

18 de octubre de 2022

Al señor Secretario General de la
Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)
Enrique Gil Botero
S / D

De nuestra consideración:

Las organizaciones y personas firmantes nos dirigimos a usted para hacerle llegar algunas consideraciones sobre el proceso de elaboración de un tratado Iberoamericano sobre acceso a la justicia impulsado por la COMJIB conjuntamente con la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Secretaría General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia.

Celebramos fuertemente la iniciativa emprendida por la COMJIB y vemos con entusiasmo la oportunidad de contar en un futuro no muy lejano con un tratado iberoamericano que regule con fuerza vinculante los mejores estándares internacionales existentes y genere nuevos compromisos que permitan transformar los problemas sistémicos que obstaculizan el acceso igualitario a la justicia en nuestros países.

Tras una serie de conversaciones e intercambios de ideas sobre esta oportunidad para la región, queremos manifestar nuestro apoyo al proceso y nuestro compromiso de participar en las instancias nacionales y regionales de discusión que tengan lugar para la construcción de los consensos necesarios para la elaboración del texto del futuro tratado. Confiamos en que la experiencia de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, la mirada de especialistas, y los diagnósticos y propuestas elaboradas en distintos procesos de discusión previa -como, por ejemplo, los que presenta el documento "[Hacia un Acuerdo Latinoamericano por el Acceso a la Justicia](#)"- son insumos que enriquecerán el proceso de discusión y el contenido del texto. Actualmente existen diversas instituciones y especialistas movilizadas en torno a esta agenda, que podrían ser aprovechados en el marco de este proceso.

En los siguientes párrafos sintetizamos algunas ideas y principios que creemos fundamentales para asegurar una discusión profunda, que incluya a la mayor cantidad posible de actores interesados y para que el texto del futuro tratado refleje los compromisos necesarios para revertir las barreras que obstaculizan el acceso a justicia en la región.

- 1. Principios para una participación amplia, inclusiva y efectiva en el proceso de discusión de un tratado internacional sobre acceso a la justicia para los países de Iberoamérica**

La participación de organizaciones de la sociedad civil, así como de instituciones públicas de promoción y protección de derechos, redundará en un alto grado de legitimidad, calidad, conocimiento público y apropiación del tratado por parte de sus futuros usuarios y usuarias¹. En este sentido, sabemos que diseñar y gestionar un proceso de discusión público robusto -como el que aquí se propone- requiere contar con una estructura y recursos adecuados para canalizar tal participación², por lo que ponemos a su disposición a nuestras organizaciones para prestar la colaboración concreta que se requiera con el fin de que ello sea posible.

A continuación, listamos algunos principios que podrían guiar el diseño de los mecanismos de participación para la elaboración de un tratado sobre acceso a la justicia, así como propuestas concretas sobre cómo podría ello llevarse a cabo en este caso.

- a. **Construcción de un diagnóstico común.** Para que el nuevo tratado pueda cumplir con sus objetivos, los compromisos asumidos en su texto deben estar basados en un diagnóstico acertado sobre cuáles son las normas, prácticas y estructuras institucionales que obstaculizan el acceso efectivo a la justicia en los países de la región. El proceso de consulta para la elaboración del tratado ofrece una oportunidad única para construir un entendimiento común de los problemas y soluciones necesarias, a partir del intercambio entre actores provenientes de distintos sectores, con conocimiento de las problemáticas específicas en los ámbitos en los que operan.
- b. **Modalidades de participación.** El proceso debería prever mecanismos de participación adaptados a diferentes actores. Particularmente, es importante que existan canales abiertos que permitan la participación de organizaciones de toda la región, de distintos tamaños, orígenes, perspectivas y expertise técnico. Numerosos ejemplos del ámbito internacional muestran que este tipo de estrategias son posibles³.

¹ Un ejemplo reciente de ello es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), cuya adopción fue el resultado de un vigoroso proceso de participación de la sociedad civil, y que podría servir como modelo para la elaboración de marcos normativos internacionales sobre derechos humanos, incluido el que nos convoca.

² Tal como se ha dado en procesos como el del Acuerdo de Escazú, que incluye incluso el nombramiento de representantes del público en etapas avanzadas de las discusiones.

³ Organismos internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -entre otros- han establecido canales abiertos y amplios de consulta en diversos procesos de elaboración normativa. La [CIDH](#), en particular, cuenta con distintos mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos que lleva adelante, incluyendo audiencias públicas, reuniones abiertas virtuales y presenciales, y reuniones de trabajo, entre otros#. En el ámbito de la CEPAL, la participación del público en el [Acuerdo de Escazú](#) incluyó distintas modalidades de participación, con diferente grado de involucramiento por parte de las organizaciones interesadas, desde el derecho a ser informadas, pasando por consultas abiertas online, hasta la posibilidad de participar en las reuniones de los países signatarios, en los grupos de trabajo y tener representación formal en el Comité de Negociación. De manera similar, el proceso de elaboración del borrador de [tratado vinculante sobre empresas transnacionales y derechos humanos](#), liderado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, incluyó instancias de participación en distintos niveles.

- c. **Participación continua.** La participación misma debe ser entendida como un proceso de conversación, que no se da en una única instancia o de manera unidireccional, sino como una iteración de aportes, reacciones y mejoras. En este sentido, la participación no debería limitarse a un sólo momento, como podría ser una consulta previa al inicio del proceso, o una consulta final de validación de un texto. Por el contrario, deberían preverse instancias de participación en diferentes momentos del proceso (construcción del diagnóstico, elaboración de propuestas normativas, redacción y negociación del texto). A su vez, es importante que existan distintos espacios de discusión que aborden las múltiples temáticas alcanzadas por el tratado, y que permitan el intercambio, discusión y búsqueda de consensos entre actores con distintas perspectivas y conocimiento sobre cada asunto.
- d. **Participación basada en información.** Es fundamental contar con canales de información que habiliten una participación efectiva. Las organizaciones participantes deben poder conocer no solo los textos que se encuentren en discusión, sino también la lógica, las razones y los objetivos de las distintas propuestas de regulación. El acceso a la información debe ser oportuno y las organizaciones y personas participantes deben contar con tiempo suficiente para analizar la información y para realizar comentarios.
- e. **Rendición de cuentas sobre la participación.** Un principio central de la participación es que la invitación a participar incluye la promesa de que los aportes van a ser considerados previo a la toma de decisiones. Por eso, aunque la participación no sea vinculante, es fundamental que las personas participantes reciban respuesta sobre la manera en que sus contribuciones influyeron en el proceso.

En función de estas consideraciones, sugerimos que el proceso de consulta cuente, al menos, con las siguientes instancias y modalidades de participación:

1. Un espacio web con información detallada y actualizada sobre el avance del proceso y sobre las oportunidades de participación⁴.
2. Un canal para la recepción de aportes a través de un formulario online, abierto a la participación de todas las personas y organizaciones interesadas, y difundido de manera amplia. El tipo de aportes a buscar a través de este medio debería orientarse a identificar las principales barreras existentes para el acceso a la justicia, así como los compromisos estatales que las y los participantes consideran necesarios para revertirlas.
3. La realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones públicas de promoción y protección de derechos, para la discusión de diagnósticos y propuestas preliminares que sirvan de base para la redacción de un borrador de tratado. Es importante que existan espacios tanto regionales como nacionales de intercambio. A su vez, es deseable que, mientras algunas de estas instancias se enfoquen en aspectos generales del convenio, otras puedan focalizarse en ejes temáticos específicos.

⁴ En caso de ser posible, esto podría complementarse también con algún tipo de boletín por suscripción para personas interesadas.

4. La publicación de una propuesta del texto de tratado, y la apertura de un canal para la recepción de comentarios y devoluciones concretas (esta instancia puede realizarse mediante un formulario web y/o cualquier otro medio que permita la retroalimentación).
5. La realización de al menos un encuentro virtual -con formato de audiencia- en el que las personas encargadas de la redacción del texto expliquen sus principales definiciones y a partir de ello se genere un espacio de discusión sobre el borrador de tratado.
6. La publicación de un documento de devolución, con análisis crítico, sobre el resultado del proceso participativo, una vez que se alcance un borrador definitivo. Éste debería incluir un detalle sobre las razones de la incorporación o desestimación de los aportes recibidos.

2. Principios en torno al posible contenido de un tratado internacional sobre acceso a la justicia para los países de Iberoamérica

- a. **Diversidad del ámbito iberoamericano.** El tratado debe considerar la diversidad de marcos normativos e institucionales entre los países de la región iberoamericana. En la búsqueda de estándares comunes, se debería evitar la adopción de regulaciones que impliquen un retroceso respecto a las mejores prácticas ya existentes en algunos países. A su vez, se debe atender al desafío de compatibilizar las normas del nuevo tratado con los compromisos internacionales de los que ya son parte los países iberoamericanos y con los sistemas regionales de protección de derechos humanos, como el interamericano y el europeo.
- b. **Barreras para el acceso a la justicia.** El acceso a la justicia en la región se ve obstaculizado por múltiples barreras (administrativas, geográficas, simbólicas, económicas, lingüísticas, entre otras) que restringen el efectivo ejercicio de los derechos, y en especial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de grupos vulnerabilizados. El tratado debe identificar claramente dichas barreras e incluir compromisos concretos destinados a derribarlas. Asimismo, debe prever estrategias de monitoreo periódico de la situación empírica en torno a estas barreras y necesidades jurídicas insatisfechas, cuyos resultados sirvan como insumo de las políticas que implementen los Estados en torno a esta agenda.
- c. **Robustez de los compromisos.** Mientras que la codificación de estándares internacionales de *soft-law* existentes actualmente permitiría fortalecer su exigibilidad, un futuro tratado que pretenda promover las reformas necesarias para garantizar el acceso a la justicia en los próximos años o décadas debe incorporar los avances más actuales y ofrecer un horizonte de mejora que permita elevar sustancialmente la calidad de la respuesta estatal al enorme desafío que enfrentan los países de la región en materia de acceso igualitario a la justicia. De lo contrario, habría un riesgo de que el tratado nazca desactualizado y que el costo de oportunidad resulte demasiado alto.
- d. **Perspectiva de derechos y naturaleza de los compromisos.** Para que el nuevo tratado signifique un avance respecto del estado actual de desarrollo del derecho de

acceso a la justicia, es fundamental que el texto sea formulado en clave de derechos. Debe evitarse el lenguaje propio de las declaraciones de buenas intenciones que no consagran derechos para las personas y grupos. Para ello, los compromisos asumidos deben incluir obligaciones claras y exigibles en cabeza de los Estados, y deben priorizar las obligaciones de resultados por sobre las de medios.

- e. **Sistema de principios.** La inclusión de un sistema de principios rectores permitirá orientar la interpretación y aplicación de las normas del tratado, sin incurrir en una sobrerregulación, redundancia o repetición de normas contenidas en otros tratados internacionales en vigor.
- f. **Perspectiva igualitaria e interseccional del acceso a la justicia.** El tratado debe enfocar el acceso a la justicia desde una perspectiva de igualdad, no discriminación e interseccionalidad. Es fundamental evitar la mirada paternalista sobre los grupos vulnerabilizados, reconocer los desbalances de poder en la sociedad y proveer herramientas eficaces para canalizar la conflictividad colectiva. El tratado no debe apuntar a generar cambios en el funcionamiento del sistema desde una perspectiva meramente institucional o “desde arriba”, sino centrado en las experiencias de las personas y comunidades que sufren las violaciones a sus derechos y la falta de instancias adecuadas para resolver sus necesidades jurídicas, incluyendo la legitimación procesal colectiva -en ámbitos tanto judiciales como administrativos-.
- g. **Carácter integral del acceso a la justicia.** El tratado debe partir de una visión amplia del acceso a la justicia, que contemple no sólo los desafíos tradicionales de acceso a la jurisdicción, sino también el compromiso de derribar barreras sobre el conjunto de vías que puedan contribuir a resolver las necesidades legales de la población. Un nuevo marco normativo internacional debe promover una transformación del acceso a la justicia con carácter integral, priorizando iniciativas tendientes al acceso igualitario a instancias administrativas, judiciales y extrajudiciales, basadas en una perspectiva de derechos humanos. Los compromisos que asuman los Estados no deben limitarse a aquellos que deban materializarse a través de reformas legislativas, sino que deben incluirse también aquellos que deban implementarse en el marco de la gestión judicial o administrativa, a cargo tanto de los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales o de los ministerios públicos.
- h. **Compromisos presupuestarios.** El tratado debe dar cuenta de que la tutela efectiva de los derechos requiere de la adecuada asignación de recursos, y en consecuencia, debe incluir mandatos presupuestarios claros que permitan la realización de los compromisos consagrados en su texto.
- i. **Mecanismo de cumplimiento.** Atado al carácter vinculante de las obligaciones que se consagren, el tratado debe prever un mecanismo efectivo de fiscalización, con indicadores objetivos de cumplimiento por parte de los Estados. Su diseño debe tener en cuenta la experiencia de otros tratados internacionales de derechos humanos y los mecanismos existentes en los sistemas de protección interamericano, europeo y universal, con los que incluso podría articularse.

En función de todo lo hasta aquí expuesto, nos ponemos a disposición de las autoridades de la COMJIB y de las y los representantes de los países miembros para ampliar sobre estos puntos y para trabajar en conjunto en la construcción del valioso proceso que han iniciado.

Atentamente,

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

EQUIS - Justicia para las Mujeres

Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

Namati. Convocante de la Red de Empoderamiento Jurídico

Víctor Abramovich. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires

Denise Dora. Directora regional de Artículo 19 para Brasil y América del Sur

Gustavo Maurino. Profesor de la Universidad Di Tella. Director Académico de la Escuela Latinoamericana de Abogacía Comunitaria