de abuso sexual, violencia y otras formas de discriminación contra las trabajadoras migratorias, cometidos por diplomáticos que disfrutaban de inmunidad diplomática. En algunos países hay lagunas en la legislación que protege a las trabajadoras migratorias. Por ejemplo, es posible que pierdan su permiso de trabajo si informan de actos de abuso o discriminación, y no pueden entonces costear su permanencia en el país durante el juicio, si es que se celebra alguno. Además de esos obstáculos formales, hay obstáculos prácticos que pueden impedir el acceso a los recursos jurídicos. Muchas trabajadoras no dominan el idioma del país y desconocen sus derechos. Otro problema que enfrentan es la falta de movilidad, ya que a menudo son confinadas por sus empleadores a los lugares de trabajo o residencia y se les prohíbe usar el teléfono o incorporarse a grupos o asociaciones culturales. Estas trabajadoras no están muchas veces al corriente de las embajadas ni de los servicios a su disposición porque dependen de sus empleadores o maridos para obtener ese tipo de información. Por ejemplo, es muy difícil para las trabajadoras migratorias, a quienes sus empleadores apenas pierden de vista, incluso inscribirse en el registro de sus embajadas respectivas o presentar una denuncia. Es posible así que las mujeres migrantes no tengan contactos externos ni medios para presentar quejas, y puede ocurrir que sean víctimas de actos de violencia y abuso durante largos períodos antes de que esos actos se descubran. A ello se añade el hecho de que la retención de sus pasaportes por los empleadores y el temor a las represalias de las que trabajan en sectores vinculados a redes delictivas les impiden presentar denuncias.⁶

En la **Recomendación General 28⁷, sobre Obligaciones de los Estados parte de la Convención**, el Comité plantea:

“El párrafo 2 (b) contiene la obligación de los Estados Partes de garantizar que la legislación que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad de mujeres y hombres provee remedios adecuados para las mujeres que son sometidas a una discriminación contraria a la Convención. Esta obligación exige que los Estados partes provean

⁶ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recomendación General Nro. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias. 32 Período de sesiones. Enero de 2005.

⁷ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recomendación General Nro. 28 (47 período de sesiones, 2010) Traducción de las autoras de este documento

reparación para las mujeres cuyos derechos reconocidos en la Convención han sido violados. Sin reparación, la obligación de proporcionar un remedio adecuado no está satisfecha. Esos remedios deben incluir diversas formas de reparación, tales como la compensación monetaria, la restitución, rehabilitación y reincorporación, medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos y garantías de no repetición, cambios en las leyes y prácticas, y llevar ante la justicia los autores de violaciones de los derechos humanos de las mujeres”.⁸

“De acuerdo con el párrafo 2 (c), los Estados Partes deben garantizar que los tribunales están obligados a aplicar el principio de igualdad consagrado en la Convención y a interpretar la ley, en la medida de lo posible, en consonancia con las obligaciones de los Estados Partes en la Convención. Sin embargo, cuando no sea posible hacerlo, los tribunales deben señalar a las autoridades competentes la inconsistencia entre la legislación nacional,- incluidas las normas religiosas y consuetudinarias-, y las obligaciones del Estado Parte bajo la Convención, ya que las leyes nacionales no pueden ser utilizadas como justificaciones de las falencias de los Estados Partes al cumplir con sus obligaciones internacionales.”⁹

“Los Estados Partes deben garantizar que las mujeres pueden invocar el principio de igualdad en apoyo de las denuncias de actos de discriminación contrarios a la Convención, cometidos por funcionarios públicos o por particulares. Los Estados Partes deberán garantizar que las mujeres puedan disponer de remedios económicos, accesibles y oportunos, con la asistencia legal y jurídica que sea necesaria; que sea resuelto en una audiencia imparcial por una Corte o tribunal competente e independiente según corresponda. Cuando la discriminación contra la mujer también constituye un abuso de otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida y a la integridad física, como por ejemplo, en los casos de violencia doméstica y otras formas de violencia, los Estados Partes están obligados a iniciar un procedimiento penal, para que el autor (s) sea sometido a juicio y se impongan sanciones penales. Los Estados Partes deberían apoyar financieramente las asociaciones independientes de mujeres y

⁸Idem, párrafo 32.

⁹Idem, párrafo 33.

centros de recursos legales en su trabajo para educar a las mujeres sobre sus derechos a la igualdad y para ayudarles en la búsqueda de remedios para la discriminación.”¹⁰

Dictamen del Comité en Comunicaciones Individuales

A su vez en la Comunicación 5/2005 el Comité ha recomendado al Estado de Austria: “Asegurar que se mejore la coordinación entre los encargados del cumplimiento de la ley y los funcionarios judiciales y asegurar también que todos los niveles del sistema de justicia penal (la policía, los fiscales, los jueces) cooperen regularmente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas de violencia basadas en el género.”¹¹

Observaciones Finales:

El Comité de la CEDAW ha manifestado su preocupación por las dificultades que tienen las mujeres en el acceso a la justicia en los distintos países y, con motivo de la presentación de los informes de los mismos, ha efectuado Observaciones Finales al respecto a muchos de ellos. Hemos extractado aquí a modo de ejemplo las realizadas a 14 países de América Latina y el Caribe.

En las Recomendaciones efectuadas a **Argentina**: “El Comité sugirió que se mantuvieran y reforzaran los programas para sensibilizar a la policía, a los jueces y a los profesionales de la salud en relación con la gravedad de todas las formas de violencia contra la mujer”¹²

El Comité ha efectuado recomendaciones similares sobre este mismo tema a los Estados de **Bolivia**¹³, **Brasil**¹⁴, **Colombia**¹⁵, **Ecuador**¹⁶, **México**¹⁷, **Panamá**,¹⁸ **Paraguay**¹⁹, **República Dominicana**²⁰, **Perú**²¹, **Chile**²² **El Salvador**²³

¹⁰ Idem párrafo 34

¹¹ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (39 período de sesiones) Comunicación 5/2005. CEDAW/C/39/D/5/2005

¹² Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 2° y 3° informe periódico de Argentina, Sesión 355° y 356°, 1997, párrafo 295.

¹³ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 40 período de sesiones, 2008. Observaciones finales al Estado de Bolivia párrafo 17.

En una recomendación dirigida a **Honduras**, el Comité sugiere: “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 periódico.”²⁴

Un pedido similar se dirige a **Colombia**: “...Insta al Estado Parte a que haga frente a las causas subyacentes de la violencia contra la mujer y a que mejore el acceso de las

¹⁴ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 39 período de sesiones, 2007. Parágrafo 16.

¹⁵ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al cuarto informe presentado por Colombia, en sus sesiones 422° y 423°, 3 de febrero de 1999, parágrafo 372

¹⁶ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 4° y 5° a Ecuador combinados, en las sesiones 622 y 623 del 11 de julio de 2003, parágrafo 23.

¹⁷ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 5° examen periódico de México, sesiones Nro. 569° y 570° del 6 de agosto de 2002.

¹⁸ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales de los informes 2 y 3 del estado de Panamá. 53° Período de sesiones, 1998. Parágrafos 193 y 195.

¹⁹ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 3° y 4° combinado y 5° del Estado de Paraguay. 671° y 672° Períodos de sesiones de 14 de enero de 2005. Parágrafo 25

²⁰ Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 5° informe periódico de República Dominicana, 59° período de sesiones, 15 de julio de 2004.-

²¹ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. 5° informe periódico del Estado de Perú Sesiones 583° y 584 del 15 de agosto de 2002.-

²² Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer. Observaciones finales a los informes 2° y 3° combinados de Chile en las sesiones 541° y 542° 24 de enero de 2002, parágrafo 195.

²³ En sus sesiones 599^a y 600^a, celebradas el 21 de enero de 2003, informes periódicos tercero y cuarto combinados, quinto y sexto de El Salvador (CEDAW/C/SLV/3-4, CEDAW/C/SLV/5 y CEDAW/C/SLV/6) Parágrafo 252.

²⁴ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 4°, 5° y 6° combinados. 39 período de sesiones julio 2007. Parágrafo 13.

víctimas a la justicia y los programas de protección. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento efectivos y evalúe periódicamente la repercusión de todas sus estrategias y medidas adoptadas para la plena aplicación de las disposiciones de la Convención”.²⁵

En relación a la protección de las víctimas, el Comité recomienda a **Argentina**:

“El Comité pide al Estado parte que se tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre violencia contra la mujer y se tomen todas las medidas necesarias para proteger integralmente a las víctimas, penalizar a los agresores y contrarrestar la tendencia creciente de esta problemática...”²⁶. Una recomendación similar fue hecha entre otros a los siguientes países relevados: **Ecuador**²⁷, **México**²⁸, **Paraguay**²⁹, **Perú**³⁰, **República Dominicana**³¹, **Chile**³², **El Salvador**³³.

El Comité profundiza el tema en sus Observaciones a **República Dominicana** “El Comité exhorta al Estado Parte a que proporcione suficientes recursos financieros a los programas de protección de mujeres víctimas de violencia para asegurar su implementación e imparta campañas de capacitación y sensibilización sobre esta problemática, principalmente destinadas a policías, funcionarios judiciales y jueces, periodistas y personal de salud, utilizando además los medios de comunicación, con el fin de cambiar las actitudes de carácter social, cultural y tradicional que perpetúan la violencia en contra de la mujer. (...)El Comité pide al Estado Parte la erradicación de la utilización del recurso de conciliación entre el agresor y la víctima en la fase prejudicial en los casos de violencia contra la mujer. El Comité exhorta al Estado Parte a vigilar que

²⁵ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 5° y 6° combinados del Estado de Colombia en las sesiones 769 y 770 del 25 de enero de 2007, parágrafo 11

²⁶ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 4° y 5° informe de Argentina, 660° sesión parágrafo 365.

²⁷ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 4° y 5° a Ecuador combinados, en las sesiones 622 y 623 del 11 de julio de 2003, parágrafo 23.

²⁸ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 5° examen periódico de México, sesiones Nro. 569° y 570° del 6 de agosto de 2002.

²⁹ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 3° y 4° combinado y 5° del Estado de Paraguay. 671° y 672° Períodos de sesiones de 14 de enero de 2005. Parágrafo 25

³⁰ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. 5° informe periódico del Estado de Perú Sesiones 583° y 584 del 15 de agosto de 2002.-

³¹ Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 5° informe periódico de República Dominicana, 59° período de sesiones, 15 de julio de 2004.-

³² Comité para la eliminación de la discriminación contra la Mujer. Observaciones finales a los informes 2° y 3° combinados de Chile en las sesiones 541° y 542° 24 de enero de 2002, parágrafo 195.

³³ En sus sesiones 599ª y 600ª, celebradas el 21 de enero de 2003, informes periódicos tercero y cuarto combinados, quinto y sexto de El Salvador, (CEDAW/C/SLV/3-4, CEDAW/C/SLV/5 y CEDAW/C/SLV/6) Parágrafo 258

los agresores sean debidamente penalizados y a garantizar la protección total de los derechos humanos de las mujeres”³⁴

En relación a **Colombia**, el Comité: “...Insta al Estado Parte 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. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento efectivos y evalúe periódicamente la repercusión de todas sus estrategias y medidas adoptadas para la plena aplicación de las disposiciones de la Convención”.³⁵

A **Ecuador** solicita la derogación de disposiciones legislativas: “ El Comité insta al Estado parte a que derogue las disposiciones discriminatorias que aun existen en la legislación penal, civil y de familia para asegurar la aplicación de las leyes contra la discriminación de las mujeres, así como que agilice los trámites de revisión de la compatibilidad de dichas leyes con la Convención, reforzando así su voluntad política de incorporar una perspectiva de género en la formulación y aplicación de las leyes”³⁶ y prácticamente lo mismo recomienda a **Panamá**³⁷.

En las Observaciones Finales efectuadas al Estado de **Bolivia** el Comité CEDAW dice “El Comité insta al Estado Parte a que cree las condiciones necesarias para que las mujeres, en particular las mujeres en situación de pobreza y las mujeres rurales e indígenas, accedan a la justicia, y promueva, según proceda, el conocimiento básico de la legislación, entre las mujeres y de sus derechos en los idiomas pertinentes, así como capacidad para reafirmarlos con eficacia...”³⁸ Esta Recomendación específica en cuanto al acceso a la justicia para las mujeres pobres, indígenas y rurales en particular, se repite en observaciones a **Brasil**³⁹ y **Honduras**⁴⁰.

³⁴ Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Observaciones finales al 5° informe periódico de República Dominicana, 59° período de sesiones, 15 de julio de 2004.-

³⁵ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 5° y 6° combinados del Estado de Colombia en las sesiones 769 y 770 del 25 de enero de 2007, parágrafo 11

³⁶ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 4° y 5° a Ecuador combinados, en las sesiones 622 y 623 del 11 de julio de 2003. Parágrafo 9.

³⁷ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales de los informes 2 y 3 del estado de Panamá. 53° Período de sesiones, 1998. Parágrafos 193 y 195.

³⁸ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 40 período de sesiones, 2008. Observaciones finales al Estado de Bolivia parágrafo 17.

³⁹ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 39 período de sesiones, 2007. Parágrafo 16.

3. Dimensión y alcances de la cuestión del acceso a la justicia

Las dificultades para acceder a la justicia por parte de las mujeres han sido señaladas en espacios internacionales, regionales y locales, desde hace varias décadas, lo que permite inferir que es un problema mundial, extendido y permanente. Tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos como en los Sistemas Regionales, este tema fue abordado por parte de Relatores Especiales, Comités Monitores de Tratados, Asambleas y otros mecanismos.

El Secretario General de la ONU, en su informe **“Poner Fin a la violencia contra las mujeres. De las Palabras a los Hechos”**, plantea que el acceso a la justicia es uno de los temas prioritarios que deben abordarse para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

“Cuando el Estado no exige responsabilidades a los perpetradores de la violencia, no sólo alienta la comisión de nuevos actos de esa índole, sino que da a entender que la violencia que ejerce el hombre contra la mujer es aceptable o normal. El resultado de esa impunidad no es sólo la negación de la justicia a las distintas víctimas/ sobrevivientes, sino que refuerza las desigualdades predominantes que afectan a otras mujeres y niñas también.”⁴¹”

En este estudio se analiza a fondo este tema, considerado prioritario y una de las consecuencias de la discriminación contra las mujeres. En su capítulo VI⁴², analiza el tema en relación con la violencia contra las mujeres, especialmente en relación a la necesidad de trabajar en la modificación de actitudes y comportamientos que aparecen como obstáculos principales en la obtención de justicia.

El requerimiento de erradicar los estereotipos y prácticas discriminatorios está planteado como una obligación de los estados parte de La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que, en su artículo 5, exige revisar los patrones socioculturales de conducta y las funciones estereotipadas de mujeres y

⁴⁰ Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Observaciones finales a los informes 4°, 5° y 6° combinados. 39 período de sesiones julio 2007. Parágrafo 13.

⁴¹ Naciones Unidas, 2006, Poner Fin a la violencia contra las mujeres. De las Palabras a los Hechos. Pags.VI y VII.

⁴² Op cit. En 1, Capítulo VI: La obligación del Estado de hacer frente a la violencia contra la mujer, página 97

hombres⁴³. Asimismo, la Convención de Belém do Pará exige que los Estados tomen medidas para “modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer”⁴⁴. En las disposiciones del Protocolo de la Carta Africana relativo a los derechos de la mujer en África se prevé la eliminación de la discriminación y de las prácticas nocivas, inclusive modificando los patrones sociales y culturales de conducta de las mujeres y los hombres⁴⁵. La persistencia de estos estereotipos es una de las dificultades más grandes en el acceso a la justicia y para quienes trabajan en la erradicación de la violencia se muestra como uno de los factores que legitiman su persistencia⁴⁶. El Comité de la CEDAW abordó este tema, en relación al acceso a la justicia, en la investigación de los casos de rapto, violación y homicidio de mujeres en Ciudad Juárez (México) y sus alrededores⁴⁷. El Comité también se refirió a este aspecto en *AT c. Hungría*.⁴⁸

La Relatoría Especial sobre Violencia contra las Mujeres, Sus causas y Consecuencias, se ha referido asimismo al tema en varios de sus reportes. Así, la anterior reportera especial Yakin Ertuk, señaló que “Cuando analizamos la implementación de la obligación de emplear la debida diligencia a la reparación de actos de violencia contra las mujeres... este aspecto de la debida diligencia permanece gravemente subdesarrollado”⁴⁹.

Por su parte, la actual Reportera Especial con el mismo mandato, Rashida Manjoo, en su último informe aborda el tema de las reparaciones a las mujeres que sufren violencia: “La poca atención dedicada a las reparaciones, tanto a nivel sustantivo y de procedimiento, para las mujeres que sufren violencia, contrasta con el hecho de que las mujeres son a menudo objeto de ambas formas de violencia, tanto la violencia general como la específica por sexo, no sólo en tiempos de conflicto, sino también en tiempos normales. A menudo las mujeres llevan el peso de las consecuencias de la violencia que se dirige a ellas, sus parejas y personas a cargo. (...) Puesto que la violencia perpetrada contra las mujeres generalmente se alimenta en los patrones pre-

⁴³ Convención para la Eliminación de todas las Formas de discriminación contra la mujer, Artículos 2 (f) y 5 (a)

⁴⁴ Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará, Art. 7 (e).

⁴⁵ Protocolo a la Carta Africana Sobre los Derechos de las Mujeres en África, artículos 2 (2) y 5.

⁴⁶ Convención para la Erradicación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 5 (a); note 252, Belém do Pará, artículo 8 (b); Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos de las Mujeres en África, artículo 4 (d).

⁴⁷ CEDAW/C/2005/OP.8/México

⁴⁸ *A.T. v. Hungría*, Comunicación No. 2/2003; Dictamen adoptado el 26 de Enero de 2005

⁴⁹ El Estándar de la Debida Diligencia como una herramienta para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres: Reporte de la Reportera Especial sobre Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, Yakin Ertürk (E/CN.4/2006/61).

existentes de subordinación estructural y en la marginación sistemática, las medidas de reparación deben vincular la reparación individual y la transformación estructural. Además, las mujeres que experimentan violencia tradicionalmente han encontrado obstáculos para acceder a las instituciones que adjudican las reparaciones.”⁵⁰

En el año 2007, la Relatoría sobre Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), difundió un reporte sobre **ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS**⁵¹. Este informe incluye los resultados de un proceso de recopilación de información de una diversidad de sectores como la administración de la justicia, funcionarios y representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector académico y mujeres de diferentes orígenes étnico raciales y condiciones socioeconómicas. Asimismo formula conclusiones y recomendaciones para que los Estados actúen con la debida diligencia con el objeto de ofrecer una respuesta judicial efectiva y oportuna ante estos incidentes. La información incluye jurisprudencia, audiencias temáticas celebradas en la sede, informes temáticos, capítulos de país sobre mujeres y visitas *in loco* organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría.

En el estudio referido la CIDH ha constatado en varios países “un patrón de impunidad sistemático en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos. Asimismo, la Comisión ha podido observar con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales, y su persistente desconfianza de que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos perpetrados. Esta situación no sólo propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que éste contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en las sociedades americanas en menoscabo de sus derechos humanos”.⁵²

⁵⁰ Reporte de la Reportera Especial sobre Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, Rashida Manjoo, A/HRC/14/22, 23 de abril de 2010. Parágrafo 24. Traducción propia.

⁵¹ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 - 20 enero 2007. ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS.

⁵² OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 - 20 enero 2007. Resumen Ejecutivo, punto 6.

Asimismo, informa que ha verificado que “en el área específica de la administración de justicia, los Estados carecen de una visión y de una política integral institucionalizada para prevenir, sancionar, investigar y reparar actos de violencia contra las mujeres. La Comisión observa algunas importantes deficiencias que afectan negativamente la investigación de casos de violencia contra las mujeres: retrasos injustificados en las diligencias necesarias por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación, y vacíos e irregularidades en las diligencias *per se* que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos. A estas dos variables contribuye la falta de recursos económicos y humanos para llevar a cabo investigaciones efectivas, y para poder judicializar y sancionar los casos. Esta situación es particularmente crítica en las zonas rurales y marginadas.”⁵³

En relación a las deficiencias en la etapa de investigación, la CIDH observa con gran preocupación “la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar a los perpetradores de actos de violencia contra las mujeres. Cabe señalar que si bien existen carencias estructurales en el ámbito económico y de recursos humanos para procesar casos con celeridad y eficacia, en casos de violencia contra las mujeres, con frecuencia la falta de investigación de los hechos denunciados, así como la ineficacia de los sistemas de justicia para procesar y sancionar los casos de violencia se ve afectada por la existencia de patrones socioculturales discriminatorios. Éstos influyen en la actuación de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, quienes consideran los casos de violencia como no prioritarios y descalifican a las víctimas, no efectúan pruebas que resultan claves para el esclarecimiento de los responsables, asignan énfasis exclusivo a las pruebas físicas y testimoniales, otorgan poca credibilidad a las aseveraciones de las víctimas y brindan un tratamiento inadecuado a éstas y a sus familiares cuando intentan colaborar en la investigación de los hechos. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al elevado número de denuncias y a la prevalencia del problema.”⁵⁴

⁵³ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 - 20 enero 2007. Resumen Ejecutivo, punto 7

⁵⁴ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 - 20 enero 2007. Resumen Ejecutivo, punto 8.

También en relación a la debida diligencia en la etapa de investigación la Corte IDH ha dicho: “la falta de debida diligencia en el proceso de investigación y en la preservación de evidencia esencial, sin la cual los procesos judiciales no podrían llevarse adelante, caracteriza una violación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, sobre todo en casos como el presente, en el que las autoridades deben actuar de oficio e impulsar la investigación, no haciendo recaer esta carga en la iniciativa de los particulares...”⁵⁵

En otra sentencia la Corte IDH dice “En cuanto a este aspecto, la Corte consideró que se vulneraron los derechos de acceso a la justicia y a una protección judicial eficaz para los familiares de las víctimas en los siguientes hechos: las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las tres víctimas, y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave. Además señaló que de manera amplia, estos mismos hechos violaron el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido.”⁵⁶

En igual sentido la misma Corte ha manifestado “Las irregularidades en las investigaciones y la impunidad en que se mantiene el caso demuestran el incumplimiento del Estado en su deber de garantizar el derecho a una investigación seria y efectiva de los actos de tortura”⁵⁷

En julio del 2008, el **MESECVI, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará**, encargado de vigilar el cumplimiento de esta Convención en el Sistema Interamericano, publicó su primer Informe Hemisférico⁵⁸, fruto de la primera ronda de evaluación en 28 Estados de la región que son Parte de la Convención. En esa ronda, se identificaron los cuatro problemas más preocupantes que eran comunes a todos los países. Uno de esos temas prioritarios es el de Acceso a la Justicia. Luego de enumerar

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Penal Miguel Castro Castro C/Perú. Sentencia del 25 de noviembre de 2006. Pag. 119

⁵⁶ Caso Gonzales y otras Vs. México (Campo algodonero) Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Citado en “Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte IDH en contra del Estado de México. Campo Algodonero. Red de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. y CLADEM C. Artículo 3#354 Col. Burócrata 2da. Sección Ciudad Juárez. CP. 32340. Chihuahua. México. Pág. 59

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. Estado de México. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Párr. 33.

⁵⁸ OEA/Ser.L/II.7.10 - MESECVI-II/doc.16/08 rev. 1- 18 Julio 2008

distintos obstáculos en este campo, el MESECVI hace 12 recomendaciones a los Estados, incluyendo las siguientes:

“(25) Establecer mecanismos judiciales eficaces y ágiles para sancionar toda forma de violencia contra las mujeres; (26) Sensibilizar y crear conciencia entre los y las operadores de justicia a fin de que haya una adecuada aplicación de la ley y para que las sentencias tomen en consideración el Derecho Internacional en materia de derechos humanos y violencia contra las mujeres; (27) Elaborar protocolos de atención para víctimas de violencia contra las mujeres para uso de las comisarías, fiscalías, policía y demás dependencias judiciales y de salud, en el idioma oficial y los de los pueblos indígenas; (28) Aumentar el número de las entidades encargadas de recibir las denuncias de violencia contra las mujeres, para atender mejor a las denunciantes, y garantizar que se efectúe un trabajo coordinado entre éstas para evitar la demora o ineficiencia en la atención y el apoyo a las víctimas. Entre estas entidades se encuentran las comisarías de las mujeres, las unidades de género en las delegaciones policiales, los tribunales competentes y las fiscalías; (29) Establecer en las leyes y reglamentos nacionales sanciones a las funcionarias y funcionarios de la administración de justicia que no cumplan con denunciar casos de violencia contra las mujeres, y asegurar su aplicación; (30) Implementar y mantener un programa de capacitación permanente, integral y a nivel nacional, tanto para juezas y jueces, como para las y los fiscales y las y los operadores de justicia encargados de atender el problema de la violencia contra las mujeres. Asimismo, incluir este tema en los planes de estudio profesionales de estos servidores; (32) laborar e implementar políticas de prevención y atención de la violencia sexual, cuando exista conflicto armado, así como garantizar el acceso de mujeres y niñas víctimas a justicia y reparaciones tanto durante el conflicto como en la etapa post conflicto; (33) Establecer medidas de protección eficaces para las denunciantes de violencia contra las mujeres, sus familias y testigos. En caso que estas medidas ya existieren, evaluar su eficacia e introducir los correctivos que sean necesarios; (...) (36) Adoptar una política que permita prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio/femicidio.”⁵⁹

⁵⁹ OEA/Ser.L/II.7.10 - MESECVI-II/doc.16/08 rev. 1- 18 julio 2008, páginas 45 y 46

En encuentros subregionales realizados por la Federación Iberoamericana de Ombudsman, los y las especialistas en el tema de la justicia plantearon preocupaciones similares. En el año 2008, se elaboraron las **Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad**⁶⁰, donde se analiza ampliamente el problema. Dos años después, en el II Encuentro sobre Análisis de las Reglas de Brasilia, celebrado en Buenos Aires del 18 al 20 de octubre de 2010, representantes de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, manifestaron que, entre otras medidas: “debían propender a la centralización de la atención a víctimas, evitando la revictimización que se produce como consecuencia de las derivaciones recíprocas o las respuestas parciales y atomizadas”.⁶¹

4. Principales problemas enfrentados:

Las dificultades para obtener justicia sin discriminación por parte de las mujeres son numerosas. Citaremos sólo algunas:

- **Falta de equidad de género en la composición del poder judicial** o aparatos encargados de impartir justicia. Si se realizara un **mapa de género de la composición del poder judicial** o los órganos encargados de impartir justicia en cada país, se observaría que en la mayoría de ellos los cargos más importantes están mayoritariamente cubiertos por varones. Si bien hay cada vez más mujeres trabajando en las cortes en casi todos los países, su presencia es escasa en las Cortes o Tribunales Supremos de cada Estado. Las mujeres suelen concentrarse en los estamentos inferiores o en las tareas administrativas.
- Falta de sensibilidad frente a la discriminación de género en la administración de justicia. La **capacitación en género** es escasa entre los magistrados. A pesar de los esfuerzos de asociaciones de mujeres juezas y otras similares, en general se registran muchas dificultades para brindar capacitación en equidad de género a los integrantes de los aparatos de justicia. La persistencia de estereotipos discriminatorios en los

⁶⁰ Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad. Federación Iberoamericana de Ombudsman. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Brasilia, 4 al 6 de marzo de 2008.

⁶¹ Compromiso de Buenos Aires. II Encuentro sobre análisis de las Reglas de Brasilia. Federación Iberoamericana de Ombudsman. Buenos Aires, octubre de 2010.

dictámenes judiciales así lo demuestra. Esto ha llevado a muchas especialistas en el tema a sostener que la formación género sensitiva debe comenzar en las escuelas de leyes, en la universidad, donde se forman los y las juristas que luego serán jueces, fiscales, defensores.

- La **persistencia de estereotipos discriminatorios en el aparato de justicia**, especialmente, pero no solo, en casos de violencia sexual- o sea, también en los juicios de divorcio, laborales, penales y otros, es uno de los grandes obstáculos para el acceso a la justicia por parte de las mujeres. Estereotipos que asignan a las mujeres el rol prioritario de reproductoras; o roles subordinados en el hogar o en la sociedad en general; los que muestran a las mujeres como fabuladoras; o los estereotipos sobre la manera en que debe ejercerse la maternidad; o sobre la imagen que debe tener una empleada, así como los estereotipos sobre el ejercicio de la sexualidad, y muchos otros, permean las concepciones de los jueces e influyen en sus resoluciones, tergiversando y afectando la impartición de justicia.⁶² A este respecto, Cook plantea:

“El poder judicial, como el ejecutivo y el legislativo, es un órgano del estado y por tanto está sujeto a las obligaciones contraídas bajo la Convención de la Mujer. Las decisiones y prácticas de la Corte pueden ser medios de perpetuar o de eliminar los estereotipos de mujeres. Las decisiones y procedimientos que niegan los derechos de una mujer individual que está ante la corte, también degradan a mujeres situadas de manera similar cuando perpetúan estereotipos erróneos sobre ellas. Las decisiones de la corte que perpetúan estereotipos de género pueden generar daños individuales y colectivos y las decisiones que exponen, desmantelan o eliminan estereotipos, benefician a la persona individual involucrada pero también a personas situadas en la posición similar.”⁶³

- **Alto nivel de impunidad:** Numerosos delitos cometidos contra las mujeres permanecen impunes, dejando una sensación de impotencia y desconfianza en los sistemas de justicia. Miles de mujeres que sufren distintas afrentas se resisten a acudir a los aparatos judiciales, porque temen sufrir otras agresiones: Los careos con agresores sexuales; las revisiones por parte de peritos forenses que no cuidan su privacidad ni tienen consideración con sus sentimientos, dolores o situación; la desconfianza por parte de los

⁶² Cook, Rebecca, Gender Stereotyping: transnational legal perspectives, Philadelphia, Pennsylvania, 2010.

⁶³ Cook, R, op cit. Página 78. Traducción de las autoras de este artículo.

operadores de justicia sobre la veracidad de su testimonio; y otros. A estos problemas se agregan los que sufre la población en general, especialmente las que cuentan con escasos recursos, como demoras en los trámites, costos económicos, dificultades para encontrar una buena defensa. La situación se agrava ante el bajo índice de personas procesadas por delitos de violencia contra las mujeres. En algunos países, menos del 10 % de mujeres que sufren violencia se atreven a denunciarla. La suma de estos problemas convierte el paso por la justicia en una revictimización que es intuita y temida por las mujeres.

- Falta de armonización entre distintos sistemas de justicia y de adecuación de los mismos a los principios de derechos humanos.

En algunos estados el sistema de las normas y justicia estatales coexiste paralelo a sistemas de normas y justicia religiosas y comunitarias. Si bien los sistemas estatales han tratado de incorporar los principios de derechos humanos, no siempre sucede lo mismo con la justicia religiosa y/o la comunitaria. La colisión entre los principios de derechos humanos y otros sistemas de justicia, resulta, muchas veces, en desmedro de las legítimas expectativas de las mujeres. Los Estados parte han hecho pocos esfuerzos de armonización entre los diferentes sistemas.

- Falta de debida diligencia para la prevención, investigación, sanción, y no repetición de delitos contra las mujeres.

El Poder Judicial es la primera línea de defensa para la protección frente a las violaciones de derechos humanos de que son víctimas las mujeres. Frente a los problemas que podemos identificar en el Poder Judicial en general, podemos ver que en los países de las Américas, las mujeres, y en especial las indígenas, afro descendientes y las rurales, se encuentran a diario con la falta de debida diligencia en las distintas fases: prevención, investigación, sanción y garantías de no repetición.

Desglosaremos estas fases o etapas:

- Prevención, en general las autoridades estatales y en especial la policía no cumplen con su deber primario de protección a las mujeres víctimas de violencia. Según la CIDH “los problemas más graves verificados son el cumplimiento y el seguimiento de órdenes

de protección o medidas cautelares emitidas, situación particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de las autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad. Se ha constatado que en muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no fueron adecuadamente implantadas ni supervisadas.”⁶⁴

La Relatora de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha manifestado su preocupación ante la conducta de la policía y su falta de intervención en la prevención de actos de violencia y en la implementación de órdenes de protección. Por esta razón la ha calificado como uno de los mayores obstáculos al ejercicio de la debida diligencia a nivel global. Este comportamiento promueve la impunidad, la perpetuidad y la repetición de estos delitos, y menoscaba la obligación de los Estados de ejercer la debida diligencia para prevenir delitos de violencia contra las mujeres⁶⁵.

En general sucede que la policía no percibe el problema de la violencia contra las mujeres como prioritario dentro de los delitos criminales y además tienden a no creer a las víctimas cuando denuncian hechos de violencia. A pesar de existir en muchos países programas de sensibilización en cuestiones de género, es innegable la necesidad de continuar e intensificar la capacitación en estos aspectos.

- **Investigación:** Diversos factores influyen para que esta etapa no sea llevada a cabo en cumplimiento de la debida diligencia o se efectúe con retardos injustificados. Aquí siguiendo nuevamente al informe de la CIDH⁶⁶ podemos mencionar:

- Falta de percepción de estos casos como no prioritarios.
- Influencia de patrones discriminatorios que descalifican a las víctimas.

⁶⁴ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la mujer. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” 2007. Parágrafo 166

⁶⁵ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertuk, La Norma de la Debida diligencia para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, E/CN. 4/2006/61 párr. 49.

⁶⁶ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la mujer. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” 2007. Parag. 127,128.

- Vacíos e irregularidades en las diligencias *per se*, que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos.
- No realización de pruebas claves para lograr la identificación de los responsables.
- Gestión de las investigaciones realizadas por autoridades que no son competentes e imparciales.
- Énfasis exclusivo en la prueba física y testimonial.
- Recopilación de evidencias físicas efectuadas por profesionales que no están capacitados en el tipo de violencia que se está investigando.
- Escasa credibilidad conferida a las aseveraciones de las víctimas.
- Tratamiento inadecuado de las víctimas y sus familiares cuando procuran colaborar en la investigación de los hechos.
- Revictimización. Los sistemas de justicia no protegen de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación.⁶⁷

Estos problemas en la etapa de investigación se reflejan en el bajo número de casos en los que se realiza la investigación y se realiza el proceso judicial en relación con el alto número de denuncias que son presentadas.

La Corte IDH ha establecido que la investigación se debe efectuar “...con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”⁶⁸.

-Sanción: La jurisprudencia del Sistema Interamericano ha reiterado que la ausencia de una investigación y sanción constituye un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y sus familiares y respecto de la sociedad para conocer lo ocurrido.⁶⁹

⁶⁷ Idem. Párr. 141

⁶⁸ Corte I.D.H. Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C Nro. 5, párr. 188; Corte I.D.H. Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nro. 4 párr. 177 citado en Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la mujer. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” 2007. Párr. 40.

⁶⁹ Corte I.D.H. Caso Juan Humberto Sanchez, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C, Nro. 99 parr. 134 citado en Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la mujer. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” 2007. Parag. 54

De manera general existe a nivel judicial carencia de recursos humanos, financieros y técnicos que afectan gravemente la investigación, el juzgamiento y la sanción de los casos de violencia contra las mujeres. “Los Ministerios Públicos, la policía y los tribunales carecen de los recursos económicos y humanos indispensables para conducir investigaciones efectivas y procesar los casos hasta la etapa de sentencia, una situación particularmente crítica en las zonas marginadas rurales y pobres”⁷⁰

La demora en los tiempos procesales, ya sea justificada o no, la situación geográfica en que se encuentran los Tribunales (generalmente concentrados en las grandes ciudades) y los elevados costos de los Juicios se suman como causales de dificultades de acceso a la Justicia por parte de las mujeres, especialmente en cuanto a las posibilidades de llegar a una etapa de sentencia, por la duración de los procesos y la imposibilidad de sostenerlo económicamente a través de los años. Las víctimas necesitan contar con recursos económicos y logísticos propios para poder participar activamente del proceso ante la insuficiente presencia de acompañamiento estatal disponible para las mismas.⁷¹

Además de las deficiencias en materias de investigación ya explicitadas se observa con preocupación la ineficiencia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres. La CIDH ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en la actuaciones de los de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, lo que se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema.⁷²

La Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias manifiesta en su informe⁷³: “hay muchos ejemplos de Estados que no cumplen su obligación de investigar y castigar adecuadamente los actos de violencia sexista. Muchas de las mujeres con las que habló la Relatora Especial durante sus misiones le informaron de que a menudo las autoridades las desalentaban e intimidaban para que no presentaran una denuncia. En muchos de los casos en que se presenta una denuncia las

⁷⁰ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la mujer. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas” 2007. Parag. 185.

⁷¹ Idem Párr. 182.

⁷² Idem Párr. 147.

⁷³ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Yakin Ertuk. E/CN 4/2006/61 . 20 de enero de 2006. Párr. 53.

autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios sociales dan prioridad a la mediación o a las "soluciones sociales" frente a la aplicación de sanciones en el marco del derecho penal o civil".

-Garantías de no repetición: Teniendo en cuenta que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno, se encuentran escasas garantías de no repetición.

Uno de los componentes de la reparación integral es la garantía de no repetición, por lo tanto si no se puede llegar a la instancia de sanción-reparación tampoco se cuenta con esta garantía.

Se trata de un proceso concatenado que si no se culmina y queda en la impunidad no permite garantizar la no repetición de las violaciones de derechos contra las mujeres. Solo a modo de ejemplo el Comité Cedaw en cuanto a la violencia doméstica y el acoso sexual en el lugar de trabajo en Argentina, expresa: "Al Comité le preocupa asimismo que los autores de actos de violencia escapen con frecuencia al castigo"⁷⁴.

Insuficiente abordaje de las Reparaciones:

Teniendo en cuenta las dificultades ya expresadas en cada una de las etapas del proceso, nos encontramos de igual manera ante poca cantidad de violaciones que llegan a tener una reparación integral para sus víctimas y aquellas que logran llegar a esa instancia, las mismas suelen ser insuficientes o no comprensivas de todos los aspectos de compensación que debería garantizar.

Al respecto la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer sus causas y consecuencias, afirma "La obligación de proporcionar reparaciones adecuadas implica garantizar a la mujer el acceso a remedios penales y civiles, así como la creación de servicios efectivos de protección y apoyo para mujeres víctimas de la violencia. La compensación por actos de violencia contra la mujer puede consistir en la concesión de una indemnización económica por las lesiones físicas y psicológicas sufridas, por la pérdida del empleo y de oportunidades educativas, por la pérdida de prestaciones

⁷⁴ Observaciones finales sobre el informe de seguimiento del cuarto y quinto reporte del Estado Argentino adoptadas en 2004. Párr. 378.

sociales, por daños a la reputación y a la dignidad así como por los gastos legales, médicos o sociales incurridos como consecuencia de la violencia. Los Estados también deben garantizar que las mujeres víctimas de la violencia tengan acceso a servicios apropiados de rehabilitación y apoyo. El concepto de reparación puede incluir también un elemento de justicia restitutiva.”⁷⁵

Falta de seguimiento de las sentencias:

En la mayoría de los países americanos, se puede observar una falta de seguimiento en el cumplimiento de las sentencias judiciales de los tribunales nacionales en todas las ramas del derecho pero de manera especial en materia penal y de familia. Ante una sentencia estableciendo cuota alimentaria podemos encontrar un alto porcentaje de incumplimiento por parte de los alimentantes sin ningún tipo de seguimiento por parte de la Justicia. Es decir si el alimentado no tiene recursos económicos y logísticos, no solo para llevar adelante un juicio y lograr una sentencia, sino posteriormente para lograr el cumplimiento de la misma, quedará ante un caso de denegación de justicia, aún contando con una sentencia favorable. Lo mismo ocurre con medidas cautelares o de protección como las medidas de no acercamiento o de exclusión del hogar, que suelen ser incumplidas sin ningún tipo de control estatal.

5. La importancia de contar con una recomendación general específica sobre acceso a la Justicia.

Tal como hemos visto, el problema del acceso a la justicia por parte de las mujeres ha sido objeto de preocupación por el Comité de la CEDAW, así como otros comités monitores de tratados y numerosos mecanismos de los sistemas de derechos humanos, tanto universales como regionales y subregionales.

Sin embargo, algunos de estos estudios sólo se refieren al tema de la violencia de género y no engloban la cantidad de problemas que afrontan las mujeres en otras áreas del derecho, como la laboral, civil, comercial, previsional y otras, donde los estereotipos de género y otros factores impiden encontrar respuestas que no la discriminen.

⁷⁵ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Yakin Ertuk. E/CN 4/2006/61 . 20 de enero de 2006. Párr. 84

Por otro lado, no todas las investigaciones han sido elaboradas con perspectiva de género. Se requiere de manera urgente un documento que aborde, con mirada género-sensitiva, las múltiples formas en que las mujeres ven dificultada la obtención de remedios efectivos y justos para la violación de sus derechos.

La redacción por parte del Comité de la CEDAW de una recomendación general sobre este tema contribuiría a visibilizar el problema; llamaría la atención de los Estados sobre las medidas que se requieren para solucionarlo, además de brindarles una guía práctica para ir resolviendo los distintos matices que el acceso a la justicia presenta.

Por otro lado, sería una herramienta contundente, que aborda el tema en su integridad y que podría ser invocada por la sociedad civil a la hora de trabajar en la incidencia con el poder judicial y los otros poderes para avanzar en la implementación plena, en el plano, nacional de la Convención de la Mujer.