

Zaikoski, D. (2016). "La recomendación general 33 del Comité Cedaw como estándar del acceso a la justicia de mujeres y niñas". Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas. Vol. 6, Nº 2. Santa Rosa: FCEyJ (UNLPam); EdUNLPam; ISSN 2250-4087, pp. 43-59. DOI <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2016-v6n2a03>



LA RECOMENDACIÓN GENERAL 33 DEL COMITÉ CEDAW COMO ESTÁNDAR DEL ACCESO A LA JUSTICIA DE MUJERES Y NIÑAS

.....
Daniela M. J. ZAIKOSKI BISCAY¹

Resumen

El estudio del problema de la igualdad y la no discriminación contra las mujeres es relativamente reciente y corresponde al desarrollo que han tenido los derechos humanos en general y la mayor visibilización de las violencias y discriminaciones contra las mujeres ocurrido en las últimas décadas. Si bien la cuestión de los obstáculos y barreras que afrontan las mujeres para acceder a la justicia ha sido ampliamente estudiado en nuestro país, aún subsisten serias desigualdades y discriminaciones para el ejercicio de los derechos. Es por ello que en este artículo nos proponemos hacer un breve comentario a la Recomendación n° 33 del Comité Cedaw ya que creemos puede contribuir a una mayor visibilización del problema del acceso a la justicia con perspectiva de género en todas las áreas del derecho.

Palabras clave: Recomendación General 33 – CEDAW – acceso a la justicia – género

Abstract

The study of the problem of equality and non-discrimination against women is relatively recent and corresponds to the development of human rights in general and the greater visibility of violence and discrimination against women in recent decades. Although the issue of obstacles and barriers faced by women to access justice has been widely studied in our country, serious inequalities and discrimination still exist for the exercise of rights. It is for this reason that in this article we intend to make a brief comment on Recommenda-

.....
¹ Abogada (UNLP). Especialista en Derecho Público (UNC) y Magíster en Sociología Jurídica (UNLP). Docente de la Facultad de Cs Económicas y Jurídicas, UNLPam. Correo: danizetabe@gmail.com

tion 33 of the CEDAW Committee as we believe it can contribute to a greater awareness of the problem of access to justice with a gender perspective in all areas of law.

Key words: General Recommendation 33 – CEDAW – Access to justice - gender

I). INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos hacer un breve comentario a la Recomendación n° 33 del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Cedaw) (en adelante RG 33) ya que creemos puede contribuir a una mayor visibilización del problema del acceso a la justicia con perspectiva de género en todas las áreas del derecho. La aprobación de esta recomendación relativa al acceso a la justicia tiene una significación muy especial en un país como Argentina en el que los derechos humanos, más particularmente los de las mujeres y niñas, sufren avances y retrocesos cíclicos a contramano de los principios interpretativos de no regresividad o progresividad, indivisibilidad e interdependencia y pro persona².

Si bien la cuestión de los obstáculos y barreras que afrontan las mujeres para acceder a la justicia ha sido ampliamente estudiado en nuestro país, aún subsisten serias desigualdades y discriminaciones para el ejercicio de los derechos. En tal sentido, tanto en el sistema interamericano³ como en el internacional existen varios documentos especialmente dedicados al acceso a la justicia de mujeres y niñas, entre los que recientemente se encuentra la RG 33.

Este instrumento principalmente se enfoca en abordar las violencias y las discriminaciones de las mujeres y de las niñas como así también a establecer estándares y mínimos normativos cuyo cumplimiento y aplicación deviene insoslayable por las autoridades estatales y por los operadores jurídicos.

En ese sentido, el Comité Cedaw como órgano del tratado se constituye en una pieza fundamental para mantener actualizada la interpretación de los postulados de la convención.

² La no regresividad se entiende en relación al principio de progresividad y ésta se refiere a los avances paulatinos en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar las condiciones de ejercicio de los derechos humanos. La indivisibilidad se relaciona con la interdependientes y derivan de una noción de integralidad en el goce y ejercicio de los derechos humanos. La indivisibilidad implica que todos los se vinculan a un mismo corpus de principios de la misma jerarquía, mientras que la interdependencia resalta la interrelación de un derecho con otro. El principio pro homine, que Salvoli (2003) prefiere llamar pro persona, es aquel que según Pinto (2004 [1997]) como criterio hermenéutico informa todo el derecho de los derechos humanos y que indica que por regla se debe acudir a la norma más amplia o a una interpretación extensiva de la misma.

³ Véase a título de ejemplo: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 (20 enero 2007). Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007.

II). LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN COMO CUESTIONES POLÍTICAS

El estudio del problema de la igualdad y la no discriminación contra las mujeres es relativamente reciente y corresponde al desarrollo que han tenido los derechos humanos en general y la mayor visibilización de las violencias y discriminaciones contra las mujeres ocurrido en las últimas décadas.

Heim, Casas Vila y Bodelón (2012:106) señalan que: “En las últimas cuatro décadas, los estudios se han interesado en las instituciones y en las prácticas y políticas de las administraciones públicas, especialmente cuando todavía no se habían aprobado instrumentos legales para regular derechos específicos de las mujeres”.

Las autoras señalan que:

afrontar el problema de las violencias contra las mujeres desde el punto de vista del rol de las instituciones representa en sí mismo una novedad histórica, resultado de una revolución epistemológica, una revolución en nuestra manera de mirar el mundo y de conocerlo. Se trata de una novedad, porque ha sido recientemente que la literatura científica se ha centrado en comprender cómo las instituciones sociales han contribuido a reforzar o, por el contrario, a deconstruir un orden social marcado por la desigualdad de género (Heim et al, ob.cit. 2012:106).

El nuevo campo de investigaciones que se abre entorno a los derechos de las mujeres desarrolló y, a la vez, es tributario de una serie de conceptualizaciones necesarias para politizar⁴ la cuestión de los derechos y más concretamente el acceso a la justicia y develar cómo quedan sujetas/sujetadas las mujeres en y por el derecho.

El derecho puede contribuir a generar mayores niveles de justicia o al reforzamiento de estereotipos y posiciones subordinadas, es un lugar de luchas a la vez que un instrumento para llevarlas adelante (Smart, 2000:32/33).

En ese sentido, según el Comité Económica para América Latina (CEPAL, 2006:153):

Es ya un lugar común sostener que el reconocimiento y consagración de los derechos de la mujer –de las mujeres parece más propio decir- constituye una de las reivindicaciones democráticas actuales más importantes. Se trata del reconocimiento y consagración de esos derechos en todos los ámbitos de la vida social; se trata, por tanto, no solo de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, sino de construir una sociedad en la que las relaciones entre ambos géneros, en las diferentes actividades sociales,

⁴ Celia Amorós (2008) señala que conceptualizar es politizar. A través de esta operación de conceptualizar las violencias y discriminaciones contra las mujeres que hacen las feministas se logra visibilizar y problematizar el carácter estructural y no meramente anecdótico de esos fenómenos.

políticas, económicas, laborales, agrarias, etc., sean equitativas. Un escenario privilegiado para el análisis e incorporación de esta reivindicación es, no cabe duda, el de la “Constitución Política del Estado”. Sea desde la óptica tradicional del pacto social o desde el enfoque sartoriano de la ingeniería constitucional, parece evidente que la mayor o menor vigencia real de la equidad de género estará también condicionada por la forma cómo se inserte el tema en el texto constitucional” (el resaltado está en el original).

Con esto queremos señalar que la problemática en torno al acceso a la justicia no es de mera gestión de las políticas administrativas, legislativas o judiciales. En la definición, conceptualización y enmarcamiento de la igualdad, no discriminación y violencias de género se juegan las distintas posiciones políticas de los actores sociales.

Sin dudas, los conceptos de acceso a la justicia y perspectiva de género remiten a los componentes políticos de las relaciones sociales y las relaciones entre mujeres y varones están marcadas por la dominación/subordinación así como por la resistencia/empoderamiento.

III). PERSPECTIVA DE GÉNERO y ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES

El concepto de perspectiva de género permite entender en qué medida las acciones y/o políticas públicas de los distintos poderes del Estado, en el caso del poder judicial, las políticas que implemente este poder del Estado deben tener en cuenta la situación de las mujeres. La primera referencia de especial relevancia para adoptar la perspectiva de género como corriente principal (*mainstreaming*⁵ o transversalización de género) en las políticas públicas lo hizo la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995.

A través de la perspectiva de género se puede:

observar y comprender cómo opera la discriminación, pues aborda todos aquellos aspectos que tiene que ver con la condición social y económica de las mujeres y de los hombres, con el fin de favorecer iguales oportunidades para el acceso equitativo de recursos, servicios y derechos. Advertir y cuestionar el sexismo que está presente en todas las instituciones y actividades sociales, a la vez que propone acciones para enfrentarlo críticamente y erradicarlo. Hacer visibles las experiencias, perspectivas, intereses y oportunidades de las mujeres, con lo cual se pueden mejorar sustancialmente las políticas, programas y proyectos institucionales, así como las acciones

⁵ Para ampliar sobre *mainstreaming*, los usos y límites de la interseccionalidad puede verse Bárrere Unzueta (2010). Para profundizar sobre el significado y modelos de transversalización de género puede verse Borries Conca (2012).

dirigidas a lograr sociedades equitativas, justas y democráticas (Di Liscia, Zandrino y Domínguez, 2009: 66).

Cuando se trata de violencias y discriminaciones contra las mujeres se debe ejercitar la denominada transversalización de género, término desarrollado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas y definido por Balaguer (2006:92) como: "... la transversalidad no es una medida de acción positiva más, sino la medida definitiva para la erradicación de la desigualdad de género, en cuanto que de su aplicación no se espera que la desigualdad disminuya, sino que definitivamente se erradique. En un plazo determinado de tiempo, las medidas de igualación necesariamente han de tener unos efectos de igualdad, y transcurrido un plazo, esa igualación se ha debido producir". A través de la transversalización de la perspectiva de género como corriente principal de análisis se da cuenta de los impactos diferenciales de leyes, fallos, políticas públicas, etc. en la vida cotidiana de las mujeres.

Si bien se ha pregonado la igualdad entre varones y mujeres, lo cierto es que el derecho impacta diferencialmente sobre estas últimas, cuestión que trae aparejado el problema de cómo las mujeres acceden a la justicia, en qué condiciones, bajo qué modalidades, con qué ventajas o dificultades.

Existe una amplia bibliografía sobre el acceso a la justicia. Resaltando el carácter político del acceso a la justicia, Birgin y Kohen (2006:15/16) destacan que es:

Un derecho humano fundamental en el sistema democrático que tenga por objeto garantizar los derechos de todos por igual. Cuando otros derechos son violados, constituye la vía para reclamar su cumplimiento ante los tribunales y garantizar la igualdad ante la ley...el Estado está obligado a proveer a los titulares de los derechos las condiciones necesarias para su ejercicio y a obligar a los particulares con tal provisión.

Por su parte, Botassi (2012) relaciona la amplitud de la problemática del acceso con las políticas públicas (de cualquiera de los poderes del estado y a cualquier nivel) y la rendición de cuentas y expresa que:

El derecho humano fundamental de acceso a la justicia constituye el pilar de la paz social en la medida que permite dirimir los conflictos personales sin apelar a la violencia. Al mismo tiempo, en el plano de las relaciones entre el ciudadano y el poder, se erige como sostén del Estado democrático de derecho. A través del juicio administrativo (tradicionalmente llamado contencioso administrativo) resulta posible acudir a los jueces para revisar la conducta de los funcionarios públicos, exigir que rindan cuentas de sus actos y anular sus decisiones ilegales. Desde este ángulo el acceso al

sistema de prestación jurisdiccional posee un valor agregado que va más allá de la posibilidad de resolver pacíficamente una contienda entre particulares, erigiéndose en un mecanismo de control social contra la corrupción política y en favor del buen gobierno⁶ (Botassi, 2012, 44/45).

En ese sentido, la idea de acceso a la justicia con perspectiva de género no se reduce al ámbito de lo judicial sino que abarca la posibilidad de control del diseño, implementación, ejecución y monitoreo de diversas políticas públicas.

El acceso a la justicia como derecho humano fundamental posibilita la concreción de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y deja atrás la cómoda posición de que unos son operativos y exigibles y los otros no lo son⁷.

Este principio garantizado primigeniamente en el Preámbulo de la Constitución Argentina y plasmado en numerosos documentos internacionales es útil para advertir cuáles son los principales obstáculos que encuentran las mujeres en función del género y otras condiciones sociales -raza, nacionalidad, estado civil; cuestión que revela la existencia de múltiples y yuxtapuestas discriminaciones.

Por ello, tomando en cuenta las diferencias y particularidades que las mujeres tienen como sujetos de derecho y la obligación de debida diligencia⁸ de los Estados de prevenir, sancionar, erradicar y reparar las violaciones de los derechos humanos a las mujeres se hace imprescindible que se empiecen a revisar y a reformular los conceptos jurídicos y que instrumentos que fijan estándares de acceso a los derechos sean conocidos y aplicados por los operadores.

También se necesita que estas nuevas concepciones teóricas sean apropiadas por los órganos del Estado que están obligados legal y convencionalmente a evitar la violencia y la

⁶ El control social del que habla el autor puede operacionalizarse a través del concepto de rendición de cuentas para las cuales necesariamente se debe acceder a la información que produce o que debe producir el Estado para fundamentar las políticas públicas. Sin información los/as ciudadano/as no pueden controlar al Estado y en consecuencia, el Estado puede actuar arbitrariamente, lo que apareja impunidad, corrupción y falta de buen gobierno.

⁷ Lamentablemente la posición de los nuevos ministros del Corte Suprema parece ir a contrario sensu de esta posición amplia de la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC. Según el Informe CELS (2016:293): "En la audiencia pública del Senado por sus candidaturas, Rosenkrantz y Rosatti señalaron que los derechos económicos, sociales y culturales, si bien son exigibles en la justicia, no lo son de forma directa, sino luego de que el Poder Ejecutivo o el Legislativo establezcan condiciones para su ejercicio, por ejemplo, a través de leyes, reglamentos o políticas públicas. Para ellos, nada puede hacer el Poder Judicial si los otros poderes no establecen esas condiciones, lo que excluye del control de los jueces a las omisiones por falta de regulación. Sin embargo, no aclararon si existe un núcleo esencial exigible de un modo directo. Los candidatos no asumen un concepto de igualdad fuerte que tome en cuenta los estándares de protección de derechos humanos en materia de igualdad sustancial fijados por los órganos de interpretación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos".

⁸ La debida diligencia proporciona un marco para la acción mientras y al mismo tiempo es un criterio para determinar si el estado ha cumplido sus obligaciones, en este caso las dispuestas por la Convención de Belem do Pará de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violencias. Puede verse: Carin Benninger (2008): *Due diligence and its application to protect women from violence*, Ed. Martinus Nijhoff Publishers.

discriminación contra las mujeres, es decir obligados a coadyuvar a la ampliación democrática de la ciudadanía.

IV). LA RECOMENDACIÓN N° 33 DEL COMITÉ CEDAW

La RG 33 está dedicada al acceso a la justicia y lo define como:

El derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es un elemento fundamental del estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura, la lucha contra la impunidad y la corrupción, y la participación en pie de igualdad de la mujer en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley. El derecho de acceso a la justicia es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A los fines de la presente recomendación general, todas las referencias a la “mujer” debe entenderse que incluyen a las mujeres y las niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa (RG 33, parag 1).

El contexto de surgimiento de la recomendación queda evidenciado en el texto del documento cuando se afirma que:

En la práctica, el Comité ha observado una serie de obstáculos y restricciones que impiden a la mujer realizar su derecho de acceso a la justicia en pie de igualdad, incluida una falta de protección jurisdiccional efectiva de los Estados partes en relación con todas las dimensiones del acceso a la justicia. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres. Todos estos obstáculos constituyen violaciones persistentes de los derechos humanos de las mujeres (RG 33, parag 3)

y se enfoca en que las discriminaciones sobre la base de los estereotipos de género, la estigmatización, las normas culturales dañinas y patriarcales y la violencia basada en el género afectan particularmente a las mujeres y tienen efectos adversos sobre la capacidad

de éstas para obtener acceso a la justicia en pie de igualdad con los hombres.

La RG 33 establece seis ejes interrelacionados entre sí: la justiciabilidad, la disponibilidad, accesibilidad, la buena calidad, la aplicación de recursos y la rendición de cuentas.

(1) La **justiciabilidad** se refiere al acceso irrestricto de la mujer al sistema judicial u otros donde formular los reclamos en virtud del ejercicio de los derechos consagrados en la Convención. El acceso irrestricto no sólo implica gratuidad, sino que involucra aspectos como atención personalizada en razón de posibles combinaciones entre distintas discriminaciones que pueden sufrir las mujeres. Por ejemplo, puede estar previsto el patrocinio letrado gratuito, pero no contar el sistema judicial con traductores y cometerse una discriminación en razón del idioma que habla la litigante. Para que el acceso sea irrestricto es imprescindible que los servicios jurídicos o de otro tipo (servicios de acceso a la educación, a la salud, a la formación para el empleo, etc.) estén disponibles.

(2) La **disponibilidad** significa que deben existir servicios jurídicos u otros en las distintas zonas del país (rurales y urbanas) que cuenten con mantenimiento y financiación de modo que por ejemplo las barreas geográficas disminuyan y que se eviten situaciones tales como diferentes calidades en los servicios. En las provincias geográficamente extensas y escasamente pobladas suele suceder que los servicios jurídicos o de otro tipo se concentran en las capitales o ciudades cabecera de departamento, con una lógica de distribución de los mismos centrada en la conveniencia del Estado y no de los ciudadanos y las necesidades de la población.

(3) La **accesibilidad**. Este requisito se refiere a que los sistemas de justicia u otros sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres, estén adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres (como por ejemplo, contar con salas de cuidado de niños/as cuando las mujeres deben ir a declarar o denunciar, contar con lactarios en el lugar del trabajo, etc.). La accesibilidad también implica que los servicios tengan en cuenta los factores interseccionales de discriminación que operan en casos de violencia de género. Entre otras sugerencias, la R 33 dispone que se provean servicios de los denominados one-stop centres o ventanillas únicas⁹. En ese sentido, dice:

Establezcan centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, que incluyan una gama de servicios jurídicos y sociales, a fin de reducir el número de pasos que deben realizar las mujeres para obtener acceso a la justicia. Esos centros deben proporcionar asesoramiento jurídico y asistencia, iniciar el procedimiento judicial y coordinar los servicios de apoyo para las mujeres en todas las esferas, como

⁹ Pueden verse recomendaciones y experiencias de implementar ventanillas únicas en ONU Mujeres <http://www.endvawnow.org/es/articles/1094-invertir-en-ventanillas-unicas-para-satisfacer-las-multiples-necesidades-de-las-sobrevivientes.html> del 10 de diciembre de 2016.

la violencia contra la mujer, las cuestiones de familia, la salud, la seguridad social, el empleo, la propiedad y la inmigración. Esos centros deben ser accesibles para todas las mujeres, incluidas las que viven en la pobreza y/o en zonas rurales y remotas (R 33 parag 17 inc f).

(4) La **buena calidad** se refiere a aspectos organizacionales y la institucionalidad en términos políticos de los poderes del estado, particularmente el poder judicial que debe prestar sus servicios de administración de justicia ajustándose a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad de modo que provean, de manera oportuna, recursos y soluciones apropiados y efectivos que luego se cumplan y den lugar a una resolución sostenible del conflicto y tengan en cuenta la perspectiva de género. La buena calidad implica la no impunidad es decir el cumplimiento del deber de debida diligencia relacionado con investigar y en su caso sancionar. En ese sentido, en el Informe del Secretario General de la ONU denominado *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* (2006) se enuncian una serie de pautas orientadoras dirigidas al sistema de administración de justicia. Allí se señala que:

La experiencia que gradualmente se ha ido acumulando sugiere que, cuando se aplican determinados principios, las leyes tienen mayores posibilidades de enfrentar eficazmente la violencia contra la mujer. Dichos principios son los siguientes: Tratar a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación por motivos de género, vinculada con otras formas de opresión de las mujeres, y como una violación de los derechos humanos de las mujeres, Expresar claramente que la violencia contra la mujer es inaceptable y que su eliminación es una responsabilidad pública, Monitorear la aplicación de las reformas jurídicas para evaluar en qué grado están funcionando bien en la práctica, Examinar constantemente las normas legislativas y seguir reformándolas a la luz de la nueva información y de los avances de la comprensión, Garantizar que las víctimas/sobrevivientes de la violencia no vuelvan a ser victimizadas por el proceso judicial, Promover el poder de acción de las mujeres y empoderar a las mujeres que sean víctimas/sobrevivientes de la violencia, Promover la seguridad de las mujeres en los espacios públicos, Tener en cuenta la diferente incidencia de las medidas relativas a las mujeres según la raza, la clase, el origen étnico, la religión, la discapacidad, la cultura, la condición de indígenas o migrantes, la condición jurídica, la edad o la orientación sexual" (ONU, 2006, parag 293).

(5) La **aplicación o suministro de recursos** es otro de los requisitos mencionados en la R 33 para que los sistemas de justicia u otros ofrezcan a las mujeres una protección viable

y una reparación¹⁰ significativa de cualquier daño que puedan haber sufrido. Respecto de proveer o suministrar servicios o recursos, en el marco del sistema internacional¹¹, el documento *El progreso de las mujeres en el mundo. En busca de la justicia - 2011-2012* (ONU Mujeres, 2011: 15) señala que:

Para lograr que los sistemas judiciales respeten los derechos de las mujeres, ya sea por medio de una reforma legal, asistencia jurídica, ventanillas únicas o capacitación de quienes imparten justicia, se requiere inversión. Cuando reconocen la importancia del fortalecimiento del estado de derecho, los gobiernos invierten fondos considerables en el desarrollo del poder judicial y en derechos humanos. Sin embargo, el financiamiento de iniciativas para la igualdad de género sigue siendo bajo. (ONU, 2011, 15).

La provisión de recursos o servicios en estrecha relación con la calidad debe estar orientada a una comprensión del impacto diferencial de las violencias sobre las mujeres, en un enfoque que sea integral y tome en cuenta a las víctimas, los autores de las violencias, los niños y su entorno social más amplio. Los recursos y servicios deben evitar la victimización secundaria, propender a la autonomía e independencia económica de las mujeres.

(6) Por último, el Comité Cedaw introduce un requisito de suma relevancia para el control y el monitoreo cual es la **rendición de cuentas** de los sistemas de justicia.

Consideramos que es importante la rendición de cuentas¹² porque se relaciona con el control que los/as ciudadanos/as pueden hacer de la efectividad y resultados de los mecanismos de acceso a la justicia. La rendición de cuentas se relaciona con el derecho de acceso a la información pública, a saber y tener conocimiento sobre los derechos que les asisten a las mujeres y niñas, cuáles o dónde se encuentran los servicios a los que pueden recurrir y qué disponibilidad y accesibilidad tienen estos recursos.

¹⁰ En el ámbito regional la obligación de reparar está prevista en la Convención de Belem do Pará. Según la Women's Access to Justice for Gender-Based Violence A Practitioners' Guide (2016:73/74) de la Comisión Internacional de Juristas, la reparación a que tienen derecho las víctimas consiste en cinco aspectos: restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

¹¹ En el sistema americano también se ha hecho notar el problema del financiamiento y bajo presupuesto a las políticas de acceso a la justicia para mujeres. Así el documento Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas de la Organización de Estados Americanos (2007) ha señalado que: "El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas" (OEA, 2007, pág. viii) destacando que "... existe una gran brecha entre la incidencia y la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida. Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que permita abordar la violencia contra las mujeres, aún persiste una enorme distancia entre la disponibilidad formal de ciertos recursos y su aplicabilidad efectiva" (ídem, ob.cit. pág. viii) y que "... un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas" (ídem, pág. 3).

¹² Para revisión de cuentas puede verse e informe del Instituto Interamericano de Derechos Humanos Los derechos reproductivos son derechos humanos, a cargo de Alda Facio.

Finalmente, la rendición de cuentas se relaciona con la creencia de la efectividad de los mecanismos de justicia y en ese sentido, es fundamental revertir la desconfianza de las mujeres en los servicios, en los operadores. La Organización de Estados Americanos ha corroborado "...la baja utilización del sistema de justicia por parte de las víctimas de violencia contra las mujeres y su persistente desconfianza en que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos sufridos" (OEA, 2007, parag. 172) y la *Women's Access to Justice for Gender-Based Violence A Practitioners' Guide* (2016:73/74) de la Comisión Internacional de Juristas menciona en varias oportunidades el problema de la falta de confianza y credibilidad de las mujeres en la policía y otros operadores así como la sensación de aquellas de ser estigmatizadas, victimizadas, discriminadas o su miedo a no ser creíbles en las instancias judiciales.

En el parag 28 de la RG 33 se dice que:

Las mujeres tienen que poder confiar en un sistema judicial libre de mitos y estereotipos y en una judicatura cuya imparcialidad no se vea comprometida por esos supuestos sesgados. La eliminación de los estereotipos judiciales en los sistemas de justicia es una medida esencial para asegurar la igualdad y la justicia para las víctimas y los supervivientes.

Esta mención implica repensar las políticas de reclutamiento y capacitación de los efectivos legales (abogados, estudiantes, la mayor representatividad de las mujeres en el sistema de justicia y la diversidad, la policía y otras fuerzas de seguridad entre otros actores)¹³.

Por otra parte, puede decirse sin temor a dudas que, en términos políticos es fundamental poner de relieve que la desigualdad de género se intersecta con otras formas de discriminación obstaculizando o directamente impidiendo el acceso a la justicia.

V). LA INTERSECCIONALIDAD¹⁴ EN LA RECOMENDACIÓN Nº 33

La discriminación ha sido definida como "... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (CEDAW, art. 1).

¹³ Ver párrafos 26 a 35 de la RG 33.

¹⁴ Para una progresión en la incorporación de la noción de interseccionalidad en el derecho y las políticas de igualdad, puede verse Bährere Unzueta (2010).

Este es un concepto que tuvo su origen en la consideración de un solo factor de discriminación (*single approach*) o, en su caso, en considerar más de un factor de discriminación pero de forma separada. A partir de un artículo de Crenshaw¹⁵, el concepto de interseccionalidad empezó a ser discutido y problematizado tanto en los ámbitos académicos como de los movimientos sociales de derechos humanos.

Puede sostenerse que el complejo fenómeno de las barreras al acceso a la justicia basadas en discriminaciones múltiples, superpuestas o combinadas se explica utilizando el concepto de interseccionalidad. El Comité de la CEDAW ha destacado la necesidad de que los Estados partes reconozcan y respondan a las identidades interseccionales de las mujeres mediante acciones específicas para eliminar cualquier tipo de discriminación basada en estas identidades, incluso mediante la adopción y aplicación de políticas y programas apropiados.

La noción de interseccionalidad fue abordada por el Comité en la Recomendación 28 del año 2010, allí sostuvo que:

La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N° 25 (Recomendación 28 del Comité Cedaw, parag. 18).

Este concepto permite hacer una reflexión más amplia y un cuestionamiento a la forma en que se interpretan y se organizan los instrumentos de protección contra la discriminación en el sistema de protección de los derechos humanos.

Según la *Women's Access to Justice for Gender-Based Violence A Practitioners' Guide* (2016: 24/25) ha señalado que la interseccionalidad¹⁶ es un término desarrollado por el discurso

¹⁵ Kimberlé Crenshaw (1991): Mapping de margins: Intersectionality, identities politics and violence against women of colors. Stanford Law Review, pp.

¹⁶ Traducción de la autora.

de los derechos humanos para expresar el hecho de que las personas están sujetas a una variedad de tratos desiguales que involucran varios aspectos de su identidad. Estas formas de desigualdad que concurren y se combinan en situaciones de discriminaciones requieren de políticas adecuadas que tomen en cuenta: la pertenencia étnica/raza; pertenencia a un grupo indígena, el estatus socio-económico, las barreras lingüísticas, la religión o creencias, el origen nacional, el estado civil, la procedencia urbana o rural, y la barrera geográfica, la salud, la discapacidad, la propiedad, el ser lesbiana, bisexual, transgénero o intersex, la situación de trata y de conflicto armado, el analfabetismo, si la mujer está buscando asilo, es desplazada o migrante, jefa de familia, tiene sida, está privada de su libertad, en situación de prostitución o estigmatizada por luchar por los derechos de otras personas incluso si está embarazada, entre otros aspectos que pueden concurrir interseccionalmente a la discriminación.

Según el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM, 2014) se denomina 'discriminación interseccional' a aquella situación en la que varios motivos de discriminación confluyen simultáneamente dando lugar a una discriminación específica, que no puede ser entendida si los distintos factores de discriminación no hubieran operado de manera concurrente.

Como ya se expuso, el Comité Cedaw utiliza la categoría de interseccionalidad para explicar las diversas y yuxtapuestas discriminaciones que sufren las mujeres y la RG33 diagnostica los principales problemas de acceso presentes en los distintos sistemas jurídicos, cuasi jurídicos, de resolución alternativa de conflictos y los sistemas de justicia no oficiales.

VI). EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS DISTINTAS ÁREAS DEL DERECHO SEGÚN LA R33

En la RG 33 el Comité sugiere enmiendas y modificaciones legales o de otro tipo en áreas como el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho de familia, el derecho penal y los derechos administrativo, social y laboral así como también ofrece pautas para orientadas a promover nuevas elucidaciones de las violencias y discriminaciones para el cambio cultural.

Para el área del derecho constitucional la RG 33 recomienda que los Estados parte proporcionen protección constitucional explícita para la igualdad sustantiva y la no discriminación en las esferas pública y privada y en todos los ámbitos del derecho, incorporen plenamente el derecho internacional de los derechos humanos en sus marcos constitucionales y creen las estructuras necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los sistemas de acceso a la justicia.

Para el derecho civil, la RG 33 recomienda que se eliminen todos los obstáculos basados

en el género que impiden el acceso a los procedimientos del derecho civil, como por ejemplo, que las mujeres necesiten permiso de las autoridades judiciales o administrativas o de miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales, obstáculos al acceso a la propiedad o para la igualdad contractual incluso aquellos impedimentos relacionados con el estado civil. Cabe aclarar que el derecho positivo de nuestro país no contiene discriminaciones *de iure* respecto del reconocimiento y ejercicio de estos derechos, sin embargo algunas prácticas sociales y judiciales suelen no reconocerlos plenamente¹⁷.

En cuanto al derecho de familia, la RG 33 sugiere la adopción de la igualdad de los cónyuges en el derecho positivo, que consideren la creación de mecanismos de derecho de familia que tengan perspectiva de género cuando se trata del divorcio, la restitución de bienes, la herencia, la custodia de los hijos y que aseguren la compatibilización de distintos sistemas jurídicos oficiales y no oficiales garantizando que los tribunales estatales revisen las decisiones de la justicia no formal.

Con mayor detalle el párrafo 51 la RG 33 dedica una serie de recomendaciones relativas al derecho penal, entre las que se encuentra el cumplimiento de la debida diligencia, que las normas se ajusten a los intereses de las víctimas, que se tomen medidas eficaces para la protección de las mujeres, que se tomen medidas que alienten a las mujeres a reclamar sus derechos, que los Estados revisen las normas sobre pruebas y su aplicación específicamente en casos de violencia contra la mujer, garanticen un juicio justo a las mujeres y que mejoren las respuestas del sistema penal a la violencia en el hogar, que cese la discriminación de las mujeres por la tipificación de conductas que solo ellas pueden cometer, como por ejemplo la cuestión del aborto, entre otras, recomendaciones efectuadas.

En cuanto a los derechos administrativo, social y laboral la RG 33 señala que debe garantizarse a las mujeres la disponibilidad y el acceso a mecanismos y recursos judiciales y cuasi judiciales y que las leyes administrativas, sociales y laborales deben considerar especialmente los servicios de salud, el derecho a la seguridad social, las relaciones laborales y la igualdad de remuneración, la igualdad de oportunidades de ser contratada y ascendida, la igualdad de remuneración para funcionarios públicos, el acceso a la vivienda y zonificación de las tierras, el acceso a donaciones, subsidios y becas, a la representación política y la gobernanza de los recursos de la Internet, así como considerar situaciones de migración y asilo.

La RG 33 también se ocupa de los procesos alternativos de solución de controversias y expresa que muchas jurisdicciones han adoptado sistemas obligatorios u optativos para

¹⁷ Al respecto es conocido que la igualdad contractual en el ámbito laboral no existe plenamente para las mujeres, quienes ocupen puestos más bajos y ganan menos salarios por iguales trabajos. Ello a su vez, implica que el acceso a la propiedad no sea igualitario.

la mediación, la conciliación, el arbitraje u otros. Señala que aunque esos procesos pueden ser más flexibles y evitar demoras o costos, también pueden producir nuevas formas de discriminación, sobre todo pueden proveer de impunidad a los perpetradores debido a que quienes operan estos procedimientos alternativos pueden actuar en base a valores patriarcales. Es por ello que el Comité Cedaw recomienda que las mujeres sean informadas sobre estas alternativas, se les garantice que estos métodos no sean restrictivos de sus derechos y que la violencia doméstica no sea susceptible de estar incluida en estos procedimientos.

La Rg 33 alienta a crear y sostener oficinas de derechos humanos y defensorías populares mientras que sugiere que se compatibilicen los sistemas de justicia oficial y no oficial.

VII). PALABRAS FINALES

Si bien la problemática de las violencias y discriminaciones contra las mujeres y las niñas es una preocupación constante de legisladores, expertos, científicos y de la sociedad civil, existen causas profundas de desigualdad estructural que explican la subsistencia de tales discriminaciones y violencias. Éstas se manifiestan en la persistencia de diversas barreras para el acceso efectivo a la justicia, situación que se agravada ante las recurrentes violaciones a las obligaciones de debida diligencia a cargo de los Estados.

Por ello, es convocante la RG 33 que dispone que los Estados deben contar con: "Un conjunto de recursos humanos sumamente calificados, en combinación con recursos técnicos y financieros adecuados, es esencial para garantizar la justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuentas de los sistemas de justicia y suministro de recursos para las víctimas" (parág. 38).

El análisis del derecho y de las prácticas socio-jurídicas bajo el prisma de una metodología basada en los distintos componentes del derecho teniendo en cuenta los estándares mínimos de acceso a la justicia que dispone la RG 33 puede servir de guía para el diseño, implementación y medición del impacto de diversas políticas judiciales u otras para la promoción y facilitación del acceso a la justicia de mujeres y niñas.

La idea de interseccionalidad puede coadyuvar a comprender la incidencia de las barreras de acceso en distintas políticas públicas así como contribuir a la búsqueda de mejores explicaciones cuando se trata de entender el fenómeno de las violencias contra las mujeres y el modo deficitario de abordaje, tratamiento e intervención que la violación de sus derechos humanos tienen en el sistema jurídico.

La RG 33 invita a reflexionar sobre los múltiples factores de discriminación que pueden converger e impactar en una situación determinada, conlleva el ejercicio de pensar si las

distintas formas de explotación e injusticia estén tematizadas y son objeto de problematización, en su caso cómo se razona y argumenta en favor de mayores niveles de igualdad y no discriminación para las niñas y mujeres, en definitiva: cómo ayudan el derecho y los operadores a visibilizar las causas y los efectos de las lógicas, los discursos y las prácticas discriminatorias en el acceso a la justicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorós, C. 'Conceptualizar es politizar' en Lorenzo, Patricia et al (2008): Género, violencia y derecho. Editores del Puerto, Buenos Aires, pp. 3-11.

Balaguer, M. L. (2005): Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género. Ediciones Cátedra: Madrid.

Bárrere Unzueta, M de los A. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas, en R.V.A.P. núm 87-88/2010, pp.225-252.

Benninger, C. (2008): Due diligence and its application to protect women from violence, Ed. Martinus Nijhoff Publishers.

Birgin, H. & Kohen, B. (comp.) (2006). Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas. Buenos Aires: Biblos.

Botassi, C. A. (2009): El acceso a la justicia en el proceso administrativo bonaerense. En Revista Derecho y Ciencias Sociales Instituto de Cultura Jurídica N° 6 La Plata ISSN 1853-0982 pp 43-56.

CELS (2016) Informe Derechos Humanos en la Argentina, disponible en <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2016/wp-content/uploads/sites/8/2016/06/IA2016-09-acceso-a-la-justicia.pdf>

CEPAL (2006) Unidad Mujer y Desarrollo, Corte Nacional Electoral, Área de Educación Ciudadana, Reunión de Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 200: Seminario Internacional: "Reformas Constitucionales y Equidad de Género". El Enfoque de Género en el Derecho Constitucional Comparado en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/25599/lcl2489e.pdf>

CLADEM (2014). Discriminación múltiple, interseccionalidad e igualdad multidimensional en el marco de los derechos humanos. Avances conceptuales y su impacto en el 'advocacy' y el litigio. CLADEM, Boletín del Programa de Formación N°2, Año 2 - Diciembre 2014.

Comisión Internacional de Juristas (2016): Women's Access to Justice for Gender-Based Violence A Practitioners' Guide en <https://www.icj.org/womens-access-to-justice-for-gender-based-violence-icj-practitioners-guide-n-12-launched/>

Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Colour. En Stanford Law Review, n.º 43, 6, pp. 1241-1299.

Di Liscia, M. H. B., Zandrino, M. E. y Domínguez, M. M. (2009). Ciudadanía y derechos de las mujeres. Conceptos introductorios y propuestas de actividades Edulpam: Santa Rosa.

Heim, D., Casas Vila, G. y Bodelón, E (2012) Las valoraciones de las / los profesionales que intervienen en casos de violencia de género en la pareja, en Encarna Bodelón: Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales, Buenos Aires: Ediciones Didot, pp.105-170.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Los derechos reproductivos son derechos humanos. San José, C.R.: IIDH, 2008 en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24841.pdf>

OEA. (2007). Informe 'Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencias en las Américas' (OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 2007) Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/indiceacceso.htm> Consulta 29 de junio de 2016

ONU (2006) Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General en https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/61/A_61_122_add1_es.pdf

ONU (2011) El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia 2011-2012, en <http://www.unwomen.org>

ONU (2015) Recomendación General n° 33 Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Pinto, Mónica (2004 [1997]). El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En Abregú, M y Courtis, C (comp.): La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales. Editores del Puerto: Buenos Aires, pp. 163-170.

Salvioli, F. (2003). Un análisis desde el principio pro persona, sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de derechos humanos. En: "En defensa de la Constitución: libro homenaje a Germán Bidart Campos", Ed. Ediar: Buenos Aires, Argentina, pp. 143 – 155.

Smart, C. (2000). La teoría feminista y el discurso jurídico. En Birgin, Haydeé (2000) (comp.): El Derecho en el Género y el Género en el Derecho. pp. 31-71. Buenos Aires. Argentina: Editorial Biblos.

von Borries Conca, Vincent (2012). Reflexiones en torno al concepto de transversalización de género. Delineando una tipología para el análisis de sus expresiones empíricas. Revista Punto Género, Chile, pp.9-29.